



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DA BAHIA

Comarca de Juazeiro

1ª Vara da Fazenda Pública

Travessa Venezia, S/N, Alagadiço - CEP 48904-350, Fone: 74  
3611-7267, Juazeiro-BA - E-mail: a@a.com

a@a.com

**DECISÃO INTERLOCUTÓRIA**

Processo nº: **0502011-84.2017.8.05.0146**  
Classe - Assunto: **Ação Civil Pública - Hospitais e Outras Unidades de Saúde**  
Autor: **Ministério Público do Estado da Bahia**  
Réu: **MUNICÍPIO DE JUAZEIRO**

Vistos, etc.

O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA BAHIA, pela Promotora de Justiça ao final assinado, propôs propõe a presente AÇÃO CIVIL PÚBLICA C/C TUTELA DE URGÊNCIA LIMINAR em face do MUNICÍPIO DE JUAZEIRO - BAHIA.

Alega, no que interessa para apreciação do pedido de tutela, o seguinte:

O Ministério Público tomou conhecimento por meio de denúncia anônima do fato da atual administração municipal ter reduzido o horário de funcionamento de Unidades Básicas de Saúde. Instaurou-se procedimento investigatório para apurar tal fato, tendo sido oficiado ao Secretário de Saúde para apresentação de esclarecimentos sobre os motivos da medida, que em resposta informou que houve reajuste no horário, com fundamento no inciso V, anexo 1 da Portaria do Ministério da Saúde n. 2.488/2011 tendo por objetivo garantir aos profissionais condições de atualizar e aprimorar os seus conhecimentos, qualificando cada vez mais a assistência prestada à população, bem como que a demanda no turno vespertino do serviço era bem menos dos que as demandas matutinas, e em que razão da alteração as vagas para o atendimento matutino foram ampliadas, no entanto que tratava-se de uma medida temporária como período de avaliação pela equipe de gestão, a fim de determinar a sua permanência ou não. Nota-se que a redução da carga horária para trinta duas horas semanais iniciou-se no mês de Novembro de 2016, permanecendo até o presente momento. Em visitas a algumas Unidades Básicas de Saúde, a redução do horário de funcionamento foi confirmada, inclusive, com a certificação nos autos de que o horário de funcionamento é de 08h00min às 12h00min, sendo estendido até às 13h00 apenas para vacinação, e não de 08h00min às 14h00 como havia informado o Secretário de Saúde. Ao ser ouvido em termo de declarações na Promotoria de Justiça de Saúde, o Secretário Municipal de Saúde, ratificou a redução do horário de funcionamento dos Postos de Saúde. No entanto, esclareceu, que tal atitude deveu-se ao escopo de atender a todas as categorias de servidores, eis que desde 2009, os médicos que atendem nas Unidades Básicas de Saúde possuem folga em um dia na semana. Ressaltou, ainda, que tal folga foi solicitado pelos enfermeiros das Unidades de Saúde Básicas do Município. Ato contínuo, o Secretário Municipal de Saúde, informou que a medida não visa reduzir gastos, mas atender a categoria de servidores, não havendo prejuízo à população. Ao contrário, a Superintendente de Atenção Básica, ratificou a redução do horário de funcionamento das Unidades de Saúde, mas esclareceu que a redução do atendimento até as 14 horas, não permite o acesso da população no turno vespertino, a consultas médicas, odontológicas, curativos e vacinas. Esclareceu, por último, que ao contrário do justificado pelo Secretário Municipal de Saúde que os servidores das Unidades Básicas de Saúde, em regra, estão tendo horário livre, após cumprirem a carga horária diária e que, de vez em quando, estão sendo chamados para participarem de repasses de informações sobre campanhas de vacinação e novos programas como "o atender melhor". Com isso, é evidente o transtorno e prejuízo para os pacientes



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DA BAHIA

Comarca de Juazeiro

1ª Vara da Fazenda Pública

Travessa Venezia, S/N, Alagadiço - CEP 48904-350, Fone: 74  
3611-7267, Juazeiro-BA - E-mail: a@a.com

a@a.com

servidos por aquelas unidades de saúde, além de sobrecarregar os Hospitais Públicos do Município de Juazeiro, único serviço de saúde que se manterá aberto no período vespertino para atender aos residentes nessas regiões, o que incorre em ilicitude principalmente porque o Município continuará (recebendo a verba correspondente ao custeio dos profissionais que atendiam naquelas unidades, não havendo portanto, redução salarial)

Requer seja deferido o Pedido de Antecipação de Tutela com concessão de Liminar (independente da manifestação em 72 horas), para determinar ao Município de Juazeiro cumprir a obrigação de fazer consistente em manter em pleno funcionamento, com todos os profissionais necessários, inclusive os médicos, todas as Unidades Básicas de Saúde/Unidade de Saúde da Família, nos mesmos horários e condições em que funcionavam e, com o mesmo atendimento de saúde que promoviam antes de novembro de 2016, ofertadas à comunidade, sob pena de multa diária a ser fixada contra a pessoa do Gestor Municipal de Saúde, tudo com base no art. 11 da Lei 7347/85 – LACP.

Juntou documentos de fls. 16 a 44.

Determinou-se a intimação do Município de Juazeiro, para que, no prazo de 72 horas, conforme artigo 2º da Lei n.º 8.437/92, se manifestasse acerca da antecipação de tutela ora pretendida.

Devidamente intimado, o Município em sua manifestação alegou que os argumentos levantados pelo órgão ministerial consistem na violação aos princípios da vedação de retrocesso social, eficiência, continuidade do serviço público e não cumprimento das finalidades para as quais as UBSs exigem. Ocorre, que o ato praticado encontra respaldo legal na Portaria nº 2.488, de 21 de outubro de 2011, do Ministério da Saúde. No tópico • especificidades da equipe de saúde da família• h, há a normatização que diz que são itens necessários à estratégia Saúde da Família• h: V - carga horária de 40 (quarenta) horas semanais para todos os profissionais de saúde membros da equipe de saúde da família. à exceção dos profissionais médicos, cuja jornada é descrita no próximo inciso. A jornada de 40 (quarenta) horas deve observar a necessidade de dedicação mínima de 32 (trinta e duas) horas da carga horária para atividades na equipe de saúde da família podendo, conforme decisão e prévia autorização do gestor, dedicar até 08 (oito) horas do total da carga horária para prestação de serviços na rede de urgência do município ou para atividades de especialização em saúde da família, residência multiprofissional e/ou de medicina de família e de comunidade, bem como atividades de educação permanente e apoio matricial. Conforme se depreende da mera leitura do dispositivo em questão, existe a possibilidade de o gestor reduzir a carga horária dos profissionais de enfermagem (desde que obedecido o mínimo de 32 horas semanais), a fim de que os mesmos se dediquem a atividades de educação permanente. Foi exatamente o que aconteceu. A educação permanente em saúde: • "configura uma 'pedagogia em ato', que deseja e opera pelo desenvolvimento de si e dos entornos de trabalho e atuação, estabelecendo tanto o contato emocionado com as informações como movimentos de transformação da realidade. Enfatizamos novamente: será "educação permanente em saúde" o ato de colocar o trabalho em análise, as práticas cotidianas em análise, as articulações formação-atenção gestão-participação em análise. Não é um processo didático-pedagógico, é um processo político-pedagógico; não se trata de conhecer mais e de maneira mais crítica e consciente, trata-se de mudar o cotidiano do trabalho na saúde e de colocar o cotidiano profissional em invenção viva (em equipe e com os usuários)". A própria portaria que embasou o ato praticado discorre acerca do tema e incentiva sua implementação, afirmando que a educação permanente em saúde, além da sua evidente dimensão pedagógica, deve ser



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DA BAHIA

Comarca de Juazeiro

1ª Vara da Fazenda Pública

Travessa Veneza, S/N, Alagadiço - CEP 48904-350, Fone: 74  
3611-7267, Juazeiro-BA - E-mail: a@a.com

a@a.com

encarada também como uma importante "estratégia de gestão", com grande potencial provocador de mudanças no cotidiano dos serviços, em sua micropolítica, bastante próximo dos efeitos concretos das práticas de saúde na vida dos usuários, e como um processo que se dá "no trabalho, pelo trabalho e para o trabalho". Nesse contexto é que se deu a prática do ato pelo Secretário de Saúde. Salienta, que o pleito ministerial acaba por misturar dois assuntos distintos: a redução da carga horária dos profissionais de enfermagem versus redução do horário de funcionamento das UBS's. Quanto ao primeiro, já foi demonstrado que ocorreu de maneira lícita. Já quanto ao segundo tópico, o gestor da saúde municipal reiterou a informação que as unidades deveriam funcionar das 07.30 às 14 horas e que se assim não está sendo feito, as medidas necessárias serão adotadas. Ademais, é preciso destacar que a redução no horário de funcionamento das UBS's também se deu da forma adequada. Foi informado pelo gestor (vide declarações constantes às fls. 20/21 dos autos) a baixa demanda dos usuários do serviço justificou a adoção da medida e que a prestação dos serviços de saúde foi adequada ao novo horário de funcionamento, de modo que não houve redução quantitativa de atendimentos. Aduz que, a maior expressão do princípio da eficiência na administração é fazer o máximo possível com o mínimo de recursos. No caso, reduziu-se o horário de funcionamento dos postos de atendimento em duas horas sem que o número de atendimentos fosse reduzido, o que deixa claro que não houve afronta ao aludido princípio. O argumento de que haverá sobrecarga nos outros hospitais municipais também não deve prosperar, tendo em vista que, conforme informado pelo gestor, os poucos casos que apareciam nas UBS's no período da tarde necessitavam, na verdade, casos de urgência que precisavam ser encaminhados para outros centros de atendimento (a exemplo da UPA). Desse modo, se não houve redução quantitativa dos atendimentos, também não há que se falar em efeito cliquet; salienta ainda, inclusive, que o ônus de provar substancialmente que a prestação dos serviços de saúde foi afetada com as mudanças ocorridas é do órgão ministerial. Todavia, os argumentos lançados limitam-se a uma análise de impactos em abstrato; em nenhum momento foram apresentados números que comprovem redução na quantidade de atendimentos atribuíveis à redução da carga horária dos profissionais de enfermagem ou à redução do horário de funcionamento das UBS's. Ao alterar o horário de funcionamento, o Secretário de Saúde apenas exerceu suas atribuições delineadas na própria Portaria nº 2.488, de 21 de outubro de 2011, do Ministério da Saúde, quais sejam: Compete às Secretarias Municipais de Saúde e ao Distrito Federal: V - organizar, executar e gerenciar os serviços e ações de Atenção Básica, de forma universal, dentro do seu território, incluindo as unidades próprias e as cedidas pelo estado e pela União; VIII - Desenvolver ações e articular instituições para formação e garantia de educação permanente aos profissionais de saúde das equipes de Atenção Básica e das equipes de saúde da família; Por tudo quanto já exposto, resta claro que os atos em questão foram praticados legitimamente e estão de acordo com o ordenamento vigente, como pura expressão das suas funções administrativas do gestor da saúde deste ente. A concessão do pleito antecipatório significará, nesse caso, indevida intromissão do Poder Judiciário nas atribuições do Executivo Municipal, ferindo frontalmente a repartição de poderes. Não deve, portanto, ocorrer a concessão da tutela antecipada pleiteada pelo Ministério Público, tendo em vista que não há *fumus boni iuris* nos argumentos levantados pelo parquet.

**É o relatório. DECIDO.**

A Lei 1.764/2003, Código Municipal de Saúde, estabelece no seu Art. 4º que "Ao Município, de acordo com sua competência constitucional e legal, incumbe: I - I -



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DA BAHIA

Comarca de Juazeiro

1ª Vara da Fazenda Pública

Travessa Veneza, S/N, Alagadiço - CEP 48904-350, Fone: 74  
3611-7267, Juazeiro-BA - E-mail: a@a.com

a@a.com

**planejar, organizar, controlar e avaliar as ações e os serviços de saúde;**

No Art. 11 da mencionada norma está consignado que:

“**Art. 11.** Será assegurado o caráter democrático da gestão administrativa do Sistema Municipal de Saúde, por meio da participação direta da comunidade, em especial de usuários de serviços de saúde e de profissionais que os executam ou de suas entidades representativas, a qual atuará no estabelecimento de diretrizes da política municipal de saúde e na fiscalização e controle da execução de suas ações.

**Parágrafo Único.** A participação comunitária referida no “caput” deste artigo far-se-á:

I - por intermédio de representação paritária no Conselho Municipal de Saúde, na forma da legislação pertinente;

II - no acesso à Conferência Municipal de Saúde.”

Assiste razão ao Ministério Público quando vem questionar o não cumprimento das finalidades das UBS's, em razão do reajuste do horário.

É bem verdade que o Município de Juazeiro incumbe planejar, organizar, controlar e avaliar as ações e os serviços de saúde, porém erra em não assegurar aos cidadãos caráter democrático da gestão administrativa do Sistema Municipal de Saúde, por meio da participação direta da comunidade, nos termos do Art. 11, PU, do Código Municipal de Saúde.

Na realidade o Município unilateralmente impôs aos usuários das unidades um horário sem que houvesse a participação dos mesmos nessa mudança.

Com relação a Portaria nº 2.488/2011 do Ministério da Saúde sobre o assunto, mas especificamente sobre as justificativas apresentadas pelo Secretário Municipal de Saúde contida no inciso V, anexo 1, da retrocitada Portaria, esta diz o seguinte:

**“DAS RESPONSABILIDADES**

São responsabilidades comuns a todas as esferas de governo: (...) V - estabelecer, nos respectivos Planos de Saúde, prioridades, estratégias e metas para a organização da Atenção Básica;...”

**“ESPECIFICIDADES DA EQUIPE DE SAÚDE DA FAMÍLIA**

São itens necessários à estratégia Saúde da Família: (...) V - carga horária de 40 (quarenta) horas semanais para todos os profissionais de saúde membros da equipe de saúde da família, à exceção dos profissionais médicos, cuja jornada é descrita no próximo inciso. A jornada de 40 (quarenta) horas deve observar a necessidade de dedicação mínima de 32 (trinta e duas) horas da carga horária para atividades na equipe de saúde da família podendo, conforme decisão e prévia autorização do gestor, dedicar até 08 (oito) horas do total da carga horária para prestação de serviços na rede de urgência do município ou para atividades de especialização em saúde da família, residência multiprofissional e/ou de medicina de família e de comunidade, bem como atividades de educação permanente e apoio matricial.”

A portaria estabelece 40 (quarenta) horas semanais para todos os profissionais de saúde membros da equipe de saúde família, à exceção dos médicos, ou seja, aqui já dá para ver que todos os profissionais, à exceção dos médicos devem trabalhar 8 horas por dia, durante os cinco dias da semana.

A jornada especificada na portaria não foi para reduzir o seu funcionamento à 6 horas diárias, cinco dias por semana, o que daria 30 horas, diferentemente do que estabelece a norma em questão. A portaria disciplina a jornada de 40 horas e a necessidade de dedicação mínima de 32 (trinta e duas) horas da carga horária para atividades na equipe de saúde da família podendo, conforme decisão e prévia autorização do gestor, dedicar até 08 (oito) horas do total da carga horária para prestação de serviços na rede de urgência do município ou para



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DA BAHIA

Comarca de Juazeiro

1ª Vara da Fazenda Pública

Travessa Veneza, S/N, Alagadiço - CEP 48904-350, Fone: 74

3611-7267, Juazeiro-BA - E-mail: a@a.com

a@a.com

atividades de especialização em saúde da família, residência multiprofissional e/ou de medicina de família e de comunidade, bem como atividades de educação permanente e apoio matricial. Assim o funcionamento da UBS que abrange todas as atividades de saúde e inclusive de família em suas diversas modalidades, deve ser integral.

A Prefeitura Municipal de Juazeiro lançou o Programa "ATENDER MELHOR". Segundo o Programa "Aqui em Juá tem! CUIDAR DAS PESSOAS É OFERECER UM ATENDIMENTO DE QUALIDADE É A NOSSA MISSÃO"

Com efeito, mostra-se bastante contraditório que este programa que visa atender melhor e cuidar das pessoas, promova a redução do horário de atendimento das UBS's, funcionando apenas seis horas, deixando a população que necessita do serviço no horário vespertino em flagrante prejuízo.

A própria Portaria estabelece dentro das Especificidades da equipe de saúde da família, que "O processo de trabalho, a combinação das jornadas de trabalho dos profissionais das equipes e os horários e dias de funcionamento das UBS devem ser organizados de modo que garantam o maior acesso possível, o vínculo entre usuários e profissionais, a continuidade, coordenação e longitudinalidade do cuidado." Deste modo, restringir o acesso dos cidadãos aos serviços das UBS somente no turno da manhã, mostra-se desarrazoado, pois causa evidente prejuízo aos cidadãos que precisam do serviço de saúde e que, por algum motivo, não podem dispor do mesmo no horário vespertino.

Cumpra ressaltar ainda que o art. 197 da Constituição Federal qualifica como de relevância pública as ações e os serviços de saúde. Tal dispositivo possui o evidente propósito de realçar, ainda mais, o caráter de essencialidade do direito fundamental à saúde na nova ordem constitucional, porquanto todo serviço instituído para concretizar um direito fundamental ostenta o caráter de relevância pública, independentemente de ser prestado diretamente pelo Estado ou por meio de entes privados.

É patente, pois, o dever do Município, do Estado genericamente falando, de disponibilizar os recursos necessários para que o direito subjetivo dos indivíduos à saúde, tratado extensivamente pela Constituição Federal, seja levado a efeito. Mas a prestação desse serviço público essencial deve se dar de modo imediato, importa não olvidar, sem que seja admitida qualquer espécie de escusa ou justificativa e, ainda, de maneira perfeita e acabada, conforme se depreende do artigo 198 da Constituição Federal, que estabelece, entre as diretrizes dos serviços públicos de saúde, o seu atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, in verbis:

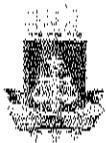
**"Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes: (...) II - atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais;"**

Por fim a Lei 8.080/90, regulamentadora dos dispositivos constitucionais referentes ao direito à saúde e do SUS, ressalta os valores primordiais que a saúde ostenta no ordenamento jurídico brasileiro, dispõe no seu artigo 7º, o seguinte:

**"Art. 7º. (...):**

**I - universalidade de acesso aos serviços de saúde em todos os níveis de assistência;**

**II - integralidade de assistência, entendida como um conjunto articulado e contínuo de serviços preventivos e curativos, individuais e coletivos, exigidos para cada caso em todos os níveis de complexidade do sistema;**



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DA BAHIA

Comarca de Juazeiro

1ª Vara da Fazenda Pública

Travessa Veneza, S/N, Alagadiço - CEP 48904-350, Fone: 74

3611-7267, Juazeiro-BA - E-mail: a@a.com

a@a.com

(...)

**VI – divulgação de informações quanto ao potencial dos serviços de saúde e a sua utilização pelo usuário;**

(...)

(...)

**XII – capacidade de resolução dos serviços em todos os níveis de assistência;”**

Ao negligenciar o cumprimento da obrigação normativa de garantir o funcionamento eficiente dos serviços essenciais à prestação de assistência à saúde da população usuária do SUS, através da presença dos profissionais de saúde em seus locais de trabalho, durante o horário normal de expediente, o Aclionado põe em evidente perigo a vida dessas pessoas, incorrendo em conduta manifestamente ilícita, violando todas as normas relativas ao direito à saúde e à vida.

Ante o exposto, e, presentes os elementos para a concessão da tutela vindicada, determino ao Município de Juazeiro e ao Prefeito Municipal que cumpram a obrigação de fazer consistente em manter em pleno funcionamento, com todos os profissionais necessários, inclusive os médicos, todas as Unidades Básicas de Saúde/Unidade de Saúde da Família, nos mesmos horários e condições em que funcionavam, e, com o mesmo atendimento de saúde que promoviam antes de novembro de 2016, sob pena de crime de desobediência e de responsabilidade e multa diária no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), limitando o seu valor a R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais) a ser revertida em favor de casas assistenciais locais.

**Intime-se pessoalmente o Prefeito Municipal** para conhecimento e devidos fins.

Cite-se o Município de Juazeiro-BA, na pessoa de um dos seus procuradores.

Dê-se ciência mediante **intimação pessoal** dessa decisão ao Secretário Municipal de Saúde e ao Conselho Municipal de Saúde, na pessoa do seu Presidente **Roque Marques Carneiro**, podendo ser encontrados na própria Secretaria Municipal de Saúde do Município de Juazeiro.

Sem custas por ser o autor isento na forma da lei.

P. Cumpra-se com prioridade. **Serviço essencial.**

Juazeiro(BA), 06 de junho de 2017.

Jose Goes Silva Filho  
Juiz de Direito