



137ª Promotoria de Justiça de Fortaleza - Defesa da Saúde Pública
Centro de Apoio Operacional da Saúde - CAOSAÚDE

Classe do Processo: Procedimento Administrativo. Nº 09.2018.00000142-5

RECOMENDAÇÃO Nº 0001/2024/137ªPmJFOR

EMENTA: RECOMENDA AO PREFEITO DO MUNICÍPIO DE FORTALEZA, AO SECRETÁRIO DE SAÚDE DE FORTALEZA E AO SUPERINTENDENTE DO INSTITUTO DR. JOSÉ FROTA (IJF) QUE ADOTEM, URGENTEMENTE, TODAS AS PROVIDÊNCIAS NECESSÁRIAS PARA A SOLUÇÃO DA PROBLEMÁTICA DO SUBDIMENSIONAMENTO DA EQUIPE DE ENFERMAGEM DO IJF, COM APRESENTAÇÃO DE PLANO DE AÇÃO, COM MEDIDAS A SEREM ADOTADAS A CURTO, MÉDIO E LONGO PRAZO, E RESPECTIVOS PRAZOS DE CUMPRIMENTO DE CADA UMA DELAS, NO ÂMBITO DE SUAS ATRIBUIÇÕES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS.

O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO CEARÁ, por intermédio da 137ª Promotoria de Justiça de Fortaleza - Defesa da Saúde Pública, e do CAOSAÚDE, pelas Promotoras de Justiça que subscrevem, no uso de suas atribuições previstas na Constituição Federal, Lei Estadual nº 13.195/2002 e Lei Federal nº 8.625/93, formula a presente RECOMENDAÇÃO ao Prefeito Municipal de Fortaleza, ao Secretário de Saúde de Fortaleza e ao Superintendente do Instituto Doutor José Frota (IJF), nos seguintes termos:

CONSIDERANDO que o Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (CF/88, art. 127);

CONSIDERANDO que é função institucional do Ministério Público zelar pelo efetivo respeito dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição Federal, em especial, aos relativos à saúde (art. 197, da CF/88), promovendo todas as medidas necessárias a sua garantia (art. 129, inciso II, da CF/88);

CONSIDERANDO que, a teor do art. 27, parágrafo único, inciso IV, da Lei Federal 8.625/93, Lei Orgânica Nacional do Ministério Público (LONMP), cabe ao Ministério Público exercer a defesa dos direitos assegurados nas Constituições Federal e Estadual, sempre que se cuidar de garantir-lhes o respeito pelos poderes estaduais ou municipais e, no exercício dessas atribuições, promover Ações Cíveis Públicas, Inquéritos Cíveis, Procedimentos Administrativos, Recomendações dirigidas a órgãos e entidades, requisitando ao destinatário sua divulgação adequada e imediata, assim como resposta por



137ª Promotoria de Justiça de Fortaleza - Defesa da Saúde Pública
Centro de Apoio Operacional da Saúde - CAOSAÚDE

escrito;

CONSIDERANDO que a saúde é direito de todos e dever do Estado, nos termos do art. 196 da Constituição Federal;

CONSIDERANDO que o Instituto José Frota é um Hospital de grande porte, sendo o maior hospital de rede de assistência da Prefeitura de Fortaleza, integrado ao Sistema único de Saúde (SUS). Além disso, é uma unidade de Nível Terciário, de referência regional no socorro às vítimas de traumas de alta complexidade, lesões vasculares graves, queimaduras e intoxicações agudas;

CONSIDERANDO que chegou ao conhecimento desta Especializada através do relatório de visita institucional nº 0006/2023/137ªPmJFOR, elaborado pela Assessoria Psicossocial da 137ª PJF, trazendo à tona a situação de subdimensionamento das escalas de enfermagem do Instituto Doutor José Frota (IJF), conforme fls. 925/927, apontando que “o desfalque de profissionais de enfermagem, além de elevado estresse dos servidores e consequente adoecimento de muitos deles, tem ocasionado um evidente prejuízo na assistência aos pacientes, gerando um clima de insatisfação e até de insegurança, segundo vários relatos obtidos”;

CONSIDERANDO que a carência de profissionais de enfermagem no hospital também trouxe a preocupação quanto ao possível cancelamento de diversas cirurgias eletivas, conforme apontado em relatório da Assessoria Psicossocial, informação esta que estaria sendo averiguada pelo COREN;

CONSIDERANDO que o COREN encaminhou o relatório constante às fls. 955/965, por meio do qual afirma que **foi verificado *in loco* alguns setores do hospital com subdimensionamento dos profissionais de enfermagem, principalmente nível médio da enfermagem**, onde foi observado setores com metade dos profissionais escalados em alguns plantões, ocasionando possíveis riscos e danos aos pacientes por não terem uma assistência adequada, **sendo verificado que a maior parte dos setores atua com metade dos técnicos e auxiliares e enfermagem prevista, por não ter o hospital reserva técnica para cobrir as ausências**;

CONSIDERANDO que o COREN apontou que o subdimensionamento de profissionais de enfermagem no IJF passa por uma situação crítica, e um índice de absenteísmo importante em razão da exaustiva carga de trabalho, observando que a realização dos concursos públicos não chegou a ser suficiente para dotar a instituição de um quadro de profissionais da enfermagem satisfatório à necessidade dos pacientes e à cobertura de ausências dos funcionários, não contando a autarquia com vinculação a nenhuma cooperativa de profissionais de enfermagem;

CONSIDERANDO que o COREN ressaltou que, mesmo com a convocação de profissionais do último concurso, não foi suficiente para cobrir a necessidade de profissionais enfermeiros e técnicos de enfermagem que o IJF possui,



137ª Promotoria de Justiça de Fortaleza - Defesa da Saúde Pública
Centro de Apoio Operacional da Saúde - CAOSAÚDE

não havendo cadastro de reserva do concurso público para o cargo de técnico de enfermagem;

CONSIDERANDO que o COREN observou que os pagamentos de plantões extras e suplementação de carga horária não tem sido atrativo para os enfermeiros, que precisam ter interesse em aderir a esses instrumentos;

CONSIDERANDO que o dimensionamento dos profissionais de Enfermagem é um instrumento para garantir a segurança e a qualidade da assistência ao paciente;

CONSIDERANDO a regulamentação prevista na Lei nº 7.498/1986, c/c Decreto nº 94.406/1987 e Resolução COFEN nº 527/2016, as quais disciplinam a matéria, e estabelecem que é de responsabilidade da instituição manter o número adequado de profissionais para uma assistência devida, livre de riscos e danos aos pacientes;

CONSIDERANDO que o próprio departamento de enfermagem do hospital já comunicou à superintendência da instituição sobre a situação de subdimensionamento, pedindo com brevidade uma resolutividade a curto, a médio e a longo prazo para garantir uma assistência de qualidade aos pacientes do hospital;

CONSIDERANDO que o relatório do COREN salienta que é preciso manter condições adequadas de trabalho para garantir uma assistência segura ao paciente, bem como que tem que ser avaliada a saúde física e mental dos profissionais quando estes exercem uma sobrecarga de trabalho, o que pode gerar riscos e danos à saúde dos pacientes, fazendo-se necessária uma política pública de ações;

CONSIDERANDO que o IJF manifestou-se informando que “(...) foi solicitada pela Diretoria de Enfermagem – DIENF/IJF e Superintendência a abertura de edital para realização de concurso público a fim de corrigir o dimensionamento de técnicos de enfermagem, uma vez que foi convocado todo o cadastro reserva do concurso previsto no edital n.º 98/2016” bem como que “(...) foi solicitada a convocação de enfermeiros do concurso previsto no edital n.º 23/2020, vigente até dezembro de 2024, que ainda possui cadastro reserva com 418 (quatrocentos e dezoito) classificados”;

CONSIDERANDO que respondendo à requisição do Ministério Público, o o IJF informou a esta Especializada **que “atualmente há um déficit de 128 (cento e vinte e oito) enfermeiros e 235 (duzentos e trinta e cinco) técnicos de enfermagem, sem contabilizar afastamentos médicos, absenteísmo e aposentadoria”** bem como que, em relação à suplementação de carga horária, foi comunicada a renovação da portaria pelo IJF, a partir de 28 de dezembro de 2023, sem limite de tempo, e que, em relação ao valor do plantão extra da equipe de enfermagem, foi encaminhado à SEPOG processo administrativo requerendo revisão de valores, bem como adicional de feriado;



137ª Promotoria de Justiça de Fortaleza - Defesa da Saúde Pública
Centro de Apoio Operacional da Saúde - CAOSAÚDE

CONSIDERANDO as evidências de que o subdimensionamento de profissionais de enfermagem (enfermeiros, técnicos de enfermagem e auxiliares) vem prejudicando a prestação de uma assistência com qualidade e segurança aos pacientes que estão internados no Instituto Dr. José Frota – IJF;

CONSIDERANDO por sua vez que o direito à saúde foi referendado pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 como um direito fundamental, de natureza indiscutivelmente indisponível, inserido no rol de direitos sociais amplamente tratados em seu art. 6º;

CONSIDERANDO que, ao se dedicar ao tema em seção específica (Seção II, do Capítulo II, do Título VIII), estatuiu inclusive a Carta Maior, em seu art. 196, que “*a saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação*”;

CONSIDERANDO a Portaria de Consolidação MS nº 01/2017, editada pelo Ministério da Saúde, que dispõe sobre os direitos e deveres dos usuários da saúde em seus arts. 2º, 3º e 4º, dentre eles: toda pessoa tem direito ao acesso a bens e serviços ordenados e organizados para garantia da promoção, prevenção, proteção, tratamento e recuperação da saúde (...); toda pessoa tem direito ao tratamento adequado e no tempo certo para resolver o seu problema de saúde. (...) **é direito da pessoa ter atendimento adequado, com qualidade, no tempo certo** e com garantia de continuidade do tratamento; (...) toda pessoa tem direito ao atendimento humanizado e acolhedor, realizado por profissionais qualificados, em ambiente limpo, confortável e acessível a todos; (**grifos nossos**)

CONSIDERANDO que as ações e serviços de saúde, de qualquer natureza, eletivos ou de urgência e emergência, não podem ser paralisados ou interrompidos em prejuízo da população;

CONSIDERANDO que o artigo 7º, II, da LOS, estabelece como diretriz do SUS a “*integralidade de assistência, entendida como conjunto articulado e contínuo das ações e serviços preventivos e curativos, individuais e coletivos, exigidos para cada caso em todos os níveis de complexidade do sistema*”;

CONSIDERANDO, ainda nesse sentido, o princípio da continuidade dos serviços públicos essenciais, especificado no art. 22 da Lei n.º 8.078/90, segundo o qual “Os órgãos públicos, por si ou suas empresas, concessionárias, permissionárias ou sob qualquer outra forma de empreendimento, são obrigados a fornecer serviços adequados, eficientes, seguros e, quanto aos essenciais, contínuos”;

CONSIDERANDO que, de acordo com a doutrina de Celso Antonio Bandeira



137ª Promotoria de Justiça de Fortaleza - Defesa da Saúde Pública
Centro de Apoio Operacional da Saúde - CAOSAÚDE

de Melo¹, a atividade administrativa é subordinada à lei e está submetida a princípios, dentre eles ao da obrigatoriedade do desempenho de atividade pública:

"O princípio da obrigatoriedade do desempenho da atividade pública traduz a situação de 'dever' em que se encontra a Administração – direta ou indireta - em face da lei. O interesse público, fixado por via legal, não está à disposição da vontade do administrador, sujeito à vontade deste; pelo contrário, apresenta-se para ele sob a forma de um comando. Por isso mesmo a prossecução das finalidades assinaladas, longe de ser um 'problema pessoal' da Administração, impõe-se como uma obrigação indiscutível. Como a atividade administrativa é de caráter serviente, coloca-se uma situação coativa: o interesse público, tal como foi fixado, tem que ser perseguido, uma vez que a lei assim determinou";

CONSIDERANDO a valiosa lição de José dos Santos Carvalho Filho², acerca do **Poder-Dever de Agir** dos Administradores Públicos:

"Quando um poder jurídico é conferido a alguém, pode ele ser exercitado ou não, já que se trata de mera faculdade de agir. Essa, a regra geral. Seu fundamento está na circunstância de que o exercício ou não do poder acarreta reflexos na esfera jurídica do próprio titular.

O mesmo não se passa no âmbito do direito público. Os poderes administrativos são outorgados aos agentes do Poder Público para lhes permitir atuação voltada aos interesses da coletividade.

Sendo assim, deles emanam duas ordens de consequência:

são eles irrenunciáveis; e

devem ser obrigatoriamente exercidos pelos titulares.

Desse modo, as prerrogativas públicas, ao mesmo tempo em que constituem poderes para o administrador público, impõem-lhe o seu exercício e lhe vedam a inércia, porque o reflexo desta atinge, em última instância, a coletividade, esta a real destinatária de tais poderes.

(...)

Corolário importante do poder-dever de agir é a situação de ilegitimidade de que se reveste a inércia do administrador: na medida em que lhe incumbe conduta comissiva, a omissão (conduta omissiva) haverá de configurar-se como ilegal. Desse modo, o administrado tem o direito subjetivo de exigir do administrador omissor a conduta comissiva imposta na lei, quer na via administrativa, o que poderá fazer pelo exercício do direito de petição (art. 5º, XXXIV, "a", da CF), quer na via judicial, formulando na ação pedido de natureza condenatória de obrigação de fazer (ou, para outros, pedido mandamental).

(...)

Ilegais, desse modo, serão as omissões específicas, ou seja, aquelas que estiverem ocorrendo mesmo diante de expressa imposição legal no sentido do facere administrativo em prazo determinado, ou ainda quando, mesmo sem prazo fixado, a Administração permanece omissa em período superior ao aceitável dentro de padrões normais de tolerância ou razoabilidade. Da mesma forma, não incide a teoria da reserva do possível para a garantia de direitos fundamentais ou prioritários, como, por exemplo, o acesso a deficientes. Em tais hipóteses, assegura-se ao interessado

¹ Bandeira de Mello, Celso Antonio - Curso de Direito Administrativo- 23ª Edição – 2006 (pg 72 a 78)

² Carvalho Filho, José dos Santos - Manual de Direito Administrativo / José dos Santos Carvalho Filho. – 33. ed. – São Paulo: Atlas, 2019.



137ª Promotoria de Justiça de Fortaleza - Defesa da Saúde Pública
Centro de Apoio Operacional da Saúde - CAOSAÚDE

exigir da autoridade omissa conduta positiva – originária, pois, do poder-dever de agir atribuído aos administradores públicos. Em caso de resistência, é assegurado ao interessado o recurso à via judicial, na qual poderá postular seja o omissor condenado ao cumprimento de obrigação de fazer, no caso, a de adotar conduta positiva, inclusive para o fim de praticar o ato administrativo de sua competência.

(...)

Quanto ao agente omissor, poderá ele ser responsabilizado civil, penal ou administrativamente, conforme o tipo de inércia a ele atribuído. Pode, inclusive, ser punido por desídia no respectivo estatuto funcional, ou, ainda, ser responsabilizado por conduta qualificada como improbidade administrativa. Caso da omissão administrativa sobrevenham danos para terceiros, têm estes ação indenizatória em face da pessoa administrativa a que pertencer o servidor inerte, respondendo este em ação regressiva perante aquela (art. 37, § 6º, CF).”

CONSIDERANDO a imprescindibilidade de se obter do Prefeito Municipal de Fortaleza, do Secretário de Saúde de Fortaleza e do Superintendente do Instituto Doutor José Frota (IJF), a adoção de medidas concretas para SOLUCIONAR o grave problema de subdimensionamento da equipe de enfermagem do Instituto Doutor José Frota (IJF) com o fim de prestar uma assistência de qualidade e segura aos pacientes do nosocômio citado;

RESOLVE RECOMENDAR AO PREFEITO DO MUNICÍPIO DE FORTALEZA, AO SECRETÁRIO DE SAÚDE DE FORTALEZA E AO SUPERINTENDENTE DO INSTITUTO DR. JOSÉ FROTA a adoção de providências para suprir a carência dos profissionais de enfermagem, provendo as equipes de enfermagem do Instituto José Forta-IJF (enfermeiros, técnicos de enfermagem e auxiliares) com a quantidade de profissionais recomendada pelas normas técnicas de segurança ao paciente internado, visando solucionar a situação do subdimensionamento destes profissionais no Instituto Dr. José Frota – IJF, a fim de evitar prejuízos à população que busca os serviços de saúde prestados pelo Hospital, e garantindo assistência ao usuário da saúde pública com qualidade e segurança no nosocômio citado. Deve, para tanto, ser apresentado ao Ministério Público, no prazo de 20 (vinte) dias, PLANO DE AÇÃO, o qual deverá contemplar medidas para solucionar a grave situação da carência da enfermagem do IJF, com medidas insculpidas em cronograma, a serem cumpridas a curto 3 (meses), médio (6 meses) e longo prazo (18 meses), com os respectivos prazos de implementação de cada uma delas, além de envio de relatório trimestral a esta Promotoria acerca da situação ora tratada.

Na forma do artigo 27, parágrafo único, inciso IV da Lei nº 8.625/93, REQUISITA-SE à V. Exa, que, no prazo de 20 (vinte) dias, seja encaminhada a esta Especializada resposta sobre a aceitação e adoção das medidas para cumprimento desta RECOMENDAÇÃO;

Ressalte-se, ainda, que o descumprimento injustificado a esta recomendação



137ª Promotoria de Justiça de Fortaleza - Defesa da Saúde Pública
Centro de Apoio Operacional da Saúde - CAOSAÚDE

poderá acarretar a adoção de todas as medidas administrativas e/ou judiciais cabíveis.

Deixo de dar ciência ao CAOSAÚDE diante da expedição da Resolução 106/2022 – OECPJ, a qual revogou o art. 20, § 8º da Resolução nº 036/2016 do Órgão Especial do Colégio de Procuradores de Justiça. **Providencie-se a publicação da presente RECOMENDAÇÃO. Encaminhe-se a presente recomendação ao COREN-CE para ciência.**

Exp. Nec.

Fortaleza, 16 de janeiro de 2024.

Ana Cláudia Uchoa de Albuquerque Carneiro
Promotora de Justiça

137ª Promotoria de Justiça de Fortaleza - Defesa da Saúde Pública
Assinado por certificação digital

Ana Karine Serra Leopércio
Promotora de Justiça
Coordenadora do Centro de Apoio Operacional da Saúde – CAOSAÚDE
Assinado por certificação digital