



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Distrito Federal
20ª Vara Federal Cível da SJDF

SENTENÇA TIPO "A"

PROCESSO: 1014571-80.2017.4.01.3400

CLASSE: AÇÃO CIVIL COLETIVA (63)

AUTOR: FEDERACAO NACIONAL DOS ESTABELECIMENTOS DE SERV SAUDE, SINDICATO DOS ESTABELECIMENTOS DE SERV SAUDE DO E DO PA, SINDICATO HOSPITAIS CLIN C SAUDE LB PESQ AN CLIN EST PE, SIND ESTABELECIMENTOS SERVICOS SAUDE SUL EST ESP SANTO, SINDICATO BRASILIENSE DE HOSP CASAS DE SAUDE E CLINICAS

Advogados do(a) AUTOR: FRANCIMEIRE HERMOSINA DE BRITO - DF37576, MARCOS VINICIUS BARROS OTTONI - DF16785, MARCUS FLAVIO HORTA CALDEIRA - DF13418, RENATO LOBO GUIMARAES - DF14517

RÉU: CONSELHO FEDERAL DE ENFERMAGEM COFEN

Advogados do(a) RÉU: FABIO BROILO PAGANELLA - DF11842, BRUNO SAMPAIO DA COSTA - RJ102299

S E N T E N Ç A

Trata-se de ação civil pública ajuizada pela **FEDERAÇÃO NACIONAL DOS ESTABELECIMENTOS DE SERVIÇOS DE SAÚDE – FENAESS E OUTROS**, contra o **CONSELHO FEDERAL DE ENFERMAGEM – COFEN**, visando anular a Resolução nº 543, de 08 de maio de 2017, que estabeleceu quantitativo mínimo de profissionais de enfermagem que devem atuar dentro dos hospitais e unidades de saúde, bem como as sanções impostas com base no referido ato normativo.

Alega que o COFEN, ao estabelecer parâmetros mínimos para dimensionar o quantitativo de profissionais das diferentes categorias de enfermagem para os serviços/locais em que são realizadas as atividades de enfermagem, extrapolou os limites previstos no art. 8º da Lei nº 5.905/1973, que regulamenta o exercício das profissões destas áreas.

Entende que *“somente é permitido ao REQUERIDO a prática fiscalizatória quanto aos profissionais de Enfermagem, não aos hospitais ou estabelecimentos de serviços de saúde, onde mantém as suas atividades, que já possuem vinculação à outra Autarquia fiscalizatória, os Conselhos Regionais de Medicina, por força da disposição da Lei nº 3.628/1957” (fl. 17), ou seja, dos Conselhos Regionais de Medicina*

Procuração e documentos às fls. 34/303.



Custas recolhidas (fl. 163).

Devidamente citado, o Conselho Federal de Enfermagem apresentou contestação às fls. 312/345, com documentos (fls. 347/1.458), na qual aduz, preliminarmente, a ilegitimidade ativa dos autores.

No mérito, esclarece que editou a Resolução nº 543/2017 com o objetivo de estabelecer parâmetros para o dimensionamento quantitativo de profissionais de enfermagem nos Hospitais e demais Instituições de Saúde, considerando a desproporcionalidade existente entre a demanda e a quantidade de profissionais da área disponíveis para realizar o atendimento já que "*O quadro reduzido e inadequado de profissionais de enfermagem acarreta transtornos diversos, para o próprio profissional e principalmente para a vida do paciente*" (fl. 320).

O pedido de liminar foi indeferido às fls. 1.460/1.462.

Às fls. 1.467/1.470, com documentos (fls. 1.472/9.952), os autores pugnaram pela devolução do prazo para se manifestar sobre a decisão de fls. 1.460/1.462.

O pedido foi deferido à fl. 9.953.

Os autores noticiam a interposição de Agravo de Instrumento às fls. 9.959/9.981).

Réplica às fls. 9.984/9.993.

O MPF pugnou pela procedência do pedido (fls. 9.996/10003).

O réu apresentou alegações finais às fls. 10005/10039.

É o relatório.

DECIDO.

A Lei nº 5.905/73, que dispõe sobre a criação dos Conselhos Federal de Enfermagem e dos Conselhos Regionais de Enfermagem (art. 1º) não confere ao COFEN e, tampouco, delega à autarquia competência para estabelecer quantitativo mínimo de profissionais de saúde que deve compor o quadro de servidores que devem atuar nas unidades de saúde. A, propósito, no seu art. 2º dispõe que "O Conselho Federal e os Conselhos Regionais são órgãos disciplinadores do exercício da profissão de enfermeiro e das demais profissões compreendidas nos serviços de Enfermagem."

Portanto, o fato de caber ao COFEN, disciplinar o exercício da profissão não significa que essa atribuição comporta a tarefa de estabelecer quantitativo de profissionais a atuar nos nosocômios e outros estabelecimentos de saúde. A simples leitura do art. 8º, que fixa a competência do COFEN, não deixa margem à dúvida. Confira-se:

Art. 8º – Compete ao Conselho Federal:

I – aprovar seu regimento interno e os dos Conselhos Regionais;

II – instalar os Conselhos Regionais;

III – elaborar o Código de Deontologia de Enfermagem e alterá-lo, quando necessário, ouvidos os Conselhos Regionais;



- IV – baixar provimentos e expedir instruções, para uniformidade de procedimento e bom funcionamento dos Conselhos Regionais;
- V – dirimir as dúvidas suscitadas pelos Conselhos Regionais;
- VI – apreciar, em grau de recursos, as decisões dos Conselhos Regionais;
- VII – instituir o modelo das carteiras profissionais de identidade e as insígnias da profissão;
- VIII – homologar, suprir ou anular atos dos Conselhos Regionais;
- IX – aprovar anualmente as contas e a proposta orçamentária da autarquia, remetendo-as aos órgãos competentes;
- X – promover estudos e campanhas para aperfeiçoamento profissional;
- XI – publicar relatórios anuais de seus trabalhos;
- XII – convocar e realizar as eleições para sua diretoria;
- XIII – exercer as demais atribuições que lhe forem conferidas por lei.”

De igual modo, a Lei 7.498/86, que regulamenta o exercício da enfermagem, ao dispor no seu art. 2º que A Enfermagem e suas atividades Auxiliares somente podem ser exercidas por pessoas legalmente habilitadas e inscritas no Conselho Regional de Enfermagem com jurisdição na área onde ocorre o exercício," não faz qualquer menção ao número mínimo de profissionais que deve trabalhar em uma unidade de saúde, assim como não o faz em nenhum dos outros dispositivos. Não se pode pretender que o art. 3º, ao estabelecer que o "planejamento e a programação das instituições e serviços de saúde incluem planejamento e programação de enfermagem" contém implícita autorização para o COFEN fixar quantitativos mínimos para atuação nas casas de saúde.

De tal sorte, entendo que diante da ausência previsão legal não cabe ao COFEN, por meio de Resolução, impor aos estabelecimentos de saúde a ampliação do quadro de profissionais de enfermagem.

No mais, adoto como razão de decidir o bem lançado parecer da i. representante do Parquet Drª Ana Paula Coutinho de Barcelos Moreira, que fica fazendo parte integrante dessa sentença.

"É forçoso concluir, portanto, que apesar de sua relevante competência fiscalizadora e de sua argumentação no sentido de que seu objetivo é fazer valer os direitos de pacientes e de profissionais de enfermagem, a exigência feita pelo Conselho Federal de Enfermagem não pode ser imposta a terceiros. Isso porque, em não havendo fundamento legal que imponha um número mínimo de profissionais em unidades de saúde, a exigência do COFEN ofende o princípio da legalidade, pois, a teor do art. 5º, II, da CF, "ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei" e, a teor do art. 197 da CF, cabe ao Poder Público dispor, nos termos da lei, sobre a regulamentação, fiscalização e controle das ações e serviços de saúde.

Nesse sentido é a jurisprudência:

DIREITO ADMINISTRATIVO. CONSELHO REGIONAL DE ENFERMAGEM. OBRIGAÇÃO DE CONTRATAÇÃO DE PROFISSIONAL ENFERMEIRO. LEI 6.839/80.



1 - O Conselho Regional de Enfermagem tem poder de fiscalização, de disciplina, de polícia administrativa quanto ao exercício profissional (artigo 15, II e III, da Lei n. 5.905/73), mas tais poderes não o autorizam a exigir a contratação de profissional enfermeiro bem como designação de Enfermeiro Responsável Técnico de empresas cujas atividades que não se relacionam à atividade de enfermagem. 2 - É a atividade preponderante da empresa que vincula a sua inscrição, bem como a anotação de profissional habilitado, na qualidade de responsável pelas funções exercidas por esta empresa, perante um dos Conselhos de fiscalização de exercício profissional. 3 - As exigências impostas pelo COREN são consectários lógicos da inscrição da empresa perante o mesmo, para a qual, a teor do disposto no artigo 1º, da Lei n. 6.839, de 30/10/80, somente impõe-se em duas hipóteses: a) em razão de se tratar de atividade básica da empresa; b) em caso de prestação de serviços inerentes à profissão a terceiros. 4 - In casu, imperioso manter a improcedência do pedido, uma vez que as atividades básicas da Apelada não ensejam o seu registro perante o Conselho Regional de Enfermagem, não se podendo exigir-lhe, consequência, contratação de profissional enfermeiro e a designação de Enfermeiro Responsável Técnico junto ao Apelante. 5 - Apelação e remessa necessária conhecidas e improvidas.” (TRF2, Oitava Turma Especializada, AC 2000.51.02.006182-0, Rel. Guilherme Calmon, 10/04/2006) 5 - Apelação e remessa necessária conhecidas e improvidas.” (TRF2, Oitava Turma Especializada, AC 2000.51.02.006182-0, Rel. Guilherme Calmon, 10/04/2006)

ADMINISTRATIVO. ESTABELECIMENTO DE SAÚDE. CUMPRIMENTO DE EXIGÊNCIAS LEGAIS, CONSUBSTANCIADAS NO REGISTRO DA EMPRESA E NA CONTRATAÇÃO DE PROFISSIONAIS DE ENFERMAGEM. OBRIGATORIEDADE DO REGISTRO VERIFICADA EM RELAÇÃO AO CONSELHO PROFISSIONAL REFERENTE À ATIVIDADE BÁSICA DESENVOLVIDA PELO ESTABELECIMENTO. FISCALIZAÇÃO PELO COREN. POSSIBILIDADE. CONTRATAÇÃO DE PROFISSIONAIS DE ENFERMAGEM. AUSÊNCIA DE PREVISÃO LEGAL. INDAGAÇÃO ACERCA DA CARGA HORÁRIA DE ENFERMEIRA. AUSÊNCIA DE COMPETÊNCIA DO COREN-ES.

1-) Descabida a pretensão de anulação do processo, à vista da ausência de pronunciamento do Ministério Público Federal, em primeiro grau, mesmo porque, não se está diante, no caso, de hipótese de intervenção obrigatória, nos termos do artigo 82 do CPC. Acresce que houve intervenção do Parquet em segundo grau de jurisdição, o qual, por sua vez, não argüiu nenhuma nulidade ou prejuízo. 2-) O registro de empresa no respectivo conselho profissional é definido em razão da atividade básica desenvolvida pelo estabelecimento. Um hospital, por exemplo, que tenha a atividade médica por preponderante, a despeito de contar, também, com o serviço de enfermeiros, nutricionistas etc deve ter registro tão-somente no Conselho Regional de Medicina, incumbindo a cada profissional que presta serviço à referida Instituição, registrar-se no conselho profissional respectivo. Nesse sentido, o teor do artigo 1º da Lei nº 6.839/80, que dispõe: “Art. 1o. O registro de empresas e a anotação dos profissionais habilitados, delas encarregados, serão obrigatórios nas entidades competentes para a fiscalização do exercício das diversas profissões em razão da atividade básica ou em relação àquela pela qual prestem serviços a terceiros.” 3-) O fato de os estabelecimentos hospitalares, cuja atividade básica seja a prática da medicina, não estarem sujeitos a registro junto ao Conselho de Enfermagem não constitui impeditivo a que sejam submetidos à fiscalização pelo referido órgão, quanto à regularidade da situação dos profissionais de enfermagem que ali



atuam. 4-) Diante da ausência de previsão legal não há como se impor aos estabelecimentos de saúde que procedam à contratação de profissionais de enfermagem, não sendo lícito fazê-lo, tendo-se por base resolução baixada pelo Conselho Federal de Enfermagem. 5-) Ademais, há no hospital-réu profissional da área de enfermagem, no caso, uma enfermeira que, pelo que de depreende dos autos, encontra-se regularmente inscrita no COREN-ES mon, 10/04/2006) 6-) Indagação acerca da carga horária da referida profissional foge à competência do Conselho-autor que, no caso, limita-se à averiguação da regularidade da situação da referida enfermeira perante àquele Conselho. 7-) Apelação e remessa improvidas." (TRF2, Quinta Turma Especializada, AC 0000269-50.1998.4.02.5001, Rel. Antonio Cruz Netto, 25/08/2006)

ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. APELAÇÃO. AJUIZAMENTO POR CONSELHO REGIONAL DE ENFERMAGEM. LEGITIMIDADE ATIVA DECIDIDA PELO C. STJ. RETORNO DOS AUTOS. JULGAMENTO DO MÉRITO. DETERMINAÇÃO PARA CONTRATAÇÃO DE ENFERMEIROS. IMPOSSIBILIDADE. VÍCIO DE ILEGALIDADE. APELO PROVIDO.

1. Cuida a hipótese de apelação interposta pela unidade hospitalar em face da sentença que julgou procedente o pedido formulado na presente Ação Civil Pública, com pedido de tutela antecipada, ajuizada pelo COREN/SE com vistas à adequação dos serviços prestados pela apelante à legislação vigente, diante da existência de irregularidades verificadas por ocasião de fiscalização pelo Conselho Profissional referido. 2. A questão acerca legitimidade ativa do COREN encontra-se resolvida pelo c. STJ, ao reconhecer sua legitimidade, anulando julgamento da turma, com o retorno dos autos para apreciação do mérito. 3. Mantido o indeferimento do pedido de concessão do benefício de justiça gratuita em face da ausência de demonstração da alegada incapacidade financeira da apelante, consoante a Súmula 481 do Superior Tribunal de Justiça. 4. A Lei 5.905/73, que instituiu os conselhos federais e regionais de enfermagem, prevê a competência de tais entidades apenas sobre a fiscalização da atuação profissional do enfermeiro, bem como as penas aplicáveis aos infratores, conforme se extrai de seus arts. 15 e 18, não havendo previsão de fiscalização acerca do planejamento e do quantitativo a ser contratado pela unidade de saúde, para uma boa prestação dos seus serviços. 5. É fato incontroverso que de acordo com a Lei n.º 7.498/86, exige-se a presença de enfermeiro legalmente habilitado e inscrito no Conselho Regional de Enfermagem - COREN durante todo o horário de funcionamento das unidades de saúde, cabendo-lhe também exercer supervisão e orientação de técnicos e auxiliares. 6. No caso concreto, foi demonstrada a existência de enfermeiro no quadro funcional da demandada, fato não refutado, apesar de não ser na quantidade pretendida pela ora recorrida. Ademais, não há nos autos qualquer documento que demonstre a ausência de total de enfermeiro na unidade de saúde de forma permanente, mas tão somente em quantitativo inferior ao sugerido pela Resolução e pretendido pelo COREN. 7. A Resolução COFEN 293/2004 e Resolução RDC ANVISA 07/2010, sucedida pela Resolução COFEN 543/2017, que lastreia o Relatório de Fiscalização do COREN, e que justificou a ação, ao estabelecer parâmetros para dimensionar a quantidade mínima de profissionais de enfermagem que deve haver nas instituições de saúde padece de vício de ilegalidade, na medida em que, constituindo ato normativo de natureza infralegal, impõe obrigação sem respaldo em lei em sentido formal, pelo que deve ser admitida e interpretada como mera orientação aos administradores das unidades de saúde, como uma forma de melhorar a prestação de serviço naquelas unidades. 8. A Lei nº 7.498/86 em



nada preceitua quanto ao número mínimo de profissionais da área de enfermagem em uma unidade de saúde. A imposição de contratação de profissionais de enfermagem foge à competência do Conselho, vez que não há nos dispositivos do artigo 15 da Lei nº 5.905/73, que dispõe sobre a criação dos Conselhos Federal e Regionais de Enfermagem, essa atribuição. 9. Apelo provido. (TRF5, Processo: 00019688020124058500, Apelação Cível: 578877, Rel. Desembargador Federal André Carvalho Monteiro (Convocado), Quarta Turma, julgamento em 17/04/2018, publicação DJE em 23/04/2018)

DIREITO ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. INDEFERIMENTO DE PROVA PERICIAL. CERCEAMENTO DE DEFESA. PRELIMINAR REJEITADA. MATÉRIA DE DIREITO. DIMENSIONAMENTO. QUADRO DE PROFISSIONAIS DE ENFERMAGEM. UNIDADES ASSISTENCIAIS DAS INSTITUIÇÕES DE SAÚDE. INCOMPETÊNCIA DO COREN. INEXISTÊNCIA DE PREVISÃO LEGAL. RESOLUÇÃO COFEN N.º 293/2004. CARÁTER MERAMENTE ORIENTADOR.

1. A sentença de improcedência em ação civil pública deve ser submetida à remessa oficial, conforme aplicação analógica do estabelecido no art. 19 da Lei n.º 4.717/1965 (Lei da Ação Popular). 2. O art. 139 do CPC/2015 (art. 125, do CPC/73) estabelece que ao juiz compete a suprema condução do processo. Dessa forma, em análise às questões trazidas aos autos e considerando o quadro probatório existente, poderá o magistrado, a fim de formar sua convicção, entender pela necessidade ou não da realização da prova requerida (art. 370, CPC/2015). 3. Embora o art. 369, do CPC/2015 (art. 332, do CPC/73), permita a produção de todos os meios de prova legais, bem como os moralmente legítimos, de forma a demonstrar a verdade dos fatos, é certo que referida norma não autoriza a realização da prova que se mostre desnecessária ou impertinente ao julgamento do mérito da demanda. 4. No caso em apreço, o cerne da discussão consiste em verificar se encontra respaldo na legislação vigente, a postulação no sentido de obrigar a ora apelada a contratar enfermeiros e auxiliares de enfermagem/técnicos de enfermagem, ou seja, matéria exclusivamente de direito, razão pela qual agiu bem o r. Juízo de origem ao indeferir o pedido de produção de prova pericial. 5. O Conselho Regional de Enfermagem (COREN), em conformidade com o art. 1º, da Lei n.º 5.905/73, é autarquia vinculada ao Ministério do Trabalho e Previdência Social, constituindo-se, na forma do seu art. 2º, em órgão disciplinador do exercício das profissões de enfermeiro e demais profissões compreendidas nos serviços de enfermagem. 6. Por sua vez, o Conselho Federal de Enfermagem (COFEN) editou a Resolução n.º 293/2004, fixando os parâmetros para o dimensionamento do quadro de profissionais de enfermagem nas unidades assistenciais das instituições de saúde. 7. Inexiste previsão legal permitindo que o COREN fixe o quantitativo exato de enfermeiros que devem compor as unidades assistenciais de saúde e qualquer previsão infralegal nesse sentido desbordaria dos limites legais no exercício do poder regulamentar. 8. A própria Resolução COFEN n.º 293/2004 é expressa quanto ao seu caráter meramente orientador e não coercitivo, razão pela qual não há como prosperar o pedido para que a ora apelada seja condenada à contratação de 27 Enfermeiros e 37 Auxiliares de Enfermagem/Técnicos de Enfermagem. 9. Apelação e remessa oficial, tida por interposta, improvidas. (TRF3, AC 2180317, Processo 0003950-44.2013.4.03.6110, Sexta Turma, Rel. Desembargadora Federal Consuelo



Yoshida, publicado em 24/11/2016)

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. CONSELHO PROFISSIONAL. EXIGÊNCIA DE CONTRATAÇÃO DE MAIOR NÚMERO DE ENFERMEIROS. RESOLUÇÃO 146 DO CONSELHO DE ENFERMAGEM. INEXISTÊNCIA DE PREVISÃO LEGAL. IMPOSSIBILIDADE. AGRAVO RETIDO DESPROVIDO. SENTENÇA PROFERIDA CONTRA MUNICÍPIO. DUPLO GRAU OBRIGATÓRIO.

1. Nos termos da disposição contida no inciso I do art. 475 do CPC, está sujeita ao duplo grau de jurisdição a sentença proferida contra o município. 2. O Ministério Público detém legitimidade para atuar no processo como parte, na hipótese de abandono da causa. 3. A Lei 7.498/1986 não atribui competência ao Conselho Regional de Enfermagem para determinar às instituições de saúde a contratação de profissional de enfermagem, e não existe previsão legal que o autorize a fazer tal exigência. 4. A Resolução do COREN 146/1992, como ato hierarquicamente inferior à lei, não cria obrigações. 5. Agravo retido a que se nega provimento. Apelação e remessa oficial, tida por interposta, a que se dá provimento. (TRF1, Oitava Turma, AC 31681, Processo 2007.01.99.031681-0, Rel. Desembargadora Federal Maria do Carmo Cardoso, Publicação em 29/06/2012)

ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. CONSELHO REGIONAL DE ENFERMAGEM. RESOLUÇÃO N. 293/2004 DO COFEN. DIMENSIONAMENTO DO PESSOAL. INDEVIDO.

1. A imposição de contratação de pessoal fundado em suposto cálculo do montante ideal de profissionais transborda as atribuições conferidas por lei ao COFEN, em evidente excesso no exercício do poder regulamentar. 2. A Resolução n. 293/2004 do COFEN, ao impor a observância de número mínimo de Enfermeiros em instituições de saúde, extrapola o regramento normativo delineado nas Leis n. 5.905/1973 e 7.498/1986. (TRF4, AC 500583073.2016.4.04.7105, TERCEIRA TURMA, Relatora VÂNIA HACK DE ALMEIDA, juntado aos autos em 12/12/2018)

ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. CONSELHO REGIONAL DE ENFERMAGEM. CONTRATAÇÃO DE ENFERMEIROS E TÉCNICOS. REDIMENSIONAMENTO. LEI 7.498/86. AUSÊNCIA DE PREVISÃO. NECESSIDADE DA MANUTENÇÃO PRESENCIAL DE ENFERMEIRO EM TEMPO INTEGRAL. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. LEI Nº 7.347/85.

A Resolução n. 293/2004, do COFEN, ao impor a observância de número mínimo de Enfermeiros em instituições de saúde, extrapola o regramento normativo delineado na Lei nº 7.498/1986, em desprestígio às disposições do artigo 5º, II, da CF/88. A necessidade de manutenção presencial de enfermeiro, em tempo integral, nas dependências hospitalares é entendimento pacífico na jurisprudência dos Tribunais Federais. Precedentes. O art. 18 da Lei n. 7.347/85 isenta o autor da ação civil pública do adiantamento de custas, emolumentos, honorários periciais e quaisquer outras despesas, bem como da condenação em honorários de advogado, custas e despesas processuais, salvo comprovada má-



fé. (TRF4, AC 501567310.2012.4.04.7200, QUARTA TURMA, Relator LUÍS ALBERTO D'AZEVEDO AURVALLE .

Portanto, entendo que o COFEN, ao editar a Resolução nº 543, de 08 de maio de 2017 extrapolou sua competência regulamentar, devendo por isso ser afastada.

“Ante o exposto, **JULGO PROCEDENTE O PEDIDO**, para declarar nula Resolução COFEN 543/2017.

Condeno o Réu ao pagamento das custas processuais e honorários advocatícios que arbitro no percentual mínimo estabelecido pelo art. 85, § 3º do CPC, incidente sobre o valor da causa atualizado.

Havendo recurso de apelação, à parte recorrida para contrarrazões. Apresentadas preliminares nas contrarrazões, vista ao apelante. Tudo cumprido, remetam-se ao TRF.

Publique-se. Registre-se. Intimem-se.

À Secretaria para as providências necessárias.

Brasília-DF, data da assinatura

ADVERCI RATES MENDES DE ABREU

Juíza Federal da 20.ª Vara/SJDF

