



**PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DE GOIÁS
PRIMEIRA VARA**

Sentença Tipo "A"

Processo nº 35094-29.2014.4.01.3500/Classe: 7100

AÇÃO CIVIL PÚBLICA

**Autor : CONSELHO REGIONAL DE ENFERMAGEM DE
GOIÁS – COREN/GO**

Réu : HOSPITAL DO CORAÇÃO DE GOIÁS

SENTENÇA

Cuidam os autos de ação civil pública proposta pelo **CONSELHO REGIONAL DE ENFERMAGEM DE GOIÁS** em face do **HOSPITAL DO CORAÇÃO DE GOIÁS**, inscrito no CNPJ sob nº 02.531.747/0001-00, devidamente representado, visando à manutenção de profissional enfermeiro durante todo o período de atendimento na instituição de saúde.

Alega o Autor que: a) conforme consta de Relatório de Inspeção de seu Setor de Fiscalização, realizou diversas inspeções nas instalações do Hospital, tendo constatado que entre os anos de 2001 e 2014 não mantinha o Réu enfermeiros na quantidade mínima para prestar assistência direta aos pacientes e também para supervisionar o serviço de enfermagem durante o período de funcionamento do hospital; b) no último ato de fiscalização, o Réu dispunha de apenas 2 (dois) profissionais em seu quadro funcional; c) nos últimos 13 (treze) anos não houve por parte do Réu qualquer tentativa de solução para os problemas apontados, o que coloca em risco a segurança dos pacientes e profissionais.

Assinatura manuscrita em tinta preta, localizada no canto inferior direito da página.



Sustenta que: a) os técnicos de enfermagem não dispõem de capacidade técnica para desempenhar as tarefas de competência privativa do profissional de nível superior, nos termos do art. 11 c/c art. 15 da Lei nº 7.498/86 e art. 13 do Decreto nº 94.406/87; b) a Lei nº 7.498 de 02/06/1986 disciplina o exercício profissional da enfermagem, regulamentada pelo Decreto nº 94.406 de 08/06/1987, que dispõe em seus artigos 8º, 9º, 10, 11 e 12 sobre as atribuições de cada profissional (enfermeiro, técnico e auxiliar de enfermagem) no desempenho das atividades; c) o art. 15 da Lei nº 7.498/1986 prevê a obrigatoriedade da presença do profissional enfermeiro na supervisão e orientação técnica dos profissionais de nível médio, não podendo essas funções ser exercidas à distância; d) a ausência do profissional de enfermagem resulta em situação de vulnerabilidade aos pacientes; e) o art. 15 da Lei nº 7.498/86 impõe que o profissional enfermeiro atue durante o período de funcionamento da entidade de saúde; f) de acordo com o art. 11, I, alíneas “a”, “b” e “c” da Lei nº 8.498/86, ao enfermeiro incumbe coordenar a equipe de enfermagem; g) para que se considere a supervisão técnica como efetiva, cada setor de atendimento da instituição de saúde, como UTI, maternidade, pronto socorro, centro cirúrgico, alas de internação e outros, deve contar com a presença do profissional enfermeiro durante todo o período em que é prestada a assistência de enfermagem, ou seja, durante as vinte e quatro horas de funcionamento; h) deve ser considerado o horário ininterrupto de funcionamento da instituição, o limite máximo da jornada de trabalho, a taxa de absenteísmo e o número de profissionais por turno, considerando a escala de trabalho; i) deve-se realizar perícia *in loco* para avaliar a forma em que o serviço pode ser organizado, devendo ser observada a Resolução nº 293/04 do Conselho Federal de Enfermagem.

Pede antecipação dos efeitos da tutela e, ao final, que seja o Réu condenado a manter, por todo período de funcionamento, profissional enfermeiro em número suficiente para executar tarefas que lhe são privativas, além de supervisionar, orientar e direcionar os



profissionais de nível médio, em estrito cumprimento ao art. 15 da Lei nº 7.498/86 e art. 13 do Decreto nº 94.406/87.

Junta procuração e documentos às fls. 20/72.

Citado, o Réu apresentou contestação às fls. 79/87 alegando que: a) oferece atendimento médico vinte e quatro horas por dia, contando com 20 (vinte) leitos para internação com taxa de ocupação de cerca de 50% de sua capacidade; b) as internações são realizadas para acompanhamento clínico, sendo o paciente transferido para outras unidades hospitalares quando apresenta necessidade de atendimento mais complexo, tais como cirurgia, cateterismos cardíacos, hemodiálise etc.; c) conta com duas (2) enfermeiras e 17 (dezesete) técnicos em enfermagem para o atendimento, estando apto a prestar seus serviços hospitalares para atendimento e acompanhamento clínico; d) tem realizado estudos para a contratação de mais enfermeiros; e) a interferência na iniciativa privada para determinar o quantitativo de profissionais afronta o disposto no art. 5º, II, da Constituição; f) a ingerência do Autor significa violação à livre iniciativa prevista no art. 1º, IV, da Constituição.

Pugna, ao final, seja indeferido o pedido.

Junta procuração e documentos de fls. 88/103 e 117/120.

Às fls. 107/114 foi indeferido o pedido de antecipação de tutela.

Intimadas as partes para especificação de provas, o Autor requereu a produção de prova perícia (fl. 125).

O Réu peticiona à fl. 130 alegando que ocorreu perda de objeto da ação em vista de ter realizado a contratação de mais 2 (dois) enfermeiros.

Junta documentos de fls. 131/139.

Intimado, o Ministério Público Federal se manifestou às fls. 140/144 pela procedência dos pedidos formulados na petição inicial.



Intimado, o Autor informa à fl. 150 que, de acordo com Relatório de Fiscalização, é necessária a manutenção de no mínimo 6 (seis) profissionais enfermeiros para atendimento aos clientes do Hospital do Coração.

Junta documentos de fls. 151/158.

O Autor não compareceu à audiência de fl. 165, ficando prejudicada a possibilidade de conciliação.

O Réu peticiona à fl. 170 alegando que aumentou o seu quadro de empregados de 4(quatro) para 6(seis) enfermeiros, e, por isso, a ação perdeu seu objeto.

Junta documentos às fls. 171/183.

O Autor manifesta-se à fl. 189, concluindo que o Réu deve realizar ajustes para oferecer assistência de enfermagem em tempo integral.

Junta documentos de fls. 190/201.

O Ministério Público Federal manifesta-se à fl. 205 ratificando a manifestação de fls. 140/144.

Intimado, o Réu manifesta-se às fls. 209 alegando que: a) aumentou o número de enfermeiros de 4 para 6; b) no item “7.1.4. Livro de passagem de plantão” de fls. 199/200 o Enfermeiro Fiscal informa que em 31(trinta e um) períodos, 5 (cinco) dos enfermeiros ficaram “sem anotação no período”, tratando-se apenas de negligência ou esquecimento do profissional; c) o Enfermeiro Fiscal afirma que houve descumprimento do art. 15 da Lei nº 8.498/1986, não sendo possível estabelecer se houve lacuna que resultasse na falta de enfermeiro (fl. 197); d) não pode ser acolhido o documento de fls. 198/201.

É O RELATÓRIO.

FUNDAMENTO E DECIDO.

Os conselhos profissionais, em razão de sua natureza de autarquia federal, têm **legitimidade** para a propositura de ação civil pública para a defesa de suas finalidades institucionais, nos termos do



art. 5º, IV, da Lei nº 7.347/1985 (STJ, REsp 1388792/SE, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 06/05/2014, DJe 18/06/2014; STF, ADI 1.717/DF).

Além disso, a jurisprudência dos Tribunais tem-se orientado no sentido de que os Conselhos Regionais têm legitimidade para figurar no polo ativo da ação, em vista da atribuição legal de fiscalizar o exercício da profissão bem como a qualidade e segurança dos serviços prestados à coletividade, exigências que se justificam pelo relevante interesse público vinculado à preservação da saúde e da vida, que são interesse de caráter difuso (TRF 1ª Região, AC 0003802-30.2004.4.01.4000/PI, Rel. Desembargadora Federal Ângela Catão, Sétima Turma, e-DJF1 de 15/01/2016; AC 0008881-28.2006.4.01.3803/MG, Rel. Desembargadora Federal Maria do Carmo Cardoso, Oitava Turma, e-DJF1 p.4561 de 18/09/2015).

Não houve, ainda, **perda do objeto da ação**, uma vez que não ficou demonstrado que o número de profissionais contratado pelo Réu é suficiente para atendimento das exigências indicada na petição inicial.

Mérito

A Lei nº 7.498/1986, que regulamenta o exercício da profissão de enfermagem, dispõe em seus arts. 11 a 15 o seguinte:

“Art. 11. O Enfermeiro exerce todas as atividades de enfermagem, cabendo-lhe:

I - privativamente:

a) direção do órgão de enfermagem integrante da estrutura básica da instituição de saúde, pública e privada, e chefia de serviço e de unidade de enfermagem;

b) organização e direção dos serviços de enfermagem e de suas atividades técnicas e auxiliares nas empresas prestadoras desses serviços;

c) planejamento, organização, coordenação, execução e avaliação dos serviços da assistência de enfermagem;

(...)

h) consultoria, auditoria e emissão de parecer sobre matéria de enfermagem;

i) consulta de enfermagem;

j) prescrição da assistência de enfermagem;



l) cuidados diretos de enfermagem a pacientes graves com risco de vida;

m) cuidados de enfermagem de maior complexidade técnica e que exijam conhecimentos de base científica e capacidade de tomar decisões imediatas;

II - como integrante da equipe de saúde:

a) participação no planejamento, execução e avaliação da programação de saúde;

b) participação na elaboração, execução e avaliação dos planos assistenciais de saúde;

c) prescrição de medicamentos estabelecidos em programas de saúde pública e em rotina aprovada pela instituição de saúde;

d) participação em projetos de construção ou reforma de unidades de internação;

e) prevenção e controle sistemático da infecção hospitalar e de doenças transmissíveis em geral;

f) prevenção e controle sistemático de danos que possam ser causados à clientela durante a assistência de enfermagem;

g) assistência de enfermagem à gestante, parturiente e puérpera;

h) acompanhamento da evolução e do trabalho de parto;

i) execução do parto sem distocia;

j) educação visando à melhoria de saúde da população.

Parágrafo único. As profissionais referidas no inciso II do art. 6º desta lei incumbe, ainda:

a) assistência à parturiente e ao parto normal;

b) identificação das distocias obstétricas e tomada de providências até a chegada do médico;

c) realização de episiotomia e episiorrafia e aplicação de anestesia local, quando necessária.

Art. 12. O Técnico de Enfermagem exerce atividade de nível médio, envolvendo orientação e acompanhamento do trabalho de enfermagem em grau auxiliar, e participação no planejamento da assistência de enfermagem, cabendo-lhe especialmente:

a) participar da programação da assistência de enfermagem;

b) executar ações assistenciais de enfermagem, exceto as privativas do Enfermeiro, observado o disposto no parágrafo único do art. 11 desta lei;

c) participar da orientação e supervisão do trabalho de enfermagem em grau auxiliar;

d) participar da equipe de saúde.

Art. 13. O Auxiliar de Enfermagem exerce atividades de nível médio, de natureza repetitiva, envolvendo serviços auxiliares de enfermagem sob supervisão, bem como a participação em nível de execução simples, em processos de tratamento, cabendo-lhe especialmente:

a) observar, reconhecer e descrever sinais e sintomas;

b) executar ações de tratamento simples;



c) prestar cuidados de higiene e conforto ao paciente;

d) participar da equipe de saúde.

(...)

Art. 15. As atividades referidas nos arts. 12 e 13 desta lei, quando exercidas em instituições de saúde, públicas e privadas, e em programas de saúde, somente podem ser desempenhadas sob orientação e supervisão de Enfermeiro.”

Em vista da necessidade de exercício das funções como orientador e supervisor dos profissionais de enfermagem de nível médio (artigo 15 da Lei 7.498/1986) e, também da atribuição privativa para os “cuidados de enfermagem de maior complexidade técnica e que exigem conhecimentos de base científica e capacidade de tomar decisões imediatas”, tem-se entendido pela necessidade da presença de enfermeiro durante todo o período de funcionamento da instituição de saúde, de modo ininterrupto e permanente.

A exigência não fere o princípio da legalidade ou o princípio da livre iniciativa previstos no art. 5º, II, da Constituição e no art. 1º, IV, da Constituição.

Primeiro porque a exigência está autorizada na Lei nº 7.498/1986.

Segundo porque o princípio da livre iniciativa não é absoluto, estando o Poder Público autorizado a estabelecer restrições visando a resguardar o interesse público e os valores fundados na preponderância do interesse social e na necessidade de defesa da incolumidade pública.

O Tribunal Regional Federal da 1ª Região tem decidido pela legitimidade da exigência de manutenção de enfermeiros durante todo o tempo de atendimento das entidades de saúde, como se vê pelos seguintes precedentes:

ADMINISTRATIVO. TRIBUTÁRIO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. CONSELHO REGIONAL DE ENFERMAGEM. LEGITIMIDADE ATIVA. ARTIGO 5º DA LEI 7.347/1985. ESTABELECIMENTO HOSPITALAR. MANUTENÇÃO DE ENFERMEIROS NO PERÍODO INTEGRAL DE ATENDIMENTO. (6) 1. Inicialmente, os conselhos profissionais



tem natureza de autarquia federal, reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal, por ocasião do julgamento da ADI 1.717/DF e, nos termos do artigo 5º da Lei 7.347/1985, as entidades autárquicas tem legitimidade para propor a ação civil pública. 2. O COREN está legitimado a figurar no polo ativo desta demanda, pois possui atribuição legal de fiscalizar o exercício da enfermagem, bem como a qualidade e segurança dos serviços prestados à coletividade, exigências se justificam pelo relevante interesse público vinculado à preservação da saúde e da vida. 3. Quanto à obrigatoriedade em manter enfermeiro no período de integral de funcionamento do estabelecimento de saúde, a jurisprudência pátria adota o entendimento de que as atividades que envolvam enfermagem devem ser desempenhadas sob a orientação/supervisão de um profissional enfermeiro, o qual detém maiores conhecimentos técnicos e científicos para interagir com o corpo médico e pacientes, nos termos dos artigos 11, 12, 13 e 15 da Lei 7.498/86. 4. "Note-se que a necessidade da presença de enfermeiro durante todo o período de funcionamento da instituição de saúde decorre de uma interpretação sistemática e lógica da lei, a qual não só reconhece suas funções como orientador e supervisor dos profissionais de enfermagem de nível médio (artigo 15 da Lei 7.498/1986), mas, também, sua competência privativa para os "cuidados de enfermagem de maior complexidade técnica e que exigem conhecimentos de base científica e capacidade de tomar decisões imediatas", à luz do artigo 11, I, m, da Lei 7.498/1986. Ora, se somente ao enfermeiro incumbe exercer os cuidados de enfermagem de maior complexidade técnica e como não se pode prever quando uma situação que exige cuidados de tal porte irá aportar à instituição de saúde, forçosamente sua presença na instituição de saúde será necessária durante todo o período de funcionamento da instituição." (AGRESP 1342461, rel. ministro Mauro Campbell Marques, DJe de 28/2/2013). 5. Apelação e remessa oficial não providas.

(AC 0003802-30.2004.4.01.4000/PI, Rel. Desembargadora Federal Ângela Catão, Sétima Turma, e-DJF1 de 15/01/2016)

CONSTITUCIONAL E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. CONSELHO REGIONAL DE ENFERMAGEM. LEGITIMIDADE ATIVA AD CAUSAM. ENFERMEIRO. CONTRATAÇÃO E ASSISTÊNCIA INTEGRAL EM ESTABELECIMENTO HOSPITALAR. OBRIGATORIEDADE. LEIS 7.498/1986 E 5.905/1973. 1. Os conselhos profissionais, em razão de sua natureza de autarquia federal, têm legitimidade para a propositura de ação civil pública para a defesa de suas finalidades institucionais. 2. A pretensão de que entidades hospitalares contratem enfermeiros para a prática de atos privativos desse profissional, e que mantenham sua presença durante todo o período de seu funcionamento, tem relação



direta com o direito à saúde, interesse de caráter difuso. 3. Diante da interpretação sistemática das leis vigentes, é indispensável a manutenção de enfermeiros nas unidades hospitalares em tempo integral, a fim de que as atividades de enfermagem sejam exercidas privativamente pelos profissionais dessa categoria, nos moldes definidos pelas Leis 7.498/1986 e 5.905/1973 - ressalva do entendimento da relatora. 4. Agravo retido e apelação a que se nega provimento.

(AC 0008881-28.2006.4.01.3803/MG, Rel. Desembargadora Federal Maria do Carmo Cardoso, Oitava Turma, e-DJF1 p.4561 de 18/09/2015).

Assim também tem julgado o Superior Tribunal de

Justiça:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. RECURSO ESPECIAL. AUSÊNCIA DE PREPARO. ART. 18 DA LEI Nº 7.347/85. DESERÇÃO. INAPLICAÇÃO. CONSELHO PROFISSIONAL. RESOLUÇÃO 146 DO CONSELHO FEDERAL DE ENFERMAGEM. HOSPITAL. NÚMERO DE ENFERMEIROS SUFICIENTES PARA ATENDIMENTO ININTERRUPTO. LEI 7.498/1986.

1. De fato, a ora agravante está dispensada do pagamento do porte de remessa e retorno do recurso especial, diante do benefício concedido pelo artigo 18 da Lei n. 7.347/1985. Precedentes.

2. O fato de os estabelecimentos hospitalares cuja atividade básica seja a prática da medicina não estarem sujeitos a registro perante o 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.

3. Sabe-se que o COREN tem competência para fiscalizar e punir as instituições de saúde que não apresentam profissionais habilitados para o exercício da enfermagem, pode, inclusive, dar seu parecer acerca da suficiência ou não da quantidade e qualidade desses profissionais.

4. Note-se que a necessidade da presença de enfermeiro durante todo o período de funcionamento da instituição de saúde decorre de uma interpretação sistemática e lógica da lei, a qual não só reconhece suas funções como orientador e supervisor dos profissionais de enfermagem de nível médio (artigo 15 da Lei 7.498/1986), mas, também, sua competência privativa para os "cuidados de enfermagem de maior complexidade técnica e que exigem conhecimentos de base científica e capacidade de tomar decisões imediatas", à luz do artigo 11, I, m, da Lei 7.498/1986. Ora, se somente ao enfermeiro incumbe exercer os cuidados de enfermagem de maior complexidade técnica e como



não se pode prever quando uma situação que exige cuidados de tal porte irá aportar à instituição de saúde, forçosamente sua presença na instituição de saúde será necessária durante todo o período de funcionamento da instituição.

5. Foi nesse contexto que o artigo 2º da Resolução COFEN n. 146/1992 apenas regulou (não inovou) a questão.

6. Assim, pode-se discordar - aspecto técnico discricionário - sobre quantos enfermeiros são necessários para quantos técnicos/auxiliares, mas não se pode opor óbice ao fato de que eles devem estar presentes em quantidade suficiente no nosocômio, de modo ininterrupto e permanente, para que se possa atingir o fim colimado pela Lei n. 7.498/1986 (c/c Lei n. 5.905/1973).

7. Em sendo a exigência em questão decorrente de normas legais válidas, é dizer, em sendo o pedido do autor juridicamente possível, necessária é a dilação probatória para verificar o efetivo cumprimento dessa mesma exigência pela agravada.

8. Agravo regimental provido para determinar o retorno dos autos à origem para que prossigam com o processo e procedam ao novo julgamento.

(AgRg no REsp 1342461/RJ, STJ, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 21/02/2013, DJe 28/02/2013).

No caso, o Réu reconhecia, ao tempo do ajuizamento da ação, que apenas duas enfermeiras trabalhavam na unidade de saúde, como noticiado na petição inicial (fls. 81) e, ainda, que não dispunha de profissionais durante todo o período de funcionamento do hospital. Ademais, os Relatórios de Inspeção e Declarações apresentados com a petição inicial também demonstram que existem lacunas nas escalas do serviço de enfermagem do Hospital, havendo horários em que não há enfermeiro exercendo suas atividades.

Apesar de ter realizado novas contratações, conforme indicado na petição de fl. 150, concluiu o relatório de vistoria de fls. 191/201 que no mês de maio de 2016, “nos dias: **01** – das 07h às 19h, **14** – das 07h às 19h, **28** – das 07h às 08:53h e das 11:14h às 19h e **31** – 07h às 07:56h e das 23h às 7h; ficou caracterizado a ausência do enfermeiro” (fl. 201).



Não foi levada em consideração a ausência de anotação no livro de passagem de plantão, que se referem aos dias 23, 25, 27 do mês de maio de 2016 e 02/06/2016 (fls. 199/200).

Assim, não se pode deixar de concluir que não havia profissional enfermeiro prestando serviços durante todo o período de funcionamento do hospital.

Se um dos enfermeiros encontra-se em licença médica desde abril de 2016 (fl. 197), não se pode afastar a responsabilidade do Réu em adotar providências com o objetivo de realizar sua substituição.

Diante do exposto, **julgo procedente** o pedido para, convalidando os efeitos da decisão de fls. 107/114, condenar o Réu a adotar providências para manter, por todo período de funcionamento, profissional enfermeiro em número suficiente para executar tarefas que lhe são privativas, além das tarefas de supervisão, orientação, direção dos profissionais de nível médio, em estrito cumprimento à Lei nº 7.498/86.

Condeno o Réu a pagar as despesas processuais, nos termos do art. 86, parágrafo único, do Código de Processo Civil.

Sem honorários advocatícios (TRF 1ª Região, AC 0014353-68.2009.4.01.3200/AM, Rel. Desembargador Federal João Batista Moreira, Quinta Turma, e-DJF1 de 28/01/2016; STJ, AgRg no REsp 1378241/MS, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, julgado em 01/10/2015, DJe 09/10/2015).

P.R.I.

Goiânia, 16 de novembro de 2016.

Maria Maura Martins Moraes Tayer
JUÍZA FEDERAL

