

PROCESSO Nº: 0803181-24.2017.4.05.8400 - AÇÃO CIVIL PÚBLICA**AUTOR:** CONSELHO REGIONAL DE ENFERMAGEM DO RIO GRANDE DO NORTE**ADVOGADO:** Janiselho Das Neves Souza**RÉU:** ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE**1ª VARA FEDERAL - RN (JUIZ FEDERAL SUBSTITUTO)****SENTENÇA**

01. Cuida-se de ação de procedimento comum ajuizada pelo Conselho Regional de Enfermagem do Rio Grande do Norte - COREN/RN em face do Estado do RN, objetivando provimento jurisdicional que determine ao demandado que *"mantenha ao menos um enfermeiro nas unidades de Transportes Básicas e Avançadas de vida do Serviço de Atendimento Móvel de Urgência - SAMU"*.

02. O COREN/RN relata, em síntese, que compareceu às dependências das unidades de saúde do Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (SAMU) na Região Metropolitana do Município de Macaíba/RN, tendo constatado várias irregularidades, fato que deu origem ao Processo Administrativo de Fiscalização nº 07/2014, ressaltando que, mesmo após notificação do réu, *"o Estado do Rio Grande do Norte mantém unidades móveis de Serviço de Atendimento Móvel de Urgência - SAMU - na Região Metropolitana do Município de Macaíba em desconformidade com a normatização do Ministério da Saúde, destinando ambulâncias do SAMU para atender urgências e emergências apenas com técnicos ou até mesmo auxiliares de Enfermagem desacompanhados de enfermeiro, colocando em risco contínuo de imperícia, imprudência e/ou negligência à saúde dos pacientes que necessitam de tal serviço, fato este que merece pronta e irrestrita correção"*.

03. Liminar indeferida (Id. 4058400.2177643).

04. O Estado do RN ofereceu contestação, requerendo a intimação do autor a fim de que informasse se persistia a situação apurada no Processo Administrativo de Fiscalização nº 07/2014 e rechaçando, quanto ao mérito, os termos da pretensão deduzida na inicial.

05. Em resposta ao despacho de Id. 4058400.2470388, o COREN/RN sustentou que *"a situação descrita nos autos permanece com os mesmos vícios"*, anexando relatório apto a confirmar sua alegação (Id. 4058400.2521326).

06. Em seguida, o Estado do RN peticionou nos autos, juntando o Memorando nº 365/2017 (Id. 4058400.2841029), em que o Coordenador de Enfermagem do SAMU alega não possuir quantitativo de enfermeiros para atender imediatamente a demanda da Portaria nº 356/2013/MS.

07. Ato contínuo, o MPF ofertou parecer, opinando pela procedência do pleito autoral.

08. É o que importa relatar. Passo a decidir.

09. Com o ajuizamento da presente demanda, o Conselho Regional de Enfermagem do Rio Grande do Norte - COREN/RN objetiva a manutenção de ao menos um enfermeiro nas unidades de Transportes Básicas e Avançadas de vida do Serviço de Atendimento Móvel de Urgência - SAMU da Região Metropolitana do Município de Macaíba/RN.

10. Verifico que o pleito autoral merece prosperar. Adoto, como razões de decidir, os bem lançados fundamentos contidos no parecer ministerial, adiante reproduzido:

"Em relação a matéria em comento, é indubitoso que a interpretação sistemática da

PORTARIA Nº 2048, DE 5 DE NOVEMBRO DE 2002/MS e da PORTARIA Nº 356, DE 8 DE ABRIL DE 2013/MS, evidenciam a obrigatoriedade da presença permanente de enfermeiro em instituições de saúde públicas e privadas, para orientar e supervisionar as atividades desempenhadas pelos auxiliares e técnicos de enfermagem.

Com efeito, nos termos da PORTARIA Nº 2048/2002, no Capítulo IV, que trata de urgências e emergências, para o atendimento pré-hospitalar móvel, há necessidade de enfermeiro assistencialista no local do evento, e os técnicos somente podem realizar procedimentos sob supervisão direta deste, *in verbis* :

1.1 - Equipe de Profissionais Oriundos da Saúde A equipe de profissionais oriundos da área da saúde deve ser composta por: - Coordenador do Serviço: profissional oriundo da área da saúde, com experiência e conhecimento comprovados na atividade de atendimento pré-hospitalar às urgências e de gerenciamento de serviços e sistemas;

- Responsável Técnico: Médico responsável pelas atividades médicas do serviço;

- Responsável de Enfermagem: Enfermeiro responsável pelas atividades de enfermagem ; ()

*- Enfermeiros Assistenciais: **enfermeiros responsáveis pelo atendimento de enfermagem necessário para a reanimação e estabilização do paciente, no local do evento e durante o transporte ; (grifamos) -***

*Auxiliares e Técnicos de Enfermagem: atuação sob **supervisão imediata** do profissional enfermeiro;*

(negritos acrescidos)

Nessa mesma toada, o Decreto nº 94.406/87, ao regulamentar a Lei n.º 7.498/1986, estatui, em seu art. 13, que as atividades dos técnicos e auxiliares de Enfermagem somente poderão ser exercidas sob supervisão, orientação e direção de enfermeiro, *in verbis*:

"Art. 13. As atividades relacionadas nos arts. 10 e 11 somente poderão ser exercidas sob supervisão, orientação e direção de Enfermeiro."

Considerando que a Lei n.º 7.498/1986 estabeleceu ser atribuição privativa dos enfermeiros o exercício dos "cuidados de enfermagem de maior complexidade técnica e que exijam conhecimentos de base científica e capacidade de tomar decisões imediatas", não é possível dispensar a presença desse tipo de profissional - ainda que momentaneamente - nas unidades móveis de saúde (SAMU), instituições de saúde públicas e privadas, pois as situações que exijam cuidados com tal complexidade são, geralmente, imprevisíveis.

É nessa direção a redação do artigo 2º da Resolução COFEN nº 146/1992 dispõe nesse sentido:

"Art. 2º Em todas as unidades de serviço onde são desenvolvidas ações de enfermagem, deverá haver enfermeiro em número que deve ser definido de acordo com a estrutura e finalidade das mesmas, levando-se ainda em conta, o grau de complexidade das ações a serem executadas pela enfermagem."

No caso dos autos, restou suficientemente comprovado pela parte autora, notadamente por meio dos relatórios elaborados durante as vistorias realizadas no SAMU Metropolitano/RN no Município de Macaíba que não tem enfermeiros em quantidade suficiente para garantir a prestação permanente e ininterrupta dos serviços desses profissionais na referida Unidade Móvel de Assistência, conforme impõe a Lei nº 7.498/1986, o que coloca em risco a vida e a saúde dos pacientes que ali se encontram e necessitam dos serviços de urgência.

Em um dos relatórios restou destacada a ausência de enfermeiros nas ambulâncias de suporte básico, além de mobilâncias. Ora, tal prática está em desacordo com o art.15 da Lei nº 7.498/86, e demais normas reguladoras da matéria. Assim, Enfermeiros Fiscais do Conselho Regional de Enfermagem do Rio Grande do Norte (Coren/RN) constataram que a unidade de suporte básico do Samu prestava os serviços de urgência e emergência sem o profissional de Enfermagem, descumprindo a Lei do Exercício Profissional, que exige a atuação de enfermeiro em todas as ambulâncias, bem como prevê que somente esse profissional pode supervisionar e orientar o técnico de enfermagem. O Coren/RN notificou a instituição para regularizar essa questão em 60 dias. Diante da não regularização, mesmo após tentativas extrajudiciais, o Coren/RN ajuizou a presente ação civil pública (Id. 4058400.2174832).

Desse modo, é impositivo que o estado adote as medidas necessárias para que a prestação dos serviços de Enfermagem do Atendimento Móvel de Urgência (Samu) nas ambulâncias de suporte básico ou avançado, durante todo o seu período de funcionamento, sejam prestados privativamente por Enfermeiros.

Nesse contexto, sendo a ambulância destinada ao transporte inter-hospital de pacientes com risco de vida conhecido e ao atendimento pré-hospitalar de pacientes com risco de vida ainda não conhecido,¹ os cuidados diretos de Enfermagem a pacientes graves devem ser exercidos privativamente por Enfermeiros, nos termos preceituados pela legislação.

Nesse sentido o Superior Tribunal de Justiça firmou jurisprudência nesse sentido:

"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, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 21/02/2013, DJe 28/02/2013, grifos acrescidos).

"ADMINISTRATIVO. EXERCÍCIO PROFISSIONAL. INSTITUTO OFTALMOLÓGICO. DESENVOLVIMENTO DE ATIVIDADES DE ENFERMAGEM. NECESSIDADE DE CERTIFICADO DE RESPONSABILIDADE TÉCNICA. DIFERENÇA ENTRE REGISTRO DA INSTITUIÇÃO EM CONSELHO FISCALIZADOR DA ATIVIDADE BÁSICA E EXIGÊNCIA DE RESPONSÁVEL TÉCNICO POR ATIVIDADES SECUNDÁRIAS, COM PROVA NO CONSELHO PROFISSIONAL COMPETENTE PARA FISCALIZÁ-LAS. APLICAÇÃO DE PENALIDADE. FUNDAMENTO LEGAL. LEGALIDADE. 1. Trata-se de recurso especial em que se discute, em síntese, se a circunstância de a atividade básica exercida por instituto oftalmológico (atividade médica) afasta a necessidade de que as atividades secundárias de enfermagem sejam assumidas por responsável técnico de enfermagem, com prova disso junto ao Coren competente. 2. A causa de pedir do mandado de segurança é a ilegalidade fundada na exigência de Certificado de Responsabilidade Técnica - CRT e na aplicação de multa pelo atraso na regularização da situação do instituto recorrido (que ocasionou a incidência de multa). 3. Segundo o recorrente, a exigência do CRT está fundada no que dispõem os arts. 2º, 11, inc. I, e 15 da Lei n. 7.498/86, os quais determinam, a grosso modo e com o perdão da tautologia, que as atividades de enfermagem são privativas de enfermeiros, técnicos de enfermagem, auxiliares de enfermagem e parteiras. 4. **Se há exercício de atividades de enfermagem, é preciso que haja registro de um responsável técnico pelo desenvolvimento das mesmas. Se, por um lado, tais atividades foram desempenhadas por enfermeiros (quando forem mais complexas - art. 11 da Lei n. 7.948/86), serão eles próprios os responsáveis técnicos. Se, por outro lado, houver prestação por auxiliares ou técnicos de enfermagem (quando forem menos complexas - arts. 12 e 13 da Lei n. 7.498/86), deve ser um enfermeiro necessariamente um responsável técnico**

(art. 15 da Lei n. 7.498/86). 5. Essa conclusão, apesar de óbvia - porque decorre do necessário cuidado que deve cercar o exercício de profissões afetas à área de saúde -, vem posta expressamente pelo art. 1º, caput e § 2º, do Capítulo I da Decisão Coren-PR-DIR 40/03. 6. O fato de a atividade básica do recorrido ser a médica só dispensa o registro do instituto no Coren (porque há inscrição nos quadros do CRM competente), mas não isenta a necessidade de que haja um responsável técnico pela enfermagem, com prova dessa circunstância junto ao Coren. 7. O controle do cumprimento dessa imposição legal e a punição decorrente de eventuais irregularidades foram alvos de regulamentação pelo art. 3º da Decisão Coren DIR 34/02, que extrai fundamento de validade do art. 2º da Lei n. 5.905/73, que atribui aos Conselhos Federal e Regionais a disciplina do exercício da profissão de enfermeiro. 8. Recurso especial provido." (SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA, REsp n.º 200801688867, Rel. Min. Mauto Campbell Marques, Segunda Turma, Dje. 01/12/2008, grifos acrescidos)

O Tribunal Regional Federal da 5ª Região consolidou idêntico entendimento:

"ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. CONSELHO REGIONAL DE ENFERMAGEM. REGULARIZAÇÃO DE ATIVIDADE PROFISSIONAL DE ENFERMAGEM DESEMPENHADA EM UNIDADE DE SAÚDE. POSSIBILIDADE. PRESENÇA DE ENFERMEIRO DURANTE TODO O FUNCIONAMENTO DA INSTITUIÇÃO. ANOTAÇÃO DE RESPONSABILIDADE TÉCNICA. NECESSIDADE. PRESERVAÇÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA. 1. **Estabelece o art. 15 da Lei nº 7.498/86 que as atividades desempenhadas por técnico e auxiliar de enfermagem em instituições de saúde, públicas ou privadas, e em programas de saúde, apenas podem ser desempenhadas sob orientação e supervisão de enfermeiro.** 2. Hipótese na qual o COREN/SE, após recebimento de denúncia acerca da ilegalidade da prática de atividades de enfermagem sem supervisão de enfermeiro, realizou fiscalização nas unidades de saúde do Município de Muribeca/SE, constatando o não preenchimento dos requisitos previstos na Lei nº 7.498/86. 3. **"Nos termos do art. 15 da Lei nº 7.498/86, que dispõe sobre o serviço de enfermagem, e do art. 13 do Decreto nº 94.406/87, que regulamente a citada Lei, as atividades exercidas em instituições de saúde, pública ou privada, por técnicos e auxiliares de enfermagem, somente poderão ser desenvolvidas sob a supervisão, orientação e direção de Enfermeiro. Com base nisso, a manutenção do profissional enfermeiro na instituição de saúde, que preste serviço de enfermagem, durante o seu funcionamento, é imprescindível para que o técnico e o auxiliar de enfermagem exerçam suas funções. (...)** Também, as instituições de saúde que prestem serviço de enfermagem, devem promover, junto ao COREN, anotação do Certificado de Responsabilidade Técnica (C. R. T), consoante art. 4º da Resolução 168/93 do COFEN, que é o órgão competente para normatizar e uniformizar o procedimento dos Conselhos Regionais de Enfermagem." (Precedente: TRF5. AC 504553/SE, Relator o Desembargador Federal Hélio Sílvio Ourem Campos (convocado), DJe de 15.03.2011) 4. A exigência de enfermeiro durante todo o funcionamento da unidade de saúde, assim como a anotação de responsabilidade técnica, está em consonância com a necessidade de garantia da segurança pública quando da prática de atos relacionados à saúde da população. 5. Apelação provida." (TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 5ª

REGIÃO, AC n.º 00044555720114058500, Rel. Juiz Federal Convocado Carlos Wagner Dias Ferreira, Terceira Turma, DJe. 10/11/2015).

Registre-se que os atendimentos médicos de urgência, com a utilização de unidades móveis, ocorrem frequentemente para o socorro de pessoas em estado grave, por isso a presença de enfermeiro em unidades de SAMU é indispensável. A Lei 7.498/86 estabelece como competência privativa do enfermeiro os cuidados com pacientes graves com risco de vida ou cujos cuidados de enfermagem demandem conhecimentos técnicos de maior complexidade e capacidade de tomar decisões imediatas.

De mais a mais, a matéria em questão cinge-se ao direito à saúde, elencado pela Constituição Federal como direito fundamental. Tal direito social, em especial no que diz respeito a saúde, não pode ficar à escolha do governante, haja vista que, sendo os recursos escassos, devem ser corretamente aplicáveis evitando-se, assim, a privação resultante de má escolha do legislativo². Some-se a isso, a reserva do possível somente é oponível à tutela dos direitos fundamentais, desde que seja concreta, mas não pode ser oponível à realização do mínimo existencial.

Desse modo, os argumentos expendidos pelo estado destacando o óbice orçamentário para a contratação de enfermeiros não se revela de todo justificado, haja vista que a reserva do possível não consiste em uma limitação à atuação do Estado na prestação dos direitos sociais, mas na obrigação do Poder Público reservar o total de recursos disponíveis para a gestão e execução das políticas públicas ligadas aos direitos sociais.

Por fim, não merece prosperar a alegação do demandado, de que seria inviável a contratação de novos enfermeiros para as unidades de Transportes Básicas e Avançadas de vida do Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (SAMU) por superar os limites de gastos com pessoal previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal. É que tal afirmação não pode se sobrepor ao direito fundamental à saúde, devendo o gestor público adotar medidas criativas na gestão de recursos humanos que não infirme ou viole direitos fundamentais constitucionalmente assegurados."

11. Dessa forma, reputo pertinente o acolhimento do pleito veiculado na exordial, a fim de que conferir maior segurança aos usuários do serviço de saúde em apreço.

12. Diante do exposto, **julgo procedente o pedido formulado na inicial**, para determinar ao Estado do RN que garanta a manutenção de enfermeiro nas Unidades de Transportes Básicas e Avançadas de Vida do Serviço de Atendimento Móvel de Urgência - SAMU da Região Metropolitana do Município de Macaíba/RN, conforme pleiteado na exordial.

13. Condene a parte ré ao pagamento de honorários de sucumbência, fixados em 10% (dez por cento) sobre o valor da causa. Custas na forma da lei.

14. Após o trânsito em julgado, arquivem-se os autos, com baixa na distribuição.

15. P. R. I.



Processo: **0803181-24.2017.4.05.8400**

Assinado eletronicamente por:

**MAGNUS AUGUSTO COSTA DELGADO -
Magistrado**

Data e hora da assinatura: 06/04/2018 09:19:36

Identificador: 4058400.3351226



1804051004362790000003361120

**Para conferência da autenticidade do
documento:**

<https://pje.jfrn.jus.br/pje/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam>