



00017753620164014103

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO
SUBSEÇÃO JUDICIÁRIA DE VILHENA

Processo Nº 0001775-36.2016.4.01.4103 - VARA ÚNICA DE VILHENA
Nº de registro e-CVD 00012.2017.00014103.1.00651/00136

Classe : AÇÃO CIVIL PÚBLICA

Autor(a) : CONSELHO REGIONAL DE ENFERMAGEM DO ESTADO DE RONDONIA - COREN/RO

Ré(u) : MUNICIPIO DE ESPIGAO DO OESTE / RO

D E C I S Ã O

I - Relatório

O CONSELHO REGIONAL DE ENFERMAGEM DO ESTADO DE RONDÔNIA - COREN/RO ajuizou com ação civil pública contra o **MUNICÍPIO DE ESPIGÃO D'OESTE/RO**, pretendendo, em sede de tutela de urgência, que o Requerido viabilizasse que na Unidade Mista de Saúde de Espigão D'Oeste/RO tivesse profissional enfermeiro em todo o período de funcionamento.

Narrou que foi constatada a insuficiência de profissionais de enfermagem na referida Unidade de Saúde, o que prejudica o atendimento aos pacientes. Juntou relatórios de fiscalização n. 53/2013 (fls. 52-83), n. 83/2013 (fls. 93-96) e n. 10/2015 (fls. 100-114), os quais confirmam o narrado.

Em análise setorial, destacou, dentre outras, as seguintes irregularidades: a) ausência de Programação e Planejamento de Enfermagem - SAE; b) ausência de enfermeiro em todos os setores onde são desenvolvidas as atividades de

Documento assinado digitalmente pelo(a) JUIZ FEDERAL RODRIGO GASIGLIA DE SOUZA em 22/06/2017, com base na Lei 11.419 de 19/12/2006.

A autenticidade deste poderá ser verificada em <http://www.trf1.jus.br/autenticidade>, mediante código 2365984103290.



00017753620164014103

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO
SUBSEÇÃO JUDICIÁRIA DE VILHENA

Processo Nº 0001775-36.2016.4.01.4103 - VARA ÚNICA DE VILHENA
Nº de registro e-CVD 00012.2017.00014103.1.00651/00136

enfermagem; c) pessoal sem formação exercendo atividades de enfermagem; d) quantitativo insuficiente de profissionais de enfermagem para assistência aos pacientes; e) ausência de Anotação de Responsabilidade Técnica do Enfermeiro no ato da fiscalização; f) ausência de classificação de pacientes, a ser realizada por enfermeiro; g) ausência de enfermeiros no transporte de pacientes inter-hospitalar.

Oportunizada, às fls. 153-155 a requerida sustentou, preliminarmente, a impossibilidade jurídica do pedido, pois não pode ser obrigada a contratar sob pena de ultrapassar o limite com gasto de pessoal. No mérito asseverou que não tem medido esforços para manter o funcionamento da Unidade Mista de Saúde com quantitativo suficiente de enfermeiros. Asseverou, ainda, que foi deflagrado concurso público n. 001/2015 e que estão sendo convocados mais servidores para preencher as necessidades conforme disponibilidade do orçamento.

Às fls. 165-175, o Ministério Público Federal manifestou-se pelo deferimento da liminar.

É o relatório.

Decido.

II - Fundamentação



00017753620164014103

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO
SUBSEÇÃO JUDICIÁRIA DE VILHENA

Processo Nº 0001775-36.2016.4.01.4103 - VARA ÚNICA DE VILHENA
Nº de registro e-CVD 00012.2017.00014103.1.00651/00136

Inicialmente, cabe consignar que a preliminar de impossibilidade jurídica do pedido confunde-se com o mérito, devendo com ele ser analisada.

Ressalte-se que, com o advento do CPC/2015, não há mais menção à possibilidade jurídica do pedido como hipótese que leve à inadmissibilidade do processo.

Quanto à tutela de urgência, o regime do art. 300 do CPC/2015 estabelece que é medida que pressupõe a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo.

Como se observa, os requisitos legais condicionantes da tutela de urgência são fáticos (aparência de verdade dos fatos alegados + possibilidade de superveniência danos), passando ao largo da tese jurídica de fundo, cuja viabilidade, no entanto, igualmente condiciona o deferimento da medida, pois o que se pretende é antecipar no tempo a tutela jurisdicional possível de ser deferida ao final.

Considero relevante esta distinção entre os aspectos fáticos e jurídicos da causa porque, no caso, a controvérsia recai evidentemente sobre a tese jurídica que embasa a demanda, a saber: a possibilidade de intervenção do Estado-Juiz na atividade executiva para determinação de providências que permitam a manutenção ou o melhoramento do serviço público prestado à



00017753620164014103

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO
SUBSEÇÃO JUDICIÁRIA DE VILHENA

Processo Nº 0001775-36.2016.4.01.4103 - VARA ÚNICA DE VILHENA
Nº de registro e-CVD 00012.2017.00014103.1.00651/00136

população.

A probabilidade do direito restou evidenciada em análise aos Relatórios de Fiscalização, confeccionados pela Autarquia autora, nos quais se constata a necessidade de maior quantidade de enfermeiros na Unidade de Saúde Mista de Espigão D'Oeste/RO.

O Relatório Técnico de 53/2013 indicou várias irregularidades, dentre elas a inexistência de enfermeiro durante todo o período de funcionamento da unidade onde são desenvolvidas atividades de enfermagem, quantitativo insuficiente de profissionais de enfermagem para assistência aos pacientes, ausência de Anotação de Responsabilidade Técnica do Enfermeiro no ato da fiscalização, ausência de enfermeiros no transporte de pacientes inter-hospitalar, dentre outras.

Conforme consignado no Relatório de Fiscalização n. 10/2015, houve uma redução significativa no quantitativo de profissionais de enfermagem de nível médio em comparação a fiscalização anterior. Verificou-se que estavam vinculados à Unidade Mista 31 técnicos e auxiliares de enfermagem e na fiscalização anterior eram 44 profissionais.

De acordo com os dados indicados nos relatórios de fiscalização, verificou-se que o Município de Espigão D'Oeste/RO tem um grande déficit no quadro de enfermeiros, fato que



00017753620164014103

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO
SUBSEÇÃO JUDICIÁRIA DE VILHENA

Processo Nº 0001775-36.2016.4.01.4103 - VARA ÚNICA DE VILHENA
Nº de registro e-CVD 00012.2017.00014103.1.00651/00136

certamente compromete a qualidade do atendimento e aumenta, consideravelmente, a possibilidade de ocorrência de erros nos diagnósticos.

Os relatórios de fiscalização demonstram que a situação da Unidade Mista de Saúde de Espigão D'Oeste é extremamente precária, contando com número insuficiente de profissionais habilitados, fato que coloca em risco a vida dos que dependem do serviço público prestado.

Dessa forma, constata-se a premente necessidade de reforço no quadro de enfermeiros para possibilitar que os serviços de saúde prestados no âmbito do Município de Espigão D'Oeste/RO tenham mais qualidade.

Pois bem. A gravidade da situação exige soluções imediatas, ainda que temporárias, em sede de tutela de urgência, eis que o direito vilipendiado - a incolumidade da saúde dos cidadãos que buscam o atendimento público prestado pelo Município demandado - garante o mínimo existencial de qualquer ser humano, pressuposto do exercício de quaisquer outros direitos. A saúde, nessa esteira, é direito fundamental social, a ser implementado mediante políticas públicas, a cargo do poder executivo, conforme previsão do art. 6º da Constituição Federal:

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (Redação dada pela



00017753620164014103

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO
SUBSEÇÃO JUDICIÁRIA DE VILHENA

Processo Nº 0001775-36.2016.4.01.4103 - VARA ÚNICA DE VILHENA
Nº de registro e-CVD 00012.2017.00014103.1.00651/00136

[Emenda Constitucional nº 64, de 2010](#)

A Lei 7.498/86, que regulamenta o exercício da enfermagem, dispõe em seu art. 11, I, m, que cabe ao enfermeiro as atividades de maior complexidade e as que exijam tomadas de decisões imediatas, *in verbis*:

[Art. 11.](#) O Enfermeiro exerce todas as atividades de enfermagem, cabendo-lhe:

[I](#) - *privativamente: (...)*

[m\)](#) *cuidados de enfermagem de maior complexidade técnica e que exijam conhecimentos de base científica e capacidade de tomar decisões imediatas;*

Verificada a omissão do poder competente, cumpre ao Judiciário, na perspectiva do ativismo judicial, com as cautelas devidas e observado o sistema de checks and balances, impor, mandamentalmente, a supressão da omissão verificada, já que não se mostra razoável que a separação de poderes corporifique obstáculo e escudo intransponível a conformação na ordem concreta de direitos constitucionalmente assegurados aos cidadãos.

Embora a contratação de profissionais esteja, em regra, inserida na competência do Poder Executivo, a intervenção do Poder Judiciário para dar efetividade às políticas públicas previamente estabelecidas, visando garantir o mínimo existencial dos direitos

Documento assinado digitalmente pelo(a) JUIZ FEDERAL RODRIGO GASIGLIA DE SOUZA em 22/06/2017, com base na Lei 11.419 de 19/12/2006.

A autenticidade deste poderá ser verificada em <http://www.trf1.jus.br/autenticidade>, mediante código 2365984103290.



00017753620164014103

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO
SUBSEÇÃO JUDICIÁRIA DE VILHENA

Processo Nº 0001775-36.2016.4.01.4103 - VARA ÚNICA DE VILHENA
Nº de registro e-CVD 00012.2017.00014103.1.00651/00136

fundamentais, não fere a Constituição, pelo contrário, apenas lhe empresta força normativa.

Com efeito, dada a independência e harmonia dos Poderes, a jurisdição constitucional e legal exercida pelo Judiciário tem natureza eminentemente negativa, voltada a expungir os atos ou normas incompatíveis com a Constituição do ordenamento jurídico, deixando o mérito das políticas públicas a cargo da discricionariedade dos demais Poderes, democraticamente legitimados. É nesse campo em que o direito fundamental à saúde, que exige políticas públicas para sua implementação, se encontra.

Sem prejuízo do caráter primariamente político, o encargo para os cumprimentos de tais direitos fundamentais também tem densidade normativo-jurídica, o que autoriza, excepcionalmente, a intervenção judicial nas hipóteses de omissão que comprometa a eficácia e integridade de tais direitos de envergadura constitucional aniquilando o mínimo existencial.

Em verdade, a desobediência ao comando jurídico pelo destinatário da norma (Poderes Constituídos) acaba por não apenas violar o ordenamento, mas em retirar a eficácia normativa da ordem, ou seja, redundando na "revogação" da norma, que no caso em tela, tem natureza constitucional. Recorde-se: a Constituição Federal não é uma mera "carta de intenções".

Daí a possibilidade de intervenção do judiciário com



00017753620164014103

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO
SUBSEÇÃO JUDICIÁRIA DE VILHENA

Processo Nº 0001775-36.2016.4.01.4103 - VARA ÚNICA DE VILHENA
Nº de registro e-CVD 00012.2017.00014103.1.00651/00136

vistas a restaurar o ordenamento jurídico-constitucional, suprimindo a abstenção governamental e garantindo um mínimo existencial de concretude aos direitos fundamentais sociais.

DESCUMPRIMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DEFINIDAS EM SEDE CONSTITUCIONAL: HIPÓTESE LEGITIMADORA DE INTERVENÇÃO JURISDICIONAL.

– *O Poder Público - quando se abstém de cumprir, total ou parcialmente, o dever de implementar políticas públicas definidas no próprio texto constitucional - transgride, com esse comportamento negativo, a própria integridade da Lei Fundamental, estimulando, no âmbito do Estado, o preocupante fenômeno da erosão da consciência constitucional. Precedentes: ADI 1.484/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO, v.g..*

– *A inércia estatal em adimplir as imposições constitucionais traduz inaceitável gesto de desprezo pela autoridade da Constituição e configura, por isso mesmo, comportamento que deve ser evitado. É que nada se revela mais nocivo, perigoso e ilegítimo do que elaborar uma Constituição, sem a vontade de fazê-la cumprir integralmente, ou, então, de apenas executá-la com o propósito subalterno de torná-la aplicável somente nos pontos que se mostrarem ajustados à conveniência e aos desígnios dos governantes, em detrimento dos interesses maiores dos cidadãos. (...)" (ARE 639.337 AgR / SP, Rel. Min. Celso de Melo, 14/09/2011) (grifei).*

A transferência do adimplemento de tais direitos fundamentais para os poderes políticos se dá, também, pela necessidade de prestação material variada de acordo com as necessidades, muitas vezes de alto valor, e a limitação dos recursos estatais, também variáveis, o que exige a tomada de decisões gerenciais alocativas no relevo político.

A limitação dos recursos públicos (reserva do possível), entretanto, não pode ser gerida de modo que manipulando

Documento assinado digitalmente pelo(a) JUIZ FEDERAL RODRIGO GASIGLIA DE SOUZA em 22/06/2017, com base na Lei 11.419 de 19/12/2006.

A autenticidade deste poderá ser verificada em <http://www.trf1.jus.br/autenticidade>, mediante código 2365984103290.



00017753620164014103

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO
SUBSEÇÃO JUDICIÁRIA DE VILHENA

Processo Nº 0001775-36.2016.4.01.4103 - VARA ÚNICA DE VILHENA
Nº de registro e-CVD 00012.2017.00014103.1.00651/00136

as limitações nulifique, por meio de sua conduta negativa, o direito fundamental, que deve ter seu núcleo de condições mínimas para a dignidade do indivíduo (mínimo existencial) preservado.

Urge, então, a intervenção do judiciário com vista a garantir que a estrutura e organização administrativa mantenham um nível mínimo razoável para a garantia de prestação do direito fundamental à saúde.

Ademais, em caso semelhante ao do presente feito, o Tribunal Regional Federal da 1ª Região entendeu pela necessidade de contratação de enfermeiros em número mínimo que garanta o atendimento em tempo integral no estabelecimento de saúde. Nesse sentido:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. CONSELHO REGIONAL DE ENFERMAGEM. LEGITIMIDADE ATIVA. APLICAÇÃO DO ART. 515, § 3º, DO CPC. HOSPITAL. ENFERMEIRO. EXIGÊNCIA DE PRESENÇA ININTERRUPTA. LEGALIDADE. 1. Este Tribunal vem decidindo 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" (AC 0021631-08.2005.4.01.3800 / MG, Rel. DESEMBARGADOR FEDERAL LUCIANO TOLENTINO AMARAL, SÉTIMA TURMA, e-DJF1 p.1227 de 31/03/2014). No mesmo diapasão: REO



00017753620164014103

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO
SUBSEÇÃO JUDICIÁRIA DE VILHENA

Processo Nº 0001775-36.2016.4.01.4103 - VARA ÚNICA DE VILHENA
Nº de registro e-CVD 00012.2017.00014103.1.00651/00136

0035611-22.2005.4.01.3800 / MG, Rel. DESEMBARGADOR FEDERAL SOUZA PRUDENTE, OITAVA TURMA, e-DJF1 p.498 de 18/06/2010. 2. Além disso, esta Corte também entende que os conselhos profissionais podem ajuizar ação civil pública, "uma vez que tal questão diz respeito à fiscalização do exercício profissional das categorias que lhe são vinculadas e à qualidade e segurança dos serviços prestados à coletividade. Precedentes deste Tribunal" (AC 0013707-19.2000.4.01.3800 / MG, Rel. JUIZ FEDERAL MIGUEL ÂNGELO DE ALVARENGA LOPES, 3ª TURMA SUPLEMENTAR, e-DJF1 p.1046 de 03/08/2012). 3. Falta de interesse-adequação, acolhida na sentença (indeferimento da petição inicial), afastada. Cabível o julgamento do mérito, com fulcro no art. 515, § 3º, do CPC. Destaco que a parte ré ofereceu contestação e a matéria em discussão é somente de direito. 4. **É legal a exigência de contratação de enfermeiros suficientes para garantir a assistência integral durante todo o horário de funcionamento da instituição de saúde, inclusive, domingos e feriados.** 5. **A necessidade da presença de enfermeiro durante todo o período de funcionamento da instituição de saúde exsurge de uma interpretação sistemática e lógica da lei, não só em razão de suas funções como orientador e supervisor dos profissionais de enfermagem de nível médio (art. 15 da Lei 7.498/86), mas, também, em decorrência da competência privativa para os "cuidados de enfermagem de maior complexidade técnica e que exijam conhecimentos de base científica e capacidade de tomar decisões imediatas", que lhe é atribuída pelo art. 11, I, m, da Lei 7.498/86.** 6.

Documento assinado digitalmente pelo(a) JUIZ FEDERAL RODRIGO GASIGLIA DE SOUZA em 22/06/2017, com base na Lei 11.419 de 19/12/2006.

A autenticidade deste poderá ser verificada em <http://www.trf1.jus.br/autenticidade>, mediante código 2365984103290.



00017753620164014103

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO
SUBSEÇÃO JUDICIÁRIA DE VILHENA

Processo Nº 0001775-36.2016.4.01.4103 - VARA ÚNICA DE VILHENA
Nº de registro e-CVD 00012.2017.00014103.1.00651/00136

Se somente ao enfermeiro incumbe exercer os cuidados de enfermagem de maior complexidade técnica e como não se pode prever quando uma situação que exija 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. 7. Precedentes dos Tribunais Regionais Federais e do STJ. 8. Apelação provida, para superar o indeferimento da petição inicial. Aplicação do art. 515, § 3º, do CPC. No mérito, pedido julgado procedente.
(AC 00110964220084013500, DESEMBARGADOR FEDERAL REYNALDO FONSECA, TRF1 - SÉTIMA TURMA, e-DJF1 DATA:06/03/2015 PAGINA:897.) (grifei).

Portanto, por ora, tenho como verossímil as articulações da inicial e tenho como juridicamente plausível as pretensões defendidas, uma vez que o serviço de saúde não pode ficar ao encargo apenas de técnicos sem formação em nível superior.

Nessa senda, a autarquia autora indicou, no Relatório de Fiscalização n. 83/2013 (fls. 93-96), que para um atendimento humanizado da população, o quadro de enfermeiros da Unidade de Saúde Mista deveria contar com mais 06 (seis) enfermeiros e 35 (trinta e cinco) técnicos de enfermagem. Lado outro, no que poderia ser tido como uma inafastável contradição, o objeto da demanda elenca quantitativo diverso, contemplando 06 (seis)



00017753620164014103

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO
SUBSEÇÃO JUDICIÁRIA DE VILHENA

Processo Nº 0001775-36.2016.4.01.4103 - VARA ÚNICA DE VILHENA
Nº de registro e-CVD 00012.2017.00014103.1.00651/00136

enfermeiros e 23 (vinte e três) técnicos de enfermagem.

Não obstante, a discrepância deve ser sanada a partir de informações prestadas pela própria parte autora, já que por ela requerido que a obrigação de fazer tivesse como base o dimensionamento elaborado pelo departamento técnico de fiscalização inserto nos relatórios, razão pela qual entendo que a ordem mandamental deva ter como base o número de profissionais indicado nos referidos documentos, não havendo que se falar em desrespeito ao princípio da congruência (adstrição).

Por fim, no que toca ao perigo da demora, em se tratando de proteção ao direito de acesso ao tratamento público de qualidade em matéria de saúde, cuja omissão estatal dá azo ao perecimento de bens jurídicos tutelados, até mesmo de forma irreversível, é de se clarificar que a tutela ora deferida, se diferida somente ao final do processo, acarretaria risco de dano inaceitável e irreparável à população do município de Espigão do Oeste, degradando e denegando o direito à saúde a uma grande coletividade de pacientes, estando patente, em função disso, pois, a urgência autorizadora da antecipação de tutela.

III - Dispositivo

Ante o exposto, **DEFIRO** o pedido de tutela de urgência para:



00017753620164014103

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO
SUBSEÇÃO JUDICIÁRIA DE VILHENA

Processo Nº 0001775-36.2016.4.01.4103 - VARA ÚNICA DE VILHENA
Nº de registro e-CVD 00012.2017.00014103.1.00651/00136

a) **ORDENAR** ao Requerido que, utilizando-se do concurso público em vigência (n. 001/2015), proceda a nomeação, em caráter efetivo, de 06 (seis) enfermeiros e 35 (trinta e cinco) auxiliares (técnicos em enfermagem), para Unidade Mista de Saúde de Espigão D'Oeste/RO, respeitando a disponibilização indicada pela autora nos Relatórios de Fiscalização 53 e 83/2013 e o seguinte cronograma:

a.1) Nomeação e posse de 02 (dois) enfermeiros e 12 (doze) auxiliares - técnicos em enfermagem, no prazo de 30 (trinta) dias;

a.2) Nomeação e posse de 02 (dois) enfermeiros e 12 (doze) auxiliares - técnicos em enfermagem, no prazo de 60 (sessenta) dias;

a.3) Nomeação e posse de 02 (dois) enfermeiros e 11 (onze) auxiliares - técnicos em enfermagem, no prazo de 90 (noventa) dias;

b) **DETERMINAR** ao Requerido que informe, no prazo da contestação, qual a natureza do vínculo mantido pelos enfermeiros e técnicos em enfermagem que fazem parte do quadro atual da Unidade Mista de Saúde de Espigão D'Oeste/RO com a administração municipal.

Em caso de descumprimento da ordem de contratação dos

Documento assinado digitalmente pelo(a) JUIZ FEDERAL RODRIGO GASIGLIA DE SOUZA em 22/06/2017, com base na Lei 11.419 de 19/12/2006.

A autenticidade deste poderá ser verificada em <http://www.trf1.jus.br/autenticidade>, mediante código 2365984103290.



00017753620164014103

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO
SUBSEÇÃO JUDICIÁRIA DE VILHENA

Processo Nº 0001775-36.2016.4.01.4103 - VARA ÚNICA DE VILHENA
Nº de registro e-CVD 00012.2017.00014103.1.00651/00136

enfermeiros e auxiliares, arbitro multa de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) por dia de descumprimento, com base nos art. 11 e art. 12 da Lei nº 7.347/85.

Cite-se o Requerido para contestar a ação no prazo legal, considerando o exíguo prazo concedido para a manifestação sobre o pedido liminar.

Intimem-se, com urgência.

Vilhena/RO, 22 de junho de 2017.

RODRIGO GASIGLIA DE SOUZA
Juiz Federal