



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO

APELAÇÃO CÍVEL Nº 5011850-73.2022.4.04.7201/SC

RELATORA: JUÍZA FEDERAL DIENYFFER BRUM DE MORAES FONTES

APELANTE: CONSELHO REGIONAL DE ENFERMAGEM DE SANTA CATARINA - COREN/SC (AUTOR)

APELANTE: CLINICA AZULAY & ZANELLA SOCIEDADE SIMPLES LTDA (RÉU)

APELADO: OS MESMOS

EMENTA

ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. CONSELHO REGIONAL DE ENFERMAGEM. CLÍNICA MÉDICA. ATENDIMENTO EM CONSULTÓRIO. ATUAÇÃO EXCLUSIVAMENTE AMBULATORIAL. CONTRATAÇÃO DE ENFERMEIRO. SUPERVISÃO DE SERVIÇOS DE APOIO EM ENFERMAGEM. DESNECESSIDADE.

1. O art. 15 da Lei nº 7.498/1986 exige a supervisão de técnicos e auxiliares de enfermagem por profissional enfermeiro apenas quando tais atividades forem exercidas em instituições de saúde, assim entendidos os estabelecimentos em que a realização de procedimentos de enfermagem complexos é inerente à esfera de atuação, o que ocorre, por exemplo, nas hipóteses em que há atendimento emergencial e internação hospitalar.

2. A teleologia da norma é prevenir eventuais erros no desempenho das atividades de profissionais técnicos ou auxiliares em prejuízo à saúde do paciente, de modo que a exigência da presença de enfermeiro em tempo integral decorre da possibilidade concreta de aportar à instituição de saúde uma situação crítica ou urgente, que não pode ser relegada ao serviço de enfermagem, sobretudo sem supervisão e interferência direta de enfermeiro, a quem compete prestar cuidados de maior porte e complexidade.

3. Impor a contratação de enfermeiro em todo e qualquer caso que houver a admissão de profissional técnico ou auxiliar de enfermagem implica transmutar a teleologia da norma legal em inadmissível instrumento de reserva de mercado - o que viola a livre iniciativa e não se coaduna com a tutela difusa que a ação civil pública visa resguardar.

4. As clínicas médicas e consultórios em geral não estão obrigados a contratar profissional enfermeiro para supervisionar o trabalho de eventual

auxiliar do médico nos procedimentos de caráter exclusivamente ambulatorial por este realizados.

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, a Egrégia 4ª Turma do Tribunal Regional Federal da 4ª Região decidiu, por unanimidade, dar provimento à apelação do réu e julgar prejudicada a apelação do autor, nos termos do relatório, votos e notas de julgamento que ficam fazendo parte integrante do presente julgado.

Porto Alegre, 01 de agosto de 2025.

RELATÓRIO

Trata-se de apelações interpostas contra sentença que, em ação civil pública movida pelo COREN/SC, julgou procedente o pedido, para condenar a *Clínica Azulay & Zanella Sociedade Simples Ltda.* a manter contratado profissional Enfermeiro como supervisor e orientador das atividades executadas por técnicos e auxiliares de enfermagem durante todo o seu horário de funcionamento.

O COREN/SC sustenta o cabimento da condenação da parte vencida ao pagamento de honorários advocatícios, porque os ônus da sucumbência somente são afastados em favor do autor.

A ré, por sua vez, afirma, em preliminar, a ausência de interesse de agir, ante a autoexecutoriedade dos atos do conselho profissional. No mérito, argumenta não ter havido consideração dos seguintes argumentos: [i] na hipótese da retirada das técnicas de enfermagem do quadro de pessoal, não há justificativa de supervisão técnica de profissional enfermeiro, já que a atividade médica independe de tal acompanhamento; [ii] eventual alteração legislativa não lhe alcançaria, ante a coisa julgada; [iii] já houve contratação de profissional enfermeiro em tempo integral, estando atendida a exigência do COREN/SC, de modo que *"situação futura poderá ser fiscalizada por este conselho, em cumprimento ao que lhe cabe, não justificando a imposição de obrigação judicial irrecorrível"*; [iv] tratando-se de clínica dermatológica que realiza consultas e procedimentos ambulatoriais sem internação, está sujeita à fiscalização pelo CRM, não se aplicando ao caso o disposto no art. 11 da Lei nº 7.498/1986 e demais atos normativos do conselho de enfermagem.

Foram apresentadas contrarrazões.

Vieram os autos a este Tribunal.

O Ministério Público Federal opinou pelo desprovimento dos recursos.

VOTO

Interesse de agir. A questão relativa ao interesse de agir foi definitivamente resolvida por acórdão deste Tribunal que anulou sentença anteriormente proferida, que havia julgado extinto o processo, por tal fundamento.

Restou assentado que, *"não estando o pleiteado pelo Conselho Regional abarcado pelos atos autoexecutáveis que pode promover em razão do seu poder de polícia, a provocação do Judiciário é necessária para que possa alcançar o bem jurídico almejado, razão pela qual lhe assiste interesse processual"*.

Prejudicada, pois, a preliminar.

Clínica médica. Presença de enfermeiro em tempo integral: desnecessidade. O art. 15 da Lei nº 7.498/1986 exige a supervisão de técnicos e auxiliares de enfermagem por profissional enfermeiro apenas quando tais atividades forem exercidas em instituições de saúde, assim entendidos os estabelecimentos em que a realização de procedimentos de enfermagem complexos é inerente à esfera de atuação, o que ocorre, por exemplo, nas hipóteses em que há atendimento emergencial e internação hospitalar.

Há considerável distinção, portanto, de atividades desenvolvidas em clínicas, voltadas, precipuamente, ao atendimento médico programado em consultório, realização de exames não invasivos e de procedimentos ambulatoriais.

Nessa hipótese, é prescindível a contratação de profissional de enfermagem de nível superior tão somente para ser o responsável técnico e supervisor dos auxiliares e técnicos que eventualmente sejam contratados, tendo em vista que a responsabilidade e a direção técnica de clínica médica são exercidas pelo profissional médico, regularmente inscrito no Conselho Regional de Medicina [v.g., STJ, AgRg no REsp 1.514.314/SP, 1ª Turma, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, DJe 13/05/2015].

Note-se que a necessidade da presença de enfermeiro durante todo o período de funcionamento da instituição de saúde decorre de interpretação lógico-sistemática da Lei nº 7.498/1986, que ao reconhecer suas funções como orientador e supervisor dos profissionais de nível médio [art. 15], considera 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"* [art. 11, I, "m"].

A prevenção de eventuais erros no desempenho das atividades de profissionais técnicos ou auxiliares visa, na prática, proteger o destinatário da atividade - o paciente -, de modo que a exigência da presença de enfermeiro em tempo integral decorre da possibilidade concreta de aportar à instituição de saúde uma situação crítica ou urgente, que não pode ser relegada ao serviço de enfermagem, sobretudo sem supervisão e interferência direta de enfermeiro, a quem compete prestar cuidados de maior porte e complexidade.

Não se trata, portanto, de prerrogativa exclusiva do enfermeiro em todo e qualquer caso que houver a contratação de profissional de assistência de nível médio, sob pena de transmudar a teleologia da norma em inadmissível instrumento de reserva de mercado - o que viola a livre iniciativa e não se coaduna com a tutela difusa que a ação civil pública visa resguardar.

Ressalte-se, no ponto, que o art. 4º da Lei nº 13.874/2019 coíbe o abuso do poder regulatório, exceto se em estrito cumprimento a previsão explícita em lei, considerando indevidas, dentre outras condutas:

I - criar reserva de mercado ao favorecer, na regulação, grupo econômico, ou profissional, em prejuízo dos demais concorrentes;

[...]

III - exigir especificação técnica que não seja necessária para atingir o fim desejado;

[...]

V - aumentar os custos de transação sem demonstração de benefícios;

[...]

VI - criar demanda artificial ou compulsória de produto, serviço ou atividade profissional, inclusive de uso de cartórios, registros ou cadastros;

Em última análise, a imposição legal é de que, nas unidades de saúde, em que há campo de atuação privativa de enfermeiro, as atividades de assistência, prestadas por técnicos e auxiliares, devem ser desempenhadas mediante supervisão e orientação direta e contínua.

Não há similaridade que autorize elastecer a exigência legal ao ponto de impor que toda e qualquer clínica médica, pela simples contratação de um técnico ou auxiliar de enfermagem, tenha que, simultânea e obrigatoriamente, contratar um enfermeiro.

Em suma, as clínicas médicas e consultórios em geral não estão obrigados a contratar profissional enfermeiro para supervisionar o trabalho de

eventual auxiliar do médico nos procedimentos de caráter exclusivamente ambulatorial por este realizados.

Cabe ao diretor técnico da instituição, responsável pelo ato médico, o direito e dever legal de exercer tal supervisão, ficando sujeito à fiscalização do Conselho Regional de Medicina.

Nesse sentido: TRF4, AC 5067870-96.2022.4.04.7100, 3ª Turma, Rel. Des. Federal Cândido Alfredo Silva Leal Junior, julgado em 17/06/2025; TRF4, AC 5041183-39.2023.4.04.7200, 11ª Turma, Rel. Des. Federal Ana Cristina Ferro Blasi, julgado em 21/05/2025; TRF4, AC 5035372-35.2022.4.04.7200, 3ª Turma, Rel. Des. Federal Roger Raupp Rios, julgado em 03/12/2024.

No caso, a requerida é clínica dermatológica, que realiza consultas, exames e atendimentos médicos de natureza ambulatorial e baixa complexidade, todos sob a supervisão de médicos habilitados.

Não há prestação de atendimentos de urgência ou emergência, procedimentos cirúrgicos invasivos ou que exijam internação, nem mesmo monitoramento permanente de pacientes.

Em verdade, o termo de fiscalização deixa claro que as atribuições exigidas do contratado são de recepção do paciente, preparação da sala de atendimento e apoio ao médico em eventuais procedimentos ambulatoriais dermatológicos, não havendo qualquer referência a eventual execução de atividades privativas de enfermagem, nos termos dos arts. 11 a 13 da Lei nº 7.498/1986.

Nesse panorama, tem-se que a clínica médica não se enquadra no conceito de *instituição ou unidade de saúde*, de modo que a manutenção de um profissional enfermeiro durante todo o período de funcionamento do estabelecimento é desnecessária e desproporcional, não encontrando suporte na teleologia da norma inserta no art. 15 da Lei nº 7.498/1986.

Impõe-se, portanto, o provimento da apelação da requerida, para julgar improcedente a pretensão objeto da ação civil pública.

Honorários advocatícios: descabimento. Não há imposição de sucumbência.

O art. 18 da Lei nº 7.347/1985, à luz do princípio da simetria, afasta a condenação da parte vencida em ação civil pública ao pagamento de honorários advocatícios, salvo comprovada má-fé [STJ, EAREsp nº 962.250/SP, Corte Especial, Rel. Min. Og Fernandes, DJe de 21/08/2018].

Conclusão. Provida a apelação da parte ré, para julgar improcedente a ação civil pública, resta prejudicado o recurso do COREN/SC, cujo objeto era restrito aos ônus da sucumbência.

Prequestionamento. O enfrentamento das questões suscitadas em grau recursal é suficiente para efeito de prequestionamento dos dispositivos que as fundamentam junto às instâncias superiores, sendo desnecessária a oposição de embargos de declaração para tal finalidade.

Ante o exposto, *voto por dar provimento à apelação do réu e julgar prejudicada a apelação do autor.*

Documento eletrônico assinado por **DIENYFFER BRUM DE MORAES FONTES, Juíza Federal Convocada**, na forma do artigo 1º, inciso III, da Lei 11.419, de 19 de dezembro de 2006 e Resolução TRF 4ª Região nº 17, de 26 de março de 2010. A conferência da **autenticidade do documento** está disponível no endereço eletrônico <http://www.trf4.jus.br/trf4/processos/verifica.php>, mediante o preenchimento do código verificador **40005243507v26** e do código CRC **33e034d1**.

Informações adicionais da assinatura:
Signatário (a): DIENYFFER BRUM DE MORAES FONTES
Data e Hora: 01/08/2025, às 16:26:53

5011850-73.2022.4.04.7201

EXTRATO DE ATA DA SESSÃO VIRTUAL DE 25/07/2025 A 01/08/2025

APELAÇÃO CÍVEL Nº 5011850-73.2022.4.04.7201/SC

RELATORA: JUÍZA FEDERAL DIENYFFER BRUM DE MORAES FONTES

PRESIDENTE: DESEMBARGADOR FEDERAL MARCOS ROBERTO ARAUJO DOS SANTOS

APELANTE: CONSELHO REGIONAL DE ENFERMAGEM DE SANTA CATARINA - COREN/SC (AUTOR)

APELANTE: CLINICA AZULAY & ZANELLA SOCIEDADE SIMPLES LTDA (RÉU)

ADVOGADO(A): DÉBORA DANIELA DIEHL (OAB SC016278)

APELADO: OS MESMOS

MPF: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (MPF)

Certifico que este processo foi incluído na Pauta da Sessão Virtual, realizada no período de 25/07/2025, às 00:00, a 01/08/2025, às 16:00, na sequência 164, disponibilizada no DE de 15/07/2025.

Certifico que a 4ª Turma, ao apreciar os autos do processo em epígrafe, proferiu a seguinte decisão:

A 4ª TURMA DECIDIU, POR UNANIMIDADE, DAR PROVIMENTO À APELAÇÃO DO RÉU E JULGAR PREJUDICADA A APELAÇÃO DO AUTOR.

RELATORA DO ACÓRDÃO: JUÍZA FEDERAL DIENYFFER BRUM DE MORAES FONTES

VOTANTE: JUÍZA FEDERAL DIENYFFER BRUM DE MORAES FONTES

VOTANTE: DESEMBARGADOR FEDERAL LUÍS ALBERTO D AZEVEDO AURVALLE

VOTANTE: DESEMBARGADOR FEDERAL MARCOS ROBERTO ARAUJO DOS SANTOS

GILBERTO FLORES DO NASCIMENTO
Secretário