

PARECER CTLN N. 9/2008.

INTERESSADO: PRESIDÊNCIA COFEN.

REFERENCIA: Resolução 146/1992

DIREITO CONSTITUCIONAL. HIERARQUIA DAS LEIS.  
RESOLUÇÃO 146/92. INCONSTITUCIONALIDADE.  
REVOGAÇÃO. NECESSIDADE.

I - RELATORIO

1. Trata-se de orientação do Presidente do COFEN para que a CTLN elabore estudos para alteração de Resoluções do Sistema COFEN/COREN, ao alvedrio da própria Câmara, que vem sendo contestadas interna ou externamente.
2. No caso, em estudo a Resolução 146/1992, que tem sido alvo de constantes demandas junto ao Poder Judiciário, existindo uma jurisprudência firme em torno de sua inexigibilidade.
3. No caso dispõe a Resolução 146/92, *verbis*:

***"Normatiza em âmbito Nacional a obrigatoriedade de haver Enfermeiro em todas as unidades de serviço onde são desenvolvidas ações de Enfermagem durante todo o período de funcionamento da instituição de saúde"***

O Presidente do Conselho Federal de Enfermagem, no uso de suas atribuições, com fulcro no Artigo 8º, inciso IV da Lei nº 5.905, de 12 de julho de 1973, combinado com o Artigo 16, inciso IV, do Regimento da Autarquia conjunta, aprovado pela Resolução COFEN-52, cumprindo deliberação do Plenário em sua 211ª Reunião Ordinária;  
**Considerando** o disposto no Art. 15, incisos II e III da Lei nº 5.905, de 12 de julho de 1973;  
**Considerando** o mandamento do Art. 197, da Constituição Federal;  
**Considerando** que a Lei nº 7.498/86, em seu artigo 11, inciso I, alíneas "a", "b", "c", "j", "l" e "m", define que é privativo do Enfermeiro:

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



unidade, ao passo que esta determinação não está literalmente especificada na Lei 7.498/86, nem mesmo no Decreto 94.406/87 que lhe regulamenta.

Constata-se que a resolução 146 estende o alcance da lei, fato habilmente explorado por advogados das instituições de saúde junto ao Poder Judiciário.

5. É o relatório, no essencial. Passa-se a opinar.

## II – ANÁLISE FUNDAMENTADA

6. A militância junto ao Poder Judiciário demonstra que as instituições de saúde, acuadas, utilizam-se de argumentos periféricos ao objeto das ações judiciais e freqüentemente conseguem êxito, aproveitando-se do tumulto que vivencia a Justiça. A absoluta falta de tempo para se ler processos acarreta julgamentos equivocados, de modo que diante deste quadro confuso quanto menos argumentos o Sistema disponibilizar para as instituições de saúde mais êxito terá em seu mister.
7. A manutenção de resoluções do tipo da Resolução 146/92, de fato resulta em incontável prejuízo para o Sistema. São milhares de horas de trabalho de fiscais, auxiliares e advogados perdidas ante o fracasso perante o Poder Judiciário.
8. Por outro lado, o Sistema não pode perder de vista que sendo um ente estatal, integrante da Administração Pública, deve observar os princípios constitucionais da administração pública, insculpidos no *caput* do art. 37, dentre os quais figura o princípio da legalidade. No caso, dentro do processo legislativo (CF/art.59), a resolução é uma norma hierarquicamente inferior à lei ordinária não podendo estabelecer condições sobre as quais a lei é omissa.
9. Por isso, o Poder Judiciário tem reputado de forma sistemática a ilegalidade da Resolução COFEN 146/92. Confira-se algumas decisões:

**CONSELHO FEDERAL DE ENFERMAGEM  
CÂMARA TÉCNICA DE LEGISLAÇÃO E NORMAS**

**COFEN**  
Fls. 08  
Barros

**Processo:** AG 2006.01.00.032140-1/MG; AGRAVO DE INSTRUMENTO

**Relator:** DESEMBARGADOR FEDERAL LEOMAR BARROS AMORIM DE SOUSA

**Órgão Julgador:** OITAVA TURMA

**Publicação:** 07/12/2007 DJ p.164

**Data da Decisão:** 28/08/2007

**Decisão:** A Turma, por unanimidade, deu provimento ao agravo de instrumento.

**Ementa:** ADMINISTRATIVO. AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. OBRIGATORIEDADE DE MANUTENÇÃO DE ENFERMEIRO DURANTE TODO O PERÍODO DE FUNCIONAMENTO DO HOSPITAL. FALTA DE PREVISÃO LEGAL.

I. A obrigatoriedade de manutenção de enfermeiro durante todo o período de funcionamento do hospital não tem respaldo na Lei n. 7.498/86, não podendo a Resolução n. 146/92, expedida pelo Conselho Federal de Enfermagem, fazer essa exigência, porquanto, sendo ato inferior à lei, não tem o poder de modificar disposições expressas de texto legislativo ou criar novas exigências onde a lei não faz.

2. Merece ser cassada a r. decisão agravada que antecipou os efeitos da tutela e determinou à parte agravante manter um enfermeiro durante todo o período de funcionamento da unidade hospitalar.

3. Agravo provido.

**Referência:** LEG:FED LEI:007498 ANO:1986  
LEG:FED RES:000146 ANO:1992  
CONSELHO FEDERAL DE ENFERMAGEM  
LEG:FED PRT:000009 ANO:1998  
CONSELHO DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA

**Veja também:** AMS 2001.39.00.008031-7/PA,TRFI.  
AG 2003.01.00.020836-1/MG,TRFI.

CONSELHO FEDERAL DE ENFERMAGEM  
CÂMARA TÉCNICA DE LEGISLAÇÃO E NORMAS

Fls. 07  
COFEN  
Sandor

Acompanhamento Processual Inteiro Teor Resultado sem formatação



Processo: AC 2004.38.00.027284-9/MG; APELAÇÃO CIVEL  
Relator: DESEMBARGADOR FEDERAL CARLOS FERNANDO MATHIAS  
Órgão Julgador: OITAVA TURMA  
Publicação: 18/05/2007 DJ p.156  
Data da Decisão: 13/04/2007  
Decisão: A Turma, negou provimento à apelação e à remessa oficial, tida como interposta, por unanimidade.  
Ementa: ADMINISTRATIVO. RESOLUÇÃO 146 DO CONSELHO DE ENFERMAGEM. PRINCÍPIO DA LEGALIDADE.  
I - Não pode a resolução do COFEN exigir que hospital contrate enfermeiro em determinada condição, à míngua de lei assim determinando.  
II - Despicienda a pretendida declaração de nulidade erga omnes da malsinada resolução. III - Apelação e remessa oficial, tida como interposta, não providas.  
Referência: LEG:FED RES:000146 ANO:1992 ART:00001 ART:00002 ART:00003 ART:00004 ART:00005  
COFEN  
LEG:FED LEI:007498 ANO:1996  
LEG:FED CFD:000000 ANO:1988 ART:00005 INC:00002  
\*\*\*\*\* CF-88 CONSTITUIÇÃO FEDERAL  
Veja também: AG 2003.01.00.020836-1/MG,TRF1.

**CONSELHO FEDERAL DE ENFERMAGEM  
CÂMARA TÉCNICA DE LEGISLAÇÃO E NORMAS**

**COFEN**  
Fls. 08  
\_\_\_\_\_  
Servidor

Acompanhamento Processual    Inteiro Teor    Resultado sem formatação



**Processo:** EDAC 2004.38.00.022025-8/MG; EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NA APELAÇÃO CIVEL

**Relator:** DESEMBARGADOR FEDERAL CARLOS FERNANDO MATHIAS

**Órgão Julgador:** OITAVA TURMA

**Publicação:** 24/11/2006 DJ p.182

**Data da Decisão:** 31/10/2006

**Decisão:** A Turma acolheu os embargos de declaração, por unanimidade.

**Ementa:** ADMINISTRATIVO. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. CONSELHO PROFISSIONAL DE FARMÁCIA. RESOLUÇÃO 146 DO CONSELHO DE ENFERMAGEM. PRINCÍPIO DA LEGALIDADE. ERRO MATERIAL. CORREÇÃO.  
I. Uma vez demonstrado o chamado erro material no acórdão, deve-se proceder a sua correção.  
II. Erro material corrigido.  
III. Embargos acolhidos para sanar o erro material apontado, mas sem alterar o julgado.

**Referência:** LEG:FED RES:000146 ANO:1992  
CONSELHO DE ENFERMAGEM

CONSELHO FEDERAL DE ENFERMAGEM  
CÂMARA TÉCNICA DE LEGISLAÇÃO E NORMAS

COFEN  
Fls. 03  
Barralor

Acompanhamento Processual Inteiro Teor Resultado sem formatação



Processo: AC 2003.41.00.006106-6/RO; APELAÇÃO CIVEL  
Relator: DESEMBARGADORA FEDERAL MARIA DO CARMO CARDOSO  
Convocado: JUIZ FEDERAL MARK YSHIDA BRANDAO (CONV.)  
Órgão Julgador: OITAVA TURMA  
Publicação: 11/12/2006 DJ p.132  
Data da Decisão: 31/10/2006  
Decisão: A Turma, por unanimidade, negou provimento à apelação.  
Ementa: ADMINISTRATIVO. CONSELHO PROFISSIONAL. EXIGÊNCIA DE CONTRATAÇÃO DE MAIOR NÚMERO DE ENFERMEIROS. RESOLUÇÃO 146 DO CONSELHO DE ENFERMAGEM. INEXISTÊNCIA DE PREVISÃO LEGAL. IMPOSSIBILIDADE.  
1. A Lei 7.498/86 não confere atribuição ao Conselho Regional de Enfermagem para determinar às instituições de saúde a contratar profissional de enfermagem, pois inexiste previsão legal que o autorize a fazer tal exigência.  
2. A Resolução do COREN 146/92, como ato hierarquicamente inferior à lei, não tem o condão de criar obrigações.  
3. Se o estabelecimento já se apresenta devidamente registrado no órgão fiscalizador competente, de acordo com a atividade básica que desenvolve, e se a duplicidade de registro é vedada pela Lei 6.839/80, não cabe ao Conselho Regional de Enfermagem fiscalizá-lo.  
4. Apelação a que se nega provimento.  
Doutrina: TITULO: CURSO DE DIREITO ADMINISTRATIVO. AUTOR : CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO. Edição: 14ª Local: SÃO PAULO Editora: MALHEIROS Ano: 2002 Pag.: 86  
Referência: LEG:FED RES:000146 ANO:1992  
COREN.  
LEG:FED LEI:007498 ANO:1986  
LEG:FED DEC:094406 ANO:1987  
LEG:FED LEI:006839 ANO:1980 ART:00001  
LEG:FED RES:000189 ANO:1996  
LEG:FED LEI:006437 ANO:1977 ART:00010 INC:00026  
ART:00014  
LEG:FED CFD:000000 ANO:1988 ART:00005 INC:00002  
\*\*\*\*\* CF-88 CONSTITUIÇÃO FEDERAL  
Veja também: AG 2003.01.00.020836-1/MG, TRF1.  
AC 117 627/DE TDES



atividades dos técnicos e dos auxiliares de enfermagem como subsidiárias, de nível médio, ou, na letra da lei, de acompanhamento do trabalho de enfermagem em grau auxiliar (para os técnicos - art. 12) ou de natureza repetitiva, envolvendo serviços auxiliares de enfermagem sob supervisão (para os auxiliares - art. 13). I - O objetivo da Lei nº 7.498/86 é o de assegurar que cada posto de enfermagem tenha como supervisor um profissional melhor qualificado, apto a orientar os atendimentos aos pacientes. III- Recurso especial parcialmente provido para determinar à Fundação Hospitalar do Estado de Minas Gerais que, observado o quadro de enfermeiros da instituição, dê preferência dos cargos de direção/supervisão/chefia de seus postos de enfermagem a profissionais enfermeiros, durante as vinte e quatro horas do dia ou enquanto estiverem em funcionamento. (STJ – 1ª Turma – Rel. Ministro Francisco Falcão – Resp nº 477.373/MG, j. 28/10/03. DOU 15/12/2003. P.195)

**ADMINISTRATIVO. CONSELHO DE FISCALIZAÇÃO PROFISSIONAL. ATIVIDADES AUXILIARES DE ENFERMAGEM.**

1. As atividades auxiliares de enfermagem somente podem ser desenvolvidas por profissionais legalmente habilitados e supervisionados por um especialista da área de enfermagem, haja vista a qualificação técnica que se faz necessária. (Art. 2º da Lei 8.498/86 e Art.15 da Lei 7.498/86).”(TRF1, proc.1999.01.01.00.066912-7/MG, julgado em 5/6/2003, publicado em 26/6/2003, Relator Juiz Carlos Alberto Simões de Tomaz. 3º. T. Suplementar)

**EMENTA – ADMINISTRATIVO – POSTO DE SAÚDE MUNICIPAL – ENFERMEIROS – INDISPENSABILIDADE.**

- É indispensável a presença de enfermeiro legalmente habilitado e inscrito no COREN durante todo o horário de funcionamento dos postos de saúde municipais.” (Tribunal da 4ª. Região – Remessa ex officio nº 200272020008860 – 4ª. Turma – Rel. Juiz Amaury Chaves de Athay7de – 02.04.2003).

**EMENTA. ADMINISTRATIVO. HOSPITAL PÚBLICO. POSTO DE ENFERMAGEM. DIREÇÃO. ENFERMEIRO HABILITADO. OBRIGATORIEDADE DA CONTRATAÇÃO. LEI 7498/86, ART.II, INC. I, ALÍNEA “A”. PRECEDENTE.**

1. Consoante entendimento deste STJ, a direção do posto de enfermagem de hospital público é cargo privativo de enfermeiro qualificado. A determinação legal tem por escopo assegurar a supervisão do setor de enfermagem profissional habilitado para melhor orientar o atendimento aos pacientes.
2. Recurso Especial conhecido e provido parcialmente. (STJ – 2ª Turma – Rel. Ministro FRANCISCO PEÇANHA MARTINS – Resp nº 438.673/MG, j. 04/04/06. DOU 03/05/06. P.178, DJ Seção I) (Ementa, Relatório e Voto, anexo na íntegra)

III – CONCLUSÃO

11. Diante do exposto, este relator entende que o COFEN deve revogar a Resolução COFEN 146/92, atentando-se para o princípio da legalidade trazendo para o Sistema relevantes benefícios, nos termos dos fundamentos supraexpendidos.

Rio de Janeiro, 10 de junho de 2008

  
**WANDER HENRIQUE DE ALMEIDA COSTA**  
RELATOR

Parecer aprovado por unanimidade.

  
**CLEIDE MAZUELA CANAVEZI**  
COORDENADORA