



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 2412256 - RJ (2023/0230782-7)

RELATOR : **MINISTRO HERMAN BENJAMIN**
AGRAVANTE : CONSELHO REGIONAL DE ENFERMAGEM DO RIO DE JANEIRO
ADVOGADO : ALLEX PIRES GUEDES DOS SANTOS - RJ208468
AGRAVADO : POUSADA DA TERCEIRA IDADE ANALIA FRANCO LTDA - ME
ADVOGADOS : LUIS FLÁVIO SOUZA BIOLCHINI - RJ195651
 FELIPE MENDES FERNANDES DE OLIVEIRA BRAGA - RJ182604

DECISÃO

Trata-se de Agravo contra decisão que inadmitiu Recurso Especial (art. 105, III, “a”, da Constituição Federal) interposto do acórdão assim ementado:

REMESSA NECESSÁRIA. APELAÇÃO. ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. INSTITUIÇÃO DE LONGA PERMANÊNCIA DE IDOSOS. ATIVIDADE FIM DE PROTEÇÃO E ACOLHIMENTO DE IDOSOS. CONTRATAÇÃO ENFERMEIROS. PERÍODO 24 HORAS. IMPLANTAÇÃO DA SISTEMATIZAÇÃO DE ASSISTÊNCIA DE ENFERMAGEM. FISCALIZAÇÃO COREN. NÃO CABIMENTO. MANUTENÇÃO DA SENTENÇA.

Em suas razões recursais, o Conselho Regional de Enfermagem do Rio de Janeiro afirma:

Ante o exposto, temos que o presente apelo ventila a discussão de matérias que suplantam o mero interesse das partes intervenientes no processo, havendo repercussão geral jurídica, política, social e econômica do thema decidendum, cujo enfrentamento pelo E. STJ deverá uniformizar o entendimento quanto a competência fiscalizatória dos 27 (vinte e sete) Conselhos Regionais de Enfermagem à luz da Lei 5.905/73 e do alcance das obrigações extraídas da Lei 7.498/86 em relação às ILPIs que prestam serviços de saúde aos idosos, notadamente para declarar que:

(...)

Portanto, ao afirmar que as Instituições de Longa Permanência de Idosos (tão somente em razão de sua natureza ou atividade preponderante), ainda que prestam serviços de enfermagem, não podem ser compelidas a manter Enfermeiros durante suas 24h de funcionamento, não podem ser obrigadas a manter profissionais da enfermagem em número adequado e proporcional ao quantitativo de idosos, e, por fim, não podem ser constrangidas a realizar o planejamento e o registro da assistência de enfermagem prestada aos idosos, o r. acórdão recorrido violou frontalmente os artigos 1º, 3º, 4º, 11, I, “b” e “c”, 12, 13 e 15 da Lei 7.498/86, bem como os artigos 2º e 15, II, III, V e VIII da Lei 5.905/73.

(...)

Ademais, a interpretação do art. 15 da Lei 7.498/86 dada pelo Tribunal a quo, no sentido de que a ILPI, embora preste serviços de enfermagem, não é uma “instituição de saúde” a ensejar a obrigatoriedade da presença do Enfermeiro, afigura-se incompatível com os demais dispositivos que tratam das atribuições legais dos profissionais da enfermagem, revela-se contrária à finalidade da lei do exercício da enfermagem e ignora o fato de que as ILPI possuem natureza híbrida, em virtude da própria obrigação legal de prestar “atendimento integral institucional”, o que contempla uma gama de serviços de saúde, como expressamente determina o art. 50, VIII da Lei nº 10.741/2003.

(...)

Se os estabelecimentos as clínicas que possuem como atividade básica a prática da medicina estão sujeitos ao cumprimento das balizas legais que versam sobre os serviços de enfermagem, mutatis mutandis, as Instituições de Longa Permanência de Idosos (ILPI's) cuja atividade básica é a assistência social, estão igualmente sujeitas às obrigações relativas ao exercício da enfermagem, vez que os riscos de danos à saúde e vida que justificam a regulamentação e o controle de tal profissão é inerente ao seu exercício, independente do local onde seja desempenhada. (REsp 1398334/SE, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 17/10/2013, DJe 24/10/2013) (AgRg no REsp 1342461/RJ, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 21/02/2013, DJe 28/02/2013).

Decisão de admissibilidade às fls. 1.183-1.185, e-STJ.

Pronunciou-se o Ministério Público em parecer assim ementado:

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO EM RECURSOSPECIAL. INSTITUIÇÃO DE LONGA PERMANÊNCIA DE IDOSOS. NATUREZA DE UNIDADE DE ACOLHIMENTO E NÃO DE SAÚDE. REVISÃO. SÚM. 7/STJ. APLICAÇÃO DE LEI ESTADUAL. SÚM. 280/STF. OFENSA A DECRETOS REGULAMENTAR. EXAME INVIÁVEL. 1 – Verifica-se que a aprensão é sustentada em norma estadual, e que a suposta ofensa à norma federal é apenas reflexa. Diante disso, o conhecimento do presente apelo esbarra, por analogia, no óbice da Súmula 280/STF: “Por ofensa a direito local não cabe recurso extraordinário”. 2 – Eventual violação ao Decreto 94.406/87 não é passível de análise via eleita, posto que não equiparado a tratado ou lei federal para os fins do artigo 105, III, “a” da CF. 3 – Rever a conclusão do Tribunal a quo, segundo a qual a atividade-fim da recorrida é o acolhimento de idosos, não se equiparando a unidade de saúde, implica o imprescindível revolvimento de matéria fática probatória dos autos, impossível na via eleita. 4 – Parecer pelo conhecimento do agravo para não conhecer do recurso especial.

É o relatório.

Decido.

Os autos foram recebidos neste Gabinete em 16.2.2024.

Inicialmente, para efeito de admissibilidade do Recurso Especial, à luz de consolidada jurisprudência do STJ, o conceito de *lei federal* (art. 105, III, "a", da CF) compreende tanto atos normativos (de caráter geral e abstrato) produzidos pelo Congresso Nacional (lei complementar, ordinária e delegada), como medidas provisórias e decretos expedidos pelo Presidente da República. Nesse sentido: EDcl no REsp 663.562/RJ, Rel. Ministro Castro Meira, Segunda Turma, DJ 7.11.2005, p. 212; REsp 627.977/AL, Rel. Ministro Teori Albino Zavascki, Primeira Turma, DJ 7.12.2006; EREsp 663.562/RJ, Rel. Ministro Ari Pargendler, Corte Especial, DJ 18.2.2008, p. 21.

Logo, o apelo nobre não constitui, como regra, via adequada para julgamento de ofensa a atos normativos secundários produzidos por autoridades administrativas, quando analisados *isoladamente* — sem vinculação direta ou indireta a dispositivos legais federais —, tais como resoluções, circulares, portarias, instruções normativas, atos declaratórios da SRF, provimentos das autarquias, regimentos internos de Tribunais, enunciado de súmula (cf. Súmula 518/STJ) ou notas técnicas. Precedentes do STJ: REsp 88.396, Rel. Ministro Sálvio de Figueiredo Teixeira, Quarta Turma, DJ de 13.8.1996; AgRg no Ag 573.274, Rel. Ministro Franciulli Netto, Segunda Turma, DJ de 21.2.2005; REsp 352.963, Rel. Ministro Castro Meira, Segunda Turma, DJ 18.4.2005; REsp 784.378, Rel. Ministro José Delgado, Primeira Turma, DJ 5.12.2005; AgRg no Ag 21.337, Rel. Ministro Garcia Vieira, Primeira Turma, DJ de 3.8.1992; REsp. 169.542/SP, Rel. Ministro Sálvio de Figueiredo, Quarta Turma, DJ 21.9.1998; AgRg no REsp 958.207/RS, Rel. Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, DJe 3.12.2010; AgRg no REsp 1.430.240/RN, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 26.8.2014.

O Colegiado originário assim consignou ao dirimir a presente controvérsia (fl. 1.124, e-STJ):

Transcreva-se a conclusão do expert: “A ILPI (instituição de longa permanência para idosos) é definida como estabelecimento para atendimento integral institucional, cujo público alvo são pessoas de 60 anos ou mais, dependentes ou independentes nas atividades de vida diária, que não dispõem de condições para permanecer com a família ou em seu domicílio, promovendo condições de liberdade, dignidade e cidadania.

O estabelecimento apresenta boas condições físicas com rampas, portas de acesso, banheiros, quartos (separados por sexo), instalações com itens de segurança, dentro das normas estabelecidas em lei.

Tem o quadro de funcionários dentro do esperado para a manutenção da instituição.” Dessa forma, a imposição de contratação pela Pousada da Terceira Idade Analia Franco Ltda. de mais profissionais de enfermagem, de presença de enfermeiro durante 24 horas e outras exigências legais feitas às instituições de saúde pelo Conselho Regional de Enfermagem não são devidas no caso em tela, não havendo, para a instituição ré, sequer a obrigatoriedade legal de contratação de profissional de saúde.

Para rever o entendimento da Corte *a quo* de que há necessidade de profissionais em virtude da situação precária do estabelecimento seria necessário revolver o acervo fático-probatório dos autos, o que encontra óbice na Súmula 7/STJ.

Por fim, depreende-se ter sido a lide julgada à luz de interpretação de legislação local — a saber, o Lei estadual 8.049/2018. Com efeito, da forma como ficou definido pelo Colegiado originário, imprescindível seria a análise da referida lei para o deslinde da controvérsia, providência incabível em Recurso Especial ante o óbice, por analogia, da Súmula 280/STF, segundo a qual "por ofensa a direito local não cabe Recurso Extraordinário". Desse modo, fica impedido o conhecimento do apelo nobre também neste ponto.

Diante do exposto, **conheço do Agravo para não conhecer do Recurso Especial.**

Publique-se.

Intimem-se.

Brasília, 06 de março de 2024.

Ministro Herman Benjamin
Relator