

Superior Tribunal de Justiça

RECURSO ESPECIAL Nº 1.969.812 - MG (2021/0337472-0)
RELATORA : MINISTRA NANCY ANDRIGHI
RECORRENTE : FUNDAÇÃO EDUCACIONAL ALTO MEDIO SAO FRANCISCO
ADVOGADO : MARCELO DE OLIVEIRA CUNEGUNDES - MG173507
RECORRIDO : ANDRE GUIMARAES CASTRO
RECORRIDO : ANNE VIEIRA GUIMARAES
RECORRIDO : CIRO RODRIGUES PAES
RECORRIDO : BIANCA LIMA PINTO
RECORRIDO : JOAO RICARDO CARVALHO DE MATOS
RECORRIDO : FABRICIO NEIVA DE ARAUJO
RECORRIDO : KAMILA AZEVEDO SOUZA
RECORRIDO : PRISCILA GONCALVES PEREIRA
RECORRIDO : THAIS REIS LIMA
ADVOGADO : JACKELINE FAYER PIMENTA - MG188664

RELATÓRIO

A EXMA. SRA. MINISTRA NANCY ANDRIGHI (Relatora):
Cuida-se de recurso especial interposto por FUNDAÇÃO EDUCACIONAL ALTO MÉDIO SÃO FRANCISCO – FUNAM com fundamento na alínea “a” do permissivo constitucional, contra acórdão do TJ/MG.

Recurso especial interposto em: 13/08/2021.

Concluso ao gabinete em: 01/12/2021.

Ação: de cobrança ajuizada por ANDRÉ GUIMARÃES CASTRO, CIRO RODRIGUES PAES, JOÃO RICARDO CARVALHO DE MATOS, KAMILA AZEVEDO SOUZA, PRISCILA GONÇALVES PEREIRA e THAÍS REIS LIMA em desfavor da ora recorrente, por meio da qual buscam o recebimento do montante referente às bolsas de residência médica vencidas no período de maio/2019 até julho/2019 e indenização por danos morais.

Sentença: julgou parcialmente procedentes os pedidos, para condenar a recorrente ao pagamento dos valores relativos à bolsa de residência médica nos meses de maio, junho e julho de 2019 e de indenização por danos morais, arbitrada em R\$ 10.000,00.

Acórdão: negou provimento ao recurso de apelação interposto pela recorrente, nos termos da seguinte ementa:

APELAÇÃO – COBRANÇA – PROGRAMA DE RESIDÊNCIA MÉDICA – PRELIMINAR DE INÉPCIA DA INICIAL – REJEITAR – PRELIMINAR DE NULIDADE DA SENTENÇA – VÍCIO DE JULGAMENTO ULTRA PETITA – NÃO CONSTATAÇÃO – DESCREDECIMENTO – TRANSFERÊNCIA DOS AUTORES PARA OUTRA INSTITUIÇÃO – RESPONSABILIDADE PELO PAGAMENTO DA BOLSA – ATRIBUIÇÃO DA DESCREDECIDA – PREVISÃO

CONSTANTE DE RESOLUÇÃO ESPECÍFICA – MANUTENÇÃO – INDENIZAÇÃO POR DANOS MORAIS DEVIDA – VALOR – RAZOABILIDADE – SENTENÇA MANTIDA. - A petição inicial traz pedido determinado e compatível com a narração fática, não havendo que se falar em peticionamento obscuro, devendo ser rejeitada a preliminar de inépcia da inicial. - Constatando-se que a lide foi apreciada nos termos do pedido e da causa de pedir, não há falar em decisão “ultra petita”, devendo ser afastada a preliminar suscitada. - Nos termos das normas aplicáveis ao programa de residência médica, a instituição descredenciada deve continuar efetuando o pagamento de bolsa ao aluno transferido para outra instituição. - A situação narrada nos autos não se trata de fato comum do cotidiano, representativa de mero dissabor ou aborrecimento, ao contrário, tem potencial para causar abalo emocional e sofrimento por raiva, revolta, humilhação, impotência, tristeza e angústia, sendo passível de indenização por danos morais. - O ressarcimento pelo dano moral é uma forma de compensar o mal causado e não deve ser usado como fonte de enriquecimento ou abusos. Dessa forma, a sua fixação deve levar em conta o estado de quem o recebe e as condições de quem paga

Embargos de declaração: opostos pela recorrente, foram rejeitados pela Corte local.

Recurso especial: aponta violação ao art. 7º do Decreto nº 7.562/11 e ao art. 3º da Lei nº 6.932/81. Argumenta que a CNRM, ao editar a Resolução nº 1/2018, extrapolou sua competência ao determinar que a instituição descredenciada dê continuidade ao pagamento de bolsa pelo tempo necessário à conclusão do programa de residência médica. Destaca que, do dispositivo indicado e contido na Lei nº 6.932/81, não se depreende a possibilidade de a instituição descredenciada arcar com as bolsas vincendas dos residentes, porquanto já não estão mais sob a sua responsabilidade.

Juízo prévio de admissibilidade: o TJ/MG admitiu o recurso especial.

É o relatório.

Superior Tribunal de Justiça

RECURSO ESPECIAL Nº 1.969.812 - MG (2021/0337472-0)
RELATORA : MINISTRA NANCY ANDRIGHI
RECORRENTE : FUNDAÇÃO EDUCACIONAL ALTO MÉDIO SÃO FRANCISCO
ADVOGADO : MARCELO DE OLIVEIRA CUNEGUNDES - MG173507
RECORRIDO : ANDRÉ GUIMARAES CASTRO
RECORRIDO : ANNE VIEIRA GUIMARAES
RECORRIDO : CIRO RODRIGUES PAES
RECORRIDO : BIANCA LIMA PINTO
RECORRIDO : JOÃO RICARDO CARVALHO DE MATOS
RECORRIDO : FABRÍCIO NEIVA DE ARAÚJO
RECORRIDO : KAMILA AZEVEDO SOUZA
RECORRIDO : PRISCILA GONCALVES PEREIRA
RECORRIDO : THAIS REIS LIMA
ADVOGADO : JACKELINE FAYER PIMENTA - MG188664

EMENTA

RECURSO ESPECIAL. AÇÃO DE COBRANÇA. BOLSAS DE RESIDÊNCIA MÉDICA. RESIDENTES DESCADASTRADOS E CADASTRADOS EM OUTRO PROGRAMA DE RESIDÊNCIA. RESPONSABILIDADE DA ENTIDADE ORIGINAL PELO PAGAMENTO DAS BOLSAS ATÉ O CADASTRAMENTO DEFINITIVO JUNTO À NOVA INSTITUIÇÃO. AUSÊNCIA. RESOLUÇÃO DA CNRM QUE INOVOU NA ORDEM JURÍDICA.

1. Ação de cobrança ajuizada em 05/08/2019, da qual foi extraído o presente recurso especial interposto em 13/08/2021 e concluso ao gabinete em 01/12/2021.

2. O propósito recursal é dizer acerca da possibilidade de se atribuir à recorrente a obrigação de pagar aos recorridos bolsas de residência médica relativas ao período em que foram descadastrados do programa de residência por ela oferecido até serem incluídos em novo programa de residência.

3. Nos termos da jurisprudência desta Corte, decretos, portarias, circulares e resoluções não estão compreendidos no conceito de lei federal, não permitindo a abertura da instância especial. Precedentes.

4. Um dos poderes atribuídos à Administração Pública consiste no Poder Regulamentar, o qual é exercido pelo Chefe do Poder Executivo. Por meio dele, são editadas normas visando à fiel execução das leis (art. 84, IV, da CF). Mas essa não é a única forma de manifestação do poder normativo da Administração, que também compreende a edição de outros atos normativos, como é o caso, por exemplo, das resoluções. Em todas essas hipóteses, o ato normativo não pode inovar no ordenamento jurídico. Isto é, não pode, por exemplo, impor obrigações ou penalidades não previstas em lei, sob pena de violação ao art. 5º, II e 37, *caput*, da CF.

5. A Comissão Nacional de Residência Médica (CNRM) trata-se de um órgão

do Ministério da Educação, tendo sido criada pelo Decreto nº 80.281/77, o qual também regulamenta a residência médica. Por sua vez, a Lei nº 6.932/81, que dispõe sobre as atividades do médico residente e dá outras providências, prevê, em seu art. 3º, alínea “d”, que o médico residente admitido no programa terá anotado no contrato padrão “o valor da bolsa paga pela instituição responsável pelo programa”. Desse dispositivo legal, não é possível extrair a obrigação da instituição responsável pelo programa de residência de continuar realizando o pagamento da bolsa após o descredenciamento do residente. Assim, o art. 3º, § 4º, da Resolução CNRM nº 01/2018, inovou no ordenamento jurídico ao criar obrigação não prevista em lei.

6. Recurso especial parcialmente conhecido e, nessa parte, e provido.



RECURSO ESPECIAL Nº 1.969.812 - MG (2021/0337472-0)
RELATORA : MINISTRA NANCY ANDRIGHI
RECORRENTE : FUNDAÇÃO EDUCACIONAL ALTO MÉDIO SÃO FRANCISCO
ADVOGADO : MARCELO DE OLIVEIRA CUNEGUNDES - MG173507
RECORRIDO : ANDRÉ GUIMARAES CASTRO
RECORRIDO : ANNE VIEIRA GUIMARAES
RECORRIDO : CIRO RODRIGUES PAES
RECORRIDO : BIANCA LIMA PINTO
RECORRIDO : JOÃO RICARDO CARVALHO DE MATOS
RECORRIDO : FABRÍCIO NEIVA DE ARAÚJO
RECORRIDO : KAMILA AZEVEDO SOUZA
RECORRIDO : PRISCILA GONCALVES PEREIRA
RECORRIDO : THAIS REIS LIMA
ADVOGADO : JACKELINE FAYER PIMENTA - MG188664

VOTO

A EXMA. SRA. MINISTRA NANCY ANDRIGHI (Relatora):

O propósito recursal é dizer acerca da possibilidade de se atribuir à recorrente a obrigação de pagar aos recorridos bolsas de residência médica relativas ao período em que foram descadastrados do programa de residência por ela oferecido até serem incluídos em novo programa de residência.

I. Dos contornos da controvérsia

1. Conforme colhe-se dos autos, os recorridos faziam parte do Programa de Residência Médica do Hospital São Lucas de Patos de Minas. No entanto, o hospital estava passando por dificuldades, o que ensejou a intervenção judicial, com o afastamento da recorrente da administração.

2. Nesse contexto, os recorridos foram descredenciados e transferidos para programa de residência ofertado por hospital diverso. Em razão disso, eles deixaram de receber o valor da bolsa no período compreendido entre a sua desvinculação da fundação recorrente e a transferência definitiva – maio de 2019 a julho de 2019.

3. O juízo de primeiro grau, com fundamento na Resolução nº 1/2018 expedida pela Comissão Nacional de Residência Médica (CNRM), afirmou que a recorrente é responsável pelo pagamento dos mencionados valores. A Corte estadual, comungando do mesmo entendimento, manteve a sentença na íntegra.

4. No entanto, no entender da recorrente, ao editar tal resolução, o CNRM extrapolou seu poder regulamentar, de modo a cobrança é indevida.

II. Da violação ao art. 7º do Decreto nº 7.562/11

5. Nos termos da jurisprudência desta Corte, decretos, portarias, circulares e resoluções não estão compreendidos no conceito de lei federal, não permitindo a abertura da instância especial (AgInt no AREsp 1470412/RJ, Segunda Turma, DJe 10/02/2020; AgInt no AREsp 994.840/RJ, Terceira Turma, DJe 19/04/2017; AgRg no Ag 1.061.205/SP, Quarta Turma, DJe de 02/08/2010).

6. Assim, impõe-se o não conhecimento do recurso especial quanto à suscitada violação ao art. 7º do Decreto nº 7.562/11.

III. Das limitações do poder normativo

7. Consabidamente, um dos poderes atribuídos à Administração Pública consiste no Poder Regulamentar, o qual é exercido pelo Chefe do Poder Executivo. Por meio dele, são editadas normas visando à fiel execução das leis (art. 84, IV, da CF). Mas essa não é a única forma de manifestação do poder normativo da Administração, que também compreende a edição de outros atos normativos, como é o caso, por exemplo, das resoluções.

8. Em todas essas hipóteses, o ato normativo não pode inovar no ordenamento jurídico. Isto é, "*não pode contrariar a lei, nem criar direitos, impor obrigações, proibições, penalidades que nela não estejam previstos, sob pena de*

Superior Tribunal de Justiça

ofensa ao princípio da legalidade (arts. 5º, II, e 37, caput, da Constituição) (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 32. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019, p. 121).

9. Na mesma linha de ideias, Celso Antônio Bandeira de Mello elucida que:

[...] é livre de qualquer dúvida ou entre dúvida que, entre nós, por força dos arts. 5º, II, 84, IV, e 37 da Constituição, só por lei se regula liberdade e propriedade; só por lei se impõem obrigações de fazer ou não fazer. Vale dizer: restrição alguma à liberdade ou à propriedade pode ser imposta se não estiver previamente delineada, configurada e estabelecida em alguma lei, e só para cumprir dispositivos legais é que o Executivo pode expedir decretos e regulamentos. Este último traço é que faz do regulamento, além de regra de menor força jurídica que a lei, norma dependente dela, pois forçosamente a pressupõe, sem o quê nada poderia dispor. No Direito pátrio, sem a lei não haveria espaço jurídico para o regulamento. (Curso de Direito Administrativo. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2016, pp. 361-362) (grifou-se)

10. A Comissão Nacional de Residência Médica (CNRM) trata-se de um órgão do Ministério da Educação, tendo sido criada pelo Decreto nº 80.281/77, o qual também regulamenta a residência médica. Por sua vez, a Lei nº 6.932/81, que dispõe sobre as atividades do médico residente e dá outras providências, prevê, em seu art. 3º, alínea "d":

Art. 3º - O médico residente admitido no programa terá anotado no contrato padrão de matrícula:
[...]
d) o valor da bolsa paga pela instituição responsável pelo programa.

11. Com a finalidade de explicitar tal disposição legal, a CNRM editou a Resolução nº 01/2018. O art. 3º, § 4º, do referido ato normativo estabelece que:

Art. 3º Quando decorrente de descredenciamento ou cancelamento do ato autorizativo do programa ou da instituição, a transferência poderá ocorrer em qualquer fase do Programa de Residência Médica.

[...]

§ 4º No caso de descredenciamento ou de solicitação de cancelamento do ato autorizativo do PRM ou da instituição, a instituição de origem será responsável pelo pagamento da bolsa do médico residente, integralmente, até a conclusão do programa.

12. Essa mesma obrigação imposta à instituição da qual foi desvinculado o residente estava prevista no art. 38 da Resolução nº 004/2002 também editada pela CNRM, cuja legalidade foi examinada por esta Corte no julgamento do RMS nº 26.889/DF. Naquela oportunidade, a Quarta Turma concluiu que:

Os atos legais, por sua vez, não criaram para a instituição o encargo de remunerar quem não mais lhe presta serviços. Assim, é certo que a resolução extrapolou os limites de sua competência ao fazê-lo, pois, como afirmado, ela não detém a atribuição de inovar o ato por ela regulamentado.

A Constituição Federal, no seu artigo 5º, inciso II, garante que "ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei", o que implica limitação ao exercício da atividade normativa dos órgãos administrativos.

Se o Conselho Nacional de Residência Médica criou nova obrigação às instituições que oferecem o curso de residência médica, inovando naquilo que a lei por ela regulamentada não dispôs, feriu não só a lei, como também o comando constitucional. Por meio da edição de resolução, a legitimidade do órgão referido limita-se à explicitação do comando normativo, e não à criação de um novo, o que resulta em alteração da ordem jurídica. (grifou-se)

13. Confira-se, a propósito, a ementa do referido julgado:

RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA. PROGRAMA DE RESIDÊNCIA MÉDICA. DESCRENCIAMENTO. MÉDICO RESIDENTE TRANSFERIDO A OUTRA INSTITUIÇÃO. PAGAMENTO DE BOLSA PELA DESCRENCIADA. INSTITUIÇÃO POR MEIO DE RESOLUÇÃO. OBRIGAÇÃO NÃO PREVISTA EM LEI. INEXIGIBILIDADE.

1. A resolução é espécie de ato administrativo normativo que complementa e explicita a norma legal, expressando o mandamento abstrato da lei, sem poder contrariá-la, restringi-la, ampliá-la ou inová-la, pois o ordenamento pátrio não permite que atos normativos infralegais inovem originalmente o sistema jurídico.

2. Se a lei regulamentada não trata da matéria, a resolução não pode criar, para a instituição descredenciada do programa de residência

Superior Tribunal de Justiça

médica, o encargo de remunerar quem não mais lhe presta serviços e que já se encontra vinculado a outra instituição.

3. A decisão judicial baseada em resolução que extrapola seus limites é passível de ataque por meio do mandado de segurança.

4. Recurso ordinário em mandado de segurança provido.

(RMS 26.889/DF, Rel. Ministro JOÃO OTÁVIO DE NORONHA, QUARTA TURMA, julgado em 20/04/2010, DJe 03/05/2010) (grifou-se)

14. Com efeito, não é possível extrair do disposto no já mencionado art. 3º, "d", da Lei nº 6.932/81 a obrigação da instituição responsável pelo programa de residência de continuar realizando o pagamento da bolsa após o descredenciamento do residente. Logo, o art. 3º, § 4º, da Resolução CNRM nº 01/2018, inovou no ordenamento jurídico ao criar obrigação não prevista em lei, o que, como delineado alhures, não se admite.

15. Não se olvida que o princípio da deferência administrativa impõe ao Poder Judiciário o respeito às decisões tomadas por órgãos ou entidades que tenham caráter eminentemente técnico. Isso se justifica em razão da *expertise* necessária à realização de determinadas escolhas.

16. Entretanto, a questão ora examinada, repise-se, a responsabilidade pelo pagamento da bolsa ao residente de medicina no período compreendido entre o seu descadastramento da instituição original e o cadastramento em novo programa de residência, não tem conteúdo técnico. Não se cogita, destarte, de aplicação do princípio da deferência administrativa.

17. É oportuno registrar que, em outras oportunidades, esta Corte já decidiu pela inexigibilidade de obrigação prevista em ato normativo, sem respaldo legal. Exemplificativamente:

ADMINISTRATIVO – EXAME DE ORDEM – DEMONSTRAÇÃO DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO – MATÉRIA FÁTICA – SÚMULA 7 – DOMICÍLIO NA ÁREA DA SECCIONAL CUJA INSCRIÇÃO SE PRETENDE – REQUISITO NÃO EXIGIDO PELA LEI N. 8.906/94 – LIMITES DO PODER REGULAMENTAR – IMPOSSIBILIDADE DE INOVAÇÃO DA ORDEM JURÍDICA.

1. Aferir se o agravado, quando da interposição do mandado de segurança,

obteve êxito em comprovar de plano o direito pleiteado, demandaria o reexame do contexto fático-probatório dos autos, o que é defeso a este Tribunal em vista do óbice da Súmula 7/STJ.

2. A competência privativa dos Conselhos Seccionais da OAB, para editar o regimento interno e suas resoluções, não é ilimitada nem deve ser interpretada literalmente, porquanto esses órgãos estão subordinados à lei e não possuem poderes legislativos, ou seja, não podem criar normatividade que inove a ordem jurídica.

3. A Lei n. 8.906/94 não exige a comprovação de domicílio na área da seccional para fins de inscrição como advogado. Ao impor esse requisito, a OAB inovou a ordem jurídica com a criação de vedações e obrigações não previstas em lei.

Agravo regimental improvido.

(AgRg no REsp 1065727/PR, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 16/06/2009, DJe 29/06/2009) (grifou-se)

ADMINISTRATIVO. IMPORTAÇÃO DE BEBIDAS ALCÓOLICAS. PORTARIA Nº 113/99, DO MINISTÉRIO DA AGRICULTURA E DO ABASTECIMENTO. IMPOSIÇÃO DE OBRIGAÇÃO NÃO PREVISTA EM LEI. AFRONTA AO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE.

1. O ato administrativo, no Estado Democrático de Direito, está subordinado ao princípio da legalidade (CF/88, arts. 5º, II, 37, caput, 84, IV), o que equivale assentar que a Administração só pode atuar de acordo com o que a lei determina. Desta sorte, ao expedir um ato que tem por finalidade regulamentar a lei (decreto, regulamento, instrução, portaria, etc.), não pode a Administração inovar na ordem jurídica, impondo obrigações ou limitações a direitos de terceiros.

2. Consoante a melhor doutrina, "é livre de qualquer dúvida ou entredúvida que, entre nós, por força dos arts. 5, II, 84, IV, e 37 da Constituição, só por lei se regula liberdade e propriedade; só por lei se impõem obrigações de fazer ou não fazer. Vale dizer: restrição alguma se impõem à liberdade ou à propriedade pode ser imposta se não estiver previamente delimitada, configurada e estabelecida em alguma lei, e só para cumprir dispositivos legais é que o Executivo pode expedir decretos e regulamentos." (Celso Antônio Bandeira de Mello. Curso de Direito Administrativo. São Paulo, Malheiros Editores, 2002, págs. 306/331)

3. A Portaria nº 113/99, do Ministério da Agricultura e do Abastecimento, a pretexto de regulamentar o cumprimento do disposto na Lei 8.918/94 e no Decreto nº 2.314/97, sobre os requisitos para a importação de bebidas alcóolicas, inovou na ordem jurídica, impondo obrigação não prevista em lei, in casu, a apresentação, para o desembaraço aduaneiro das mercadorias, da declaração consular da habilitação do importador pelo estabelecimento produtor, em afronta ao princípio da legalidade.

4. Deveras, a imposição de requisito para importação de bebidas alcóolicas não pode ser inaugurada por Portaria, por isso que, muito embora seja ato administrativo de caráter normativo, subordina-se ao ordenamento jurídico hierarquicamente superior, in casu, à lei e à Constituição Federal, não sendo admissível que o poder regulamentar extrapole seus limites, ensejando a edição dos chamados "regulamentos autônomos", vedados em nosso

Superior Tribunal de Justiça

ordenamento jurídico, a não ser pela exceção do art. 84, VI, da Constituição Federal.

5. Recurso especial a que se nega provimento.

(REsp 584.798/PE, Rel. Ministro LUIZ FUX, PRIMEIRA TURMA, julgado em 04/11/2004, DJ 06/12/2004, p. 205) (grifou-se)

18. Nesse contexto, é indevida a cobrança dirigida pelos recorridos à recorrente.

IV. Conclusão

19. Forte nessas razões, CONHEÇO PARCIALMENTE do recurso especial e, nessa parte, DOU-LHE PROVIMENTO, para julgar improcedentes os pedidos deduzidos na petição inicial.

20. Em consequência, inverteo a responsabilidade pelos ônus sucumbenciais determinada na sentença.

