



Tribunal Regional Federal da 1ª Região
Gab. Presidência

PROCESSO: 1008504-17.2017.4.01.0000 PROCESSO REFERÊNCIA: 1006566-69.2017.4.01.3400
CLASSE: SUSPENSÃO DE LIMINAR OU ANTECIPAÇÃO DE TUTELA (144)
AUTOR: UNIÃO FEDERAL
RÉU: JUIZO DA 20ª VARA FEDERAL DA SEÇÃO JUDICIÁRIA DO DF

DECISÃO

Sob apreciação, requerimento formulado pela União de suspensão de tutela provisória concedida pelo Juízo da 20ª Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal, que, nos autos da ação ordinária n. 1006566-69.2017.4.01.3700, determinou a suspensão parcial da Portaria nº 2.488 de 2011, na parte que permite ao enfermeiro requisitar exames.

Para tanto, narra os seguintes fatos:

“Trata-se, na origem, de ação ordinária ajuizada pelo Conselho Federal de Medicina – CFM em face da União, com objetivo de suspender dispositivos da Portaria n. 2.488, de 21 de outubro de 2011, a qual aprova a Política Nacional de Atenção Básica (PNAB). Objetiva a entidade classista provimento judicial que determine que os profissionais de enfermagem não exerçam as atividades de solicitação de exames dentro do programa de saúde pública.

Para justificar sua pretensão, o autor sustenta que o diploma normativo atacado permitiria, indevidamente, enfermeiros a realizar consultas e exames, usurpando, assim, as atribuições do profissional médico, único habilitado (em seu entendimento) para realizar consultas, exames e prescrever medicamentos.

Acolhendo a argumentação da entidade de classe autora e sem conferir contraditório prévio à União, o juízo a quo proferiu decisão nos seguintes termos:

‘Cuida-se de ação ordinária ajuizada pelo CONSELHO FEDERAL DE MEDICINA - CFM contra a UNIÃO, objetivando tutela provisória de urgência para suspender parcialmente a Portaria nº 2.488 de 2011, tão somente na parte que permite a requisição de exames por enfermeiro, a fim de que seja evitada a prática da medicina por profissionais não habilitados, evitando, assim, que realizem diagnósticos sem orientação médica.

Aduz, em síntese, que o Ministério da Saúde baixou a Portaria nº 2488/2011, que permite, indevidamente, enfermeiros a realizar consultas e exames, usurpando, assim, as atribuições do profissional médico, único habilitado para realizar consultas, exames e prescrever medicamentos.

[...]

Para que seja concedida a tutela de urgência é necessária a presença de elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo.

No caso, estão presentes os elementos autorizadores da medida requerida.

A Portaria nº 2.488/2011, ora questionada, permite ao enfermeiro solicitar exames complementares, prescrever medicações e encaminhar usuários a outros serviços. Confira-se:

“Do enfermeiro:

I - realizar atenção a saúde aos indivíduos e famílias cadastradas nas equipes e, quando indicado ou necessário, no domicílio e/ou nos demais espaços comunitários (escolas, associações etc), em todas as fases do desenvolvimento humano: infância, adolescência, idade adulta e terceira idade;

II - realizar consulta de enfermagem, procedimentos, atividades em grupo e conforme protocolos ou outras normativas técnicas estabelecidas pelo gestor federal, estadual, municipal ou do Distrito Federal, observadas as disposições legais da profissão, solicitar exames complementares, prescrever medicações e encaminhar, quando necessário, usuários a outros serviços;

III - realizar atividades programadas e de atenção à demanda espontânea;

IV - planejar, gerenciar e avaliar as ações desenvolvidas pelos ACS em conjunto com os outros membros da equipe;

V - contribuir, participar, e realizar atividades de educação permanente da equipe de enfermagem e outros membros da equipe; e

VI -participar do gerenciamento dos insumos necessários para o adequado funcionamento da UBS” (fl. 38/39).

Não obstante tal possibilidade, a lei que rege a profissão de enfermeiros não autoriza tais procedimentos, além de estabelecer que o enfermeiro deverá obedecer as determinações prescritas pelo médico, salvo as situações legais previstas. Confira-se:

“Art.2º O exercício da enfermagem e de suas funções auxiliares compreende a execução de atos que nos seus respectivos campos profissionais visem a:

- a) observação, cuidado e educação sanitária do doente da gestante ou do acidentado;
- b) administração de medicamentos e tratamento prescrito por médico;
- c) educação sanitária do indivíduo da família e outros grupos sociais para a conservação e recuperação da saúde e prevenção das doenças;
- d) aplicação de medidas destinadas à prevenção de doenças.

(...)

Art. 14. São deveres de todo o pessoal de enfermagem:

- a) respeitar fielmente as determinações prescritas pelo médico”.

Dessa forma, está demonstrado que o ato fustigado, ao permitir que o enfermeiro possa realizar consultas (diagnosticar), exames e prescrever medicamento, foi além do que permite a lei regente da profissão de enfermeiro, sendo, assim, ato eivado de ilegalidade, passível de correção judicial, tudo de modo a evitar dano à saúde pública.

Pelo exposto, DEFIRO a tutela de urgência para suspender parcialmente a Portaria nº 2.488 de 2011, tão somente na parte que permite ao enfermeiro requisitar exames, evitando, assim, que realizem diagnósticos sem orientação médica.’

Conforme restará demonstrado abaixo, tal decisão, além de partir de premissas equivocadas e representar indevida ingerência do Poder Judiciário na execução da política pública de Atenção Básica do Sistema Único de Saúde, gera grave lesão à ordem público-administrativa e à saúde pública.” (fls.3/5)

Daí o seu pleito de:

“a) Liminarmente, seja determinada a suspensão da tutela provisória concedida pelo Juízo da 20ª Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal na ação nº 1006566- 69.2017.4.01.3400 tendo em vista a grave lesão à ordem jurídica, à economia pública e à ordem administrativa, bem como o imensurável efeito multiplicador, considerando-se a extrema plausibilidade do direito invocado e a urgência na concessão da medida, nos termos do §4º do art. 15 da Lei 12.016/2009;

b) em cognição exauriente, a confirmação da suspensão liminar, em todos os seus termos, com fundamento no art. 4º da Lei n.º 8.437/1992;

c) a declaração de que os efeitos da suspensão deferida sejam mantidos até o trânsito em julgado da decisão de mérito a ser proferida na ação mencionada, a teor do disposto no § 9º do art. 4º da mencionada Lei n.º 8.437/92, com a redação da Medida Provisória n.º 2.180-35/2001.” (fl. 25)

Delibero

A decisão questionada tem os seguintes fundamentos:

“Para que seja concedida a tutela de urgência é necessária a presença de elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo.

No caso, estão presentes os elementos autorizadores da medida requerida.

A Portaria nº 2.488/2011, ora questionada, permite ao enfermeiro solicitar exames complementares, prescrever medicações e

encaminhar usuários a outros serviços. Confira-se:

“Do enfermeiro:

I - realizar atenção a saúde aos indivíduos e famílias cadastradas nas equipes e, quando indicado ou necessário, no domicílio e/ou nos demais espaços comunitários (escolas, associações etc), em todas as fases do desenvolvimento humano: infância, adolescência, idade adulta e terceira idade;

II - realizar consulta de enfermagem, procedimentos, atividades em grupo e conforme protocolos ou outras normativas técnicas estabelecidas pelo gestor federal, estadual, municipal ou do Distrito Federal, observadas as disposições legais da profissão, solicitar exames complementares, prescrever medicações e encaminhar, quando necessário, usuários a outros serviços;

III - realizar atividades programadas e de atenção à demanda espontânea;

IV - planejar, gerenciar e avaliar as ações desenvolvidas pelos ACS em conjunto com os outros membros da equipe;

V - contribuir, participar, e realizar atividades de educação permanente da equipe de enfermagem e outros membros da equipe; e

VI - participar do gerenciamento dos insumos necessários para o adequado funcionamento da UBS” (fl. 38/39).

Não obstante tal possibilidade, a lei que rege a profissão de enfermeiros não autoriza tais procedimentos, além de estabelecer que o enfermeiro deverá obedecer as determinações prescritas pelo médico, salvo as situações legais previstas. Confira-se:

“Art.2º O exercício da enfermagem e de suas funções auxiliares compreende a execução de atos que nos seus respectivos campos profissionais visem a:

a) observação, cuidado e educação sanitária do doente da gestante ou do acidentado;

b) administração de medicamentos e tratamento prescrito por médico;

c) educação sanitária do indivíduo da família e outros grupos sociais para a conservação e recuperação da saúde e prevenção das doenças;

d) aplicação de medidas destinadas à prevenção de doenças.

(...)

Art. 14. São deveres de todo o pessoal de enfermagem:

a) respeitar fielmente as determinações prescritas pelo médico”.

Dessa forma, está demonstrado que o ato fustigado, ao permitir que o enfermeiro possa realizar consultas (diagnosticar), exames e prescrever medicamento, foi além do que permite a lei regente da profissão de enfermeiro, sendo, assim, ato eivado de ilegalidade, passível de correção judicial, tudo de modo a evitar dano à saúde pública.

Pelo exposto, DEFIRO a tutela de urgência para suspender parcialmente a Portaria nº 2.488 de 2011, tão somente na parte que permite ao enfermeiro requisitar exames, evitando, assim, que realizem diagnósticos sem orientação médica.” (fls. 51/52)

Quanto à ocorrência de lesão aos bens tutelados pelas normas de regências, a requerente sustenta que:

“(…) a decisão representa grave ofensa à saúde pública, na medida em que impacta diretamente a realização de importantes exames preventivos relacionados à atenção básica à saúde.

O impacto imediato foi bem delineado no bojo do Memorando nº 8-SEI/2017/CGGAB/DAB/SAS/MS, do Departamento de Atenção Básica do Ministério da Saúde:

4. O Departamento de Atenção Básica (DAB) esclarece que a decisão de suspender a atribuição do enfermeiro de solicitar exames previstos em protocolos do Ministério da Saúde pode prejudicar a resolutividade e efetividade do atendimento na Atenção Básica, impactando na assistência e cuidado em todos os ciclos de vida.

5. Considerando o papel do enfermeiro no cuidado integral e também no manejo das infecções sexualmente transmissíveis está entre as atribuições do enfermeiro a realização de consulta de enfermagem, procedimentos de enfermagem, atividades em grupo e conforme protocolos e outras normativas técnicas estabelecidas pela gestão federal, estadual, municipal ou do Distrito Federal, observadas as disposições legais da profissão, a solicitação de exames complementares, a prescrição de medicações e o encaminhamento quando necessário para a continuidade do cuidado a outras categorias profissionais como a medicina e outros serviços da rede de atenção à saúde.

Entende-se que exames complementares são aqueles requisitados/solicitados para auxiliar no cuidado aos usuários, de forma que, a partir destes, podem ser identificados agravos e doenças, que serão confirmadas por meio do diagnóstico médico, ao qual é reservado ato privativo de fechamento do diagnóstico clínico, conforme legislação específica.

Além disso, a lei 7.498, de 25 de Junho de 1986, que dispõe sobre a regulamentação do exercício de enfermagem, estabelece que cabe ao enfermeiro, como integrante da equipe de saúde, a prescrição de medicamentos estabelecidos em programas de saúde pública.

Sendo assim, a manutenção da enfermagem para a requisição de exames complementares é uma ação fundamental contribuir com a saúde pública.

6. Entende-se que esta ação inviabilizará as ações do enfermeiro orientadas pelos protocolos nacionais, estaduais e municipais, como exemplos: consultas de pré-natal de risco habitual, consultas de puericultura, acompanhamento de pessoas com tuberculose, hanseníase, hipertensão e diabetes, seguimento de condutas do protocolo de Saúde das Mulheres,

que aborda atenção aos problemas/queixas mais comuns em saúde das mulheres, tratamento de infecções sexualmente transmissíveis, saúde sexual e reprodutiva e prevenção de câncer de colo de útero.

7. Atualmente, a cobertura de Atenção Básica é de 74%, destes 63% correspondem à Estratégia de Saúde da Família. São aproximadamente 40 mil Unidades Básicas de Saúde e 42 mil Equipes de Saúde da Família em funcionamento no Brasil.” (fls. 13/16)

(...)

5. Do precedente firmado pela Presidência na SLAT nº 0026216-76.2013.4.01.0000

“É importante destacar que a matéria discutida na presente suspensão não é estranha a este Tribunal-Regional Federal. Trata-se de antiga contenda envolvendo interesses classistas, que muitas vezes repercute negativamente no desenvolvimento das políticas públicas de saúde básica.

No ano de 2013, o Distrito Federal ajuizou a Suspensão de Liminar nº 0026216-76.2013.4.01.0000, em face de decisão liminar proferida pela 13ª Vara da Seção Judiciária do Distrito Federal, que havia determinado a suspensão da Portaria 218/2012 da Secretaria de Saúde do Distrito Federal (em ação judicial igualmente ajuizada pelo Conselho Federal de Medicina).

Acolhendo o pedido, o Desembargador Presidente assim decidiu:

O Distrito Federal requer, com fundamento no art. 4º da Lei 8.437/1992, a suspensão da decisão proferida em 21/02/2013, pelo MM. Juiz Federal da 13ª Vara da Seção Judiciária do Distrito Federal que, nos Autos da Ação Ordinária 3328-98.2013.4.01.3400 ajuizada pelo Conselho Federal de Medicina, afastou os efeitos dos arts. 1º, 2º e 3º da Portaria 218/2012 da Secretaria de Saúde do Distrito Federal.

Assevera o requerente que a decisão, que impede que enfermeiros solicitem exames estabelecidos em protocolos pré-determinados, acarreta grave lesão à saúde pública local, pois inviabiliza o desenvolvimento de Programas de Saúde Pública.

[...]

Embora na medida de contracautela ora manejada seja possível abstrair-se das questões de mérito para a verificação da presença ou não dos pressupostos necessários ao deferimento do pedido de suspensão, na presente hipótese, tal exame, no meu sentir, faz-se necessário, uma vez que toda a celeuma gira em torno de norma editada pelo Governo do Distrito Federal, que supostamente amplia sobremaneira as atribuições dos enfermeiros.

[...]

Registre-se, ademais, que segundo informou o Requerente, os protocolos de enfermagem no tratamento da dengue, diabetes, hipertensão arterial e hanseníase (juntados aos autos), “demonstram que a solicitação de exames de rotina e complementares pelo Enfermeiro, dentro de programas de

Saúde Pública, não usurpa a função do médico”, profissional que “atua desde a elaboração do protocolo de procedimentos até a efetiva consulta clínica para casos recomendados” (fl. 52).

Nesse diapasão, entendo que a decisão impugnada, proferida em cognição sumária, por interferir sobremaneira nas políticas públicas voltadas à promoção da saúde da população, em que o enfermeiro desempenha posição de destaque nas equipes multiprofissionais, acarreta grave lesão à ordem e à saúde pública, razão por que defiro o pedido de suspensão.

Essa decisão foi impugnada pelo Conselho Federal de Medicina em agravo interno. A Corte Especial corroborou o entendimento da Presidência da Corte, em acórdão que restou assim ementado:

AGRAVO REGIMENTAL. SUSPENSÃO DE TUTELA ANTECIPADA. PORTARIA 218/2012. PROGRAMAS DE ATENÇÃO À SAÚDE. ENFERMEIROS. ATRIBUIÇÕES. PRESCRIÇÃO DE MEDICAMENTOS E PEDIDOS DE EXAMES. PROTOCOLOS PREESTABELECIDOS. POLÍTICAS PÚBLICAS. INTERFERÊNCIA. GRAVE LESÃO À SAÚDE PÚBLICA.

1. A decisão a quo, que impede a atuação dos enfermeiros participantes de programas voltados à promoção e proteção da saúde, prevenção de doenças e atenção integral à saúde, nos termos da Portaria 218/2012 questionada, compromete as políticas públicas direcionadas à promoção da saúde pública da população.

2. Os enfermeiros atuam nos estritos limites do art. 2º da Portaria 218/2012, segundo o qual, “Fica o enfermeiro, no exercício de suas atribuições normativas definidas, autorizado a solicitar exames de rotina e complementares e realizar a prescrição de medicamentos, desde que enquadrados nos protocolos dos Programas de Saúde Pública aprovados pela CPPAS e adotados pela Secretaria de Estado de Saúde do DF”.

3. Há diversas normas que autorizam os enfermeiros, que atuam em programas de atenção integral à saúde, a solicitarem exames e prescreverem medicamentos, a exemplo da Portaria GM/MS 1625/2007, que alterou a Portaria 648/GM/2006 do Ministério da Saúde.

4. O Decreto 94.406/1987, que regulamenta a Lei 7.498/1986, que dispõe sobre o exercício da Enfermagem, prevê, em seu art. 8º, inciso I, alínea “e” e II, alínea “c”, que incumbe ao enfermeiro a consulta de Enfermagem e, como integrante da equipe de saúde, a “prescrição de medicamentos previamente estabelecidos em programas de saúde pública e em rotina aprovada pela instituição de saúde”.

5. Desde o advento da regulamentação do exercício da Enfermagem pela Lei 7.498/1986, são atribuições dos enfermeiros, que atuam em programas de saúde pública, solicitar exames e prescrever medicações, conforme rotinas e protocolos preestabelecidos, elaborados por equipes de multiprofissionais, compostas, inclusive, por coordenadores de especialidades médicas, não tendo o Governo do Distrito Federal inovado neste ponto.

6. Os precedentes citados na decisão agravada visavam afastar dispositivos da Resolução 271/2002 do Conselho Federal de Enfermagem. Norma essa revogada pela Resolução COFEN-317/2007, em atenção à Lei 7.498/1986 (que dispõe sobre a regulamentação do exercício da Enfermagem), ao Decreto Presidencial 94.406/1987 (que regulamentou a Lei 7.498/1986), à Lei 9.394/1996 (que estabelece diretrizes e bases da educação nacional) e à Resolução CNE/CES 03/2001.

7. Agravamento regimental não provido.

As mesmas razões fáticas e jurídicas estão presentes no momento, razão pela qual pugna a União pela aplicação do mesmo entendimento ao caso.” (fls. 21/22)

Isso estabelecido, demonstrados os requisitos do artigo 4º da Lei nº 8437/1992, merece acolhida o seu rogo principal, a saber:

“a) Liminarmente, seja determinada a suspensão da tutela provisória concedida pelo Juízo da 20ª Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal na ação nº 1006566-69.2017.4.01.3400 tendo em vista a grave lesão à ordem jurídica, à economia pública e à ordem administrativa, bem como o imensurável efeito multiplicador, considerando-se a extrema plausibilidade do direito invocado e a urgência na concessão da medida, nos termos do §4º do art. 15 da Lei 12.016/2009;

b) em cognição exauriente, a confirmação da suspensão liminar, em todos os seus termos, com fundamento no art. 4º da Lei n.º 8.437/1992;

c) a declaração de que os efeitos da suspensão deferida sejam mantidos até o trânsito em julgado da decisão de mérito a ser proferida na ação mencionada, a teor do disposto no § 9º do art. 4º da mencionada Lei n.º 8.437/92, com a redação da Medida Provisória n.º 2.180-35/2001.” (fl. 25)

Comunique-se, com urgência, ao juízo requerido, encaminhando-se-lhe cópia desta decisão.

Intimem-se os interessados.

Sem recurso, arquivem-se os autos.

BRASÍLIA, 18 de outubro de 2017.

Desembargador Federal HILTON QUEIROZ

Presidente

Imprimir