



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO



SUSPENSÃO DE LIMINAR OU ANTECIPAÇÃO DE TUTELA 0026216-76.2013.4.01.0000/DF
Processo na Origem: 33289820134013400

RELATOR(A) : DESEMBARGADOR FEDERAL PRESIDENTE
REQUERENTE : DISTRITO FEDERAL
PROCURADOR : EDUARDO CORDEIRO ROCHA
REQUERIDO : JUÍZO FEDERAL DA 13ª VARA - DF
AUTOR : CONSELHO FEDERAL DE MEDICINA - CFM
PROCURADOR : TURIBIO TEIXEIRA PIRES DE CAMPOS
PROCURADOR : JOSE ALEJANDRO BULLON SILVA

DECISÃO

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.

Sustenta que o GDF desenvolve 18 programas de saúde pública, tais como o Programa de Diabetes Mellitus, o de Controle da Tuberculose e o de Combate a Dengue e, para cada um desses programas, "existem rotinas e protocolos pré-estabelecidos por uma equipe multidisciplinar". Assim, sendo, a decisão corresponde a um entrave no diagnóstico e tratamento célere e eficaz de doenças como AIDS, DENGUE e ASMA" (fl. 6).

Afiança que a própria Lei Federal 7.498/2006, que regulamentou o exercício da profissão de Enfermeiro, estabeleceu em seu art. 11 que essa categoria profissional pode realizar prescrição de medicamentos quando inseridos em programas de saúde pública. Cita, ainda, para fundamentar a legalidade da Portaria 218/2012, permitindo a solicitação de exame de rotina e complementares pelos profissionais de enfermagem, o art. 5º, inciso VIII, da Resolução CNE/CES n. 03/2001 do Conselho Nacional de Educação, que fixou o currículo do curso de enfermagem, e a Resolução n. 195/1997 do Conselho Federal de Enfermagem.

Decido,

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.

Trata-se da Portaria 218/2012, da Secretaria de Saúde do Distrito Federal, assentada nos termos seguintes:

Art. 1º Normatizar a prescrição de medicamentos e a solicitação de exames pelo enfermeiro que atua nos Programas de Saúde Pública

conforme protocolos e rotinas adotadas pela Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal - SES-DF.

§ 1º O direito conferido ao enfermeiro não constituirá óbice a que o médico possa também fazer as prescrições subsequentes.

Art. 2º Fica o enfermeiro, no exercício das suas atribuições normativas definidas, autorizado a solicitar exames de rotina e complementares e realizar 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.

§ 1º Os protocolos clínicos e de fluxo serão elaborados pelas áreas técnicas, submetidos à consulta pública por meio da página eletrônica da SES/DF por 60 dias, e depois encaminhados a Comissão - CPPAS para aprimoramento e aprovação com a participação dos Coordenadores de Especialidades Médicas/DIASE/SAS e as demais coordenadorias da SES, Diretorias, Gerências e Núcleos responsáveis por setores de atenção e vigilância à saúde, visando à apresentação e revisão dos trabalhos afetos a cada programa.

§ 2º Na falta de protocolos vigentes para os referidos programas, ainda não elaborados pela área técnica responsável na SESDF, serão adotados os protocolos do Ministério da Saúde.

§ 3º É responsabilidade das áreas técnicas da SESDF a partir da data da publicação desta portaria, em um prazo não superior a seis meses, elaborar e quando for o caso atualizar os protocolos dos programas sob sua responsabilidade, considerando a especificidade da prescrição e solicitação de exames pelo profissional enfermeiro nos termos desta portaria.

Art. 3º A prescrição de medicamentos e a solicitação de exames complementares pelo enfermeiro deverão ser feitas em receituário/formulário padronizado da Secretaria de Estado da Saúde do DF, identificado com carimbo, número da inscrição do Conselho Regional de Enfermagem - COREN-DF, nome completo do profissional e respectiva assinatura.

Art. 4º São programas e rotinas de Saúde Pública, adotados pela Secretaria de Estado da Saúde do DF:

- I - Programa de Atenção Integral à Saúde da Criança;
- II - Programa de Atenção Integral à Saúde de Adolescentes;
- III - Programa de Atenção Integral à Saúde da Mulher;
- IV - Programa de Atenção Integral à Saúde do Adulto;
- V - Programa de Atenção Integral à Saúde do Idoso;
- VI - Programa de Diabetes Mellitus;
- VII - Programa de Hipertensão Arterial;
- VIII - Programa de Controle da Tuberculose;
- IX - Programa de Controle da Hanseníase;
- X - Programa de Controle da Leishmaniose Tegumentar Americana;
- XI - Programa de Assistência às Doenças Sexualmente Transmissíveis, AIDS e Hepatites Virais;
- XII - Programa de Controle do Tracoma;
- XIII - Programa de Combate a Dengue;
- XIV - Programa Farmácias Vivas SUS/Brasília-DF;
- XV - Rotina de tratamento de feridas;
- XVI - Programa Nacional de Suplementação de Ferro;
- XVII - Programa de Combate a Asma;

XVIII - Programa de Prevenção e Atendimento às Vítimas de Acidentes e Violências.

Art. 5º As propostas de protocolos referentes aos programas listados no artigo quarto para os serviços de Atenção Primária à Saúde deverão ser analisados pela Diretoria de Gestão da Atenção Primária - DIGAPS/SAPS e Gerência de Enfermagem - Genf/SAS com relação aos aspectos citados nesta portaria, e após, serão encaminhados para a Comissão de Protocolos - CPPAS/SES.

Art. 6º Esta Portaria não isenta nenhum enfermeiro de sua responsabilidade ético-legal durante seu desempenho pessoal no exercício de sua profissão.

Art. 7º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

A decisão do MM. Juiz *a quo* está fundamentada, em síntese, nas razões que se seguem (fls. 13/16): a) a presença da verossimilhança nas alegações na renovada tentativa de a Administração local regular as atribuições dos enfermeiros, questão sobre a qual o TRF-1ª Região se pronunciou no AGSS 2004.01.00.035690-0/DF (Corte Especial, 08/04/2005); b) ausência de fundamento legal do ato combatido, pois, à primeira vista, extrapola os limites da atuação dos enfermeiros definidos na Lei 7.498/86; c) risco de dano irreparável ou de difícil reparação, consistente na autorização de prescrição de medicamentos de maneira genérica, pois os dispositivos da Portaria em questão, por sua amplitude, praticamente autorizam a atuação do profissional de enfermagem em todas as áreas da saúde e para pacientes de todos os sexos e faixas etárias.

Dispõe o art. 11 da Lei 7.498/1986, no que é pertinente ao caso concreto:

Art. 11. O Enfermeiro exerce todas as atividades de enfermagem, cabendo-lhe:

(...)

II – como integrante da equipe de saúde:

(...)

c) prescrição de medicamentos estabelecidos em programas de saúde pública e em rotina aprovada pela instituição de saúde;

Com base nesse dispositivo, a Anvisa editou a Resolução 20/2011 em que fica claro, em seu art. 4º, que a prescrição medicamentosa é atribuição de todo e qualquer profissional regularmente habilitado, não se tratando, portanto, de ato exclusivamente médico, estabelecendo, nesse passo, que o enfermeiro realiza prescrições de medicamentos pertencentes ao programa de saúde pública, tendo em vista também a relação de medicamentos certos e previstos no programa ou rotina da instituição, a exemplo do Ministério da Saúde, Secretarias Municipais e Estaduais de Saúde.

A Portaria GM/MS 1.625/2007, que alterou a Portaria 648/GM/2006, do Ministério da Saúde, prevê as seguintes atribuições específicas do enfermeiro da Equipes de Saúde da Família:

I – realizar assistência integral às pessoas e famílias na USF e, quando indicado ou necessário, no domicílio e/ou nos demais espaços comunitários.

II – realizar consultas de enfermagem, solicitar exames complementares e prescrever medicações, observadas as disposições legais da profissão e conforme os protocolos ou outras normativas técnicas estabelecidas pelo Ministério da Saúde, os gestores estaduais, os municipais ou os do Distrito Federal.

Ora, ao que se observa, a Portaria invecivada encontra lastro na legislação pertinente (Lei 7.498/1986, Resolução Cofen 311/2007, Portaria GM/MS 1.625 e Portaria GN/MS 648/2006) e os programas nela previstos não discrepam dos instrumentos para a aplicação das

Diretrizes e Normas da Política Nacional de Atenção Básica (PNAB), voltados à promoção e proteção da saúde, prevenção de doenças e atenção integral à saúde, operacionalizada mediante a implantação de equipes de multiprofissionais. Ademais, certo é que, se a Lei Federal permite que os enfermeiros prescrevam medicamentos estabelecidos em programas de saúde pública e em rotina aprovada pela instituição de saúde, a solicitação de exames de rotina e complementares seguindo protocolos da Atenção Básica em Saúde pré-estabelecidos, sob a forma de uma documentação sistematizada, que normatiza o atendimento à saúde, é prerrogativa de menor importância.

Cabe consignar que a Corte Especial deste Tribunal, no AGSS 2004.01.00.035690-0/DF (Corte Especial, 08/04/2005), de fato sufragou entendimento no mesmo sentido da decisão ora impugnada, como assinalado pelo Juiz *a quo*. No entanto, não é menos verdade que essa mesma Corte no AGSS 2045-07.2003.4.01.0000 já havia decidido em sentido diametralmente oposto. Há que se levar em consideração, ainda, que depois daquelas decisões, ocorreram várias alterações normativas, não se podendo afirmar, em decisão interlocutória, que a norma questionada extrapola a previsão contida em lei federal.

Observo, ainda, que a possibilidade de os enfermeiros prescreverem medicamentos e solicitar exames foi apreciada pelo TRF-2ª Região. O acórdão, que já transitou em julgado em 28/04/2010, está assim ementado:

DIREITO ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DECLARAÇÃO DE ILEGALIDADE. RESOLUÇÃO Nº 195/1997 DO COFEN. ARTS. 1º E 2º DA PORTARIA Nº 02/2006 DA SECRETARIA MUNICIPAL DE VILA VELHA/ES. ART. 3º, ALÍNEA 'C', DA PORTARIA Nº 018/2002 DA SECRETARIA MUNICIPAL DE VITÓRIA/ES. ATIVIDADE PROFISSIONAL DE ENFERMAGEM. PRESCRIÇÃO DE MEDICAMENTOS E SOLICITAÇÃO DE EXAMES. POSSIBILIDADE. LEI Nº 7.498/1986. FUNDAMENTOS DO PARECER MINISTERIAL ADOTADOS COMO RAZÕES DE DECIDIR. AUSÊNCIA DE NULIDADE.

I - É entendimento jurisprudencial consolidado, não se constituir em nulidade ou ofensa ao art. 93, IX, da CF, o relator adotar como razões de decidir os fundamentos da sentença ou da manifestação ministerial, desde que comporte análise de toda a tese defensiva. Em tal sentido, confira-se: STF: HC 69987, Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 06/10/2006, p. 32; e HC 94164, Rel. Min. Menezes Direito, DJe-157 DIVULG 21-08-2008 PUBLIC 22-08-2008; e STJ: HC 40874 – Rel. Min. Laurita Vaz, DJ 15/05/2006, P. 244.

II - Ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público Federal a fim de obter a declaração de ilegalidade da Resolução nº 195/1997 do Conselho Federal de Enfermagem – COFEN, dos arts. 1º e 2º da Portaria nº 02/2006 da Secretaria Municipal de Saúde de Vila Velha/ES, e do art. 3º, alínea 'c', da Portaria nº 018/2002 da Secretaria Municipal de Saúde de Vitória/ES, para que os profissionais de enfermagem vinculados aos réus não exerçam as atividades de solicitação de exames ou prescrição de medicamentos não previamente aprovados em programas/rotinas de saúde, até que haja autorização legal para tanto.

III - É improcedente a alegação de suposta inovação normativa dos atos regulamentares. Como o rol legal de funções típicas de enfermagem é exemplificativo, ao se prever tal atividade para os profissionais de enfermagem, aplica-se no caso a regra de hermenêutica segundo a qual 'quem pode o mais, pode o menos'. Assim, se a lei prevê como "ação da Enfermagem, (...), a prescrição de medicamentos", implicitamente autorizou também a possibilidade de "solicitação de exames de rotina e complementares, por enfermeiros", ainda mais porque estes, necessariamente, estão condicionados à supervisão médica.

IV - O cerne da argumentação e do pedido da inicial consiste na suposição de uma brecha nos atos impugnados, que permitiria a profissionais de

enfermagem a, autonomamente, desempenharem funções de médicos. Consequentemente, almejou-se obter, através de decisão judicial, uma previsão normativa expressa para impedir o exercício por enfermeiros de atividades de médicos. Entretanto, essa regra já consta, taxativamente, no art. 11, inciso II, da Lei nº 7.498/86, sendo despiciendo o manejo de ação judicial para o reconhecimento explícito da sua aplicação sobre os atos normativos impugnados.

V - Sentença reformada para julgar improcedente o pedido inicial.

VI - Apelações e remessa necessária conhecidas e providas.

(TRF2ª Região 200650010101250 (0010125-57.2006.4.02.5001) DJF2R 30/06/2010)

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**.

Comunique-se, com urgência, ao Juízo *a quo*. Intimem-se.

Brasília, 21 de maio de 2013.


Des. Federal DANIEL PAES RIBEIRO
Vice-Presidente, no exercício da Presidência