**Proc°.1580/13.6BELSB**
**5ª.U.O.**

***

**Decisão de decretamento provisório, parcial, nos termos do disposto no art°.131° do CPTA, das providências de suspensão de eficácia peticionadas pela requerente Ordem dos Enfermeiros**

O decretamento provisório nos termos e ao abrigo do art°.131°/CPTA visa, sobretudo, quando decretado no âmbito da tutela cautelar, assegurar e prevenir a demora decorrente da tramitação da providência cautelar, de molde a assegurar, afinal, a tutela cautelar, o que se justifica nos presentes autos como se demonstrará.

O decretamento provisório disciplinado no art°. 131°, do C.P.T.A. respeita a providência cautelar destinada a tutelar direitos, liberdades e garantias, que de outro modo não possam ser protegidos em tempo útil, ou em casos de especial urgência, e por isso, pode ter lugar no âmbito dos presentes autos a correr relativo a providência cautelar, in casu, de suspensão de eficácia de actos administrativos, consubstanciados nos despachos proferidos pela entidade requerida Ministério da Saúde, despachos n°s. 13794/2012 e 16401/2012, cujo teor aqui se dá por reproduzido, constantes dos autos a fls. 153 a 157, atendendo a reconduzir-se a regulação de situações de facto e de direito no âmbito da emergência médica.

No decurso da instrução dos autos, e sobretudo da produção quer da prova testemunhal peticionada pelas partes, quer da aditada por determinação do tribunal, neste momento, apura-se, de modo objectivo, que o INEM, não tem, ainda, todos os protocolos elaborados e aprovados, quanto às "novas" competências funcionais atribuídas aos TAEs – Técnicos de Ambulância e Emergência, que podem exercer já, e exercerão todas as competências funcionais definidas no anexo I, do despacho n°. 16401/2012, no contexto dos meios de emergência médica, denominados de: AEM e MEM, respectivamente : Ambulâncias de Emergência Médica e Motociclos de Emergência Médica, cuja equipa de tripulação é, apenas e unicamente, constituída por TAEs, com exclusão de enfermeiros e/ou médicos, sem prejuízo da articulação ( à distância), se necessário, de contacto com médico a exercer funções, e de turno, num dos CODUs – Centros de Orientação de Doentes Urgentes; bem como sem prejuízo da articulação efectuada com a aplicação dos algoritmos ( árvores de decisão) integrados em programa informático de uso dos TAEs e com os Operadores dos CODUs, com quem - sobretudo e na maioria dos casos e situações - interagem os TAEs, em regra.


Tribunal Administrativo e Fiscal - Lisboa
E-mail: correio@lisboa.taf.mj.pt

Além disso, e na presente fase da instrução dos presentes autos de providência cautelar já se logrou provar e apurar, atendendo, em particular, ao depoimento prestado pelo Presidente do INEM, cuja audição foi determinada pelo tribunal, que não estão aprovados todos os protocolos necessários ao exercício, em pleno, das funções cometidas aos TAEs, bem como está ainda a decorrer a sua formação, bem como serão sujeitos, ainda, a ulterior formação, o que motivou, decerto, a motivação do depoimento do Sr. Presidente do INEM, ao ter dito de forma expressa, objectiva e clara, que antes do final do ano, leia-se Dezembro do ano em curso, os TAEs não estarão habilitados à prática dos actos, referindo-se no seu depoimento ao\à:

1 º - Uso de dispositivos supraglóticos ( com exclusão do tubo de Gedel, prática já efectuada pelos TAEs), tais como o uso da máscara laríngea;

2º - Preparação e administração de fármacos por via endovenosa e ou/intra-óssea.

E, foi nesse contexto, no decurso do depoimento do Presidente do INEM, que foi determinado no âmbito da diligência de inquirição, à data, que fosse apresentado pelo INEM, declaração ou deliberação no sentido do depoimento prestado pelo Presidente do INEM, sendo que, foi apresentada pelo INEM, e junta aos autos (cfr. fls. 1085 dos autos), a deliberação nº.13/2014, tomada pelo Conselho Directivo do INEM, cujo teor abaixo reproduz-se na íntegra:"


Tribunal Administrativo e Fiscal - Lisboa
E-mail: correio@lisboa.taf.mj.pt

**DELIBERAÇÃO N.º 13 / 2014**

Considerando que:

O Despacho n.º 16401/2012, de 14 de dezembro, publicado no DR, 2ª série, n.º 249, de 26 de dezembro de 2012, do Secretário de Estado Adjunto do Ministro da Saúde, aprovou as competências dos Técnicos de Ambulância de Emergência (TAE) constantes do seu anexo 1.

Para poderem exercer essas competências os TAE necessitam de estar habilitados com formação adequada, a qual é ministrada pelo Instituto Nacional de Emergência Médica, I.P., (INEM).

Que das competências elencadas no mencionado despacho, os TAE não estão a exerce-las todas na sua plenitude, em virtude de não deterem a formação exigida para o efeito.

O Conselho Diretivo delibera:

1. Das competências elencadas no anexo do referido despacho, os TAE não podem praticar durante os próximos dois meses os seguintes atos:
   a. A aplicação dos algoritmos, nomeadamente das suas técnicas mais invasivas e da prática de atos médicos delegados, em especial o uso de dispositivos supraglóticos (como máscara laríngea), e a preparação e/ou administração de fármacos por via endovenosa e/ou intraóssea;
2. De igual forma, não irá o INEM I.P. ministrar formação específica relativa ao constante do ponto anterior, aos TAE do INEM I.P. e aos TAS de outros participantes do SIEM, de forma a habilitar os tripulantes de ambulância a exercer as competências supra identificadas, até ao final de Setembro de 2014.
3. O INEM, I.P. não irá implementar nos próximos dois meses a realização da monitorização do ritmo cardíaco e envio de eletrocardiogramas de 12 derivações para os locais definidos pelo INEM, I.P., apesar de concluída a respetiva formação pelos TAE.
4. A presente deliberação produz efeitos a 9 de junho de 2014.

Lisboa,9 de junho de 2014

O Conselho Directivo

O Presidente

(Paulo Amado de Campos)

O Vogal

(José Manuel Mestre)

Naquela deliberação declara-se, de modo peremptório – e, não obstante o teor do despacho nº. 16401/12, despacho que não estabelece quaisquer condições e/ou restrições – que os TAEs não detêm formação ( em 9 de Junho de 2014, data da deliberação) exigida para o efeito, e com referência aos actos e matérias a que se reporta a deliberação em causa, sendo que o despacho data de Dezembro de 2012, e por isso, já decorreu cerca de 1 ano e meio, sem que quer a requerida, ou a contra-interessada tivessem tomado a iniciativa de alterar o conteúdo do despacho, clarificando as condições de prévia verificação para o

exercício das competências cometidas aos TAEs, e em particular as aqui questionadas e objecto do presente decretamento provisório.

Face à prova testemunhal produzida, e sem prejuízo do supra expendido, neste momento é facto provado, que: os TAEs não efectuam a técnica correspondente ao uso do dispositivo supraglótico, como nunca o fizeram até aqui, e não têm formação, ainda, para o fazer, facto que se extrai, para além da deliberação tomada pela contra-interessada INEM,I.P., resulta, ainda, do depoimento prestado pelo Sr. Dr. André Azevedo, TAE - Técnico de Ambulância e Emergência, em exercício de funções no IMEN, cujo depoimento foi claro e consciencioso, e que contribuiu para delinear de forma concreta e esclarecedora o papel e funções, bem como as condições de exercício dos TAEs; bem como - o que aliás já resultava de outros depoimentos - que os dispositivos supraglóticos não são confundíveis com o tubo de Gedel, esse sim já usado e praticado pelos TAEs. O único protocolo aprovado e já aplicado pelos TAEs, entretanto, respeita, à administração do Glucagon; **e não estão aprovados os protocolos:**

- **Via aérea, dispositivos supra-glóticos;**
- **Medicação e acesso vascular;**

e, o da dor toráxica, apesar de aprovado, não está em execução.

Considerando, o supra expendido, tem de concluir-se que torna-se necessário tomar medidas provisórias, vinculativas, de imediato, até porque a deliberação tomada pelo INEM em Junho passado, que até se mostra discordante com o testemunho prestado pelo Sr. Presidente do INEM, cuja experiência na área de emergência médica ter-lhe-á ditado o depoimento da referência temporal do final do ano, como o timing para a aquisição das competências, não já só no "papel" , isto é, à luz do teor do despacho em causa, decorrentes por um lado da progressiva aprovação dos protocolos e formação a ministrar na área daqueles aos TAEs, porquanto o que é facto é que os TAEs não dispõem, para já, não obstante o que lhes é cometido pelo despacho de capacidade para actuar em todas as vertentes decorrentes do teor do anexo I ao despacho nº. 16401/2012.

A intervenção do tribunal, na determinação das medidas necessárias, tem que, necessariamente, reportar-se ao disposto no artº.131º/CPTA, ou seja, determinar, desde já, o decretamento da suspensão de eficácia do despacho nº. 16401/2012, quanto às competências cometidas aos TAEs, nos seguintes números do anexo I, daquele despacho, que de seguida reproduzem-se:

*5. A aplicação dos algoritmos, **nomeadamente das suas técnicas mais invasivas** e da **prática de atos médicos delegados, nomeadamente entubação supraglótica, e a preparação e/ou administração de fármacos por via endovenosa, subcutânea, intramuscular ou intraóssea, é reservada a situações em que o utente se encontre em risco eminente de***

***vida ou de perda de um membro**, em que a não tentativa de realização de qualquer uma destas tarefas no imediato possa condicionar a sua sobrevivência e/ou condições extremas do seu bem-estar (**caso especifico da analgesia ao doente com queimaduras graves**).*

"..."

c) Dispositivos supra-glótico;

"..."

*i) Realizar ventilação assistida com insuflador manual através de máscara facial ou **através de dispositivo supraglótico**;*

"..."

*l) **Preparar e administrar medicação de acordo com os algoritmos de atuação aprovados pelo INEM e exclusivamente após validação médica do CODU para o efeito**;*

"..."

- Medicação e acesso vascular.

Todos aqueles actos não deverão ser praticados pelos TAEs até que seja proferida decisão final nos presentes autos de providência cautelar, com excepção do uso do tubo de Gedel, e da administração do protocolo do Glucagon, ficando, desde já, naqueles itens, suspensa a eficácia do despacho, em causa, bem como determina-se que a requerida e contra-interessadas, e em particular o INEM, I.P. cumpram o ora determinado, dando instruções claras aos TAEs de que tais actos lhe estão vedados e proibidos de os realizar.

O supra referido, e sentido da presente decisão, enquadra-se na previsão e exposto do disposto no artº.131º, nº3, do C.P.T.A., preceito legal, donde se extraem os critérios que presidem à justificação do decretamento provisório,



Tribunal Administrativo e Fiscal - Lisboa
E-mail: correio@lisboataf.mj.pt

tais como a lesão iminente e irreversível do direito, e que no caso vertente se dá como apurado, porquanto a falta de conclusão e aprovação dos protocolos; bem como a falta de formação e seu fim a ministrar aos TAEs - sem prejuízo da discussão do objecto da presente providência, entre outras questões, da legalidade ou da manifesta ilegalidade do acto ou actos em causa – e tratando-se de " emergência médica", é de concluir que se trata de situação que a não ser de imediato sujeita a medidas provisórias permitirá a situação de iminente lesão da saúde pública, o que não é afastado pelos depoimentos quanto a ser "salvas mais ou menos vidas", porque tal como o tribunal as entidades envolvidas têm de se pautar por critérios objectivos e decisões fundamentadas, e in casu, não basta o despacho para alterar as competências dos TAEs, bem como se revela insuficiente para o paradigma da " emergência médica", onde permita-se a afirmação " todos os cuidados são poucos...", e a não adopção do decretamento provisório, embora parcial, permitirá a existência da verificação de uma situação de facto consumado, com produção de prejuízos de difícil reparação, o que se visa impedir, até porque estamos no âmbito da saúde pública, com a agravante, de se tratar da vertente da emergência médica.

Assim, à pergunta - à luz do artº. 131º/3/CPTA – se existe, ou não, no caso subjudice uma situação de " lesão iminente e irreversível do direito", ou se existe outro meio para tutelar em tempo útil a regulação das competências dos TAEs, supra referidas? A resposta é negativa. Na verdade, e sem mais delongas, só o decretamento provisório é que impedirá que aqueles profissionais, os TAEs, possam desempenhar tarefas para as quais ainda não estão formados, e até algumas em que nem sequer os protocolos estão aprovados, e é o único meio de vincular, quer a entidade requerida, e a contra-interessada INEM, de permitir que aqueles actos – sem prejuízo da apreciação, conhecimento e decisão na sentença a proferir nos presentes autos, se tais actos são, ou não, actos médicos - tenham lugar no exercício das funções cometidas aos TAEs, porquanto o tempo provável da conclusão dos presentes autos de processo cautelar, ainda que de natureza urgente, mas cuja instrução decorre, e não deve ser perturbada pela " urgência", pois há que recolher todas ad provas necessárias a habilitar o tribunal a decidir.

Em suma, afigura-se no caso vertente, que estamos perante uma situação correspondente ao reconhecimento de verificação de lesão iminente e irreversível da saúde pública, e podemos, deste modo, afirmar que estamos perante uma situação de lesão iminente e irreversível do direito, visando-se impedir a instalação de situação que comprometerá de modo irremediável do processo, em curso, da aquisição de " conteúdo" das competências, supra referidas, com as necessárias consequências negativas para a saúde pública, com o agravamento de se tratar da saúde em situação de emergência médica. Conclui-se, deste modo, que ocorre uma situação de facto de produção iminente

e lesão igualmente iminente e de carácter irreversível, o que se afigura em face do supra expendido, situação que merece o enquadramento no regime do disposto no artº. 131º, nº3 do C.P.T.A..

Não se procede à audição das partes, atenta a matéria dos autos, e a prova já produzida, o que é perfeito conhecimento das partes, e cujas posições em nada iriam influir a presente decisão, sendo que a audição, ou não, é decisão cometida ao julgador, que pode decidir, decretando, provisoriamente, a providência ou providências, necessárias, sem prévia audição das partes ( cfr. artº.131º/3/CPTA)

Refira-se, por último, que o decretamento oficioso constitui possibilidade integrável nas medidas cautelares possíveis de serem determinadas pelo julgador, tal como defendem o Prof. Dr. Mário Aroso de Almeida, e o Sr. Dr. Juiz Conselheiro Carlos Alberto Cadilha, em anotação ao artº.131º./CPTA, in Comentário ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos, 2ª edição revista, 2007, Editora Almedina, e o recurso, ao decretamento provisório, ainda que da iniciativa do juiz, é o que se coaduna com o principio da tutela jurisdicional efectiva, desde logo, com assento constitucional no artº.20º/5 e 268º/4, ambos os preceitos da CRP, que exigem condutas da administração pública, e conferem aos cidadãos o direito a uma tutela célere, de molde a garantir a efectividade da tutela jurisdicional, com especial tónica na tutela cautelar.

***

**- Decisão**

Nestes termos, e com os fundamentos supra expostos, decreta-se provisoriamente as seguintes providências, nos termos e ao abrigo do disposto no artº.131º/1/3/5/CPTA:

a) Decreta-se, parcialmente, e provisoriamente, a providência cautelar de suspensão de eficácia do despacho nº. 16401/2012, quanto aos seguintes itens, identificados e constante do anexo I ao despacho nº. 16401/2012:



Tribunal Administrativo e Fiscal - Lisboa
E-mail: correio@lisboa.taf.mj.pt

*5. A aplicação dos algoritmos, **nomeadamente das suas técnicas mais invasivas** e da **prática de atos médicos delegados, nomeadamente entubação supraglótica, e a preparação e/ou administração de fármacos por via endovenosa, subcutânea, intramuscular ou intraóssea, é reservada a situações em que o utente se encontre em risco eminente de***

***vida ou de perda de um membro**, em que a não tentativa de realização de qualquer uma destas tarefas no imediato possa condicionar a sua sobrevivência e/ou condições extremas do seu bem-estar (**caso específico da analgesia ao doente com queimaduras graves**).*

"..."

c) Dispositivos supra-glóticos;

"..."

*i) Realizar ventilação assistida com insuflador manual através de máscara facial ou **através de dispositivo supraglótico**;*

"..."

*l) **Preparar e administrar medicação de acordo com os algoritmos de atuação aprovados pelo INEM e exclusivamente após validação médica do CODU para o efeito**;*

"..."

E, ainda, os seguintes actos:

- Medicação e acesso vascular.

- E, todos os actos integráveis em protocolos em elaboração, e não aprovados.

b) Determina -se, ainda, que a entidade requerida, e contra-interessada, e todos os TAEs em exercício de funções, não pratiquem os actos supra referidos, bem como determina-se que a requerida Ministério da Saúde e a contra-interessada INEM, I.P. cumpra o ora determinado, dando instruções claras aos TAEs de que tais actos lhe estão vedados e proibidos de os realizar.



Tribunal Administrativo e Fiscal - Lisboa
E-mail: correio@lisboataf.mj.pt

Determina-se, ainda, para prevenir o incumprimento, que o desrespeito da providência, decretada a título provisório, fará incorrer o Sr. Presidente do INEM, em sanação compulsória, nos termos e valor máximo permitidos pelo artº. 169º/1/CPTA, face à gravidade da matéria, o que é aplicado para garantia das providências determinadas, a título provisório ( cfr. artº.127º/2/CPTA), e sem prejuízo da responsabilidade em que incorre nos termos do artº.159º/CPTA, atenta a remissão operada pelo artº.127º/3/CPTA.

***

**Mais adverte-se as partes que a presente decisão, de natureza interlocutória, é insusceptível de recurso jurisdicional, tal como estipulado no artº.131º/5/CPTA**

***

Sem prejuízo da notificação dos mandatários das partes, os quais desde já ficam notificados da presente decisão, determina-se, ainda, a **notificação da presente decisão, pessoalmente e via postal, da entidade requerida Ministério da Saúde, e das contra-interessadas INEM – Instituto Nacional de Emergência Médica, I.P., e do Sindicato dos Técnicos de Ambulância e Emergência, nos termos e para os efeitos do disposto no artº. 122º/1/CPTA, ficando vinculadas ao seu cumprimento.**

***

Ficam, desde já, os mandatários notificados para os efeitos do disposto no artº. 131º/6/CPTA.

Prazo: 5 ( cinco) dias.

***

**À Unidade Orgânica, Sr. Escrivão de Direito:** Mais determina-se que, face à extensão da prova testemunhal produzida, bem como da prova documental junta aos autos, e ainda das diligências complementares a realizar nos autos, antes da prolação da sentença final, **determina-se que os autos não sejam remetidos aos Srs. Magistrados de turno,**

***

Lisboa, aos 11 de Julho de 2014

A Juíza de Direito



Tribunal Administrativo e Fiscal - Lisboa
E-mail: correio@lisboa.taf.mj.pt