



**CREMEB**  
CONSELHO REGIONAL DE MEDICINA DO ESTADO DA BAHIA

## PARECER CREMEB Nº 05/2022

(Aprovado em Sessão Plenária de 05/04/2022)

### PROCESSO CONSULTA Nº 000.001/22

**ASSUNTO:** Necessidade de Enfermeiro supervisionar técnicos de enfermagem em clínica de vacinas onde há médicos em tempo integral.

**RELATOR:** Conselheiro Júlio Cesar Vieira Braga

**EMENTA:** Médicos estão capacitados para assumir a supervisão de auxiliares e técnicos de enfermagem em serviços de saúde de pequeno porte e baixa complexidade.

### CONSULTA

Médico solicitou ao CREMEB posicionamento sobre necessidade de contratação de enfermeiro para supervisionar o trabalho de auxiliares e técnicos de enfermagem que trabalham em sua clínica de vacinação onde sempre há médicos. Foi submetido a fiscalização pelo Conselho Regional de Enfermagem que cobrou a contratação de enfermeiro por considerar que os técnicos e auxiliares não poderiam trabalhar sem enfermeiro para supervisioná-los. E que isto se aplicaria mesmo no âmbito de clínicas ou consultórios médicos, como o serviço de vacinação.

### FUNDAMENTAÇÃO

A [Lei 7498/1986](#) regulamenta a profissão de enfermeiro e também de auxiliares e técnicos de enfermagem. Determina que estas duas categorias só podem atuar sob supervisão de enfermeiro “quando exercidas em instituições de saúde, públicas e privadas, e em programas de saúde”, mas não define exatamente o que entende por “instituições de saúde”.

*Art. 12. O Técnico de Enfermagem exerce atividade de nível médio, envolvendo orientação e acompanhamento do trabalho de enfermagem em grau auxiliar, e participação no planejamento da assistência de enfermagem, cabendo-lhe especialmente:*

- a) participar da programação da assistência de enfermagem;*
- b) executar ações assistenciais de enfermagem, exceto as privativas do Enfermeiro, observado o disposto no parágrafo único do art. 11 desta lei;*
- c) participar da orientação e supervisão do trabalho de enfermagem em grau auxiliar;*
- d) participar da equipe de saúde.*

*Art. 13. O Auxiliar de Enfermagem exerce atividades de nível médio, de natureza repetitiva, envolvendo serviços auxiliares de enfermagem sob supervisão, bem como a participação em nível de execução simples, em processos de tratamento, cabendo-lhe especialmente:*

- a) observar, reconhecer e descrever sinais e sintomas;*
- b) executar ações de tratamento simples;*
- c) prestar cuidados de higiene e conforto ao paciente;*
- d) participar da equipe de saúde.*

*Art. 14. (VETADO).*

*Art. 15. As atividades referidas nos Art. 12 e 13 desta lei, quando exercidas em instituições de saúde, públicas e privadas, e em programas de saúde, somente podem ser desempenhadas sob orientação e supervisão de Enfermeiro.*

O CFM debateu o tema e emitiu o [Parecer CFM nº 16/12](#) do Cons. Jecé Brandão que traz na EMENTA:

*As clínicas médicas, consultórios e serviços médicos em geral não estão obrigados a contratar profissional enfermeiro para supervisionar o trabalho do auxiliar do médico nos procedimentos médicos. O diretor técnico da instituição tem o direito e dever legal e ético de exercer tal supervisão, haja vista ser o responsável pelo ato médico. Os médicos e*



**CREMEB**  
CONSELHO REGIONAL DE MEDICINA DO ESTADO DA BAHIA

as instituições médicas devem submissão apenas à fiscalização e normas dos Conselhos Regional e Federal de Medicina e às exigências da Vigilância Sanitária.

O [Parecer CREMEB nº 02/21](#), do Cons. José Abelardo de Menezes, mais recente, traz na EMENTA:

*Excepcionalidade da supervisão do técnico de enfermagem em clínicas e consultórios. Possibilidade do técnico de enfermagem auxiliar médicos. Em clínicas e consultórios o técnico de enfermagem fica sob supervisão direta do médico, não sendo exigida a supervisão de enfermeiro. (...) equipes constituídas em empresas prestam serviços a instituições hospitalares o técnico de enfermagem também está sob os cuidados da equipe médica. Os técnicos de enfermagem não estão impedidos de auxiliarem os anestesiológicos nem os cirurgiões vasculares quando da realização de procedimentos ambulatoriais(...).*

Como o tema não encontra-se pacificado, e há particularidades jurídicas na consulta encaminhada, consideramos necessário emitir um novo parecer sobre o tema. Foram solicitados Pareceres à AJUR/CREMEB e COJUR/CFM, para análise de aspectos jurídicos da matéria.

O [Projeto de Lei 3.427 de 1980](#), que deu origem a [Lei 7498/1986](#) propunha alguns artigos que foram vetados. No entendimento exarado no [Despacho COJUR/CFM nº 658/2017](#), extrai-se da [Lei nº 7498/86](#) que só há exigência de órgão de enfermagem dirigido por enfermeiro no âmbito das instituições de saúde – unidades de saúde propriamente ditas. O veto demonstrou que não era a intenção do legislador delegar algumas prerrogativas a enfermeiros e optou pela desnecessidade da inclusão de órgão de enfermagem em pequenas unidades hospitalares. A mensagem de veto a trechos do [Projeto de Lei 3.427 de 1980](#), que viria a se tornar a [Lei 7498/86](#) explica o motivo. Vejamos o projeto original e a mensagem de veto:

*Projeto de Lei 3.427 de 1980;*

*Art. 5.º (vetado)- A estrutura básica da instituição de saúde pública e privada, inclui órgão de enfermagem,*

*Art. 28 (vetado)- Revogam-se as disposições em contrário, em especial a Lei n. 2.604, de 17 de setembro de 1955.*

*“Mensagem de veto: ao Art. 5º e seus §§: a obrigatoriedade da inclusão de órgão de enfermagem na instituição de saúde seria desnecessariamente onerosa para pequenas unidades hospitalares. O assunto foi, ademais, considerado no art. 15”*

Desta forma, considera que mesmo para “pequenas unidades hospitalares” a exigência de contratação de enfermeiro para supervisionar técnicos e auxiliares seria demasiadamente onerosa. Sem entrar no mérito desta questão, se o legislador considerou dispensável em pequenos hospitais, decerto teria o mesmo entendimento para pequenos consultórios e clínicas, incapazes de arcar com este custo.

Com o mesmo veto, a [Lei 2604/1955](#) não foi revogada e continua válida, em termos não conflitantes com a [Lei 7498/86](#). A [Lei 2604/1955](#) determina atribuições do Auxiliar de Enfermagem, que não foram revogados pela [Lei 7498/1986](#):

*Art 5º São atribuições dos auxiliares de enfermagem, enfermeiros práticos de enfermagem, todas as atividades da profissão, excluídas as constantes nos itens do art. 3º, sempre sob orientação médica ou de enfermeiro (grifo nosso).*

A despeito de teorias do Direito, bem estabelecidas no mundo jurídico, como a Pirâmide de Kelsen, pelos quais um decreto tem menor poder normativo que uma lei, o [Decreto 94.406/1987](#) que regulamenta a [Lei 7498/1986](#) (que dispõe sobre o exercício da enfermagem), vai de encontro ao que determina a [Lei 2604/1955](#) e acrescenta exigência que não constava na [Lei 7498/1986](#) ao determinar:

*Art. 13. As atividades relacionadas nos Art. 10 (atribuições do Técnico de Enfermagem) e 11 (atribuições do Auxiliar de Enfermagem) somente poderão ser exercidas sob supervisão, orientação e direção de Enfermeiro.*



Considerando que a supervisão destes profissionais não é prerrogativa de enfermeiro, iremos em busca de argumentos de que o médico seria capaz de fazê-lo. A [Lei 12.842/2013](#), conhecida como Lei do Ato Médico, dispõe sobre o exercício da Medicina e cita apenas uma vez as demais profissões de saúde:

*Art. 3º O médico integrante da equipe de saúde que assiste o indivíduo ou a coletividade atuará em mútua colaboração com os demais profissionais de saúde que a compõem.*

Não é explícita ao determinar competência do médico supervisionar os demais profissionais, mas determina no Art. 4º diversas atividades complexas como privativas de médicos:

*II - indicação e execução da intervenção cirúrgica e prescrição dos cuidados médicos pré e pós-operatórios;  
III - indicação da execução e execução de procedimentos invasivos, sejam diagnósticos, terapêuticos ou estéticos, incluindo os acessos vasculares profundos, as biópsias e as endoscopias  
X - determinação do prognóstico relativo ao diagnóstico nosológico;  
XI - indicação de internação e alta médica nos serviços de atenção à saúde;*

É cediço no meio jurídico que “quem pode mais, pode menos” e o médico está habilitado para diagnosticar e prescrever as intervenções mais complexas na assistência à saúde. Não poderia supervisionar e orientar os técnicos e auxiliares de enfermagem? Não parece ao menos razoável colocar esta competência em discussão. Ainda mais quando a [Lei 2604/1955](#) determina que auxiliares de enfermagem podem trabalhar sob supervisão de médicos e um decreto considera o médico capacitado para avaliar a atuação destes profissionais. O [Decreto-Lei 8.778/1946](#) “Regula os exames de habilitação para os Auxiliares de Enfermagem e Parteiras Práticas”. Os exames regularmente ocorreriam através de “Escola de Enfermagem oficial ou reconhecida”, mas há uma alternativa:

*Art. 8º, § 3º: Nos estados onde não houver escolas reconhecidas, a comissão examinadora será constituída de médicos e enfermeiras diplomadas.*

Tentando fazer valer o entendimento distinto, de que o médico não poderia supervisionar estes profissionais, um [Mandado de Segurança nº 0046386-88.2012.4.01.3400](#) foi impetrado pelo COREN-DF em face do CFM. O Juiz concedeu a segurança pleiteada para reconhecer o direito privativo do enfermeiro na orientação e supervisão do trabalho de enfermagem em grau auxiliar. Esta sentença encontra-se em grau de recurso na justiça, mas ainda em vigor. Sobre esta decisão, e outras dúvidas, o Cremeb solicitou manifestação ao CFM que a exarou através do [Despacho COJUR/CFM 011/2022](#). Nele constam alguns fundamentos:

*“Há decisões judiciais colegiadas, inclusive algumas posteriores à sentença proferida no Mandado de Segurança nº 0046386-88.2012.4.01.3400, que distinguem unidades de saúde hospitalares de clínicas e consultórios médicos, de modo que, nestes estabelecimentos, o médico se responsabiliza pelos procedimentos lá realizados e pela supervisão dos profissionais que o auxiliarem. Em outras palavras, entende-se ser indevida a exigência de contratação de enfermeiro para supervisionar as atividades de enfermagem praticadas nesses estabelecimentos de menor porte (clínicas e consultórios). Na apelação Cível - AC/RN. Processo n. 08012340320154058400 (Julgamento em 16/02/2017. Relator: Desembargador Federal Paulo Lima) foi avaliada a necessidade de contratar enfermeiros para ambulatórios onde ocorre “atendimento de primeiros socorros, sob a supervisão de médico, e que as ocorrências graves são encaminhadas para os hospitais e unidades de saúde do Município”. Foi julgado:*

- 4. Inaplicabilidade da Lei n.º 7.498/86 às referidas unidades porquanto as mesmas não constituem unidades de saúde propriamente ditas.*
- 5. Precedente do STJ afasta o registro no COREN de estabelecimentos de saúde cuja atividade médica seja preponderante, aplicando-se o mesmo entendimento aos estabelecimentos em que a enfermagem é exercida como atividade-meio.*



# CREMEB

CONSELHO REGIONAL DE MEDICINA DO ESTADO DA BAHIA

No TRF-4, a apelação cível nº 5006233-25.2019.4.04.7206/SC foi julgada em 19/05/2021. Considerou-se que a supervisão de técnicos e auxiliares de enfermagem não é atividade privativa de enfermeiro:

“1. As atividades privativas do profissional enfermeiro estão arroladas no artigo 11 da Lei n. 7.498/86 (que dispõe sobre a regulamentação do exercício da enfermagem).

2. Hipótese em que a entidade fiscalizada pelo órgão profissional constitui-se em clínica médica que não exerce procedimentos cirúrgicos complexos, estando, por isso, dispensada da contratação de enfermeiro nos termos do Parecer nº 16/2012 do Conselho Federal de Medicina - CFM, mas sujeita à fiscalização do respectivo conselho regional”.

“Por fim, em relação à sentença proferida no Mandado de Segurança nº 0046386-88.2012.4.01.3400 impetrado pelo COREN-DF em face do CFM, a sentença concedeu a segurança ao COREN-DF “para reconhecer o direito privativo do Enfermeiro na orientação e supervisão do trabalho de Enfermagem em grau auxiliar”. Contudo, absteve-se de apreciar pontos essenciais para o correto deslinde da causa, como, por exemplo, o fato de que clínicas e consultórios médicos que realizam procedimentos ambulatoriais não se confundem com unidades de saúde propriamente ditas (grifo nosso), sendo que somente estas devem manter equipe de enfermagem completa, dirigida por enfermeiro, conforme a Lei nº 7.498/88. Desse modo, o Conselho Federal apelou da decisão e aguarda apreciação pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região”.

O [Despacho COJUR/CFM 011/2022](#) conclui que:

“... a Lei nº 7.498/1986 exige a contratação de enfermeiros para dirigir o órgão de enfermagem somente quando se tratar de unidades de saúde propriamente ditas, não se confundindo com clínicas e consultórios médicos, aos quais não é razoável a exigência de contratação de enfermeiro para supervisionar auxiliar e técnico de enfermagem. Nestes casos, cabe ao médico responsável por realizar o procedimento médico supervisionar os profissionais que o auxiliarem, sem prejuízo das responsabilidades inerentes ao diretor técnico, conforme previsto na [Resolução CFM nº 2.147/2016](#)”.

## CONCLUSÃO

O artigo 15 da [Lei 7498/1986](#) exige que a atividade de profissionais auxiliar e técnico em enfermagem “em instituições de saúde”, “somente podem ser desempenhadas sob orientação e supervisão de Enfermeiro”. Entretanto, a interpretação teleológica da mensagem de veto a parte do projeto que deu origem à Lei, demonstra que não era intenção do legislador exigir que esta supervisão fosse realizada exclusivamente por enfermeiros, ainda mais em serviços de saúde de pequeno porte. Especificamente, em relação a auxiliares de enfermagem, consta na [Lei 2604/1955](#) que estes que podem atuar sob supervisão de médicos.

Por fim, entendemos que médicos estão capacitados para realizar procedimentos diagnósticos e prescrever intervenções complexas e podem assumir a supervisão de auxiliares e técnicos e enfermagem em serviços de saúde de pequeno porte e baixa complexidade. Dentre elas, as clínicas de vacinação.

Este é o nosso parecer.

Salvador, 5 de abril de 2022.

**Cons. Júlio Cesar Vieira Braga**  
RELATOR