



PARECER Nº
PROCESSO Nº

2/2023/COFEN/PROGER/DPAC/SPC
1189/2021

Assunto:

- 1) Grupo de Trabalho com o objetivo de realizar estudo sobre a legalidade de Enfermeiros emitirem atestado de enfermagem.
- 2) Enfermeiro é o profissional tecnicamente habilitado para emitir atestado de enfermagem. Inteligência da Lei nº 7.498/1986 e Portaria Ministerial nº 2.436/2017.
- 3) Impacto social e econômico.
- 4) Necessidade de alterar o artigo 11, inc. I, da Lei nº 7.498/1986, para incluir a emissão de atestados de enfermagem como competência privativa do Enfermeiro(a).

ILUSTRE PRESIDENTE DO CONSELHO FEDERAL DE ENFERMAGEM (COFEN),

I - **RELATÓRIO**

a) Abertura do Processo n.º 1189/2021

Foi aberto o processo nº 1189/2021 formando Grupo de Trabalho com objetivo de realizar estudo sobre a legalidade de Enfermeiros emitirem atestado de enfermagem.

b) Ofício do Coren-MS

O assunto surgiu após o recebimento do Ofício nº 382/2021 (fls. 05/06 do doc. 0075718) do Gabinete da Presidência do Coren/MS, no qual seu Presidente informa ter submetido, por meio do ofício nº 382/2021 (fls. 07/14 do doc. 0075718), à Deputada Federal do Mato Grosso do Sul, Rose Modesto, pleito de revisão da Lei nº 605/1949, de modo a incluir os Enfermeiros como profissionais habilitados a expedir atestados. Esse foi o requerimento encaminhado ao Cofen:

"A intenção é que, se for do entendimento do egrégio plenário do Cofen, que possam inicialmente regulamentar por Resolução a legalidade de enfermeiros emitirem atestado de enfermagem, podendo ter as condições para tal e, nos apoiar junto aos parlamentares para que haja revisão na lei que estabelece os profissionais cirurgiões dentistas e médicos, como os únicos previstos em lei para emitir atestado."

c) Comissão

Para examinar o tema foi designada comissão composta pelos seguintes membros:

- Dra. Tatiana Maria Melo Guimarães - Coordenadora e Conselheira Federal;
- Dr. Daniel Menezes de Souza - Conselheiro Federal;
- Dr. Roberto Martins de Alencar Nogueira - Procurador do Cofen;
- Dra. Paula Andreia Noronha - Procuradora do Coren-RS; e
- Dr. Davi Martins da Silva Júnior - Procurador do Coren-AM.

II - **ESCLARECIMENTOS**

a) Enfermeiro é o profissional tecnicamente habilitado para emitir atestado de enfermagem

A Lei nº 7.498, de 25 de junho de 1986, que regulamenta o Exercício Profissional de Enfermagem traz as competências do Enfermeiro, conferindo-lhe todas as atividades de enfermagem e, privativamente, as descritas nas alíneas do inciso I do artigo 11. Entre as atribuições especificadas ao Enfermeiro, destacam-se consulta de enfermagem, prescrição de medicamentos e solicitação de exames, cuidados de enfermagem de maior complexidade técnica e que exijam conhecimentos de base científica e capacidade de tomar decisões imediatas.

Cabe referir, que segundo a Política Nacional de Atenção Básica, aprovada pela Portaria Ministerial nº 2.436 de 21 de setembro de 2017, são atribuições específicas do Enfermeiro:

"I - Realizar atenção à saúde aos indivíduos e famílias vinculadas às equipes [...], em todos os ciclos de vida;

II - Realizar consulta de enfermagem, procedimentos, solicitar exames complementares, prescrever medicações conforme protocolos, diretrizes clínicas e terapêuticas, [...];

IV - Realizar estratificação de risco e elaborar plano de cuidados para as pessoas que possuem condições crônicas no território, [...];

V – [...] encaminhar, quando necessário, usuários a outros serviços, conforme fluxo estabelecido pela rede local;"

Portanto, por estar em conformidade com sua competência técnica, científica e legal, deduz-se que o Enfermeiro é o profissional tecnicamente habilitado para emitir atestado de enfermagem, de modo a assegurar a integralidade da assistência de enfermagem e atender ao interesse público.

b) Impacto Social e Econômico

Os Enfermeiros totalizam quase 700 mil profissionais em todo o Brasil e realizam milhões de atendimentos no âmbito do SUS e na área privada, em diversos segmentos de atuação. Importante ressaltar que os processos de assistência de enfermagem não se confundem com diagnóstico médico e/ou de doenças.

Passemos aos quantitativos.

b.1) Atendimentos/Consultas

Conforme dados da Secretaria de Atenção Primária à Saúde do Ministério da Saúde, os Enfermeiros, em 2022, atenderam 104.790.239 (cento e quatro milhões, setecentos e noventa mil e duzentos e trinta e nove) pessoas na Estratégia de Saúde da Família^[1], número expressivo, que ainda poderia ser maior se o Enfermeiro emitisse atestado para fins de justificativas legais^[2]. Evitar-se-ia assim o redirecionamento para o atendimento de outro profissional para unicamente promover a emissão de atestado, o que representa desperdício de dinheiro, em grande parte, público.

Para definição de políticas públicas voltadas à saúde do trabalhador, no art. 473, XII^[3] da CLT, disciplina-se que o empregado terá direito a dispensa do trabalho de até 3 (três) dias, a cada 12 (doze) meses de trabalho, em caso de realização de exames preventivos de câncer devidamente comprovado (incluído pela Lei nº 13.767, de 2018). Os dados da coleta de exame preventivo do câncer do colo uterino realizados por enfermeiros no âmbito da Atenção Básica do Sistema Único de Saúde (SUS), em 2022, evidenciam o atendimento de 8.173.178 (oito milhões cento e setenta e três mil e setenta e oito) mulheres, superior às coletas realizadas por médicos, as quais totalizaram 545.637 (quinhentos e quarenta e cinco mil e seiscentos e trinta e sete). Tal situação demonstra a consolidação da prática da atividade pelo profissional Enfermeiro via consulta de enfermagem e a respectiva importância. Ocorre que, as pacientes, não raramente, são trabalhadoras e necessitam de atestado para justificar ausência ao trabalho e, ao serem atendidas por enfermeiro ficam na pendência de atestado para justificar ausência ao trabalho, o que lhes prejudica e afeta as políticas públicas e o próprio exercício profissional da enfermagem. Negar esse direito, em decorrência do atendimento pelo profissional enfermeiro, gera uma desigualdade entre as pacientes.

A CLT, também, dispõe que o empregado poderá deixar de comparecer ao serviço sem prejuízo do salário pelo tempo necessário para acompanhar sua esposa ou companheira em até 6 (seis) consultas médicas, ou em exames complementares, durante o período de gravidez (art. 473, X^[4] da CLT). Nesse aspecto, destaca-se que os Enfermeiros realizaram no ano de 2022 o total de 3.823.461 (três milhões, oitocentos e vinte e três mil e quatrocentos e sessenta e um) atendimentos de pré-natal e os médicos realizaram 2.797.887 (dois milhões e setecentos e noventa e sete mil e oitocentos e oitenta e sete) atendimentos de pré-natal. Comparativamente indica-se novamente o grande quantitativo de pessoas atendidas pelos Enfermeiros e o desserviço conjugado com o custo desnecessário quando há necessidade de redirecionar ao médico exclusivamente para emissão de atestado, em especial, para justificar ausência ao trabalho.

A preocupação, ainda, mostra-se mais intensa ao se considerar o grande universo de usuários do SUS que são atendidos por Enfermeiros, em outras especificidades e, potencialmente, são encaminhados ao médico para obtenção de atestado, com a finalidade de justificar afastamento de suas atividades laborais. Tal situação, impacta, de forma negativa, tanto no acesso de outros usuários ao serviço quanto em relação às questões econômicas, sociais e profissionais. Assim, se o Enfermeiro emitisse o atestado sem a necessidade de passar pelo médico, isso geraria uma grande economia de custos para os setores públicos e privados, além de dar celeridade ao atendimento dos pacientes.

Nesse patamar, ressalva-se, também, a assistência da enfermagem obstétrica, a qual compete a admissão, assistência, alta de pacientes e emissão de Declaração de Nascimento Vivo (DNV), nos casos de assistência em Centros de Parto Normal e em Parto domiciliar. Nessas situações muitas mulheres são trabalhadoras e precisam de atestado para dar entrada na licença maternidade, sendo que nesses locais o enfermeiro obstetra tem autonomia para prestar a assistência. Dessa forma, infere-se que a não emissão do atestado de enfermagem da assistência prestada causa um dano à paciente que fica muitas vezes impossibilitada de acessar um direito.

Logo, de todo o alegado, deduz-se que o Enfermeiro tem capacidade técnica para emissão de atestado de enfermagem, o que se coaduna plenamente com o exercício das suas atribuições legais, reiterando-se, por fim, que os processos de assistência/cuidado de enfermagem não se confundem com diagnóstico médico e/ou de doenças.

III - **CONCLUSÃO**

Diante do exposto, temos as seguintes conclusões:

O Enfermeiro tem capacidade técnica para emissão de atestado de enfermagem, o que se coaduna plenamente com o exercício das suas atribuições legais, ressalvando-se que os processos de assistência de enfermagem não se confundem com o diagnóstico médico.

Essa situação exige do legislador uma melhor atenção a determinadas profissões. Restringir a apenas duas categorias profissionais a emissão de atestado, ou seja, aos Médicos e aos Cirurgiões-Dentistas, diante das atuais políticas públicas de acesso à saúde e legislações vigentes, representa uma violação aos direitos dos usuários e uma limitação não razoável ao exercício do Enfermeiro.

Ora, não resta mais dúvidas da consolidação da atuação dos Enfermeiros na saúde pública brasileira no âmbito da avaliação de risco, consulta, solicitação de exames, prescrição de medicamentos e encaminhamentos a outros níveis de atenção.

Precisa-se, portanto, avançar na legislação no que se refere à emissão de atestado de enfermagem com vistas à comprovação legal dos usuários nas situações em que o mesmo precise de documentação, além de consolidar procedimentos, promover a devida e necessária assistência de saúde, resguardar direitos dos pacientes, racionalizar a força de trabalho e coibir o desperdício financeiro, em especial, da União, dos Estados e dos Municípios.

Por isso, torna-se imperiosa a alteração legislativa do artigo 11, inc. I da Lei nº 7.498, de 25 de junho de 1986, para incluir a alínea "n" como competência privativa do Enfermeiro, nos seguintes termos:

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

I – privativamente:

n) emissão de atestados de enfermagem, inclusive para justificação de ausência legal."

Para tanto, solicitamos ao égregio Plenário do Cofen o encaminhamento do Projeto de Lei (anexo I) para o Congresso Nacional.

Esse é o parecer que se submete à consideração superior.

Respeitosamente,

Brasília-DF, 19 de junho de 2023.

Dra. Tatiana Maria Melo Guimarães Coordenadora e Conselheira Federal	Dr. Daniel Menezes de Souza Conselheiro Federal	Dra. Paula Andreia N Procuradora do Cor
Dr. Davi Martins da Silva Júnior Procurador do Coren-AM	Dr. Roberto Martins de Alencar Nogueira Procurador do Cofen	

ANEXO I -

PROJETO DE LEI Nº XXX, XX DE XXXXX DE 2023

Altera o artigo 11, inc. I da Lei nº 7.498, de 25 de junho de 1986, para incluir a emissão de atestados de enfermagem como competência privativa do Enfermeiro e dá outras providências.

O Congresso Nacional decreta:

Artigo 1º - O artigo 11 da Lei nº 7.498, de 25 de junho de 1986, passa a vigorar com a seguinte redação:

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

I – privativamente:

n) emissão de atestados de enfermagem, inclusive para justificação de ausência legal.

JUSTIFICATIVA

A Lei nº 7.498, de 25 de junho de 1986, que regulamenta o Exercício Profissional de Enfermagem traz as competências do Enfermeiro, conferindo-lhe todas as atividades de enfermagem e, privativamente, as descritas nas alíneas do inciso I do artigo 11. Entre as atribuições especificadas ao Enfermeiro, destacam-se consulta de enfermagem, prescrição de medicamentos e solicitação de exames, cuidados de enfermagem de maior complexidade técnica e que exijam conhecimentos de base científica e capacidade de tomar decisões imediatas.

Os Enfermeiros totalizam quase 700 mil profissionais em todo o Brasil e realizam milhões de atendimentos no âmbito do SUS e na área privada, em diversos segmentos de atuação.

Atualmente, para atingir-se o patamar da assistência integral, promoção, prevenção e recuperação da saúde, não mais atua um único profissional, mas sim, uma equipe multiprofissional e interdisciplinar. Nesse sentido, importa destacar que a equipe mínima de atenção básica é composta por médico e enfermeiro, técnico e auxiliar de enfermagem; já a equipe de saúde da família é acrescida dos agentes comunitários, consoante com a Portaria do Ministério da Saúde nº 2.436/2017 que regulamenta a Política Nacional de Atenção Básica.

O Enfermeiro é o profissional tecnicamente habilitado para emitir atestado de enfermagem, de modo a assegurar a integralidade da assistência de enfermagem e atender ao interesse público, em conformidade com sua competência técnica, científica e legal.

Conforme dados da Secretaria de Atenção Primária à Saúde do Ministério da Saúde, os Enfermeiros, em 2022, atenderam 104.790.239 (cento e quatro milhões, setecentos e noventa mil e duzentos e trinta e nove) pessoas na Estratégia de Saúde da Família, número expressivo, que ainda poderia ser maior se o Enfermeiro emitisse atestado para fins de justificativas legais. Redirecionar o atendimento a outro profissional para unicamente promover a emissão de atestado representa desperdício de dinheiro, em grande parte, público.

Cabe referir, que segundo a Política Nacional de Atenção Básica, aprovada pela Portaria Ministerial nº 2.436 de 21 de setembro de 2017, são atribuições específicas do Enfermeiro:

"I - Realizar atenção à saúde aos indivíduos e famílias vinculadas às equipes [...], em todos os ciclos de vida;

II - Realizar consulta de enfermagem, procedimentos, solicitar exames complementares, prescrever medicações conforme protocolos, diretrizes clínicas e terapêuticas, [...];

IV - Realizar estratificação de risco e elaborar plano de cuidados para as pessoas que possuem condições crônicas no território, [...];

V – [...] encaminhar, quando necessário, usuários a outros serviços, conforme fluxo estabelecido pela rede local; [...]"

Para definição de políticas públicas voltadas à saúde do trabalhador, no art. 473, XII da CLT, disciplina-se que o empregado terá direito a dispensa do trabalho de até 3 (três) dias, a cada 12 (doze) meses de trabalho, em caso de realização de exames preventivos de câncer devidamente comprovado (Incluído pela Lei nº 13.767, de 2018). Os dados da coleta de exame preventivo do câncer do colo uterino realizados por enfermeiros no âmbito da Atenção Básica do Sistema Único de Saúde (SUS), em 2022, evidenciam o atendimento de 8.173.178 (oito milhões, cento e setenta e três mil e cento e setenta e oito) de mulheres, número muito superior às coletas realizadas por médicos, as quais totalizaram 545.637 (quinhentos e quarenta e cinco mil e seiscentos e trinta e sete). Tal situação demonstra a consolidação da prática da atividade pelo profissional Enfermeiro via consulta de enfermagem e a respectiva importância. Ocorre que, as pacientes, não raramente, são trabalhadoras e necessitam de atestado para justificar ausência ao trabalho e, ao serem atendidas por enfermeiro ficam na pendência de atestado para justificar ausência ao trabalho, o que lhes prejudica e afeta as políticas públicas e o próprio exercício profissional da enfermagem. Negar esse direito, em decorrência do atendimento pelo profissional enfermeiro, gera uma desigualdade entre as pacientes.

A CLT, também, dispõe que o empregado poderá deixar de comparecer ao serviço sem prejuízo do salário pelo tempo necessário para acompanhar sua esposa ou companheira em até 6 (seis) consultas médicas, ou em exames complementares, durante o período de gravidez (art. 473, X da

CLT). Nesse aspecto, destaca-se que o Enfermeiro realizou no ano de 2022 o total de 3.823.461 (três milhões, oitocentos e vinte e três mil e quatrocentos e sessenta e um) atendimentos de pré-natal enquanto os médicos realizaram 2.797.887 (dois milhões, setecentos e noventa e sete mil e oitocentos e oitenta e sete) atendimentos de pré-natal. Comparativamente indica-se novamente o grande quantitativo de pessoas atendidas pelos Enfermeiros e o desserviço conjugado com o custo desnecessário quando há necessidade de redirecionar ao médico exclusivamente para emissão de atestado, em especial, para justificar ausência ao trabalho.

A preocupação, ainda, mostra-se mais intensa ao se considerar o grande universo de usuários do SUS que são atendidos por Enfermeiros em outras especificidades e, potencialmente, são encaminhados ao médico para obtenção de atestado, com a finalidade de justificar afastamento de suas atividades laborais. Tal situação, impacta, de forma negativa, tanto no acesso de outros usuários ao serviço quanto em relação às questões econômicas, sociais e profissionais.

Nesse patamar, essencial ressalva-se também a assistência da enfermagem obstétrica, a qual compete a admissão, assistência, alta de pacientes e emissão de Declaração de Nascido Vivo (DNV), bem como todas as declarações de comparecimento emitidas via Prontuário eletrônico do cidadão (PEC) no e-SUS AB (Sistema informatizado do SUS na Atenção Básica).

Frente a todos esses dados e informações, conclui-se que:

O Enfermeiro tem capacidade técnica para emissão de atestado de enfermagem, o que se coaduna plenamente com o exercício das suas atribuições legais. Ressalva-se que os processos de assistência/cuidado de enfermagem não se confundem com diagnóstico médico e/ou de doenças.

Essa situação exige do legislador uma melhor atenção a determinadas profissões. O propósito da alteração da legislação objetiva consolidar procedimentos, promover a devida e necessária assistência de saúde, resguardar direitos dos pacientes, racionalizar a força de trabalho e coibir o desperdício financeiro, em especial, da União, dos Estados e dos Municípios.

Restringir a apenas duas categorias profissionais a emissão de atestado, ou seja, aos Médicos e aos Cirurgiões-dentistas, diante das atuais políticas públicas de acesso à saúde e legislações vigentes, representa uma violação aos direitos dos usuários e uma limitação não razoável ao exercício profissional do Enfermeiro. Por isso, é necessária a alteração legislativa, com a inclusão de texto nas atribuições dos profissionais Enfermeiros.

Não se restam dúvidas que já se consolidou a atuação do Enfermeiro na saúde pública brasileira no âmbito da avaliação de risco, consulta, solicitação de exames, prescrição de medicamentos, encaminhamentos a outros níveis de atenção, de forma que, as atribuições legais do Enfermeiros e os respectivos campos de atuação, além das políticas públicas de atenção básica, evidenciam a necessidade de que o Enfermeiro, ao realizar o atendimento/consulta, quando for o caso, emita atestado de enfermagem. Portanto, torna-se imperioso avançar na legislação no que se refere à emissão de atestado de enfermagem com vistas à comprovação legal dos usuários nas situações que o mesmo precise de documentação.

As razões expostas no presente Projeto de Lei são alguns dos elementos para, acredita-se, sensibilizar os senhores e as senhoras deputadas em relação à necessidade de atualização legislativa e autorização expressa em lei para o Enfermeiro emitir Atestado de Enfermagem. Trata-se, portanto, de uma demanda justa e necessária.

[1] <https://sisab.saude.gov.br/paginas/acessoRestrito/relatorio/federal/saude/RelSauProducao.xhtml>

[2] Comparativamente, observa-se que os médicos, em 2022, realizaram o atendimento de 185.318.074 e os cirurgiões-dentistas o total de 40.264.841.

[3] Art. 473 - O empregado poderá deixar de comparecer ao serviço sem prejuízo do salário: (Redação dada pelo Decreto-lei nº 229, de 28.2.1967)

[...]

XII - até 3 (três) dias, em cada 12 (doze) meses de trabalho, em caso de realização de exames preventivos de câncer devidamente comprovada. (Incluído pela Lei nº 13.767, de 2018).

[4] Art. 473 - O empregado poderá deixar de comparecer ao serviço sem prejuízo do salário:

[...] X - pelo tempo necessário para acompanhar sua esposa ou companheira em até 6 (seis) consultas médicas, ou em exames complementares, durante o período de gravidez;



Documento assinado eletronicamente por **ROBERTO MARTINS DE ALENCAR NOGUEIRA - Matr. 0000031-7, Chefe do Setor de Processos Contenciosos**, em 19/06/2023, às 09:31, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **DANIEL MENEZES DE SOUZA - Coren-RS 105.771-ENF, Conselheiro (a) Federal**, em 19/06/2023, às 11:33, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **TATIANA MARIA MELO GUIMARÃES - Coren-PI 110.720-ENF, Conselheiro (a) Federal**, em 19/06/2023, às 11:48, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.cofen.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **0096225** e o código CRC **DB54FBDD**.