Ordem dos Enfermeiros
GABINETE DO BASTONÁRIO

TOMADA DE POSIÇÃO

Gestão de Enfermagem nas Unidades Locais de Saúde

A Ordem dos Enfermeiros, enquanto autoridade reguladora nacional da profissão, tem acompanhado com atenção e preocupação os inúmeros relatos e pedidos de esclarecimento face à grave violação de normas e regras próprias da profissão que têm sido adoptadas em algumas unidades funcionais e serviços, integrados nas Unidades Locais de Saúde, muitas delas recém-criadas.

Esta situação tem implicações na organização e funcionamento das equipas, no seu desenvolvimento profissional e nos direitos e garantias de todos os Enfermeiros abrangidos, com efeitos negativos na própria regulação da profissão, evidenciando um desvio/desconformidade generalizado que existe, ao nível do enquadramento normativo e regulamentar existente sobre a gestão do Serviço de Enfermagem e a sua aplicação prática, com consequente impacto negativo no exercício profissional.

I. ENFERMAGEM

A Enfermagem é "*a profissão da saúde que tem como objetivo prestar cuidados de Enfermagem ao ser humano, são ou doente, ao longo do ciclo vital, e aos grupos populacionais em que está integrado, de forma a manter, melhorar e recuperar a saúde e a atingir a máxima capacidade funcional tão rapidamente quanto possível*", conforme artigo 6.º-C, do Decreto-Lei n.º 104/98, de 21 de Abril, alterado pela Lei n.º 8/2024, de 19 de Janeiro.

A sua importância, autonomia, áreas próprias de intervenção e a existência de normas técnicas, princípios e regras deontológicas específicas, justificam, nos termos do previsto na Constituição e na Lei n.º 2/2013, de 10 de Janeiro, a sua consagração como uma profissão autónoma, regulada e sujeita à verificação de requisitos específicos, de forma a garantir que o exercício profissional se efectiva em conformidade com a sua Deontologia Profissional e demais normativos específicos da Enfermagem, assegurando, assim, uma gestão de qualidade.

Enquanto profissão, a Enfermagem tem, no quadro normativo nacional e internacional, o seu exercício concretizado em intervenções autónomas e/ou interdependentes, realizadas, em conformidade com os conteúdos funcionais previstos na respectiva carreira profissional, de acordo com as qualificações profissionais legalmente exigidas e no estrito respeito pelos princípios da dignidade, autonomia e complementaridade funcional relativamente a todas as outras profissões de saúde.

Av. Almirante Gago Coutinho, n.º 75 · 1700-028 Lisboa · (+351) 218 455 230 · bastonario@ordemenfermeiros.pt · ordemenfermeiros.pt

Neste contexto, a Enfermagem desempenha um papel cada vez mais reconhecido e fundamental no acesso a cuidados de saúde seguros, na obtenção de ganhos em saúde para os cidadãos e no funcionamento e sustentabilidade dos sistemas e serviços de saúde[1], respondendo a necessidades de cuidados de saúde cada vez mais complexos e exigentes.

A imprevisibilidade que caracteriza o sector da saúde, os seus novos e constantes desafios, impõem que a Enfermagem se destaque pela sua prática singular e distintiva e não apenas por ser a profissão com maior expressão na generalidade dos sistemas e serviços de saúde.

Este reconhecimento decorre tanto da evolução histórica da Enfermagem, assente na defesa da saúde e necessidades sociais dos indivíduos e das comunidades que caracterizaram cada época[2], como da constatação do importante contributo dos Enfermeiros no acesso a cuidados de saúde, numa maior equidade nos cuidados[3], no potencial de melhoria da qualidade de vida e capacitação das pessoas e das comunidades onde se encontram inseridos, tal como tem sido reconhecido pela OMS[4], por outras importantes organizações internacionais e por inúmera literatura científica publicada.

Do enunciado decorrem os seguintes elementos essenciais que se considera evidenciar:

a) Que a Enfermagem é uma profissão autónoma e independente de outras profissões de saúde;
b) Que não existe uma relação de dependência funcional dos Enfermeiros relativamente a outras profissões;
c) Que a distinção e reconhecimento das competências próprias da profissão de Enfermagem e o respeito pela autonomia técnica e pelos princípios e regras específicos, conforme regulamentação e deontologia da profissão, não são susceptíveis de serem afastadas.

Também e de acordo com o regulamento n.º 76/2018 - Regulamento da Competência Acrescida Avançada em Gestão, "*o perfil do enfermeiro com competência acrescida avançada em gestão integra, cumulativamente, as competências do enfermeiro especialista comuns e específicas,*

---

[1] In OCDE: health at a Glance 2023: OECD Indicators. Disponível em https://www.oecd-ilibrary.org/sites/7a7afb35-en/1/3/8/6/index.html?itemId=/content/publication/7a7afb35-en&_csp_=6cf33e24b6584414b81774026d82a571&itemIGO=oecd&itemContentType=book

[2] National Academies of Sciences, Engineering, and Medicine; National Academy of Medicine; Committee on the Future of Nursing 2020–2030; Flaubert JL, Le Menestrel S, Williams DR, et al., editors. The Future of Nursing 2020-2030: Charting a Path to Achieve Health Equity. Washington (DC): National Academies Press (US); 2021 May 11. 5, The Role of Nurses in Improving Health Equity. Disponível em https://www.ncbi.nlm.nih.gov/books/NBK573898/

[3] National Academies of Sciences, Engineering, and Medicine; National Academy of Medicine; Committee on the Future of Nursing 2020–2030; Flaubert JL, Le Menestrel S, Williams DR, et al., editors. The Future of Nursing 2020-2030: Charting a Path to Achieve Health Equity. Washington (DC): National Academies Press (US); 2021 May 11. 4, The Role of Nurses in Improving Health Care Access and Quality. Disponível em https://www.ncbi.nlm.nih.gov/books/NBK573910/

[4] State of the world's nursing 2020: investing in education, jobs and leadership. Web Annex. Nursing roles in 21st-century health systems. Geneva: World Health Organization; 2020

Av. Almirante Gago Coutinho, n.º 75 · 1700-028 Lisboa · (+351) 218 455 230 · bastonario@ordemenfermeiros.pt · ordemenfermeiros.pt

previamente adquiridas, e enforma um modelo de competências distintivas, que definem e se constituem como referencial do enquadramento regulador para o seu exercício."

Neste contexto, estão claramente definidas as áreas e as respectivas competências do domínio da gestão, nomeadamente:

a) A prática profissional ética e legal;

b) A gestão pela qualidade e segurança;

c) A gestão da mudança, desenvolvimento profissional e organizacional;

d) O planeamento, organização, direcção e controlo;

e) A prática profissional baseada na evidência e orientada para a obtenção de ganhos em saúde.

Ainda destacar que a organização dos cuidados de Enfermagem e a gestão dos recursos humanos de Enfermagem são um elemento essencial para a qualidade e segurança dos cuidados e, por isso, inseridos nos Padrões de Qualidade dos Cuidados de Enfermagem.

Decorre deste enunciado que **a organização de cuidados e a gestão dos recursos de Enfermagem não pode ser atribuída a outros profissionais que não sejam Enfermeiros**.

Salientam inúmeros estudos recentemente publicados, e na esteira do recomendado pelas organizações internacionais, a importância da gestão e liderança em Enfermagem como elementos essenciais para a prestação de cuidados de qualidade e garante da segurança dos utentes, bem como de ambientes saudáveis para a prática da Enfermagem.

Identicamente, é reconhecido que a gestão dos cuidados e recursos integram, há muito, as áreas de competência e de intervenção própria dos Enfermeiros, seja no desenvolvimento de planos de cuidados orientados para as necessidades e condições dos destinatários de cuidados, seja na educação e facilitação dos seus processos de transição, contribuindo para uma adequada continuidade de cuidados em todos os contextos, seja através de intervenções destinadas à promoção da saúde e prevenção da doença, capacitação e autodeterminação.

Deste modo, **a gestão e coordenação de cuidados, recursos e necessidades fazem parte integrante do exercício profissional da Enfermagem em todos os níveis e contextos de cuidados**[5].

Assim, tendo como referência o enquadramento normativo e regulamentar existente, considerando ainda o processo de reforma das Unidades de Saúde do Serviço Nacional de Saúde (SNS) que visou a integração dos Agrupamentos de Centros de Saúde (ACES), Hospitais e Centros Hospitalares no modelo das Unidades Locais de Saúde (ULS), entende a Ordem dos Enfermeiros ser oportuno proceder à presente "**TOMADA DE POSIÇÃO**", clarificando, no que respeita à **GESTÃO DE ENFERMAGEM NO ÂMBITO DAS UNIDADES LOCAIS DE SAÚDE**:

[5] American Nurses Association. https://www.nursingworld.org/

Av. Almirante Gago Coutinho, n.º 75 · 1700-028 Lisboa · (+351) 218 455 230 · bastonario@ordemenfermeiros.pt · ordemenfermeiros.pt

II. GESTÃO INSTITUCIONAL – DIRECÇÃO DE ENFERMAGEM

A necessidade de reforçar que o processo de gestão, no âmbito do exercício profissional de Enfermagem, se desenvolve de acordo com a gradação da complexidade das suas funções, nos diversos contextos do exercício profissional de Enfermagem, e nos três níveis da gestão, nomeadamente, ao nível estratégico ou institucional, referente à gestão de topo da organização, nível táctico ou intermédio, referente à gestão de um conjunto de unidades e/ou serviços ou departamentos, nível operacional, referente à gestão de serviço e/ou unidade assistencial e/ou unidade funcional (Regulamento n.º 76/2018, de 30 de Janeiro).

A manifesta diferença de tratamento e de reconhecimento do papel central que os cuidados de Enfermagem representam no desempenho do sistema e dos serviços de saúde, sem considerar as especificidades próprias que a prestação de cuidados de Enfermagem assume quando prestados em contexto hospitalar ou na comunidade, encontra-se materializada na norma relativa à composição do órgão de gestão das ULS.

A direcção de uma Unidade de Saúde com a abrangência e dimensão das actuais ULS exige e impõe a existência de paridade entre a área dos Cuidados de Saúde Hospitalares e a área de Cuidados de Saúde Primários, fundamental para a gestão e a qualidade e segurança dos cuidados de saúde prestados.

A experiência detida pelos Enfermeiros-Gestores, numa e noutra realidade, não se confunde nem se substitui, antes a sua integração se mostra essencial para o desenvolvimento de competências, para a tomada de decisão responsável e sustentada na realidade a que se destina a medida proposta, agilizar processos e potenciar a cultura organizacional, com vista à prossecução dos objectivos definidos, numa lógica de funcionamento centrada na proximidade da prestação, pela integração de cuidados e pela articulação das respostas.

É essencial ter presente que **é ao Enfermeiro-Director**, membro do órgão de gestão da ULS, **a quem compete a gestão e coordenação da actividade de Enfermagem da área dos Cuidados Hospitalares e a gestão e coordenação da actividade de Enfermagem da área dos Cuidados de Saúde Primários**[6].

No exercício das suas funções, os Enfermeiros-Directores são apoiados pela **Direcção de Enfermagem**[7], nomeadamente, quanto à organização e funcionamento do Serviço de Enfermagem da ULS que dirigem.

III. GESTÃO INTERMÉDIA – ÁREAS DE CUIDADOS / DEPARTAMENTOS

No que respeita à gestão intermédia nas diferentes áreas de prestação de Cuidados de Saúde, Cuidados de Saúde Primários, Hospitalares, Continuados e Paliativos, considera-se essencial que a direcção de departamentos, áreas de gestão integrada, ou outras estruturas intermédias inseridas na orgânica das ULS, contemplem, de forma expressa nos seus regulamentos internos, a integração de Enfermeiros-Gestores em exercício formalmente reconhecido.

---

[6] Artigo 74.º do Estatuto do Serviço Nacional de Saúde
[7] Portaria n.º 245/2013, de 15 de Agosto.

Av. Almirante Gago Coutinho, n.º 75 · 1700-028 Lisboa · (+351) 218 455 230 · bastonario@ordemenfermeiros.pt · ordemenfermeiros.pt

Na área dos Cuidados de Saúde Hospitalares, Continuados e Paliativos, **em cada departamento ou estrutura intermédia de gestão** devem ser nomeados Enfermeiros-Gestores de entre aqueles que cumprem os requisitos definidos no regime aplicável à carreira de Enfermagem e Especial de Enfermagem, incluindo quanto à posse de título profissional de Enfermeiro Especialista em área de Especialidade em Enfermagem correspondente ao departamento ou área de gestão integrada em causa.

Em coerência, e no que concerne aos **CENTROS DE RESPONSABILIDADE INTEGRADOS** (CRI), enquanto estruturas de gestão intermédia, considera a Ordem dos Enfermeiros que o conselho de gestão sempre terá de incluir um Enfermeiro-Gestor.

Tal imperativo decorre de duas constatações evidentes. Por um lado, a relação de subordinação hierárquica e dependência funcional só existe entre Enfermeiros, não existindo em relação a qualquer outro grupo profissional.

Por outro, as competências legalmente atribuídas ao conselho de gestão dos CRI, seja na dimensão da gestão dos recursos humanos de Enfermagem, seja quanto à gestão, qualidade, segurança dos cuidados de Enfermagem prestados, apenas podem ser atribuídas a Enfermeiro Especialista com experiência profissional na área de Especialidade adequada à actividade do CRI, integrado na categoria de Enfermeiro-Gestor, a quem a Ordem tenha atribuído Competência Acrescida Avançada em Gestão.

Apenas, deste modo, se encontra garantida a autonomia e hierarquia funcional da Enfermagem, tendo presente que as dimensões de coordenação, orientação e supervisão unicamente podem ser asseguradas por Enfermeiros profissionalmente habilitados para este exercício funcional.

É fundamental salientar que numa época em que a "*Clinical Governance*" é uma das prioridades dos sistemas de saúde, a nível mundial é reconhecido que os Enfermeiros são dos profissionais mais qualificados para o seu desenvolvimento pela componente clínica e de gestão que detêm.

De idêntica forma, deve a área dos Cuidados de Saúde Primários das ULS reflectir, na sua organização e funcionamento, as adaptações decorrentes das alterações em vigor.

No que concerne à Enfermagem, e atenta a autonomia profissional, técnica e científica, as funções de gestão intermédia, no âmbito da área de Cuidados de Saúde Primários, adopta a mesma estrutura e relação funcional existente na área dos Cuidados de Saúde Hospitalares.

Conscientes de que **a organização de cuidados e a gestão dos recursos de Enfermagem não pode ser atribuída a outros profissionais que não sejam Enfermeiros**, o exercício de funções de gestão em estruturas intermédias da área de Cuidados de Saúde Primários, como sejam os conselhos clínicos e de saúde, quando previstos em regulamento interno da ULS, devem obedecer às normas, regras e princípios aplicáveis à Enfermagem, tendo presente que a sua aplicação e cumprimento não dependem do contexto em que a prática da Enfermagem ocorra.

Av. Almirante Gago Coutinho, n.º 75 · 1700-028 Lisboa · (+351) 218 455 230 · bastonario@ordemenfermeiros.pt · ordemenfermeiros.pt

Os conselhos clínicos e de saúde, agora integrados nas ULS, incluem na sua composição um Enfermeiro habilitado com o título de Enfermeiro Especialista, preferencialmente nas áreas de Enfermagem de Saúde Comunitária e de Saúde Pública[8].

Tendo presentes as competências prosseguidas por este órgão, e atento o conteúdo funcional legalmente atribuído a cada uma das categorias da carreira, bem como o perfil de competências enunciado pela Ordem dos Enfermeiros no âmbito das suas atribuições, este deve ser nomeado entre Enfermeiros habilitados com o título de Enfermeiro Especialista, preferencialmente na área de Enfermagem de Saúde Comunitária e de Saúde Pública, como decorre da alínea b) do n.º 3 do artigo 46.º, integrados na categoria profissional de Enfermeiro-Gestor, conforme artigos 7.º e 10.º-B do Decreto-Lei n.º 248/2009, de 22 de Setembro.

No que concerne à composição de **COMISSÕES DE APOIO** existentes e a criar em cada ULS, a integração de Enfermeiros obedece aos normativos aplicáveis, observados os princípios enunciados na Norma para Cálculo de Dotações Seguras dos Cuidados de Enfermagem.

IV. GESTÃO OPERACIONAL – GESTÃO DE SERVIÇOS E UNIDADES FUNCIONAIS INTEGRADAS NA ULS

O quadro normativo em vigor não contempla as figuras do "*Enfermeiro Responsável*" ou do "*Enfermeiro Coordenador*", assim, em cada serviço e unidade funcional, seja no contexto da área de Cuidados de Saúde Hospitalares, Continuados e Paliativos, seja no quadro das unidades funcionais que integram a área dos Cuidados de Saúde Primários, impõe-se a nomeação de Enfermeiros-Gestores nos termos definidos e exigidos no Decreto-Lei n.º 247/2009 e n.º 248/2009, ambos de 22 de Setembro, observado o procedimento exigido.

Neste sentido, é urgente que as ULS consagrem uma direcção formal de Enfermagem que abranja as três áreas assistenciais, designadamente, Cuidados de Saúde Primários, Cuidados de Saúde Hospitalares e Cuidados Continuados e Paliativos, a quem compete a gestão de toda a actividade de Enfermagem da ULS, tal e como decorre do Estatuto do SNS[9], bem como a gestão dos seus recursos em todas as unidades orgânicas e funcionais que a integram, independentemente da área assistencial em que se enquadram.

Consequentemente, na organização e gestão dos recursos de Enfermagem afectos às diferentes unidades funcionais ou serviços da ULS, independentemente da área assistencial em que se inserem e da forma de organização detida, **é necessária e obrigatoriamente respeitada a hierarquia própria da Enfermagem, a qual exige a nomeação** de um **Enfermeiro-Gestor**, nos termos legalmente previstos no artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 248/2009, de 22 de Setembro, na redacção em vigor.

Nas unidades funcionais e serviços mencionados, **compete exclusivamente ao Enfermeiro-Gestor assegurar a gestão dos cuidados, recursos e serviços de Enfermagem**, em observância do quadro normativo em vigor e do respeito pela dignidade e autonomia próprias da profissão.

---

[8] Conforme artigo 46.º, n.º 3, al. b), do Estatuto do Serviço Nacional de Saúde.
[9] Conforme artigo 74.º do Estatuto do Serviço Nacional de Saúde.

Av. Almirante Gago Coutinho, n.º 75 · 1700-028 Lisboa · (+351) 218 455 230 · bastonario@ordemenfermeiros.pt · ordemenfermeiros.pt

Assim, e no que se refere ao **desempenho das competências inerentes às diversas funções de gestão**, no âmbito das áreas de actuação das Unidades Locais de Saúde:

1. É da exclusiva competência da Direcção de Enfermagem elaborar e publicitar a regulamentação interna relativa à actividade e a todas as matérias que respeitem à Gestão e ao desenvolvimento dos Enfermeiros e da sua actividade profissional, nas quais se incluem, entre outras, a definição e planeamento de horários de trabalho e planos de férias, controlo de assiduidade e pontualidade, a avaliação de desempenho, a formação e investigação, bem como demais domínios de gestão do Serviço de Enfermagem;
2. É da exclusiva competência de Enfermeiros a gestão dos Cuidados de Enfermagem, a organização do trabalho e a afectação de recursos em cada uma das unidades funcionais que compõem as ULS;
3. É da exclusiva competência de Enfermeiros a avaliação de desempenho destes profissionais, nos termos da legislação em vigor;
4. A relação de subordinação hierárquica e dependência funcional apenas existe entre Enfermeiros, não existindo em relação a qualquer outro grupo profissional;
5. **As funções de direcção e gestão são asseguradas, nos termos dos diplomas que regulam as carreiras de Enfermagem e Especial de Enfermagem, por Enfermeiros inseridos na categoria de Enfermeiro-Gestor**.

A observância dos quadros normativos em vigor e a plena verificação dos requisitos enunciados na presente Tomada de Posição, constituem-se como condição essencial para garantir as condições técnicas e funcionais que permitem assegurar a autonomia e independência técnica e funcional próprias da profissão de Enfermagem, sem prejuízo do respeito pela autonomia das restantes profissões envolvidas na prestação de cuidados de saúde e da necessária complementaridade que a própria integração de cuidados exige.

No que se refere à estrutura orgânica das ULS, a Ordem dos Enfermeiros considera essencial que as funções de direcção e de gestão em Enfermagem, na totalidade das unidades funcionais, se encontrem claramente identificadas, sendo estes elementos formalmente reconhecidos e nomeados, de acordo com a legislação em vigor e com a regulamentação profissional aplicável, acautelando as áreas de governação e decisão próprias da profissão.

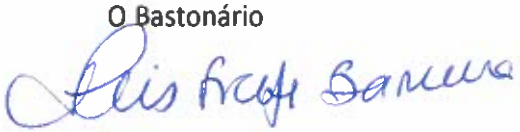
Saliente-se o papel e a responsabilidade dos Enfermeiros-Gestores, e em primeira linha dos Enfermeiros-Directores, no reafirmar dos normativos legais que regem a profissão, em que se enquadra esta Tomada de Posição, como uma referência de orientação na conduta, quer ao nível do relacionamento interno, quer do relacionamento externo, contribuindo para uma imagem de transparência, rigor e competência da profissão e da sua actividade, e, consequentemente, para um clima de integridade e excelência, com efeitos positivos para a regulação da profissão e reputação da sua organização de saúde.

Av. Almirante Gago Coutinho, n.º 75 · 1700-028 Lisboa · (+351) 218 455 230 · bastonario@ordemenfermeiros.pt · ordemenfermeiros.pt

Na actualidade, para o sucesso das ULS concorrem Enfermeiros-Gestores que saibam liderar o desenvolvimento e implementação de novos modelos de cuidados, de forma integrada, baseados em equipas multidisciplinares, com políticas de proximidade, investigação para uma prática de melhoria contínua e intervenção efectiva na produção de ganhos em saúde para os cidadãos, assim lhes seja reconhecido o mérito para o efeito e asseguradas as devidas condições para o concretizar.

Lisboa, 20 de Dezembro de 2024.

O Bastonário



Luís Filipe Barreira

Av. Almirante Gago Coutinho, n.º 75 · 1700-028 Lisboa · (+351) 218 455 230 · bastonario@ordemenfermeiros.pt · ordemenfermeiros.pt