

Diretriz Técnica

Diretriz Técnica para a Instrução de Processos Ético-Disciplinares no Sistema Cofen/Conselhos Regionais de Enfermagem: Guia para Análise da Materialidade, Autoria e Condução dos Atos Processuais

1 APRESENTAÇÃO

Os Conselhos Regionais de Enfermagem exercem função de fiscalização do exercício profissional, competindo-lhes apurar infrações éticas atribuídas aos profissionais de enfermagem mediante regular processo ético-disciplinar, assegurados os princípios constitucionais do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa. A Comissão de Instrução de Processo Ético tem atuação essencial nesse procedimento, sendo responsável pela produção, organização e análise das provas destinadas à demonstração da materialidade dos fatos e da autoria da conduta investigada, subsidiando o julgamento pelo Plenário do Conselho Regional.

Os processos ético-disciplinares são complexos e exigem uniformização dos procedimentos instrutórios. Isso evidencia a importância de instrumentos técnicos que reduzam a variabilidade entre as Comissões de Instrução, fortaleçam a qualidade das provas, previnam nulidades e promovam maior segurança jurídica às decisões. É nesse contexto que se insere esta Diretriz, elaborada com fundamento na legislação vigente e nas normas do Sistema Cofen/Conselhos Regionais de Enfermagem. Ela constitui um instrumento padronizado para a condução das atividades das Comissões de Instrução.

A diretriz não se limita a orientar a prática processual. Busca também incorporar conceitos contemporâneos de segurança do paciente, análise sistêmica dos eventos adversos, gestão da qualidade e melhoria contínua, contribuindo para o fortalecimento dos Conselhos Profissionais e para a proteção da sociedade. Para isso, reúne em um único instrumento a fundamentação extraída da literatura e da normativa pertinentes e as contribuições práticas de membros de comissões. O objetivo é oferecer um caminho claro de trabalho, sem suprimir o discernimento técnico exigido em cada caso.

A diretriz observa o Código de Processo Ético do Sistema Cofen/Conselhos Regionais de Enfermagem (Resolução Cofen nº 706/2022 e alterações) e o Código de Ética

dos Profissionais de Enfermagem (Resolução Cofen nº 564/2017), aos quais permanece subordinada. Não substitui essas normas nem o juízo da Comissão, mas organiza a sua aplicação. Sempre que houver lacunas normativas no Código de Processo Ético, esta Diretriz recomenda a aplicação das disposições do Código de Processo Civil (CPC) e da Lei do Processo Administrativo Federal (Lei nº 9.784/1999), desde que não contrariem a natureza do processo administrativo disciplinar.

Trata-se de uma versão preliminar. Sua clareza, relevância e aplicabilidade ainda serão examinadas por painel de especialistas, e ajustes poderão decorrer dessa avaliação. Recomenda-se, portanto, o uso atento e a comunicação de eventuais dificuldades à coordenação responsável.

1.1 A instrução processual como garantia do devido processo legal

No âmbito do Processo Ético de Enfermagem, a instrução processual consiste em produzir um conjunto probatório suficiente para permitir que o Plenário do Conselho Regional forme convicção fundamentada acerca da existência da infração ética, da autoria da conduta e da eventual responsabilidade profissional. Sob essa perspectiva, a instrução processual deve ser compreendida como instrumento de garantia dos direitos fundamentais das partes envolvidas, assegurando que nenhuma decisão seja baseada em presunções, conjecturas ou juízos subjetivos.

A observância do devido processo legal exige que toda conclusão constante do relatório final esteja vinculada às evidências efetivamente produzidas nos autos. Essa vinculação permite que o raciocínio desenvolvido pela Comissão seja verificável, controlável e passível de revisão pelas instâncias competentes.

1.2 Natureza jurídica da instrução processual

A Comissão de Instrução não exerce função acusatória nem julgadora. Sua atuação possui natureza eminentemente instrutória. Compete-lhe produzir prova de forma imparcial, identificar os fatos relevantes, promover as diligências necessárias, assegurar o contraditório e elaborar relatório técnico fundamentado, sem antecipar juízo definitivo de culpabilidade.

Essa distinção é fundamental para preservar a imparcialidade da atividade instrutória e evitar a contaminação da fase de julgamento.

1.3 Como usar este documento

A diretriz está organizada em componentes complementares, pensados para uso integrado ao longo da instrução. Os princípios orientadores enquadram a conduta da Comissão; a definição de papéis e responsabilidades distribui as atribuições entre os membros; o fluxograma e as etapas apresentam o percurso do processo; as etapas metodológicas delimitam a finalidade de cada fase, sem reproduzir integralmente os instrumentos operacionais; as diretrizes de coleta orientam a obtenção de provas; os critérios de análise estruturam o exame da materialidade e da autoria; e a orientação sobre o uso responsável de tecnologias delimita o apoio de ferramentas auxiliares.

Os Apêndices reúnem os instrumentos elaborados pela própria diretriz, em ordem de utilização no percurso instrutório: o instrumento padronizado de verificação da instrução processual (Apêndice A), o modelo de ofício de requisição de documentos (Apêndice B), o Instrumento de inquirição e matrizes de apoio à análise probatória (Apêndice C), as árvores decisórias da materialidade e da autoria (Apêndice D), o modelo de relatório final (Apêndice E) e o glossário de conceitos-chave (Apêndice F).

Os Anexos (A ao O) reúnem os modelos oficiais de peças processuais do Coren/MG, reproduzidos da Instrução Normativa nº 03, devendo ser utilizados como referência operacional e adaptados às normas e fluxos do Conselho Regional competente. Sua utilização deve observar a norma vigente do respectivo Conselho Regional, com adaptação dos campos, prazos, fluxos internos, formas de comunicação e competências aplicáveis. Por se tratar de modelos oficiais previamente existentes, esses anexos não constituem o núcleo autoral central da diretriz, mas funcionam como suporte complementar para sua aplicação prática.

2 PRINCÍPIOS ORIENTADORES

A atuação da Comissão de Instrução fundamenta-se na Constituição Federal de 1988, na Lei nº 5.905/1973, no Código de Processo Ético do Sistema Cofen/Conselhos Regionais

(Resolução Cofen nº 706/2022), no Código de Ética dos Profissionais de Enfermagem (Resolução Cofen nº 564/2017) e na Lei Geral de Proteção de Dados (Lei nº 13.709/2018). Toda informação obtida durante a instrução observa a legislação aplicável sobre privacidade e proteção de dados.

A condução da instrução deve observar, em todas as fases, os seguintes princípios:

Princípio	Conteúdo
Legalidade	Todos os atos deverão observar estritamente a legislação vigente e as normas editadas pelo Sistema Cofen/Conselhos Regionais. Não há atos processuais por conveniência pessoal do membro: sempre deve existir previsão normativa e motivação.
Impessoalidade	Importa exclusivamente o fato, a prova e o nexo causal, e não a pessoa do denunciado ou suas circunstâncias particulares.
Moralidade	A Comissão deve atuar segundo elevados padrões éticos.
Publicidade	Os atos devem ser dados a conhecer às partes, respeitados o sigilo legal, a proteção de dados, a intimidade e o interesse público.
Devido processo legal	Nenhum ato poderá restringir direitos das partes sem observância do procedimento legalmente previsto, do contraditório, da ampla defesa e da motivação.
Contraditório	As partes deverão ter ciência dos atos processuais e oportunidade de manifestação.
Ampla defesa	Será assegurada a utilização de todos os meios legais de defesa.
Presunção de inocência	O denunciado permanece presumidamente inocente durante toda a instrução. A Comissão não confirma denúncias nem procura culpados: procura fatos.
Imparcialidade	Os membros deverão atuar com absoluta imparcialidade, abstendo-se de qualquer juízo prévio sobre o mérito e afastando-se de situação de impedimento ou suspeição (amizade íntima, inimizade notória, vínculo profissional recente, interesse direto ou parentesco), comunicando-a de imediato ao Presidente do Conselho.
Motivação	Todos os atos decisórios deverão apresentar fundamentação técnica e jurídica suficiente.
Verdade material	A Comissão deverá buscar a reconstrução mais fiel possível dos fatos investigados, mediante análise crítica das provas disponíveis, podendo requisitar documentos, determinar diligências, convocar testemunhas e solicitar perícias.
Independência técnica	A função é técnica e não pode sofrer interferência de pressão política ou institucional, repercussão na imprensa, interesse corporativo ou influência hierárquica.
Eficiência	Os atos deverão ser praticados com observância da celeridade, da economicidade e da racionalidade administrativa.

Princípio	Conteúdo
Segurança jurídica	As decisões deverão ser coerentes, previsíveis, fundamentadas e tecnicamente consistentes.
Proporcionalidade	As diligências deverão guardar relação com os fatos investigados, evitando medidas excessivas ou desnecessárias.
Sigilo	As informações do processo são tratadas de forma confidencial, restritas a quem dele participa.
Perspectiva sistêmica	A análise considera, além da conduta individual, os fatores de organização do trabalho que possam ter contribuído para o evento, em alinhamento à cultura justa e à segurança do paciente.

3 PAPÉIS E RESPONSABILIDADES DA COMISSÃO

A Comissão de Instrução é colegiada e suas conclusões resultam da deliberação conjunta dos membros. A clareza quanto aos papéis reduz a sobrecarga e os retrabalhos, dificuldade recorrente quando as atribuições não estão definidas. A distribuição de tarefas possui finalidade organizativa e não afasta a responsabilidade colegiada pela regularidade da instrução, pela análise das provas e pela fundamentação do relatório final. A seguir, descrevem-se as atribuições de cada papel.

Coordenador: estuda os autos e organiza o cronograma do processo; determina as diligências, elabora os despachos e distribui as tarefas entre os membros; participa da formulação dos quesitos, conduz a audiência e consolida o relatório final com base na deliberação colegiada da Comissão.

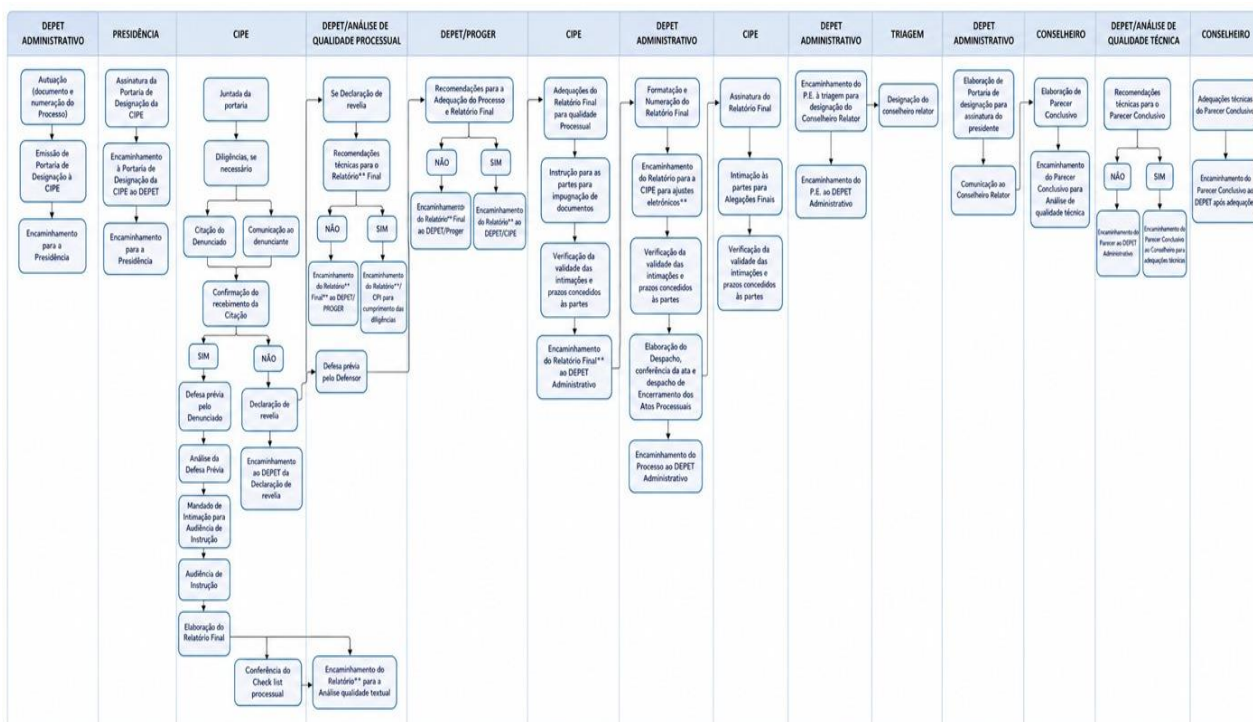
Membros: estudam os autos e participam das diligências e da audiência; formulam os quesitos e transcrevem a audiência; registram o histórico cronológico dos atos, expedem as intimações e verificam a conformidade dos atos ao longo das etapas; conduzem o encerramento processual e subscrevem o relatório quando concordarem com sua fundamentação e conclusão.

Quando houver membros sediados fora da capital, recomenda-se distribuir tarefas compatíveis com a atuação remota e adotar a assinatura digital para evitar concentração de encargos, preservando-se o sigilo, a rastreabilidade dos atos e a participação efetiva de todos os membros.

4 FLUXOGRAMA E PERCURSO DA INSTRUÇÃO

A instrução percorre dez etapas sucessivas, do recebimento do processo à entrega do relatório final, conforme a Figura A. As etapas são encadeadas, mas admitem retomada quando o processo revelar a necessidade de novas diligências, saneamento formal ou complementação probatória.

Figura A - Etapas da instrução processual regular



Fonte: Elaborado pela autora, 2026.

5 ETAPAS METODOLÓGICAS

As etapas metodológicas descrevem a finalidade e a sequência lógica da instrução processual, enquanto a verificação operacional dos atos, com campos para registro da conformidade, folhas dos autos e responsável, consta no Apêndice A, evitando duplicidade entre o corpo da diretriz e o instrumento de verificação.

5.1 Recebimento e análise preliminar dos autos

Ao receber o processo, a Comissão realiza a leitura e a análise integral dos autos, incluindo denúncia, parecer de admissibilidade e documentos juntados, e identifica os fatos narrados, as supostas condutas, os artigos do Código de Ética apontados e os pontos que ainda precisam ser esclarecidos. Esse estudo inicial orienta todas as etapas seguintes. Ao longo de toda a instrução, a Comissão registra a conformidade dos atos de cada etapa no instrumento padronizado de verificação da instrução processual (Apêndice A), que acompanha o processo do recebimento ao encerramento.

5.2 Planejamento da instrução

A Comissão planeja a produção das provas com base no estudo do processo, definindo o que precisa ser provado, quais documentos solicitar, quem ouvir e em que ordem. Quando necessário, realiza diligências e requisita esses documentos por escrito, conforme o modelo de ofício descrito no Apêndice B. Recomenda-se registrar esse planejamento de forma objetiva e proporcional ao objeto da denúncia, evitando diligências genéricas ou desvinculadas dos fatos admitidos no processo ético.

5.3 Citação do denunciado e intimação da parte denunciante (quando houver)

A Comissão de Instrução cita o denunciado para que apresente a defesa prévia e indique as testemunhas que pretende arrolar, conforme as regras do processo ético. Havendo denunciante identificado, ele é intimado sobre a abertura do processo. Em seguida, verifica-

se as comunicações foram feitas corretamente e se os comprovantes de recebimento foram juntados ao processo.

Para esses atos de citação e intimação, devem ser utilizados, quando aplicáveis e na ordem correspondente do procedimento, os modelos previstos nos Anexos A ao D: despacho de citação do denunciado (Anexo A), mandado de citação (Anexo B), despacho de intimação da parte denunciante (Anexo C) e despacho de citação por edital (Anexo D).

5.4 Análise documental e da defesa prévia

Recebida a defesa prévia, a Comissão analisa o conjunto de provas do processo, incluindo a denúncia, os documentos apresentados pelas partes e as demais provas disponíveis. Nesse exame, identifica os pontos em que há divergência, avalia se são necessárias novas diligências e define as testemunhas que serão ouvidas por iniciativa da Comissão, para planejar a produção das provas.

Essa fase conta com modelos próprios, a serem mencionados uma única vez, na ordem em que aparecem nos anexos, nos Anexos E a K: declaração de revelia (Anexo E), despacho para indeferimento de juntada de defesa prévia intempestiva (Anexo F), despacho de indeferimento de pedidos preliminares (Anexo G), despacho de intimação da decisão sobre pedidos preliminares (Anexo H), despacho de indeferimento de juntada de documentos (Anexo I), despacho de intimação da decisão sobre juntada de documentos (Anexo J) e despacho para impugnação de documentos (Anexo K).

5.5 Preparação para a audiência de instrução

A Comissão prepara a audiência de instrução: define a data e o horário, envia as intimações às partes, aos procuradores e defensores, se houver, e às testemunhas, e confere as condições necessárias para a sua realização. Para isso, usa o despacho de audiência de instrução (Anexo L) e, quando necessário, o despacho de intimação por edital (Anexo M), o mesmo modelo aplicável também à fase de alegações finais (Seção 5.9). Também são elaborados os quesitos e os roteiros de inquirição, de acordo com os objetivos de prova definidos para o processo e com as orientações do Apêndice C, referente ao Instrumento de Inquirição.

O roteiro de inquirição deve ser utilizado como apoio técnico flexível, e não como questionário rígido, preservando a possibilidade de adaptação das perguntas à posição processual do depoente e às especificidades do caso.

5.6 Audiência de instrução

A audiência de instrução é o momento de produzir a prova oral: a Comissão ouve o denunciante, quando houver, as testemunhas e o denunciado, na ordem prevista. A oitiva deve se limitar aos fatos da denúncia, garantindo o contraditório, a ampla defesa, o respeito entre os presentes e a regularidade do ato. Durante a sessão, a Comissão mantém o equilíbrio e a ordem entre as partes e registra e transcreve tudo de forma fiel e completa no processo. Ao final, é lavrada a ata conforme o modelo do Anexo N.

Para conduzir a audiência, a Comissão utiliza o check-list de condução do Anexo O, que contempla recepção das partes, abertura da sessão, ordem dos depoimentos e lavratura da ata. As orientações comunicacionais e técnicas de formulação de perguntas permanecem concentradas no Apêndice C, evitando repetição no corpo da diretriz.

5.7 Análise da materialidade e da autoria

Concluída a produção das provas, a Comissão examina esse material em conjunto para verificar se os fatos investigados realmente ocorreram, ou seja, a materialidade, e quem foi responsável por eles, ou seja, a autoria, à luz das condutas, dos artigos apontados na denúncia e dos depoimentos e documentos reunidos. Para isso, a Comissão pode usar as matrizes de análise da materialidade e da autoria disponíveis no Apêndice C e as árvores decisórias da materialidade e da autoria disponíveis no Apêndice D.

As matrizes e as árvores decisórias devem ser tratadas como instrumentos auxiliares de organização do raciocínio probatório, sem substituir a fundamentação técnica, a análise individualizada das condutas e a deliberação colegiada da Comissão.

5.8 Relatório final e parecer de regularidade processual

A Comissão elabora o relatório final, conforme o modelo do Apêndice E, com o resumo dos fatos apurados, das provas produzidas e da análise da materialidade, da autoria e da eventual caracterização de infração ética. As conclusões precisam estar claramente apoiadas nas provas do processo e, havendo mais de um denunciado, a conduta de cada um é analisada separadamente, com a respectiva fundamentação. Concluído o relatório, a Comissão o encaminha, por despacho, à área jurídica, para o parecer de regularidade do processo. O encaminhamento à área jurídica não substitui a responsabilidade da Comissão pela coerência técnica, probatória e ética das conclusões apresentadas no relatório final.

5.9 Alegações finais

Emitido o parecer de regularidade solicitado à área jurídica, a Comissão assina o relatório final e convoca as partes para que apresentem as alegações finais, respeitando os prazos e procedimentos previstos nas normas. Quando essa intimação for feita por edital, usa-se o mesmo despacho previsto para a audiência (Anexo M).

Após as alegações finais, a Comissão não deve reabrir manifestação de mérito, salvo necessidade de saneamento formal, determinação normativa ou orientação expressa da instância competente.

5.10 Encerramento da instrução processual

Recebidas as alegações finais, ou confirmado o fim do prazo, a Comissão, sem se manifestar sobre elas, confere se o processo está formalmente em ordem e se a fase de instrução foi concluída. Em seguida, o encaminha, por despacho, ao Presidente do Conselho para as providências seguintes e para a indicação do Conselheiro que dará o parecer conclusivo sobre o mérito, a ser levado a julgamento na reunião do Plenário.

A conferência final deve verificar a completude dos autos, a juntada do relatório final, a regularidade das comunicações, a certificação de prazos e a preservação da integridade documental, conforme o Apêndice A.

6 COLETA DE EVIDÊNCIAS E PRODUÇÃO DE PROVAS

A coleta de evidências é o que sustenta as conclusões da instrução: quanto mais sólidas e variadas as provas, mais segura é a análise. São admitidas, entre outras, as seguintes fontes de prova, que se complementam:

Fontes	Descrição
Evidências documentais	Prontuários, anotações de enfermagem, escalas de trabalho, protocolos institucionais e normas internas.
Evidências testemunhais	Depoimentos de denunciante, denunciado e testemunhas, colhidos em audiência.
Evidências técnicas	Laudos, pareceres, perícias, auditorias e relatórios institucionais.
Evidências digitais	E-mails, mensagens, áudios, vídeos e imagens.
Registros institucionais	Comunicações internas, sindicância interna e demais documentos do serviço de saúde.
Documentos complementares	Boletins de ocorrência, relatórios e demais peças que esclareçam o fato.

O requerimento de prontuários e de documentos institucionais deve ser formal e fundamentado. Recomenda-se, sempre que possível, a tramitação digital, para reduzir a morosidade e a dependência de deslocamentos. A decisão deve apoiar-se em prova clara, coerente e convincente; quando os elementos forem insuficientes, registra-se que o fato não foi comprovado, em vez de afirmar que não ocorreu.

A Comissão deve priorizar a qualidade, a pertinência, a origem e a integridade das provas, e não apenas a quantidade de documentos juntados aos autos.

7 ANÁLISE DA MATERIALIDADE E DA AUTORIA

7.1 Materialidade

A análise da materialidade verifica se os fatos narrados na denúncia realmente ocorreram, qual a sua extensão, natureza, circunstâncias e repercussões, a partir do exame sistemático das evidências disponíveis. Trata-se da comprovação objetiva do fato, com base

em provas lícitas, consistentes, pertinentes e suficientes para demonstrar a ocorrência da conduta investigada.

Nos Processos Ético-Disciplinares do Sistema Cofen/Conselhos Regionais de Enfermagem, a materialidade não se restringe à comprovação da existência de um dano ou de um evento adverso, abrangendo a demonstração objetiva da ocorrência da conduta investigada e da consistência do conjunto probatório. O enquadramento da conduta como infração ética deve ser realizado em momento analítico posterior, após a verificação da materialidade e da autoria. Essa análise exige um olhar sistêmico e não pode se basear em presunções, impressões subjetivas ou provas isoladas.

Em resumo, a materialidade responde a uma pergunta: o fato denunciado ocorreu? Para respondê-la, a Comissão observa os critérios de confirmação do item 7.1.1 e segue o roteiro de perguntas descrito no Apêndice C, referente ao Instrumento de Inquirição.

7.1.1 Critérios para confirmação da materialidade

Critério	Pergunta relacionada
Existência do fato	Há evidências objetivas da ocorrência?
Consistência	As provas convergem entre si? Existem contradições relevantes?
Integridade documental	Os documentos são íntegros?
Temporalidade	As evidências são compatíveis com a linha temporal dos acontecimentos?
Pertinência	As provas guardam relação direta com os fatos?
Suficiência	O conjunto probatório permite afirmar que o fato ocorreu?

Confirmada a materialidade, passa-se à análise da autoria. A matriz de análise da materialidade encontra-se no Apêndice C, item 8, e a árvore decisória da materialidade, no Apêndice D. Se a materialidade não for demonstrada, a autoria não deve ser presumida nem utilizada para suprir a ausência de comprovação objetiva do fato.

7.2 Autoria

A análise da autoria identifica, com avaliação técnica e fundamentada, quem praticou a conduta investigada, qual a sua participação nos fatos, a sua posição funcional, o seu grau

de responsabilidade e o nexa entre a sua atuação e a infração ética apurada. Ela não pode ser presumida em razão do cargo, da categoria profissional ou da posição hierárquica, devendo resultar de uma apuração baseada em evidências.

Em resumo, a autoria responde a uma pergunta: quem responde pela conduta? Aqui é essencial individualizar, evitando generalizações quando há mais de um envolvido. Para isso, a Comissão verifica:

Quem praticou ou deixou de praticar a conduta, de forma individualizada.
Qual o papel de cada profissional no evento, à luz das escalas e dos registros.
Se a conduta se distancia do que se espera de um profissional razoavelmente prudente em situação equivalente.
Se a falha é isolada ou reiterada, e quais fatores do contexto a influenciaram.
Se existem hipóteses alternativas plausíveis e se essas hipóteses foram analisadas e afastadas de forma fundamentada.

7.2.1 Modalidades de participação

Modalidade	Descrição
Autoria direta	Prática pessoal da conduta.
Coautoria	Dois ou mais profissionais contribuem para a prática da infração, com individualização da contribuição de cada um.
Participação	Auxílio material ou moral, desde que demonstrado o vínculo entre o auxílio e o fato apurado.
Omissão	Deixar de agir quando havia dever jurídico e possibilidade concreta de atuação.
Delegação	Transferência de atividade sem supervisão adequada ou para profissional não habilitado.
Supervisão inadequada	Falha no acompanhamento de profissional subordinado, desde que demonstrado o dever de supervisão e o nexa com o fato apurado.
Responsabilidade compartilhada	Participação conjunta em processos assistenciais complexos, sem presunção coletiva de culpa e com análise individualizada das condutas.

A matriz de análise da autoria encontra-se no Apêndice C, item 9, a classificação da suficiência probatória, no Apêndice C, item 10, e a árvore decisória da autoria, no Apêndice D.

7.3 Nexa causal e enquadramento ético

Confirmadas a materialidade e a autoria, a Comissão examina o nexa causal, isto é, a relação de causa e efeito entre a conduta e o resultado ou risco verificado, e, quando cabível, a modalidade de culpa: negligência, imprudência ou imperícia. Em seguida, vincula a conduta aos artigos do Código de Ética, apoiando o enquadramento nas provas produzidas.

O enquadramento ético deve ser individualizado, evitando conclusões genéricas ou fundamentação desvinculada das provas constantes dos autos.

8 USO RESPONSÁVEL DE TECNOLOGIAS AUXILIARES

Ferramentas tecnológicas, como recursos de transcrição e de apoio à redação, podem auxiliar em tarefas operacionais, como transcrever depoimentos e organizar textos. Seu uso, porém, observa três limites:

Sigilo do processo: não se inserem dados ou peças do processo quando não for possível assegurar a confidencialidade.
Proteção de dados: os dados são tratados em conformidade com a legislação vigente.
Indelegabilidade do mérito: a análise da materialidade e da autoria e a conclusão do relatório são sempre da Comissão, nunca da ferramenta de inteligência artificial. Todo conteúdo apoiado por tecnologia deve ser conferido e validado pelos membros.

É vedada a inserção de dados identificáveis, peças integrais do processo, prontuários, imagens, áudios, mensagens ou documentos sigilosos em ferramentas que não ofereçam garantia institucional de confidencialidade, segurança da informação e conformidade com a legislação aplicável. A análise da materialidade, da autoria, do nexa causal, do enquadramento ético e da conclusão do relatório permanece atribuição indelegável da Comissão.

9 ATUAÇÃO DA COMISSÃO NA AUDIÊNCIA E CONDUTA DOS MEMBROS

A comunicação durante a audiência não é apenas uma habilidade interpessoal: é um instrumento de garantia do devido processo legal, da ampla defesa, do contraditório e da busca da verdade material. Por isso, deve garantir que a pessoa não se sinta intimidada,

recomendando-se o uso do pronome de tratamento senhor ou senhora a todos os participantes.

O respeito à dignidade das pessoas deve nortear toda a atuação da Comissão, que trata as partes de forma isonômica, independentemente de cargo, função, tempo de profissão, notoriedade ou posição hierárquica.

As orientações detalhadas para formulação de perguntas, condução da narrativa livre, exploração de contradições e encerramento da oitiva constam do Apêndice C.

9.1 Conduta ética dos membros

Espera-se dos membros comportamento compatível com a função, com acesso aos autos restrito às pessoas legitimadas e uso dos canais institucionais nas comunicações. São deveres permanentes: urbanidade, discrição, sigilo, respeito, autocontrole, objetividade, pontualidade e estudo permanente do processo.

É vedado aos membros da Comissão: emitir comentários públicos sobre o processo; compartilhar documentos; antecipar conclusões; opinar em redes sociais; receber benefícios; aceitar favores; e estabelecer contato privado sobre o mérito do processo.

9.2 Gestão de evidências

Toda prova deve possuir origem conhecida, autenticidade, integridade e identificação. Não se deve anexar prints sem origem, documentos ilegíveis, áudios incompletos ou vídeos editados sem identificação.

É vedado aos membros da Comissão: compartilhar autos em grupos de mensagens; armazenar documentos em dispositivos pessoais sem proteção; fotografar peças processuais para uso particular; divulgar informações do processo em redes sociais; e utilizar dados obtidos no processo para finalidade diversa da instrução.

A gestão das evidências deve preservar rastreabilidade, sigilo, integridade documental e proteção de dados, especialmente quando envolver prontuários, imagens, áudios, mensagens eletrônicas ou documentos institucionais sensíveis.

9.3 Direitos das partes e testemunhas e deveres da Comissão

São direitos assegurados às partes e às testemunhas: ser ouvido em ambiente respeitoso; receber informações processuais pertinentes; exercer o contraditório e a ampla defesa; formular requerimentos; apresentar documentos; e ser tratado com urbanidade.

São deveres da Comissão: manter postura cordial; utilizar linguagem respeitosa; evitar interrupções desnecessárias; manter o foco da audiência no objeto da denúncia; explicar, quando necessário, a finalidade dos atos processuais; e assegurar que todos compreendam os seus direitos e deveres.

9.4 Humanização da atividade instrutória

A atuação técnica não exclui o dever de empatia, pois o processo ético frequentemente envolve situações de sofrimento, desgaste emocional, conflitos profissionais e repercussões pessoais. A Comissão deve reconhecer essa realidade sem comprometer a sua imparcialidade. As recomendações detalhadas de comunicação na audiência constam do Apêndice C, referente ao Instrumento de Inquirição.

A humanização da instrução não significa flexibilizar garantias processuais nem antecipar juízo de mérito; significa conduzir o procedimento com respeito, clareza, escuta qualificada e preservação da dignidade das pessoas envolvidas.

CONCLUSÃO

A padronização das práticas instrutórias é um instrumento de governança, segurança jurídica e fortalecimento institucional. Ao observar com rigor a imparcialidade, a ética, a comunicação técnica, a proteção de dados e o tratamento digno das partes, a Comissão reduz o risco de nulidades, eleva a qualidade da prova e contribui para decisões mais justas, consistentes e transparentes. Em conjunto, essas boas práticas consolidam um modelo de atuação que serve de referência para as Comissões de Instrução dos Conselhos Regionais de Enfermagem.

APÊNDICE A - VERIFICAÇÃO DOS ATOS REFERENTES ÀS ETAPAS DE INSTRUÇÃO PROCESSUAL

Este instrumento acompanha a instrução do início ao fim, organizado pelas dez etapas do processo. Em cada uma, a Comissão avalia a conformidade dos atos praticados, atribuindo a nota da Escala de Avaliação (EA), em que: 2 indica Conforme; 1 indica Parcialmente Conforme; 0 indica Não Conforme; e NA indica Não Aplicável. Para cada item, registra ainda a folha dos autos correspondente e identifica o responsável pela verificação.

Este apêndice deve ser utilizado como instrumento de controle operacional da instrução. Por isso, os critérios aqui descritos não precisam ser repetidos no corpo da diretriz, que deve permanecer reservado à orientação técnica e metodológica.

ETAPA 1 – RECEBIMENTO E ANÁLISE PRELIMINAR DOS AUTOS

ITEM	Critério de Verificação	EA	Considerações /Folhas dos autos	Responsável
1.01	Processo regularmente autuado			
1.02	Portaria de designação da Comissão de Instrução			
1.03	Identificação das partes			
1.04	Existência da denúncia formal			
1.05	Delimitação objetiva dos fatos investigados			
1.06	Individualização da conduta atribuída			
1.07	Indicação dos artigos éticos supostamente infringidos			
1.08	Numeração regular das folhas			
1.09	Existência de documentos ilegíveis ou incompletos			
1.10	Necessidade de diligência inicial identificada			

ETAPA 2 – PLANEJAMENTO DA INSTRUÇÃO

ITEM	Critério de Verificação	EA	Considerações /Folhas dos autos	Responsável
2.01	Pontos controversos identificados			
2.02	Fatos a comprovar definidos			
2.03	Provas documentais necessárias existentes nos autos			
2.04	Necessidade de perícia			
2.05	Cronograma da instrução definido			
2.06	Fundamentação das diligências registrada			

ETAPA 3 – CITAÇÃO DO DENUNCIADO E INTIMAÇÃO DO DENUNCIANTE

ITEM	Critério de Verificação	EA	Considerações /Folhas dos autos	Responsável
3.01	Citação regularmente expedida			
3.02	Comprovante de recebimento juntado			
3.03	Prazo legal respeitado			
3.04	Intimação do denunciante realizada, quando cabível			
3.05	Autorização para uso de meios digitais, quando aplicável			

ETAPA 4 – ANÁLISE DOCUMENTAL E DA DEFESA PRÉVIA

ITEM	Critério de Verificação	EA	Considerações /Folhas dos autos	Responsável
4.01	Defesa apresentada dentro do prazo			
4.02	Documentos da defesa analisados			
4.03	Alegações preliminares apreciadas e respondidas			

ETAPA 5 – DEFINIÇÃO DAS TESTEMUNHAS, INTIMAÇÕES E QUESITOS

ITEM	Critério de Verificação	EA	Considerações /Folhas dos autos	Responsável
5.01	Testemunhas da Comissão definidas			
5.02	Testemunhas das partes identificadas			
5.03	Intimações expedidas regularmente			
5.04	Comprovantes das intimações juntados			
5.05	Data da audiência regularmente designada			
5.06	Quesitos previamente elaborados			
5.07	Sequência lógica da audiência planejada			
5.08	Garantia do contraditório preservada			

ETAPA 6 – AUDIÊNCIA DE INSTRUÇÃO

ITEM	Critério de Verificação	EA	Considerações /Folhas dos autos	Responsável
6.01	Audiência regularmente instalada			
6.02	Presença das partes registrada			
6.03	Presença dos advogados registrada			
6.04	Identificação das testemunhas realizada			
6.05	Compromisso legal das testemunhas registrado			
6.06	Contraditório assegurado			
6.07	Registro integral da audiência			
6.08	Ata regularmente assinada			

ETAPA 7 – ANÁLISE DA MATERIALIDADE E DA AUTORIA

ITEM	Critério de Verificação	EA	Considerações /Folhas dos autos	Responsável
7.01	Materialidade demonstrada			
7.02	Autoria demonstrada			
7.03	Correlação entre denúncia e provas			
7.04	Valoração das provas documentais			
7.05	Valoração das provas testemunhais			
7.06	Análise da coerência probatória			
7.07	Fundamentação da convicção			
7.08	Existência de dúvida razoável analisada			
7.09	Compatibilidade entre fatos e tipificação ética			
7.10	Fundamentação da responsabilização ou da ausência de responsabilização			

ETAPA 8 – ELABORAÇÃO DO RELATÓRIO FINAL

ITEM	Critério de Verificação	EA	Considerações /Folhas dos autos	Responsável
8.01	Relatório estruturado			
8.02	Síntese dos fatos apresentada			
8.03	Fundamentação jurídica adequada			
8.04	Fundamentação ética adequada			
8.05	Fundamentação probatória suficiente			
8.06	Enfrentamento das alegações defensivas			
8.07	Conclusão coerente com as provas			
8.08	Recomendação devidamente fundamentada			

ETAPA 9 – INTIMAÇÃO PARA ALEGAÇÕES FINAIS

ITEM	Critério de Verificação	EA	Considerações /Folhas dos autos	Responsável
9.01	Intimações expedidas			
9.02	Comprovante de ciência juntado			
9.03	Prazo legal observado			
9.04	Alegações finais juntadas aos autos			
9.05	Certificação de decurso de prazo, quando aplicável			

ETAPA 10 – ENCERRAMENTO PROCESSUAL

ITEM	Critério de Verificação	EA	Considerações /Folhas dos autos	Responsável
10.01	Autos completos			
10.02	Relatório final regularmente juntado			
10.03	Ausência de pendências processuais			
10.04	Regularidade formal certificada			
10.05	Encaminhamento ao Plenário realizado ou ao Presidente do Conselho, conforme o fluxo normativo aplicável			
10.06	Registro da remessa aos órgãos competentes			
10.07	Integridade documental preservada			
10.08	Encerramento formal certificado			

APÊNDICE B - MODELO DE OFÍCIO DE REQUISIÇÃO DE DOCUMENTOS

Modelo de requisição de documentos (a ser adaptado ao caso e ao serviço destinatário):

Ofício nº ____/____ - Comissão de Instrução de Processo Ético.

À instituição (nome).

Em razão do Processo Ético nº ____, e com fundamento no Código de Processo Ético, requisitamos, no prazo de ____ dias, cópia dos seguintes documentos: prontuário do paciente, escalas de trabalho do período, protocolos institucionais aplicáveis, registros de comunicação, relatórios internos e demais documentos pertinentes ao objeto da apuração. As informações destinam-se exclusivamente à instrução do referido processo, sob sigilo.

Atenciosamente,

[nome do coordenador e dos membros da Comissão, quando aplicável]

Recomenda-se manter modelos análogos para intimação de testemunhas e para comunicação às partes, preferencialmente em meio digital, desde que observadas as regras normativas, a rastreabilidade da comunicação e a juntada do comprovante nos autos.

APÊNDICE C - INSTRUMENTO DE INQUIRÇÃO E MATRIZES DE APOIO À ANÁLISE PROBATÓRIA

1. Apresentação

O presente Instrumento de Inquirção destina-se a subsidiar as Comissões de Instrução dos Conselhos Regionais de Enfermagem na condução de audiências de instrução em Processos Ético-Disciplinares. Seu propósito é promover a produção de prova oral de forma sistematizada, padronizada e baseada em evidências, favorecendo a busca da verdade material, a identificação da materialidade do fato denunciado, a individualização da autoria e a análise dos fatores contribuintes relacionados ao evento objeto da apuração.

O instrumento foi desenvolvido com base nos princípios constitucionais do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa, na legislação administrativa aplicável e no Código de Processo Ético do Sistema Cofen/Conselhos Regionais de Enfermagem.

2. Objetivo

Padronizar a condução das audiências de instrução visando à obtenção de elementos probatórios suficientes para subsidiar a análise da materialidade, da autoria, do nexo causal e da eventual responsabilidade ética profissional.

3. Fundamentação jurídica

As bases normativas deste instrumento são as enunciadas na Seção 2 desta Diretriz (Constituição Federal, art. 5º, LIV e LV; Resolução Cofen nº 706/2022; Resolução Cofen nº 564/2017; e demais normas do Sistema Cofen/Conselhos Regionais), à qual ele se subordina.

4. Fundamentação teórica

4.1 Teoria da prova. A audiência não tem por finalidade confirmar hipóteses previamente estabelecidas. Sua finalidade é a produção de prova.

4.2 Entrevista. A ferramenta privilegia a narrativa livre, as perguntas abertas e a minimização de perguntas sugestivas.

5. Princípios da boa prática da inquirição

Os princípios a seguir traduzem, no plano da técnica de inquirição, os princípios orientadores da Seção 2, em especial a verdade material e a imparcialidade. Na prática da oitiva, a Comissão deve:

- formular perguntas abertas e neutras, evitando as que sugiram a resposta;
- abster-se de julgamentos prévios sobre o depoente ou os fatos;
- explorar versões alternativas, sem se fixar em uma única hipótese;
- registrar as contradições relevantes que surgirem;
- distinguir fatos de opiniões; e
- distinguir o que a testemunha observou diretamente do que soube por terceiros.

6. Matriz de classificação das informações

Durante a audiência, cada informação deverá ser classificada.

Tipo de informação	Conceito
Observação direta	Fato presenciado pelo depoente
Observação indireta	Informação recebida de terceiros
Inferência	Conclusão do depoente
Opinião	Juízo pessoal
Evidência documental correlata	Informação confirmada por documento

7. Etapas da inquirição

A inquirição percorre dez etapas, da qualificação do depoente ao encerramento. As perguntas indicadas em cada etapa são exemplos orientadores, a serem adaptados ao caso e à posição da testemunha, e não um roteiro rígido.

7.1 Etapa 1 – Qualificação: Inicia-se pela identificação do depoente e de sua posição em relação aos fatos: nome, categoria profissional, função exercida à época, local de atuação e relação com os envolvidos.

7.2 Etapa 2 - Narrativa livre: Em seguida, abre-se espaço para o relato espontâneo, com a pergunta padrão: "solicito que relate, de forma clara e cronológica, tudo o que sabe sobre os fatos objeto deste processo". A Comissão não deve interromper a narrativa, reservando os esclarecimentos para as etapas seguintes.

7.3 Etapa 3 - Reconstrução cronológica: Concluído o relato livre, a Comissão estabelece a sequência temporal dos acontecimentos, esclarecendo o que ocorreu primeiro e o que se seguiu, quem participou e em que local e horário.

7.4 Etapa 4 – Materialidade: As perguntas voltam-se então ao fato em si, para verificar se a conduta denunciada efetivamente ocorreu: o que exatamente aconteceu, como o depoente tomou conhecimento, se existem registros ou documentos que a comprovem e se houve dano.

7.5 Etapa 5 - Autoria: A inquirição passa a individualizar as condutas, buscando quem executou a ação, quem a supervisionava, quem tomou a decisão, quem a registrou e quem a comunicou.

7.6 Etapa 6 - Nexa causal: Estabelecidos o fato e sua autoria, examina-se a relação entre a conduta e o resultado: se a conduta influenciou o resultado, se havia outros fatores envolvidos e se o resultado poderia ter ocorrido independentemente dela.

7.7 Etapa 7 - Fatores contribuintes: A Comissão investiga, ainda, os fatores que possam ter contribuído para o evento, em alinhamento à perspectiva sistêmica. Quanto ao paciente, verifica se o estado clínico influenciou o evento; quanto ao profissional, se havia treinamento adequado, protocolo institucional estabelecido e se houve sobrecarga de trabalho; quanto à equipe, se houve falha de comunicação; quanto ao ambiente, se havia recursos materiais e técnicos adequados; e quanto à organização, se o dimensionamento era adequado.

7.8 Etapa 8 - Fatores de consistência: Confirma-se, então, a solidez do depoimento, esclarecendo se o depoente presenciou diretamente os fatos e se mantém integralmente suas declarações.

7.9 Etapa 9 - Exploração de contradições: Havendo divergências, a Comissão as enfrenta de forma objetiva: confronta o relato com os documentos e com os depoimentos de outras testemunhas, sempre oportunizando ao depoente que explique a divergência.

7.10 Etapa 10 - Encerramento: Ao final, formulam-se as perguntas de fechamento, indagando se há documento ainda não apresentado e se existe algo relevante que não tenha sido perguntado.

8. Matriz de análise da materialidade

Esta matriz orienta o exame do fato em si. A Comissão pontua cada critério de 0 a 2, conforme a evidência disponível, e a soma compõe a base da classificação da Seção 10. A pontuação não substitui a fundamentação técnica da Comissão e deve ser interpretada em conjunto com a qualidade, a pertinência, a coerência e a suficiência das provas constantes dos autos.

Critério	Não (0)	Parcial (1)	Sim (2)
O fato está comprovado?			
Há evidência documental?			
Há testemunha presencial?			
Há registros institucionais?			
Há dano, risco ou repercussão identificada, quando aplicável?			

9. Matriz de análise da autoria

Confirmada a materialidade, esta matriz dirige-se à individualização da conduta. A pontuação segue a mesma escala de 0 a 2 e soma-se à anterior para a classificação final. A análise da autoria deve evitar presunções decorrentes de cargo, categoria profissional, escala de trabalho ou posição hierárquica.

Critério	Não (0)	Parcial (1)	Sim (2)
A conduta foi individualizada?			
Existe testemunha presencial?			
Existe documento que vincule o profissional?			
Há coerência entre as provas?			
Hipóteses alternativas plausíveis foram analisadas e afastadas de forma fundamentada?			

10. Classificação final da suficiência probatória para materialidade e autoria

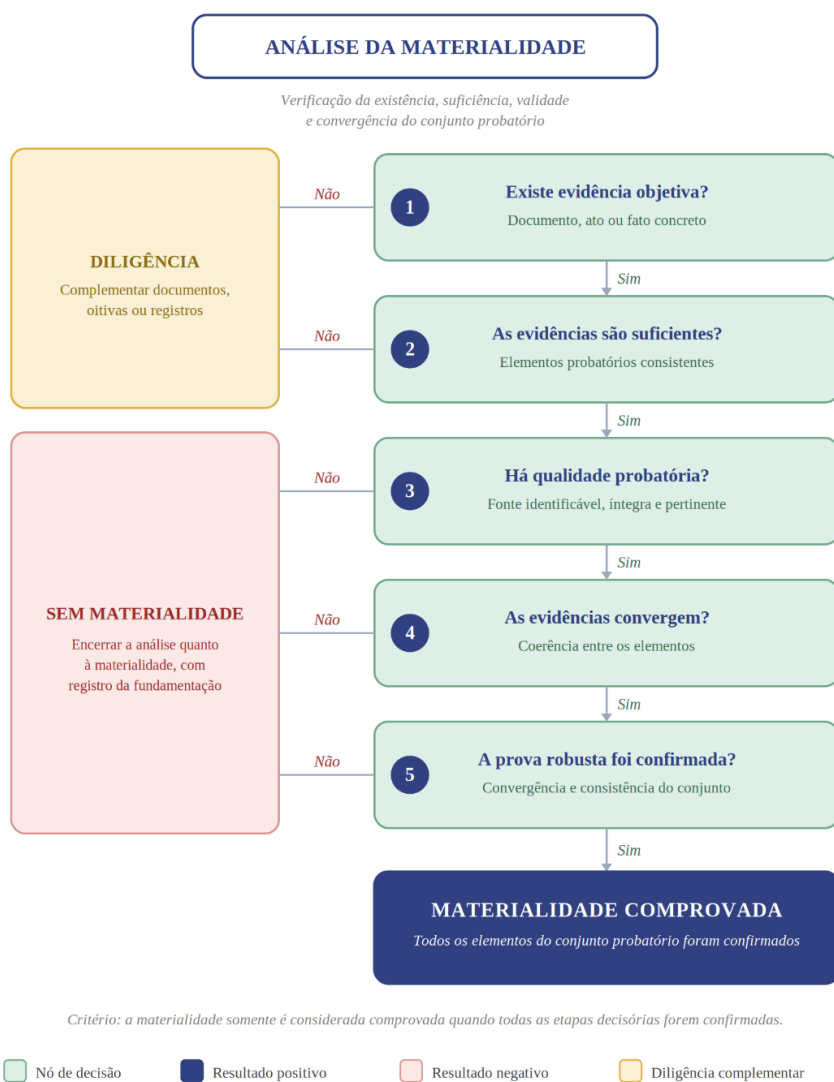
A soma das duas matrizes, que varia de 0 a 20 pontos, situa o conjunto das provas em uma das faixas a seguir. A classificação apoia a organização do raciocínio probatório, mas não opera como fórmula de responsabilização nem substitui a fundamentação do relatório final: a conclusão da Comissão permanece vinculada à análise fundamentada das provas, à individualização da conduta e ao enquadramento ético aplicável.

Faixa de pontuação	Classificação	Interpretação técnica
0 a 4 pontos	Evidência insuficiente	Não há elementos mínimos para sustentação de autoria e materialidade.
5 a 9 pontos	Evidência limitada	Há indícios, mas insuficientes para conclusão segura.
10 a 13 pontos	Evidência moderada	Elementos consistentes; porém, com fragilidades pontuais.
14 a 17 pontos	Evidência robusta	Forte convergência probatória entre os eixos.
18 a 20 pontos	Evidência muito robusta	Elevado grau de convergência probatória, com consistência entre diferentes fontes de evidência.

APÊNDICE D - ÁRVORES DECISÓRIAS DA MATERIALIDADE E DA AUTORIA

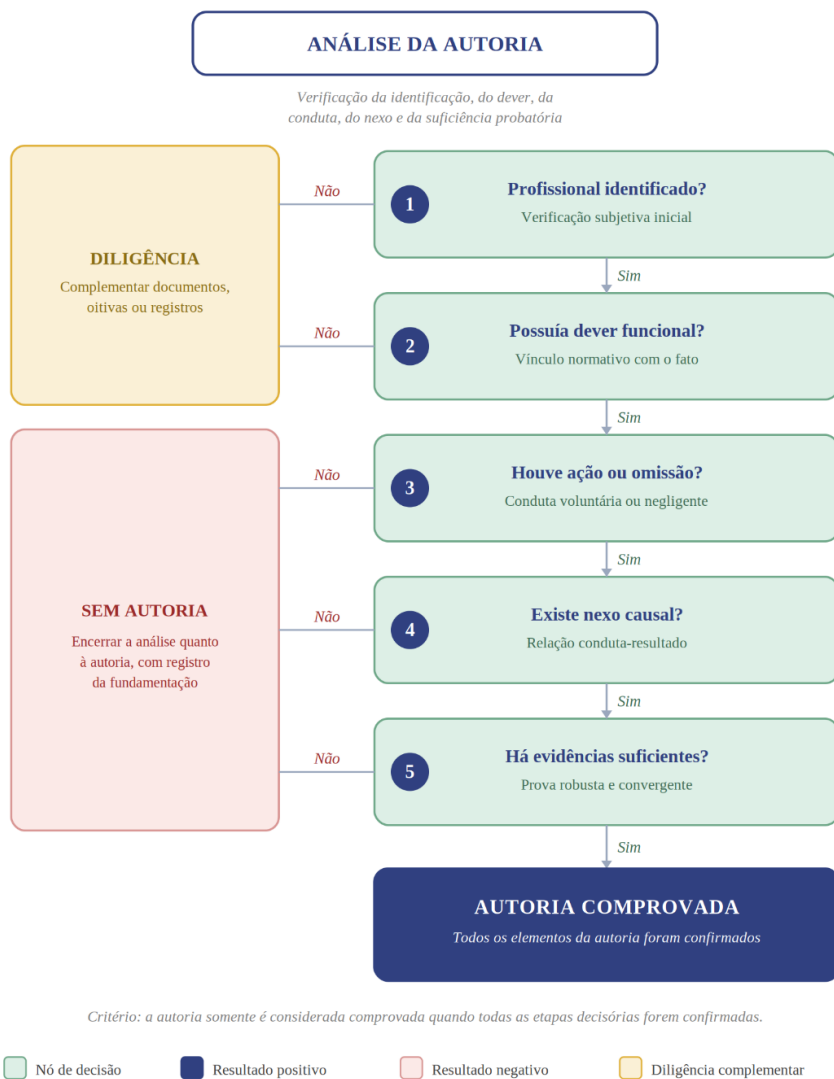
As árvores a seguir orientam a ordem de verificação da materialidade e da autoria. Cada item é examinado na sequência apresentada: a resposta "Sim" leva à verificação seguinte; a resposta "Não" conduz ao desfecho indicado no fluxo. As matrizes de pontuação que as complementam constam do Apêndice C, itens 8 a 10. Como recurso visual de apoio à deliberação, as árvores evitam saltos lógicos entre materialidade, autoria, nexos causal e enquadramento ético, mas não substituem a análise fundamentada da Comissão.

Figura B - Árvore decisória da materialidade



Fonte: Elaborado pela autora, 2026.

Figura C - Árvore decisória da autoria



Fonte: Elaborado pela autora, 2026.

APÊNDICE E - MODELO DE RELATÓRIO FINAL

Estrutura mínima sugerida para o relatório da Comissão:

1. Identificação do processo e da Comissão.
2. Síntese da denúncia.
3. Síntese da defesa prévia.
4. Das provas produzidas: documentais, testemunhais e periciais.
5. Da análise da materialidade, correlacionando fato e prova.
6. Da análise da autoria, com individualização das condutas.
7. Do nexa causal, da modalidade de culpa e do enquadramento nos artigos do Código de Ética.
8. Da conclusão, indicando se a materialidade e a autoria restaram ou não comprovadas.
9. Data e assinatura dos membros da Comissão.

Recomenda-se que materialidade e autoria sejam tratadas de forma articulada no fechamento, evitando repetições desnecessárias entre as seções.

Quando houver mais de um denunciado, o relatório deve apresentar análise individualizada para cada profissional, evitando responsabilização coletiva ou genérica.

A conclusão deve indicar, de forma expressa, a relação entre fato comprovado, conduta individualizada, nexa causal, modalidade de culpa, quando aplicável, e enquadramento ético correspondente.

APÊNDICE F - GLOSSÁRIO DE CONCEITOS-CHAVE

Termo	Definição
Autoria	Identificação individualizada do profissional responsável pela conduta apurada.
Contradita	Arguição destinada a questionar a idoneidade ou a imparcialidade de uma testemunha antes de seu depoimento, cabendo à Comissão decidir sobre a sua oitiva e o valor de suas declarações.
Depoimento da parte denunciante	Ato de ouvir a parte denunciante, quando houver, sobre os fatos objeto da denúncia.
Diligência	Providência adotada para obtenção de prova ou esclarecimento de fato.
Infração ética	Conduta que viola dever previsto no Código de Ética dos Profissionais de Enfermagem.
Interrogatório	Ato de ouvir, em audiência, a parte denunciada, asseguradas as garantias do contraditório, da ampla defesa e o direito de não produzir prova contra si.
Materialidade	Comprovação objetiva de que o fato ou a conduta investigada efetivamente ocorreu, com suas circunstâncias de tempo, lugar e modo, sem confusão com o enquadramento ético.
Modalidade de culpa	Forma pela qual a conduta culposa se manifesta: negligência, imprudência ou imperícia.
Nexo causal	Relação de causa e efeito entre a conduta e o resultado ou o risco verificado.
Oitiva	Ato de ouvir, em audiência, a testemunha.
Padrão probatório	Grau de convencimento exigido para sustentar conclusão instrutória, apoiado em prova clara, coerente, pertinente e convincente.
Quesito	Pergunta formulada às partes e testemunhas, destinada a esclarecer ponto relevante do processo.
Revelia	Condição processual do denunciado que, regularmente citado, deixa de apresentar defesa ou de praticar ato processual sem justificativa. A revelia não implica confissão dos fatos.
Sobrestamento	Suspensão temporária da tramitação do processo até que cesse a causa que impede o seu prosseguimento.
Substabelecimento	Ato pelo qual o procurador transfere, total ou parcialmente, os poderes recebidos por procuração a outro representante, com ou sem reserva de poderes.

