

PROJETO DE LEI N.º 1.329, DE 2025

Altera Lei a Lei nº 5.905, de 12 de julho de 1973, para dispor sobre o Exame de Proficiência em Enfermagem.

Autora: Deputada ENFERMEIRA ANA PAULA (PODEMOS/CE)

Relatora: Deputada ANA PAULA LIMA (PT/SC)

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei n.º 1.329, de 2025, de autoria da Deputada Enfermeira Ana Paula (PODEMOS/CE), propõe alteração à Lei n.º 5.905, de 12 de julho de 1973, que dispõe sobre a criação dos Conselhos Federal e Regionais de Enfermagem. Em síntese, o PL acrescenta o inciso XIV ao art. 8º daquela lei, atribuindo ao Conselho Federal de Enfermagem (Cofen) a competência para regulamentar o Exame de Proficiência em Enfermagem, e o inciso XV ao art. 15, atribuindo aos Conselhos Regionais de Enfermagem (Corens) a responsabilidade pela realização do certame. O art. 2º estabelece vacatio legis de 180 dias.

Segundo a autora, a medida visa assegurar a qualidade dos serviços de enfermagem, garantindo que somente profissionais devidamente qualificados atuem na área, independentemente da instituição de ensino em que tenham se formado.



A proposição foi apresentada em 31 de março de 2025 e despachada pela Mesa Diretora às Comissões de Saúde (CSAUDE) e de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), em 20 de maio de 2025, para apreciação conclusiva, nos termos do art. 24, inciso II, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD), em regime ordinário.

Em 11 de junho de 2025, foi designado relator o Dep. Romero Rodrigues (PODEMOS-PB). Aberto o prazo regimental de cinco sessões (de 12 a 26 de junho de 2025), não foram apresentadas emendas. Em 9 de dezembro de 2025, os Deputados Rodrigo Gambale (PODEMOS-SP) e Doutor Luizinho (PP) apresentaram o REQ n.º 5.545/2025, requerendo regime de urgência para o PL, nos termos do art. 155 do RICD. Em 25 de fevereiro de 2026, o Dep. Romero Rodrigues deixou de integrar a Comissão, sendo designada Relatora, em 6 de março de 2026, a signatária deste voto.

É o relatório.

II – VOTO DA RELATORA

Cabe a este Colegiado a análise da proposição quanto ao mérito da saúde pública e individual, nos termos regimentais, em razão da competência temática que lhe é conferida pelo art. 32, inciso XVII, alíneas h e j, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD), que abrange as atividades médicas e paramédicas, o exercício das profissões de saúde e os recursos humanos para a saúde. Ponderações acerca da constitucionalidade, adequação regimental, juridicidade e técnica legislativa deverão ser examinadas pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC).

1. O contexto fático: a expansão desordenada da enfermagem e seus riscos assistenciais

A urgência de se instituir um mecanismo nacional de avaliação de proficiência para enfermeiros encontra respaldo em dados concretos e incontestáveis. O Conselho Federal de Enfermagem (Cofen), por meio da Nota Técnica n.º 2/2026/Plenário (Processo n.º 00196.002578/2026-06), apresentou



ao Congresso Nacional fundamentação técnica e jurídica alinhada ao propósito central do PL 1.329/2025, que esta Relatora acolhe e integra ao presente voto.

Conforme o Censo da Educação Superior 2024, divulgado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) em setembro de 2025, o Brasil atingiu 1,92 milhão de matriculados em cursos de Enfermagem. No mesmo período, os polos de ensino a distância (EaD) saltaram de 15 mil para 47 mil entre 2018 e 2024. Das 23,6 milhões de vagas ofertadas no ensino superior em 2024, 78,4% concentraram-se na modalidade EaD, com 88,5% dos ingressantes vinculados a instituições privadas, nas quais o EaD já representa 73% das matrículas.

O Cofen alerta, com razão, que esse crescimento acelerado — sem a devida supervisão de estágios e laboratórios presenciais — compromete o desenvolvimento de habilidades práticas indispensáveis à assistência segura. A deficiência na formação clínica eleva o risco de erros na administração de medicamentos e falhas em procedimentos invasivos, como sondagem nasogástrica, aspiração orotraqueal e manejo de fármacos críticos, situações com potencial de resultar em danos graves ou fatais ao paciente. Trata-se, nas palavras do próprio Cofen, de uma ameaça latente à segurança sanitária que o estoque de egressos formados sob o modelo EaD representa.

Cabe registrar que, em 2025, o governo federal adotou política de restrição aos cursos de Enfermagem na modalidade EaD, exigindo o retorno à presencialidade. Essa convergência entre a política regulatória do Poder Executivo e a proposição ora analisada reforça a necessidade de se estabelecer, em paralelo, um mecanismo sistemático de verificação das competências já adquiridas pelo enorme contingente de egressos formados sob o modelo a distância.

2. O modelo institucional adequado: protagonismo do Ministério da Educação com participação do sistema Cofen/Corens

A proposta original do PL 1.329/2025 atribui ao Conselho Federal de Enfermagem (Cofen) a competência para regulamentar o exame e aos Conselhos Regionais de Enfermagem (Corens) sua realização. A Nota



Técnica do Cofen reforça esse desenho, apontando que os Conselhos ampliariam suas funções como guardiões da proficiência, fortalecendo sua missão de fiscalizar o exercício profissional e salvaguardar a sociedade.

Esta Relatora acolhe integralmente a finalidade e os fundamentos da proposta. Propõe, contudo, aperfeiçoamento técnico-institucional de relevo: a coordenação e a aplicação do Exame Nacional de Proficiência em Enfermagem (ENPE) devem ser atribuídas ao Ministério da Educação (MEC), sem prejuízo da participação central do sistema Cofen/Corens.

A razão é de ordem sistêmica. O exame de proficiência não é apenas um instrumento de controle do exercício profissional — é, antes de tudo, um dispositivo de avaliação da qualidade da formação superior oferecida pelas instituições de ensino. A própria Nota Técnica do Cofen reconhece isso ao afirmar que os resultados do exame "servirão como um diagnóstico preciso da qualidade da educação em enfermagem no país" e que as instituições de ensino "serão pressionadas a elevar seus padrões curriculares". Trata-se, portanto, de instrumento com dupla natureza: regulação profissional e regulação educacional. A gestão de sua segunda dimensão pertence naturalmente ao campo da política do MEC, da mesma forma que o Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (ENADE) e o Exame Nacional de Avaliação da Formação Médica (ENAMED), em tramitação no âmbito do PL 2.294/2024 no Senado Federal.

A atribuição ao MEC não enfraquece o papel do Cofen e dos Corens — ao contrário, o substitutivo os incorpora em comissão técnica consultiva permanente, garantindo a expertise insubstituível da categoria na definição dos conteúdos e das competências avaliadas. Os Corens, por sua vez, mantêm protagonismo na execução da avaliação prática e clínica, mediante convênio com o MEC, e recebem os resultados do exame para fins de registro profissional. Esse arranjo respeita e fortalece a missão constitucional dos Conselhos, ao mesmo tempo que situa o exame no marco mais amplo da política nacional de educação superior e de formação de recursos humanos para a saúde.



Esse modelo é coerente com a política do atual governo de fortalecer o papel regulador do Estado na qualidade da educação superior e de articular as políticas de formação às necessidades do Sistema Único de Saúde (SUS). A participação do Ministério da Saúde na comissão consultiva do ENPE reforça essa articulação, assegurando que o perfil de competências avaliado responda às demandas reais da assistência à saúde no país.

3. Fundamento constitucional e legal

Do ponto de vista jurídico-constitucional, a proposta encontra fundamento no art. 5º, inciso XIII, da Constituição Federal, que assegura o livre exercício profissional condicionado às qualificações que a lei estabelecer. O Supremo Tribunal Federal, ao assentar a constitucionalidade do Exame de Ordem da OAB (RE 603.583), consolidou o entendimento de que exames de habilitação profissional são compatíveis com a ordem constitucional quando previstos em lei — entendimento que, como bem aponta a Nota Técnica do Cofen, ampara integralmente o PL 1.329/2025. O presente substitutivo segue esse mesmo fundamento, conferindo ao ENPE base legal expressa e estrutura institucional robusta.

A atribuição ao MEC da coordenação do exame encontra, ademais, amparo no art. 214 da Constituição Federal e na competência do Poder Público para supervisionar e avaliar os cursos de educação superior, nos termos do art. 209, parágrafo único, da Carta Magna e da Lei n.º 9.394, de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional).

4. Conclusão

A instituição do Exame Nacional de Proficiência em Enfermagem representa avanço inequívoco na regulamentação da profissão e na proteção da saúde da população brasileira. A fundamentação técnica apresentada pelo Cofen por meio da Nota Técnica n.º 2/2026 reforça a necessidade e a urgência da medida, cujos dados e argumentos esta Relatora incorpora ao presente voto. O substitutivo ora apresentado aprimora o modelo proposto pela autora, preservando integralmente seus objetivos e os do próprio Cofen — a garantia de qualidade e segurança na assistência de enfermagem



— e conferindo ao exame um arcabouço institucional sob coordenação do MEC, com participação efetiva do sistema Cofen/Corens e articulação com o Ministério da Saúde.

Diante do exposto, o voto é pela aprovação do Projeto de Lei n.º 1.329, de 2025, na forma do Substitutivo apresentado.

Sala da Comissão, datado eletronicamente.

Deputada ANA PAULA LIMA

Relatora



SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI N.º 1.329, DE 2025

Institui o Exame Nacional de Proficiência em Enfermagem (ENPE); altera a Lei n.º 5.905, de 12 de julho de 1973, para dispor sobre os efeitos da aprovação no Exame para fins de registro profissional nos Conselhos de Enfermagem.

O Congresso Nacional decreta:

CAPÍTULO I

DO EXAME NACIONAL DE PROFICIÊNCIA EM ENFERMAGEM

Art. 1º Fica instituído o Exame Nacional de Proficiência em Enfermagem (ENPE), com os seguintes objetivos:

I – aferir o desempenho dos egressos dos cursos de graduação em Enfermagem, nas modalidades de enfermeiro e técnico de enfermagem, quanto às competências técnicas, científicas e práticas necessárias ao exercício seguro e ético da profissão;

II – avaliar a qualidade dos cursos de graduação em Enfermagem e dos programas de formação técnica, subsidiando as políticas de regulação e supervisão do ensino;

III – contribuir para a articulação entre a formação em Enfermagem e as necessidades do Sistema Único de Saúde (SUS).



Art. 2º O ENPE será coordenado, regulamentado e aplicado pelo Ministério da Educação (MEC).

§ 1º Para fins de definição dos conteúdos, das competências avaliadas e dos critérios de aprovação, o MEC contará com o apoio de Comissão Técnica Consultiva, de caráter permanente, integrada por representantes dos seguintes órgãos e entidades:

- I – Ministério da Educação;
- II – Ministério da Saúde;
- III – Conselho Federal de Enfermagem (Cofen);
- IV – Conselho Nacional de Saúde (CNS);
- V – Associação Brasileira de Enfermagem (ABEn).

§ 2º Ato do Poder Executivo disporá sobre a composição, o funcionamento e as atribuições da Comissão Técnica Consultiva de que trata o § 1º deste artigo.

Art. 3º O ENPE será aplicado semestralmente e consistirá em avaliação de conhecimentos teóricos e de habilidades clínicas e práticas, em conformidade com as Diretrizes Curriculares Nacionais (DCN) dos cursos de Enfermagem.

§ 1º A avaliação de habilidades clínicas e práticas referida no caput poderá ser delegada, mediante convênio com o MEC, aos Conselhos Regionais de Enfermagem (Corens), respeitadas as diretrizes e os instrumentos definidos pelo Ministério da Educação.

§ 2º O ENPE divulgará ao participante as avaliações individuais obtidas, sendo vedada a divulgação pública nominal de resultados.

§ 3º A nota obtida no ENPE será registrada no histórico escolar do estudante e no sistema de informações do MEC.



Art. 4º A aprovação no ENPE é condição para a obtenção de inscrição nos Conselhos Regionais de Enfermagem, na forma do art. 15 da Lei n.º 5.905, de 12 de julho de 1973, com a redação dada por esta Lei.

CAPÍTULO II

DAS REGRAS DE TRANSIÇÃO

Art. 5º Ficam dispensados da realização do ENPE:

I – os profissionais com inscrição em Conselho Regional de Enfermagem homologada em data anterior à entrada em vigor desta Lei;

II – os estudantes que ingressarem em curso de graduação em Enfermagem ou em programa de formação técnica em Enfermagem, no Brasil, em data anterior à entrada em vigor desta Lei.

§ 1º Os estudantes de que trata o inciso II do caput que ainda não houverem concluído o curso por ocasião da entrada em vigor desta Lei poderão realizar o ENPE como instrumento facultativo de avaliação, sem que a aprovação seja exigida para fins de registro profissional.

§ 2º O MEC publicará edital específico para os egressos enquadrados no § 1º deste artigo, assegurando-lhes o acesso ao ENPE sem custo e com ampla oferta de datas e locais de aplicação.

Art. 6º O egresso que não obtiver aprovação no ENPE poderá requerer, junto ao Conselho Regional de Enfermagem, inscrição provisória com validade de dois anos, para fins exclusivamente de atuação supervisionada, ficando vedado o exercício autônomo da profissão.

§ 1º O Conselho Federal de Enfermagem disciplinará, por meio de resolução específica, os critérios e as condições de supervisão aplicáveis aos profissionais com inscrição provisória nos termos do caput.



§ 2º Obtida aprovação no ENPE, a inscrição provisória será convertida automaticamente em inscrição definitiva pelo respectivo Conselho Regional.

CAPÍTULO III

DA ALTERAÇÃO DA LEI N.º 5.905, DE 1973

Art. 7º A Lei n.º 5.905, de 12 de julho de 1973, passa a vigorar acrescida dos seguintes dispositivos:

"Art. 8º

.....

XIV – articular-se com o Ministério da Educação para participação na Comissão Técnica Consultiva do Exame Nacional de Proficiência em Enfermagem (ENPE), nos termos da lei." (NR)

"Art. 15.

.....

XV – proceder ao registro do profissional de enfermagem aprovado no Exame Nacional de Proficiência em Enfermagem (ENPE), na forma desta Lei e da legislação específica;
XVI – expedir a inscrição provisória ao egresso não aprovado no ENPE, nas condições e pelo prazo definidos em lei." (NR)

CAPÍTULO IV

DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 8º As despesas decorrentes desta Lei correrão à conta das dotações orçamentárias do Ministério da Educação, consignadas anualmente na Lei Orçamentária Anual.

Art. 9º O Poder Executivo regulamentará esta Lei no prazo de 180 (cento e oitenta) dias contados da sua publicação.

Apresentação: 01/04/2026 11:08:40.667 - CSAUDE
PRL 2 CSAUDE => PL 1329/2025
PRL n.2



Art. 10º Esta Lei entra em vigor 180 (cento e oitenta) dias após a sua publicação.

Sala da Comissão, datado eletronicamente.

Deputada ANA PAULA LIMA

Relatora

