

UNIVERSIDADE SANTO AMARO

Mestrado em Direito Médico

Rafael Bonassa Faria

**COMPETÊNCIA NORMATIVA
DO CONSELHO FEDERAL DE PSICOLOGIA**

São Paulo

2025

Rafael Bonassa Faria

**COMPETÊNCIA NORMATIVA
DO CONSELHO FEDERAL DE PSICOLOGIA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* da Universidade Santo Amaro – UNISA, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito Médico.

Orientador: Prof. Dr. Georghio Alessandro Tomelin

**São Paulo
2025**

F236c

Faria, Rafael Bonassa

Competência normativa do Conselho Federal de Psicologia / Rafael Bonassa Faria. - São Paulo, 2025.

81 p.

Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Santo Amaro, 2025.

Orientador: Prof. Dr. Georghio Alessandro Tomelin.

Bibliografia incluída

1. Competência normativa. 2. Discricionariedade técnica. 3. Conselhos profissionais. I. Tomelin, Georghio Alessandro. II. Universidade Santo Amaro. III. Título.

CDD 340

Elaborado pela Bibliotecária Andréia Alessandra Alves CRB8/7588

Rafael Bonassa Faria

**COMPETÊNCIA NORMATIVA
DO CONSELHO FEDERAL DE PSICOLOGIA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu da Universidade Santo Amaro – UNISA, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito Médico.

Orientador: Prof. Dr. Georghio Alessandro Tomelin.

São Paulo, de de 2025.

Banca Examinadora

Prof. Dr. Georghio Alessandro Tomelin

Prof. Dr.

Prof. Dr.

Conceito Final: _____

RESUMO

Esta dissertação analisa a competência normativa do Conselho Federal de Psicologia e seus limites, a partir dos dispositivos constitucionais referentes à reserva legal (art. 5º, II) e à garantia de liberdade de exercício profissional (art. 5º, XIII). Além de abordar a evolução doutrinária e jurisprudencial sobre a natureza jurídica dos conselhos profissionais no Brasil, estuda projetos legislativos e a proposta de emenda à Constituição que contempla uma nova conformação jurídica para os conselhos profissionais. Prossegue-se com o estudo da competência normativa dos conselhos profissionais e sua relação com o conceito de legalidade estrita, princípios constitucionais e o controle jurisdicional da atividade normativa. A discussão relativa ao alcance das normas exaradas pelos conselhos profissionais é examinada a partir do estudo das relações de sujeições geral e especial, com base em sólida doutrina pátria. Sob o aspecto regulatório, a dissertação aborda os conceitos de autorregulação, heterorregulação e discricionariedade técnica, a fim de analisar os limites do controle jurisdicional dos atos normativos dos conselhos profissionais. O estudo da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal orienta todo o trabalho e possibilita observar a evolução do tratamento dos conselhos profissionais, permitindo uma análise crítica a partir de estudo de caso. Metodologicamente, o trabalho se baseou em pesquisa documental, bibliográfica, legal e jurisprudencial, acompanhada da análise crítica da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e da legislação de criação dos conselhos.

Palavras-chave: Conselho Federal de Psicologia; Conselhos profissionais; Competência normativa; Discricionariedade técnica; Autorregulação.

ABSTRACT

This thesis analyzes the normative competence of the Federal Council of Psychology and its limits, based on the constitutional norms referring to legal reserve (article 5, II) and freedom of professional practice (article 5, XIII). In addition to addressing the development of doctrine and jurisprudence regarding the legal nature of professional councils in Brazil, this study considers bills and an amendment proposal to the Constitution covering a new legal framework for professional councils. The normative competence of professional councils and its correlation to strict legality, constitutional principles and jurisdictional control of normative activity are also contemplated by this study. The debate regarding the scope of the norms established by these councils is considered under the study of the relations of general and special subjection, based on renowned national doctrine. In the regulatory aspect, this work discusses the concepts of self-regulation, heteroregulation and technical discretion, in order to analyze the limits of jurisdictional control of normative acts prescribed by professional councils. The examination of the jurisprudence of the Federal Supreme Court guides this work and allows to observe the evolution of the way in which professional councils have been considered, with a critical view based on a case study. Methodologically, this work was based on documentary, bibliographical, legal and jurisprudential research, followed by a critical analysis of the jurisprudence of the Supreme Court and the legislation of creation of these councils.

Keywords: Federal Council of Psychology; Professional councils; Normative competence; Technical discretion; Self-regulation.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	7
1 O DIREITO AO EXERCÍCIO PROFISSIONAL NO BRASIL – PANORAMA CONSTITUCIONAL	11
1.1 Surgimento dos conselhos profissionais no Brasil	13
1.2 Conselho Federal de Psicologia	19
2 NATUREZA JURÍDICA DOS CONSELHOS PROFISSIONAIS	22
2.1 Novas propostas legislativas: tentativas de alteração do regime jurídico de conselhos profissionais	27
2.2 O entendimento atual do Supremo Tribunal Federal	30
3 COMPETÊNCIA NORMATIVA DOS CONSELHOS PROFISSIONAIS	34
3.1 Entre a legalidade estrita e os princípios constitucionais	38
3.2 Reserva legal e princípio da legalidade: delegação legislativa de competência normativa que não se confunde com poderes legislativos	40
3.4 As relações de sujeição geral e sujeição especial decorrentes dos atos normativos expedidos pelos conselhos profissionais	46
3.5 Competência normativa e discricionariedade técnica	49
3.6 O entendimento do Supremo Tribunal Federal sobre o tema	52
4 O CONTROLE DE JURIDICIDADE DAS RESOLUÇÕES DOS CONSELHOS PROFISSIONAIS	57
4.1 Controle preventivo de juridicidade	58
4.2 Controle repressivo de juridicidade	59
4.3 Principais parâmetros para análise de juridicidade de atos normativos expedidos pelos conselhos profissionais	60
5 ANÁLISE DA JURISPRUDÊNCIA DO STF ACERCA DAS RESOLUÇÕES DO CONSELHO FEDERAL DE PSICOLOGIA	64
5.1 ADI 3481	64
CONCLUSÃO	71
REFERÊNCIAS	75

INTRODUÇÃO

Esta dissertação analisa a competência normativa do Conselho Federal de Psicologia a partir da Lei nº 5.766/71, da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, e de extensa revisão bibliográfica.

Conforme se demonstrará ao longo do trabalho, não há consenso na doutrina e na jurisprudência quanto à efetiva competência normativa dos conselhos profissionais. Além disso, ainda que se parta da premissa de existência da competência normativa, a questão relativa ao alcance e aos limites dos atos normativos expedidos pelos conselhos profissionais se mostra juridicamente relevante.

O Conselho Federal de Psicologia regulamenta, disciplina e orienta o exercício profissional de mais de quinhentos mil psicólogos, que atuam em diversos setores da área da Saúde (clínicas privadas, serviços públicos, orientação de estágios), impactando direta e indiretamente milhões de pessoas no Brasil. Cumpre, portanto, responder à seguinte questão: quais seriam o alcance e os limites jurídicos dos atos normativos expedidos pelos conselhos profissionais?

No levantamento dos dados evidenciou-se que os estudos jurídicos sobre os conselhos profissionais abordam, em sua grande maioria, a natureza jurídica e a integração ou não dos mesmos aos quadros da Administração Pública, sem aprofundamento no tema da competência normativa.

A discussão doutrinária sobre conselhos profissionais gira em torno, basicamente, da natureza autárquica dos conselhos. A atribuição de natureza autárquica aos conselhos pode ser explicada, em grande medida, pelo fato de algumas leis de criação expressamente assim definirem os conselhos (é o caso da Lei nº 5.766/71). Em acréscimo, o exercício de poder de polícia conferido aos conselhos e o permissivo legal para cobrarem compulsoriamente anuidades de seus inscritos (que se caracterizariam como contribuições parafiscais) reforçariam esse entendimento. Merece registro o fato de que o Supremo Tribunal Federal placitou este entendimento por muitos anos, contribuindo para sua consolidação.

Admitindo-se a natureza autárquica dos conselhos, o que implica considerá-los integrantes da Administração Indireta, o tema da competência normativa parece se restringir drasticamente. Isto porque, não se falaria em competência normativa, mas

em poder regulamentador da Administração, nos moldes estabelecidos pelo artigo 84 da Constituição Federal.

Além disso, a maioria dos conselhos profissionais foi criada anteriormente à promulgação da Constituição Federal de 1988, sob forte influência de políticas centralizadoras do Estado, especialmente nos períodos da Era Vargas (1930-1945; 1950-1954) e da ditadura civil-militar (1964-1985), a demandar que a análise jurídica considere as diferenças substanciais entre os regimes constitucionais da época da criação dos conselhos e o atual. Esta perspectiva é abordada no trabalho, sob o enfoque da força normativa da Constituição, da ponderação de princípios constitucionais e da atual discussão acerca da estrita legalidade e controle de juridicidade dos atos normativos.

O que se pretende demonstrar no presente trabalho é que, diferentemente do que preconiza parte da doutrina, a competência normativa dos conselhos profissionais não se assemelha ao poder regulamentador atribuído à Administração.

Para tanto, o primeiro capítulo aborda o surgimento dos conselhos profissionais no Brasil, demonstrando o tratamento constitucional conferido à liberdade de exercício profissional desde a Constituição de 1824 até a atual Constituição. No mais, o contexto político-social em que os primeiros conselhos profissionais foram criados foi amplamente analisado, possibilitando, assim, o entendimento sobre o conceito de “Estado Corporativo” e como essa política influenciou por décadas a temática relativa aos conselhos profissionais. Por fim, o capítulo tratou da regulamentação da profissão de psicólogo, com a edição da Lei nº 4.119/62 e da criação do Conselho Federal de Psicologia por meio da Lei nº 5.766/71), bem como indicou as competências conferidas legalmente ao Conselho, com destaque especial para o dispositivo legal que legitima sua atuação normativa.

O segundo capítulo resgata a discussão sobre a natureza jurídica dos conselhos profissionais, a partir de revisão bibliográfica e exame de decisões do Supremo Tribunal Federal. Analisa, ainda, propostas legislativas acerca da aplicação do regime jurídico de direito privado aos conselhos, em oposição ao entendimento sedimentado na doutrina e na jurisprudência. Conclui o capítulo a análise da posição atual do Supremo Tribunal Federal que, de forma paulatina, tem reconhecido o hibridismo da natureza jurídica dos conselhos. Esta posição tem encontrado fundamento no reconhecimento de características jurídicas típicas das entidades da

Administração Pública (autarquias, por exemplo), sem, com isso, admitir-se que os conselhos estejam na estrutura orgânica do Estado.

Tema central da pesquisa, a competência normativa dos conselhos é analisada no terceiro capítulo do trabalho, apontando-se, inicialmente, a complexidade da definição de limites objetivos à atuação normativa dos conselhos. Este capítulo prossegue com a discussão sobre o entendimento da aplicação estrita do princípio da legalidade em seu sentido tradicional, que reconhece a Lei como o instrumento fundamental a legitimar e delimitar a atuação administrativa, e sua possível superação pelo princípio da juridicidade, orientado pelo olhar mais abrangente dos diversos princípios constitucionais, reconhecendo-se a força normativa da Constituição. Também é abordada a relevante diferenciação entre a delegação de competência normativa e a delegação de poderes legislativos.

O terceiro capítulo trata, ainda, das relações de sujeição geral e especial decorrentes dos atos normativos, além de abordar a relação entre a competência normativa e a discricionariedade técnica dos conselhos profissionais. O trabalho explora de forma ampla a ideia de que um dos componentes legitimadores da competência normativa dos conselhos é sua expertise técnica. O capítulo se encerra, de acordo com a estrutura que perpassa todo o trabalho, com a análise do entendimento do Supremo Tribunal Federal sobre o tema.

As formas de controle de juridicidade dos atos normativos, a exemplo do que ocorre no processo legislativo ordinário, são exploradas no capítulo quarto do trabalho. O capítulo também elenca parâmetros para a análise de juridicidade dos atos normativos, definidos a partir do exame da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

Por fim, o quinto capítulo apresenta estudo de caso cujo objeto é o julgamento da ADI 3481 pelo Supremo Tribunal Federal. Esta ação direta de inconstitucionalidade considerou a Resolução CFP nº 02/2003, que regulamentava o uso, a elaboração e a comercialização de testes psicológicos. No caso, foi possível identificar e discutir diversos elementos tratados ao longo da pesquisa, especialmente o reconhecimento da competência normativa do Conselho Federal de Psicologia, as relações de sujeição geral e especial decorrentes dos atos normativos e a deferência à discricionariedade técnica própria dos conselhos na elaboração de seus atos normativos.

Para a elaboração da presente dissertação, a metodologia empregada consistiu em revisão bibliográfica, análise de jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e

estudo de caso. A doutrina selecionada para pesquisa se concentrou nas áreas de Direito Administrativo e Constitucional, com recorte direcionado aos temas afetos à natureza jurídica dos conselhos profissionais, processo legislativo e discricionariedade técnica. Foram igualmente considerados artigos científicos referentes à regulação econômica, história constitucional, controle de constitucionalidade e descentralização legislativa.

A análise de jurisprudência, o estudo de caso específico e a revisão bibliográfica direcionada possibilitaram à pesquisa identificar a evolução do entendimento do Supremo Tribunal Federal acerca da natureza jurídica e da competência normativa dos conselhos profissionais, permitindo, ainda, a elaboração de quadro-resumo de parâmetros para a consideração de juridicidade dos atos normativos.

1 O DIREITO AO EXERCÍCIO PROFISSIONAL NO BRASIL – PANORAMA CONSTITUCIONAL

A iniciativa estatal de criação de uma entidade fiscalizadora das profissões no Brasil é recente e remonta à primeira metade do século XX. Porém, desde a primeira Constituição brasileira (1824), o direito ao exercício profissional tem sido reconhecido no ordenamento jurídico brasileiro.

Desde a independência, declarada em 1822, as Constituições brasileiras carregam forte conteúdo liberal e, ao tratarem da possibilidade de particulares exercerem suas profissões, o fizeram de forma a limitar o controle estatal. A primeira Constituição brasileira, de 1824, em seu artigo 179, inciso XXIV, já determinava:

XXIV. Nenhum genero de trabalho, de cultura, industria, ou commercio póde ser prohibido, uma vez que não se opponha aos costumes publicos, á segurança, e saude dos Cidadãos.

No período republicano, a Constituição de 1891 contemplava no artigo 72, § 24, teor bastante parecido com o dispositivo da Constituição anterior: “é garantido o livre exercicio de qualquer profissão moral, intellectual e industrial”. Esta disposição constitucional vigorou até 1934, data em que uma nova Constituição passou a vigorar no Brasil, tendo se estendido, desde 1824, a ideia de origem liberal segundo a qual ao Estado não caberia a regulação ou limitação do exercício profissional. Este dado indica que a ampla liberdade de exercício profissional era uma demanda política importante, a justificar sua expressa previsão constitucional durante o período de 110 anos, cumprindo ressaltar que a história constitucional brasileira completou 200 anos em 2024.

Somente a partir da Constituição de 1934 é que se prescreveu explicitamente que o Estado poderia, por meio de lei, estabelecer condições para o exercício profissional, consoante o artigo 113, n. 13: “é livre o exercicio de qualquer profissão, observadas as condições de capacidade technica e outras que a lei estabelecer, dictadas pelo interesse publico”. Esta Constituição previa, ainda, em seu artigo 133, limitação da atuação de profissionais liberais estrangeiros, nos seguintes termos:

Art. 133. Exceptuados quantos exerçam legitimamente profissões liberaes na data da Constituição, e os casos de reciprocidade internacional admittidos em lei, sómente poderão exercel-as os brasileiros natos e os naturalizados que tenham prestado serviço militar ao Brasil; não sendo permittida, excepto aos brasileiros natos,

a revalidação de diplomas profissionais expedidos por institutos estrangeiros de ensino.

O texto constitucional de 1934 suscita a menção a ao menos três pontos importantes.

O primeiro diz respeito ao momento político atravessado pelo Brasil desde 1930, com a tomada do poder por Getúlio Vargas. A promulgação de uma nova Constituição, além de uma promessa deste governante, era também uma exigência de grande parte da sociedade civil¹.

Em segundo lugar, como será tratado em detalhe no tópico seguinte, em 1930, foi criado o primeiro conselho profissional do Brasil, a Ordem dos Advogados do Brasil², o que representava uma mudança importante no panorama da regulação do exercício profissional, já que a regulação estatal das profissões, ainda que exercida por uma entidade não integrante da Administração Direta, não era prevista nas Constituições de 1824 e 1891.

O terceiro aspecto refere-se à composição da Assembleia Nacional Constituinte em 1933³ que, além de 254 deputados representantes dos Estados, contava também com 40 representantes de associações profissionais, popularmente designados como “deputados classistas”, que influenciaram de forma considerável a discussão de temas relacionados ao exercício profissional pela Assembleia Constituinte.

Na mesma linha, a Constituição de 1937, editada sob a égide do Estado Novo, previa em seu artigo 122, n. 8, “a liberdade de escolha de profissão ou do gênero de trabalho, indústria ou comércio, observadas as condições de capacidade e as restrições impostas pelo bem público nos termos da lei”.

¹ NETO, Lira. **Getúlio**: Do Governo Provisório à ditadura do Estado Novo (1930-1945). 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2013, p. 13.

² BRASIL. Decreto n. 19.408, de 18 de novembro de 1930. “Art. 17. Fica criada a Ordem dos Advogados Brasileiros, órgão de disciplina e seleção da classe dos advogados, que se regerá pelos estatutos que forem votados pelo Instituto da Ordem dos Advogados Brasileiros, com a colaboração dos Institutos dos Estados, e aprovados pelo Governo”.

³ BRASIL. Decreto n. 22.621, de 5 de abril de 1933. “Art. 3º. A Assembléa Nacional Constituinte compôr-se-á de duzentos e cinquenta e quatro deputados, sendo duzentos e quatorze eleitos na fórmula prescrita pelo Código Eleitoral (decreto n. 21.076, de 24 de fevereiro de 1932) e assim distribuídos: Amazonas, quatro; Pará, sete; Maranhão, sete; Piauí, quatro; Ceará, dez; Rio Grande do Norte, quatro; Paraíba, cinco; Pernambuco, dezesseis; Alagoas, seis; Sergipe, quatro; Bahia, vinte e dois; Espírito Santo, quatro; Distrito Federal, dez; Rio de Janeiro, dezesseis; Minas Gerais, trinta e sete; São Paulo, vinte e dois; Goiás, quatro; Mato Grosso, quatro; Paraná, quatro; Santa Catharina, quatro; Rio Grande do Sul, dezesseis; Território do Acre, dois; - e quarenta eleitos - na fórmula e em datas que serão reguladas em decreto posterior - pelos sindicatos legalmente reconhecidos e pelas associações de profissões liberais e as de funcionários públicos existentes nos termos da lei civil”.

A Constituição de 1946, promulgada após a saída de Getúlio Vargas do poder, não inovou quanto à temática do exercício profissional, dispunha o § 14 de seu artigo 141: “é livre o exercício de qualquer profissão, observadas as condições de capacidade que a lei estabelecer”. E assim se repetiram os textos da Constituição de 1967, editada durante o período da ditadura civil-militar no Brasil (art. 150, § 23), e da Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969 (art. 153, § 23).

Mesmo a vigente Constituição Federal de 1988, promulgada após a redemocratização do país e a realização de uma nova Assembleia Nacional Constituinte, continua a considerar da mesma forma, em seu artigo 5º, inciso XIII, ser “livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer”.

A análise das Constituições brasileiras indica que a liberdade profissional (ou o direito ao exercício profissional) foi tratada de duas formas distintas, por períodos relativamente parecidos. De 1824 até 1934, vigorou a ampla liberdade profissional e a ausência de regulação estatal (ou paraestatal). A partir da Constituição de 1934 até os dias atuais, os textos constitucionais reconhecem a liberdade profissional condicionada a eventuais limites estabelecidos em lei.

A criação dos conselhos profissionais no Brasil a partir da década de 1930, como mencionado anteriormente, ensejou a mudança nos textos constitucionais posteriores e a própria regulação profissional nas décadas seguintes. Além disso, a formatação jurídica dos conselhos e a definição (e alcance) de suas competências, continuam a suscitar debates na doutrina e jurisprudência, como demonstrado nos capítulos seguintes.

1.1 Surgimento dos conselhos profissionais no Brasil

Verifica-se, conforme as Constituições brasileiras, que a limitação ou regulação estatal do exercício profissional não eram previstas constitucionalmente até 1934, refletindo a ideia de origem liberal de plena liberdade de exercício profissional.

Desde o início do século XX, e com maior ênfase no período entreguerras (1919-1939), diversos países atravessaram períodos de instabilidade política, com reflexos econômicos importantes e permeados por intensa transformação de sua organização político-social. Nesse período, o Brasil passou por diversas situações em que a disputa pelo poder político se acirrou; do início do século XX até a tomada do

poder por Getúlio Vargas em 1930, a história registra diversas tentativas, inclusive de movimentos armados, de destituição dos governos então vigentes⁴.

Nesse contexto histórico, Getúlio Vargas, governando com poderes muito amplos a partir da instituição de seu Governo Provisório⁵, começou a implementar a ideia de Estado Corporativo, em evidente contraposição aos postulados clássicos da democracia liberal, como apontam Luis Rosenfield e Draiton Gonzaga de Souza⁶:

No recorte do entreguerras, o corporativismo foi alçado à ideologia de representação de interesses organizados que se colocava como terceira via, oposta ao socialismo e ao liberalismo no plano político. Nessa perspectiva eminentemente política do corporativismo, buscou-se um sistema de representação política alicerçado numa visão “orgânica-estatista” da sociedade. Consoante essa visão, as unidades “orgânicas” da sociedade seriam as famílias, os poderes locais e as associações e organizações profissionais. Com isso, determinadas “instituições de interesses” substituiriam o modelo eleitoral do liberalismo político e a clássica separação de poderes, para, assim, se tornarem órgãos legislativos ou consultivos do Governo Executivo.

Na linha do entendimento dos autores citados, a criação de instituições corporativas tinha como objetivo bastante claro a mobilização das classes trabalhadoras em torno de um projeto de país, a fim de se organizar um aparato de dominação, mobilização e controle social⁷.

Esta avaliação parece ser compartilhada por parte de estudiosos do tema. Marco Aurélio Vannucchi, após citar os estudos de Philippe Schmitter, e de Florestan Fernandes, reconhece o viés autoritário da política de Getúlio Vargas destinada às entidades corporativas, ainda com maior rigor àquelas compostas pelas classes médias:

A preocupação com a manutenção da ordem social igualmente impeliu o regime varguista a manter as entidades corporativas das classes médias sob controle e a dispensar-lhes ações truculentas, quando passasse dos limites considerados toleráveis. Já as entidades

⁴ Pode-se citar: A marcha dos 18 do Forte em 1922, a Revolução de 1924 em São Paulo, e o movimento da Coluna Prestes (1924-1927). Cf. CPDOC. **Atlas Histórico do Brasil**. Fundação Getúlio Vargas. Disponível em: <https://atlas.fgv.br/capitulos/primeira-republica-1889-1930?page=2>. Acesso em: 22. nov. 2025.

⁵ Cf. FORTES, P. R. B. **O constitucionalismo dos ‘tupinambás de casaca’**: Era Vargas em três atos. REI – Revista Estudos Institucionais, [s. l.], v. 10, n. 4, p. 1184-1212, 2024. DOI: 10.21783/rei.v10i4.876. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/876>. Acesso em: 16 nov. 2025.

⁶ ROSENFELD, L.; SOUZA, D. G. de. **Direitos sociais e corporativismo**: o nascimento da cidadania regulada no Brasil de Vargas (1930-1945). **Revista da AJURIS – Qualis A2**, [S. l.], v. 49, n. 153, p. 269-290, 2023. Disponível em: <https://revistadaajuris.ajuris.org.br/index.php/REVAJURIS/article/view/1242>. Acesso em: 16 nov. 2025.

⁷ Ibidem. Acesso em: 16 nov. 2025.

corporativas do empresariado contaram com maior autonomia em relação ao Estado.⁸

Além da utilização de entidades corporativas como base de apoio para a sustentação política de seu governo, Getúlio Vargas, por meio do Decreto nº 22.621, de 5 de abril de 1933, determinou que quarenta representantes de sindicatos e entidades corporativas (deputados classistas ou corporativos) compusessem a Assembleia Constituinte de 1933, a fim de garantir que o texto constitucional defendido pelo Governo Provisório contasse com a maioria dos votos da Assembleia Constituinte.

Foi nesse contexto político que congrega a tomada do poder por Getúlio Vargas em 1930, sob o forte impulsionamento político com vistas à implementação gradual de um Estado com viés corporativista, que os conselhos profissionais foram criados no Brasil.

Outro aspecto fundamental para a compreensão do tema diz respeito aos anseios das categorias profissionais interessadas em se organizarem, porém à parte do formato sindical, haja vista que, com o crescimento do número de profissionais liberais decorrente da criação e expansão dos cursos superiores no Brasil, a regulação e, posteriormente, a autorregulação profissional passaram a ser reivindicadas por parte dos profissionais liberais, como pontua Ricardo Teixeira do Vale Pereira:

A criação dos cursos jurídicos no Brasil, em 1827 (Olinda e São Paulo), por exemplo, e, posteriormente, de outros cursos superiores despertou nos profissionais que começaram a colar grau e a ingressar no mercado de trabalho a aspiração de disciplinar o exercício das profissões. Tais aspirações foram ao encontro das reivindicações da população, que, a partir de um determinado momento, passou a pretender resguardar-se contra os maus profissionais.⁹

Para alguns autores, a pretensão de regulação profissional parece se justificar também pelo interesse de certas categorias profissionais em delimitar áreas de atuação exclusivas para seus integrantes. É o que Marco Aurélio Vannucchi, citando estudo de Marli Diniz, apresenta:

⁸ VANNUCCHI, Marco Aurélio. Estado e classes médias no Primeiro Governo Vargas (1930-1945). **Revista de História**, São Paulo, n. 183, p. 1-31, 2024. DOI: 10.11606/issn.2316-9141.rh.2024.222798. Disponível em: <https://revistas.usp.br/revhistoria/article/view/222798>. Acesso em: 16 nov. 2025.

⁹ PEREIRA, Ricardo Teixeira do Vale. Histórico dos Conselhos de Fiscalização do Exercício Profissional. In: FREITAS, Vladimir de Passos de (coord.). **Conselhos de Fiscalização Profissional: doutrina e jurisprudência**. 3. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, p. 26-27.

É estratégico, pois, para a compreensão da regulamentação profissional no pós-1930 o conceito de inspiração weberiana usado pela sociologia das profissões chamado *closure* ou fechamento. Assim, por ação direta do Estado ou por sua delegação, as elites profissionais estabeleceram áreas exclusivas de prestação de serviços nas quais apenas os credenciados, no caso, os portadores de diplomas superiores, podiam atuar (DINIZ, 2001, p. 30-31). O fechamento foi a via pela qual as profissões de classe média efetivamente foram reguladas a partir do Primeiro Governo Vargas.¹⁰

O autor acima citado consigna, por fim, que as aspirações das entidades corporativas no sentido de controlar o acesso de seus integrantes e, de certa forma, controlar também a prestação dos serviços de suas respectivas categorias profissionais harmonizavam-se com os ideais propostos pelo corporativismo defendido pelo Governo Provisório de Getúlio Vargas:

Os conselhos profissionais se incumbiram não apenas de controlar o acesso e a permanência no mercado profissional, mas se tornaram, igualmente, representantes dos interesses de suas categorias frente ao Estado. Assim, a organização corporativa desejada pelas elites profissionais fundiu-se ao projeto corporativista implementado pelo Estado a partir de 1930.¹¹

Em acréscimo, cumpre considerar a necessidade de haver algum controle sobre a qualidade dos serviços prestados pelos profissionais liberais à população. Com o passar do tempo e o aumento do número de profissionais liberais no Brasil, os limites e eventuais danos à sociedade advindos da completa ausência de regulamentação estatal de setores profissionais e econômicos sensíveis, com especial destaque para os serviços de saúde, restaram evidentes.

Em síntese, a criação dos conselhos profissionais foi resultado da conjugação de diversos fatores políticos, econômicos e sociais, principalmente durante a década de 1930.

Não obstante o contexto político explicitado no presente tópico, durante o primeiro período do Governo Getúlio Vargas (1930-1945), apenas três conselhos profissionais foram criados: a Ordem dos Advogados do Brasil (art. 17 do Decreto nº 19.408/1930), Conselho Federal de Engenharia e Arquitetura (Decreto nº

¹⁰ VANNUCCHI, Marco Aurélio. O corporativismo dualista: conselhos profissionais e sindicatos no Brasil, 1930-1964. **Estudos Ibero-Americanos**, [S. l.], v. 42, n. 2, p. 471-499, 2016. DOI: 10.15448/1980-864X.2016.2.22442. Disponível em: <https://revistaseletronicas.pucrs.br/iberoamericana/article/view/22442>. Acesso em: 31 out. 2025.

¹¹ Ibidem. Acesso em: 31 out. 2025.

23.569/1933), ambos sob a égide da Constituição de 1891, e o Conselho Federal de Medicina (Decreto-Lei nº 7.955/1945), este último já sob o sistema constitucional de 1937 e a apenas um mês antes da deposição de Getúlio Vargas do poder.

A doutrina identifica que parte significativa dos conselhos profissionais foi criada em momentos políticos de maior autoritarismo, notadamente durante os governos de Getúlio Vargas e na ditadura civil-militar (1964-1985), indicando nestes um poder estatal com mais incidência e controle das atividades políticas e sociais. Fernanda Fontenelle Grillo afirma:

Assim, a criação de grande parte das entidades de fiscalização do exercício profissional na época da Era Vargas e da Ditadura Militar pode ser justificada pelo fato de o Estado na época ser mais regulador e, diante do inevitável crescimento da classe trabalhadora, como visto, preferiu ter o controle desses grupos, vinculando-os ao Poder Central, de forma a evitar eventual postura contestatória. É importante mencionar também que a partir da Constituição de 1946 e, posteriormente, com a Emenda Constitucional nº 1/1969, as contribuições de interesse das categorias profissionais passaram a ter previsão constitucional como espécies tributárias, o que pode ter incentivado a criação de muitas entidades profissionais nesse período.¹²

O quadro a seguir apresenta a cronologia da criação dos conselhos profissionais do Brasil até os dias atuais:

Quadro 1 – Cronologia da criação dos conselhos profissionais no Brasil

Conselho de Fiscalização Profissional	Ano da lei de criação	Lei de criação	Lei posterior
OAB (Advocacia)	1930	Art. 17 do Decreto nº 19.408/1930	Lei nº 8.906/1994
CONFEA (Engenharia, Agronomia e Arquitetura)	1933	Decreto nº 23.569/1933	Lei nº 5.194/1966
CFM (Medicina)	1945	Decreto-Lei nº 7.955/1945	Lei nº 3.268/1957
CFC (Contabilidade)	1946	Decreto-Lei nº 9.295/1946	Decreto-Lei nº 1.040/1969
COFECON (Economia)	1951	Lei nº 1.411/1951	Lei nº 6.537/1978
CFQ (Química)	1956	Lei nº 2.800/1956	
CFF (Farmácia)	1960	Lei nº 3.820/1960	
OMB (Músicos)	1960	Lei nº 3.857/1960	
CFB (Biblioteconomia)	1962	Lei nº 4.084/1962	
COFECI (Corretores de Imóveis)	1962	Lei nº 4.116/1962	Lei nº 6.530/1978
CFO (Odontologia)	1964	Lei nº 4.324/1964	
CONFE (Estatística)	1965	Lei nº 4.739/1965	

¹² GRILLO, Fernanda Fontenelle. **Conselhos de Fiscalização Profissional Brasileiros**: desvendando a natureza jurídica das entidades de fiscalização profissional no contexto da Administração Pública contemporânea. São Paulo: Dialética, 2024, p. 72.

CFA (Administração)	1965	Lei nº 4.769/1965	
CONFERE (Representantes Comerciais)	1965	Lei nº 4.886/1965	
CFMV (Medicina Veterinária)	1968	Lei nº 5.517/1968	
CONFERP (Relações Públicas)	1969	Decreto-Lei nº 860/1969	
CFP (Psicologia)	1971	Lei nº 5.766/1971	
COFEN (Enfermagem)	1973	Lei nº 5.905/1973	
COFFITO (Fisioterapia e Terapia Ocupacional)	1975	Lei nº 6.316/1975	
CFN (Nutricionistas)	1978	Lei nº 6.583/1978	
CFBio (Biologia e Biomedicina)	1979	Lei nº 6.684/1979	Lei nº 7.017/1982
CFFa (Fonoaudiologia)	1981	Lei nº 6.965/1981	
CFBM (Biomedicina - por desmembramento do CFBio)	1982	Lei nº 7.017/1982	
COFEM (Museologia)	1984	Lei nº 7.287/1984	
CONTER (Técnicos em Radiologia)	1985	Lei nº 7.394/1985	
CFED (Economia Doméstica)	1990	Lei nº 8.042/1990	
CFESS (Serviço Social)	1993	Lei nº 8.662/1993	
CONFEF (Educação Física)	1998	Lei nº 9.696/1998	Lei nº 14.386/2022
CFDD/BR (Despachantes Documentalistas)	2002	Lei nº 10.602/2002	Lei nº 14.282/2021
CAU (Arquitetura – por desmembramento do CONFEA)	2010	Lei nº 12.378/2010	
CFT (Técnicos Industriais – por desmembramento do CONFEA)	2018	Lei nº 13.639/2018	
CFTA (Técnicos Agrícolas – por desmembramento do CONFEA)	2018	Lei nº 13.639/2018	
Conselho Federal de Psicomotricidade	2019	Lei nº 13.794/2019	

Fonte: Elaboração do autor, 2025.

O delineamento histórico de criação dos conselhos profissionais permite verificar que apenas uma pequena parte se efetivou após a Constituição de 1988. Vale ressaltar que, conforme pesquisado no âmbito deste estudo, nem a jurisprudência tampouco a doutrina mencionam qualquer ação judicial em que se questione a recepção das leis de criação de conselhos profissionais pelo sistema constitucional vigente, o que indica a recepção, pelo sistema constitucional vigente, das referidas leis.

Com efeito, em que pesem as importantes mudanças políticas e sistemas constitucionais, o desenho institucional e jurídico dos conselhos profissionais mudou pouco desde 1930 até os dias atuais, como veremos nos capítulos seguintes.

1.2 Conselho Federal de Psicologia

O avanço e a institucionalização do ensino da Psicologia no Brasil levou a um crescente número de profissionais habilitados ao exercício profissional nessa área. A criação de instituições que contribuíssem com a organização e o fortalecimento da profissão de psicólogo se mostrou tarefa urgente. Como afirma Ana Jacó Vilela¹³, a Associação Brasileira de Psicotécnica (ABP) foi a primeira associação de Psicologia no Brasil, em 1949, sendo esta instituição a responsável pela elaboração do primeiro anteprojeto de reconhecimento legal da profissão, em 1954, encaminhado ao Ministério da Educação, com proposta de currículo de duas fases para cursos de Psicologia.

As discussões para a regulamentação dos cursos de Psicologia avançaram nos campos acadêmico e institucional, resultando na edição da Lei nº 4.119, de 27 de agosto de 1962, que dispôs sobre os cursos de formação em Psicologia e regulamentou a profissão de psicólogo, sem, no entanto, criar o conselho profissional respectivo. O regramento da Lei naquele momento impunha, nos termos de seu artigo 10, para o exercício profissional, a obrigatoriedade do registro do diploma no órgão competente do Ministério da Educação e Cultura.

A Lei nº 4.119/62, ainda vigente, disciplinou os aspectos formativos e profissionais da Psicologia a partir da estrutura normativa existente à época. A exigência legal de registro do diploma no Ministério da Educação e Cultura evidencia a prevalência do aspecto formativo em relação ao aspecto profissional tratado na Lei. Em outras palavras, ainda que a Lei, em seu artigo 13, relacione os direitos e as funções privativas do psicólogo, ela é silente em relação a aspectos deontológicos e éticos do exercício profissional¹⁴.

Esta situação prevaleceu até a edição da Lei nº 5.766, de 20 de dezembro de 1971, com a criação do Conselho Federal de Psicologia (CFP). Nos termos de seu artigo 1º:

¹³ CONSELHO FEDERAL DE PSICOLOGIA. Seis décadas da Psicologia como profissão regulamentada no Brasil (entrevista). **Revista Diálogos**, Brasília, ano 18, n. 13, p. 5, 2022. Disponível em: <https://site.cfp.org.br/wp-content/uploads/2022/11/revista-dialogos-60anos-1801.pdf>. Acesso em: 18 out. 2025.

¹⁴ A situação permaneceu a mesma com a regulamentação estabelecida pelo Decreto n. 53.464, de 21 de janeiro de 1964.

Art. 1º Ficam criados o Conselho Federal e os Conselhos Regionais de Psicologia, dotados de personalidade jurídica de direito público, autonomia administrativa e financeira, constituindo, em seu conjunto, uma autarquia, destinados a orientar, disciplinar e fiscalizar o exercício da profissão de Psicólogo e zelar pela fiel observância dos princípios de ética e disciplina da classe.

O conteúdo deste artigo contempla dois pontos essenciais ao objeto do presente trabalho. O primeiro diz respeito à definição da natureza jurídica autárquica, portanto, de direito público do CFP. O segundo ponto se refere à definição legal das competências orientativa, disciplinar e fiscalizatória do exercício profissional, que conferem ao Conselho em questão poder de polícia e de regulamentação do exercício profissional. Ambos os pontos serão detidamente analisados em tópicos específicos do presente trabalho.

Quanto à organização, o CFP é composto por nove membros efetivos e nove suplentes, brasileiros, eleitos por maioria de votos, em escrutínio secreto, na Assembleia dos Delegados Regionais (art. 3º, *caput*), para um mandato de três anos, permitida a reeleição uma vez (art. 3º, parágrafo único).

As atribuições do CFP estão discriminadas no artigo 6º da Lei nº 5.766/71, entre as quais merecem destaque:

Art. 6º São atribuições do Conselho Federal:

- a) elaborar seu regimento e aprovar os regimentos organizados pelos Conselhos Regionais;
 - b) orientar, disciplinar e fiscalizar o exercício da profissão de Psicólogo;
 - c) expedir as resoluções necessárias ao cumprimento das leis em vigor e das que venham modificar as atribuições e competência dos profissionais de Psicologia;
 - d) definir nos termos legais o limite de competência do exercício profissional, conforme os cursos realizados ou provas de especialização prestadas em escolas ou institutos profissionais reconhecidos;
 - e) elaborar e aprovar o Código de Ética Profissional do Psicólogo;
 - f) funcionar como tribunal superior de ética profissional;
 - g) servir de órgão consultivo em matéria de Psicologia;
 - h) julgar em última instância os recursos das deliberações dos Conselhos Regionais;
- [...]

No geral, o texto legal impõe ao CFP a adoção de diversas medidas necessárias à execução de suas competências, especialmente no que se refere à orientação, disciplina e fiscalização. Nesse sentido, ao analisar as resoluções

expedidas pelo CFP, identificam-se documentos essenciais ao seu funcionamento e organização, conforme indicado a seguir.

O Regimento Interno do CFP é veiculado pela Resolução CFP nº 17/2000¹⁵, conforme exigência disposta na alínea “a” do artigo 6º da Lei nº 5.766/71. O Código de Ética Profissional do Psicólogo (previsto na alínea “e” do referido artigo 6º), foi aprovado pela Resolução CFP nº 10/2005¹⁶. E, para funcionar como tribunal superior de ética profissional (como determina a alínea “f” do artigo 6º), bem como para julgar em última instância os recursos das deliberações dos Conselhos Regionais (nos termos da alínea “h” do artigo 6º), foi publicado o Código de Processamento Disciplinar (Resolução CFP nº 11/2019¹⁷).

Atualmente, além do CFP, o Sistema de Conselhos de Psicologia conta com 24 Conselhos Regionais de Psicologia (CRPs), com atuação em todos os Estados do país, para a representação e regulação de uma categoria profissional que ultrapassa o número de 560.000 profissionais com inscrição ativa nos conselhos regionais¹⁸.

¹⁵ BRASIL. Conselho Federal de Psicologia. **Resolução CFP n. 17/2000**. Regimento Interno do CFP. Disponível em: <https://atosoficiais.com.br/cfp/resolucao-administrativa-financeira-n-17-2000-aprova-o-regimento-interno-do-conselho-federal-de-psicologia-cfp?q=17/2000>. Acesso em: 18 out. 2025.

¹⁶ BRASIL. Conselho Federal de Psicologia. **Resolução CFP n. 10/2005**. Código de Ética Profissional do Psicólogo. Disponível em: <https://atosoficiais.com.br/cfp/resolucao-do-exercicio-profissional-n-10-2005-aprova-o-codigo-de-etica-profissional-do-psicologo?origin=instituicao&q=10/2005>. Acesso em: 18 out. 2025.

¹⁷ BRASIL. Conselho Federal de Psicologia. **Resolução CFP n. 11/2019**. Código de Processamento Disciplinar. Disponível em: <https://atosoficiais.com.br/cfp/resolucao-de-fiscalizacao-e-orientacao-n-11-2019-institui-o-codigo-de-processamento-disciplinar?origin=instituicao&q=11/2019>. Acesso em: 18 out. 2025.

¹⁸ Dados disponíveis em: <https://www2.cfp.org.br/infografico/quantos-somos/>. Acesso em: 18 out. 2025.

2 NATUREZA JURÍDICA DOS CONSELHOS PROFISSIONAIS

Os temas estudados nos tópicos anteriores encaminham o presente trabalho para uma das questões centrais na discussão sobre os conselhos profissionais: a definição de sua natureza jurídica. Em sua maioria, as leis de criação dos conselhos os definem como autarquias, dotadas de personalidade jurídica de direito público¹⁹, porém, independentemente da previsão de tal classificação, verifica-se uma evolução no debate sobre o assunto, especialmente após a promulgação da CRFB/1988.

Com base no conceito de autarquia proposto pelo Decreto-lei nº 200/1967²⁰, parte da doutrina entende que os conselhos profissionais ostentam natureza jurídica autárquica. Maria Sylvania Zanella Di Pietro, ao analisar a condição *sui generis* da Ordem dos Advogados do Brasil – OAB, a partir do julgamento da ADI 3026 pelo Plenário do STF²¹, mencionando especificamente o artigo 5º, inciso I, do Decreto-lei nº 200/67, reforçou o entendimento acerca da natureza autárquica dos conselhos, nos seguintes termos:

“[...] A decisão é absolutamente inaceitável quando se considera que a OAB, da mesma forma que as demais entidades profissionais, desempenha atividade típica do Estado (poder de polícia, no qual se insere o poder disciplinar) e, portanto, função administrativa descentralizada pelo Estado. Ela se enquadra tanto no conceito de serviço estatal descentralizado, que constava da Lei nº 6.016/43, como se enquadra como atividade típica do Estado, constante do artigo 5º, I, do Decreto-lei nº 200. O acórdão do Supremo Tribunal Federal, com todo o respeito que é devido à instituição, criou uma fórmula mágica para subtrair a OAB do alcance das normas constitucionais pertinentes à Administração Pública indireta, quando essas normas imponham ônus ou restrições, sem, no entanto, retirar-lhe os privilégios próprios das demais pessoas jurídicas de direito público.²²”

¹⁹ Neste sentido é o que dispõe a Lei nº 5.766/71: “Art. 1º. Ficam criados o Conselho Federal e os Conselhos Regionais de Psicologia, dotados de personalidade jurídica de direito público, autonomia administrativa e financeira, constituindo, em seu conjunto, uma autarquia, destinados a orientar, disciplinar e fiscalizar o exercício da profissão de Psicólogo e zelar pela fiel observância dos princípios de ética e disciplina da classe”.

²⁰ BRASIL. Decreto-lei n. 200/67. “Art. 5º Para os fins desta lei, considera-se: I - Autarquia - o serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada [...]”.

²¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 3026, Rel. Min. Eros Grau, Tribunal Pleno, j. 08 jun. 2006, DJ 29 set. 2006. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur8214/false>. Acesso em: 18 out. 2025.

²² DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. **Direito Administrativo**. 36. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024, p. 558.

A descentralização administrativa é elemento central para a definição de autarquia contida no Decreto-lei nº 200/67. Sob essa perspectiva, se considerada a natureza autárquica dos conselhos profissionais, o só fato de a eles ser oponível majoritariamente o regime de direito público implicaria automaticamente que os conselhos integram a Administração Pública?

A dúvida parece pertinente pelo fato de o Decreto-lei nº 200/67, em seu artigo 4º, parágrafo único, estabelecer que as “entidades compreendidas na Administração Indireta vinculam-se ao Ministério em cuja área de competência estiver enquadrada sua principal atividade”. A ideia de vinculação suscitada pelo texto legal parece coerente com a ideia de descentralização administrativa ínsita à Administração Indireta. Nesse aspecto, faria sentido concluir que os conselhos profissionais devessem integrar a Administração Pública.

Todavia, como já exposto anteriormente ao analisar a natureza jurídica dos conselhos profissionais, não se deve perder de vista o fato de que grande parte das leis que os criaram foram editadas em períodos anteriores à promulgação da Constituição Federal de 1988. Da mesma forma, o conceito de autarquia em apreço é proveniente do ainda vigente Decreto-lei nº 200/67, editado sob a égide da Constituição Federal de 1967, em regime constitucional bastante diferente do atual.

Estas ponderações são relevantes uma vez que os cenários jurídicos dos diplomas legais que criaram os conselhos profissionais são radicalmente diferentes do atual. Mais especificamente, o racional adotado nos anos 1960 e 1970 para o enquadramento jurídico dos conselhos profissionais como “autarquias” parece não se adequar – ao menos não integralmente – ao atual cenário jurídico nacional do momento.

Por essa razão, há autores que, mesmo reconhecendo o caráter autárquico dos conselhos profissionais, admitem que estes não integram organicamente a Administração Pública. Irene Patrícia Diom Nohara, por exemplo, sustenta que, embora os conselhos não integrem a Administração Pública, “as corporações profissionais têm personalidade de direito público, sendo consideradas autarquias, porque: possuem autonomia administrativa e financeira, sua criação decorre de lei, e desempenham atividade tipicamente pública”²³. Admitindo que os conselhos federais não integram a Administração Pública, para a autora, o fator decisivo para o atribuir

²³ NOHARA, Irene Patrícia. **Direito Administrativo**. Barueri: Atlas, 2023, p. 593.

natureza autárquica aos conselhos profissionais reside no fato de que estes executam atividades tipicamente públicas.

Outros autores reforçam o entendimento de que os conselhos não mantêm qualquer vínculo com a Administração Pública. André Ramos Tavares, por exemplo, entende que os conselhos devem ser considerados como “entidades da sociedade civil que exercem atividades de natureza tipicamente pública”²⁴. Esta visão pode ocasionar debates quanto a natureza jurídica dos conselhos se aproximar mais do regime privado do que do regime de direito público, uma vez que entidades da sociedade civil não possuem natureza jurídica de direito público.

Embora significativo número de leis que criaram conselhos profissionais tenham explicitamente qualificado a natureza jurídica destes como de direito público, sendo que algumas chegaram mesmo a atribuir-lhes natureza autárquica, ao menos desde a década de 1990, algumas iniciativas estatais tentaram alterar este cenário. No âmbito do projeto de reforma do Estado, do governo Fernando Henrique Cardoso – que contou com um Ministério específico para tanto, o Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE) –, foi editada a Medida Provisória nº 1.549-36, em 1997, com várias reedições posteriores, e que restou convertida na Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998, cujo artigo 58, caput e § 2º, expressamente previam que os serviços de fiscalização de profissões regulamentadas deviam ser exercidos em caráter privado, bem como que os conselhos de fiscalização de profissões regulamentadas seriam dotados de personalidade jurídica de direito privado:

Art. 58. Os serviços de fiscalização de profissões regulamentadas serão exercidos em caráter privado, por delegação do poder público, mediante autorização legislativa. (Vide ADIN nº 1.717-6)

[...]

§ 2º Os conselhos de fiscalização de profissões regulamentadas, dotados de personalidade jurídica de direito privado, não manterão com os órgãos da Administração Pública qualquer vínculo funcional ou hierárquico. (Vide ADIN nº 1.717-6)

A literalidade dos dispositivos legais acima citados exprime uma radical alteração de entendimento da gestão federal em relação à natureza jurídica dos conselhos. O entendimento até então predominante na doutrina brasileira e nas diversas leis de criação dos conselhos profissionais situava-os no âmbito do regime

²⁴ TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. 21. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2023, p. 1148.

jurídico de direito público, visualizando-se, assim, uma certa dissonância entre a decisão governamental de propor uma medida provisória alterando a natureza jurídica dos conselhos e o entendimento majoritário da doutrina sobre o tema.

Não tardou, portanto, para que a matéria fosse levada ao Supremo Tribunal Federal, questionando-se a constitucionalidade dos dispositivos da Lei nº 9.649/98 que alteravam a natureza jurídica dos conselhos profissionais. No julgamento da ADI 1717-6, de relatoria do Ministro Sydney Sanches, o STF seguiu o entendimento majoritário da doutrina e de precedentes de sua jurisprudência para declarar a inconstitucionalidade do *caput* e dos § 1º, 2º, 4º, 5º, 6º, 7º e 8º do artigo 58 da Lei nº 9.649/98, em acórdão assim ementado²⁵:

DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DO ART. 58 E SEUS PARÁGRAFOS DA LEI FEDERAL Nº 9.649, DE 27.05.1998, QUE TRATAM DOS SERVIÇOS DE FISCALIZAÇÃO DE PROFISSÕES REGULAMENTADAS.

1. Estando prejudicada a Ação, quanto ao § 3º do art. 58 da Lei nº 9.649, de 27.05.1998, como já decidiu o Plenário, quando apreciou o pedido de medida cautelar, a Ação Direta é julgada procedente, quanto ao mais, declarando-se a inconstitucionalidade do "caput" e dos § 1º, 2º, 4º, 5º, 6º, 7º e 8º do mesmo art. 58.

2. Isso porque a interpretação conjugada dos artigos 5º, XIII, 22, XVI, 21, XXIV, 70, parágrafo único, 149 e 175 da Constituição Federal, leva à conclusão, no sentido da indelegabilidade, a uma entidade privada, de atividade típica de Estado, que abrange até poder de polícia, de tributar e de punir, no que concerne ao exercício de atividades profissionais regulamentadas, como ocorre com os dispositivos impugnados.

3. Decisão unânime.

O fundamento principal da decisão do STF foi a *indelegabilidade, a uma entidade privada, de atividade típica de Estado*, argumento que se aproxima bastante, como já indicado neste trabalho, do que sustenta grande parte dos administrativistas brasileiros. A decisão do STF contribuiu para a consolidação do entendimento acerca da natureza jurídica dos conselhos profissionais, no sentido de se situarem no campo do direito público.

Apesar da decisão do STF sobre o tema, a especificidade dos conselhos profissionais – notadamente sua forma de composição, eleição do corpo diretivo e a inexistência de supervisão ministerial – impediu que a discussão acerca de sua

²⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 1717-6. Rel. Min. Sydney Sanches, Tribunal Pleno, j. 07 nov. 2002, DJ 28 mar. 2003. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur97651/false>. Acesso em: 11 out. 2025.

natureza jurídica fosse concluída em definitivo. Odete Medauar, por exemplo, ao analisar o tema a partir da decisão do STF, aponta incoerências resultantes da tentativa de se enquadrar os conselhos profissionais como autarquias:

Mas, acentuadas incoerências resultam do intuito de enquadrar as ordens e conselhos profissionais como autarquias. Exemplifiquem-se duas: a) quem exerce o poder de polícia das profissões são pessoas eleitas por seus pares para o exercício temporário de diretoria (mandato, em geral, de dois anos), auxiliadas por empregados celetistas; assim, todas as pessoas que, nessas entidades, exercem poder de polícia não são servidores estatutários efetivos, o que é o oposto do entendimento de que só servidores estatutários efetivos poderiam exercer poder de polícia (foi com base nesta linha a decisão do Supremo Tribunal Federal pela inconstitucionalidade de vários dispositivos da Lei nº 9.986, de 18.7.2000, que previa o regime celetista para os servidores das agências reguladoras); b) autarquia é uma entidade da Administração Pública indireta, nos termos do Dec.-Lei nº 200/67; a palavra “autarquia” é associada, de forma enraizada, à Administração Pública, e as ordens profissionais não integram a Administração Pública. Melhor seria lhes dar outra feição, que não gerasse os incoerentes resultados de vê-las como autarquias.²⁶

A posição defendida por Odete Medauar, de que o conceito tradicional de autarquia não seria suficiente para abarcar a especificidade dos conselhos profissionais, mostra-se mais próxima do que defende atualmente o STF acerca do tema. No mais, já há algum tempo que uma parte da doutrina tem analisado a questão dos conselhos profissionais para além da dicotomia “natureza autárquica x natureza de direito privado”. De fato, o argumento segundo o qual os conselhos profissionais possuem natureza autárquica pelo simples fato de exercerem poder de polícia não parece o mais acertado. De outro lado, atribuir-lhes natureza jurídica de direito privado como propôs a Lei nº 9.469/98, sob o argumento de não integrarem a Administração Pública, também se revela juridicamente insuficiente.

Deve-se registrar, em verdade, que a “incoerência” apontada por Odete Medauar há tempos tem sido assinalada por outros professores. Carlos Ari Sundfeld e Jacintho Arruda Câmara²⁷, ao menos desde 2007, já discutiam os limites da classificação jurídica dos conselhos profissionais e apontavam critérios para sua redefinição baseada nas características dos conselhos. Para os autores, a superação

²⁶ MEDAUAR, Odette. **Direito Administrativo Moderno**. 21. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 88.

²⁷ SUNDFELD, Carlos Ari; ARRUDA CÂMARA, Jacintho. Conselhos de Fiscalização Profissional: entidades públicas não-estatais. **RDE - Revista de Direito do Estado**, v. 04, p.321-333, 2006.

desse impasse se dá com a separação de duas realidades distintas: a natureza pública, de um lado, e a estatal, de outro:

Acontece que não há relação necessária entre possuir natureza de direito público e integrar a estrutura estatal. Deveras, não é todo ente estatal que apresenta regime jurídico de direito público, bem como não é necessário que todo ente público faça parte da estrutura estatal.

[...]

Diante disso, é de se concluir que as entidades de fiscalização das profissões regulamentadas, apesar de apresentarem personalidade de direito público, não se confundem com entes da Administração. Para sintetizar sua natureza jurídica numa única expressão, seria possível classificá-las como entes públicos não-estatais.

[...]

Nessa condição, possuem um regime jurídico de natureza híbrida. São a elas aplicáveis as regras constitucionais que derivam da sua natureza pública (como a sujeição ao controle do Tribunal de Contas e a imunidade de impostos), mas não se lhes aplica as regras cujo objetivo é disciplinar a atuação dos entes do Estado.

A proposta de classificação apresentada pelos autores em apreço se mostra bastante apropriada. De fato, o hibridismo próprio do regime jurídico dos conselhos profissionais previne sua alocação em qualquer das categorias jurídicas tradicionalmente admitidas pelo direito brasileiro.

Considerando-se as críticas e propostas acerca da natureza jurídica dos conselhos profissionais, nota-se que, no âmbito da jurisprudência do STF, o tema tem sido matéria de intensos debates. Como indicado no presente trabalho, o entendimento firmado pelo STF na ADI 1717-6, desde o seu julgamento em 2002, permaneceu para grande parte da doutrina e da jurisprudência como verdadeiro paradigma, como se demonstrará no tópico seguinte.

2.1 Novas propostas legislativas: tentativas de alteração do regime jurídico de conselhos profissionais

Em que pese o firme entendimento do STF decorrente do julgamento da ADI 1717-6, a ideia de atribuir natureza jurídica de direito privado aos conselhos profissionais não foi totalmente descartada.

Exemplo disso é o Projeto de Lei nº 795/2003, de autoria do Deputado Leonardo Picciani, que dispunha sobre a regulamentação da atividade profissional de Psicomotricista e autorizava a criação dos Conselhos Federal e Regionais de Psicomotricidade. O Projeto, em seu artigo 4º, expressamente estabelecia que os

conselhos federal e regionais seriam *dotados de personalidade jurídica de direito privado*.

Com a regular tramitação do processo legislativo (e após o decurso de mais de uma legislatura), o Projeto foi aprovado pelo Congresso Nacional e enviado à Presidência da República para o processo de sanção ou veto. O texto aprovado manteve integralmente o disposto no artigo 4º do Projeto de Lei, de modo a conferir a natureza jurídica de direito privado aos conselhos de Psicomotricidade.

A Presidência da República sancionou parcialmente o texto²⁸, porém vetou o artigo 4º, sob o seguinte fundamento:

Ao pretender autorizar a criação do Conselho Federal e dos Conselhos Regionais de Psicomotricidade com personalidade jurídica de direito privado, o dispositivo vai contra a consolidada doutrina e jurisprudência do Supremo Tribunal Federal no sentido de que a natureza jurídica dos conselhos de fiscalização é de autarquia pública, uma vez que desenvolvem atividade típica de Estado. Por tanto, impõe-se o veto do art. 4º e por arrastamento os artigos: 2º, I; 5º; 6º; 7º e 8º.

As razões de veto se fundamentaram no entendimento firmado pelo STF na ADI 1717-6, evidenciando que, passados mais de 15 anos da referida decisão, o entendimento acerca da natureza jurídica dos conselhos profissionais permaneceu hígido. Seguia firme a compreensão de que, sendo de caráter público a *atividade de fiscalizar o exercício profissional*, não poderia a instituição que corporifica tal atribuição, empregando poderes instrumentais do Estado, revestir-se do regime de direito privado.

Ainda no ano de 2019, o Poder Executivo, à época sob o mandato de Jair Bolsonaro, apresentou a Proposta de Emenda Constitucional nº 108/2019²⁹, que expressamente dispunha sobre a *natureza jurídica dos conselhos profissionais*. Esta PEC pretendia, no que interessa ao presente trabalho, incluir na Constituição Federal o artigo 174-B, com a seguinte redação:

Art. 174-B. Os conselhos profissionais são pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, que atuam em colaboração com o Poder Público.

§ 1º O pessoal dos conselhos profissionais sujeita-se às regras da legislação trabalhista.

²⁸ O Projeto de Lei parcialmente sancionado se transformou na Lei nº 13.794, de 3 de janeiro de 2019.

²⁹ BRASIL. Governo Federal. Proposta de Emenda Constitucional nº 108/2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2211437>. Acesso em: 11 out. 2025.

§ 2º Lei federal disporá sobre as seguintes matérias relativas aos conselhos profissionais:

I - a criação;

II - os princípios de transparência aplicáveis;

III - a delimitação dos poderes de fiscalização e de aplicação de sanções; e

IV - o valor máximo das taxas, das anuidades e das multas.

§ 3º É vedado aos conselhos profissionais promover, facilitar ou influenciar a adoção de práticas anticompetitivas em sua área de atuação.

§ 4º A imunidade de que trata a alínea “c” do inciso VI do caput e o § 4º do art. 150 se estende aos conselhos profissionais.

Dada a expressa previsão do *caput* do art. 174-B constante da proposta, a definição da natureza jurídica de direito privado dos conselhos profissionais, caso aprovada, passaria a constar do texto constitucional, diferentemente das tentativas anteriores. A PEC implicava a superação do entendimento firmado pelo STF na ADI 1717-6, alçando ao nível constitucional a definição da natureza jurídica de direito privado dos conselhos profissionais. A Exposição de Motivos nº 125/2019 – ME, de 23 de maio de 2019 é nítida nessa direção:

A proposta visa consolidar o entendimento de que os conselhos profissionais não integram a estrutura da Administração Pública, assim como definir parâmetros e limites para criação das entidades de fiscalização com base em critérios da doutrina da regulamentação das profissões. A medida também afasta, definitivamente, qualquer hipótese de equiparação da organização dos conselhos profissionais às autarquias integrantes da Administração Pública, mediante a definição de que conselhos são entidades privadas sem fins lucrativos que atuam em colaboração com o poder público, às quais se aplicam as regras do direito privado e a legislação trabalhista.

Resta evidente, portanto, que a proposta visava a radical alteração da natureza jurídica dos conselhos profissionais, pois, mesmo havendo divergências doutrinárias acerca do tema, era pouco defendido na doutrina os conselhos profissionais serem dotados de natureza jurídica de direito privado.

A rigor, o entendimento prevalecente na doutrina reconhece a natureza jurídica de direito público dos conselhos, ainda que com certas modulações. Em outras palavras, a admissão de certo hibridismo de regime jurídico aponta para a adoção do regime jurídico de direito público com algumas atenuações, como bem sintetizado no voto do Ministro Edson Fachin no já citado RE 938.837:

Faria sentido, portanto, atribuir-lhes regime jurídico híbrido, congregando, simultaneamente, sujeições e prerrogativas de natureza pública e não estatal, no sentido de que determinadas normas de

direito administrativo poderão incidir sobre esses entes de fiscalização profissional, já que possuem personalidade de direito público.

Entretanto, durante a tramitação da PEC 108/2019 na Câmara dos Deputados, o próprio Poder Executivo, no ano de 2021, requereu a retirada de sua tramitação³⁰, obstando que a análise da proposta fosse efetivada pelo Congresso Nacional, sob a fundamentação entabulada na Exposição de Motivos nº 179/2021 – ME, de 14 de julho de 2021:

[...]

3. Ocorre, contudo, que por meio de sessão virtual encerrada em 4 de setembro de 2020, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento conjunto da Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) 36, da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 5367 e da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 367, o Plenário declarou a constitucionalidade do art. 58, § 3º, da Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998, que estabelece que os empregados dos conselhos de fiscalização de profissões regulamentadas são regidos pela legislação trabalhista e veda qualquer forma de transposição, transferência ou deslocamento para o quadro da Administração Pública direta ou indireta.

4. Dessa forma, esvaziado o escopo principal da medida, a tramitação da matéria poderia ensejar insegurança jurídica e, inclusive, rediscussão do tema já definido pelo Pretório Excelso, o que recomenda a retirada da proposição.

Da análise da exposição de motivos parcialmente transcrita, nota-se a expressa referência ao julgamento da ADC 36, realizado pelo STF em setembro de 2020. Com efeito, dada a especial importância deste julgamento para o tema do presente trabalho, a análise mais aprofundada do processo será objeto do tópico seguinte.

2.2 O entendimento atual do Supremo Tribunal Federal

Com a evolução do debate na doutrina e com as alterações de composição e entendimentos do STF nos últimos anos, o tema da natureza jurídica dos conselhos profissionais tem ganhado novos contornos.

O STF, no julgamento da ADC 36³¹ realizado em 2020, pronunciou a constitucionalidade do artigo 58, § 3º, da Lei nº 9.649/98, a mesma disposição

³⁰ BRASIL. Ministério da Economia. Mensagem n. 359, de 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Projetos/PEC/2021/msg359-julho2021.htm. Acesso em: 18 out. 2025.

³¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADC 36. Rel. Min. Cármen Lúcia; Relator p/ Acórdão Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, j. 08 set. 2020, DJe 272, publ. 16- nov. 2020. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur436314/false>. Acesso em: 11 out. 2025.

normativa objeto da ADI 1717-6. Porém, se é verdade que no julgamento ocorrido em 2002 (ADI 1717-6) o tema central enfrentado foi a natureza jurídica dos conselhos profissionais, o julgamento da ADC 36 analisou a constitucionalidade da aplicação do regime celetista aos empregados dos conselhos profissionais.

Ainda que o tema central do julgamento da ADC 36 não fosse a natureza jurídica dos conselhos profissionais, o STF, evidentemente, abordou o tema de forma bastante elucidativa. Como já apontado anteriormente, a jurisprudência do STF, principalmente o decidido na ADI 1717-6, reconhecia o caráter autárquico dos conselhos profissionais e, conseqüentemente, sua submissão ao regime de direito público. Nesse sentido, destaca-se o seguinte trecho do voto da Ministra Cármen Lúcia:

[...]

15. Enquanto prevalecte a conclusão deste Supremo Tribunal no sentido da eficácia da norma originária do caput do art. 39 da Constituição da República, pela qual se determina a imperatividade de adoção do regime jurídico único para os entes da Administração Pública direta e indireta, entre os quais se incluem os Conselhos de Fiscalização profissional, o regime jurídico dos seus servidores acompanha o regime jurídico da entidade, a saber, de direito público, sem opção pelo regime trabalhista, próprio das entidades particulares.

A Ministra Cármen Lúcia, então relatora da ação, entendeu que os conselhos profissionais fazem parte de Administração Pública indireta, na linha de diversos julgados do STF que fundamentaram o voto da ministra. O entendimento esposado no voto segue a posição mais tradicional de parte da doutrina e adota como ponto fundamental a tese firmada no julgamento da ADI 1717-6.

De outro lado, o voto divergente do Ministro Alexandre de Moraes reconheceu a posição até então adotada pela jurisprudência do STF, porém apontou a divergência doutrinária acerca da natureza jurídica dos conselhos profissionais e, na linha da proposta formulada pelos professores Sundfeld e Câmara, por exemplo, reconheceu que os conselhos *não estão na estrutura orgânica do Estado*, como expressado no seguinte trecho do voto:

De fato, os Conselhos profissionais gozam de ampla autonomia e independência; eles não estão submetidos ao controle institucional, político, administrativo de um ministério ou da Presidência da República, ou seja, eles não estão na estrutura orgânica do Estado. Eles não têm e não recebem ingerência do Estado nos aspectos mais relevantes da sua estrutura – indicação de seus dirigentes, aprovação e fiscalização da sua própria programação financeira ou mesmo a

existência, podemos chamar, de um orçamento interno. Eles não se submetem, como todos os demais órgãos do Estado, à aprovação de sua programação orçamentária, mediante lei orçamentária, pelo Congresso Nacional. Não há nenhuma ingerência na fixação de despesas de pessoal e de administração.

Os recursos dessas entidades são provenientes de contribuições parafiscais pagas pela respectiva categoria. Não são destinados recursos orçamentários da União, suas despesas, como disse, não são fixadas pela lei orçamentária anual.

Há, então, essa natureza *sui generis*, que, por mais que se encaixe, como fez o Supremo Tribunal Federal, anteriormente, na categoria de autarquia, seria uma autarquia *sui generis*, o que não é novidade no sistema administrativo brasileiro: as agências reguladoras também foram reconhecidas como autarquias *sui generis*. Aqui, no caso dos Conselhos profissionais, teríamos uma espécie mais híbrida ainda.

O hibridismo da natureza jurídica dos conselhos profissionais, como bem assinalado por parte da doutrina, impede que estes sejam alocados de forma automática no conceito de autarquias típicas tampouco que sejam considerados como integrantes da Administração Pública indireta. Foi esta a conclusão a que chegou o STF, por voto da maioria, prevalecendo o voto do Ministro Alexandre de Moraes, no julgamento da ADC 36, conforme acórdão assim ementado:

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. ORGANIZAÇÃO DO ESTADO. REGIME JURÍDICO ADMINISTRATIVO. NATUREZA SUI GENERIS DOS CONSELHOS DE FISCALIZAÇÃO PROFISSIONAL. POSSIBILIDADE DE CONTRATAÇÃO DE FUNCIONÁRIOS PELO REGIME DA CONSOLIDAÇÃO DAS LEIS DO TRABALHO. CONSTITUCIONALIDADE. 1. Os Conselhos Profissionais, enquanto autarquias corporativas criadas por lei com outorga para o exercício de atividade típica do Estado, têm maior grau de autonomia administrativa e financeira, constituindo espécie *sui generis* de pessoa jurídica de direito público não estatal, a qual não se aplica a obrigatoriedade do regime jurídico único preconizado pelo artigo 39 do texto constitucional. 2. Trata-se de natureza peculiar que justifica o afastamento de algumas das regras ordinárias impostas às pessoas jurídicas de direito público. Precedentes: RE 938.837 (Rel. Min. EDSON FACHIN, redator p/ acórdão Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 19/4/2017, DJe de 25/9/2017); e ADI 3.026 (Rel. Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, DJ de 29/9/2006). 3. Constitucionalidade da legislação que permite a contratação no âmbito dos Conselhos Profissionais sob o regime celetista. ADC 36 julgada procedente, para declarar a constitucionalidade do art. 58, § 3º, da Lei 9.649/1998. ADI 5367 e ADPF 367 julgadas improcedentes.³²

³² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADC 36. Rel. Min. Cármen Lúcia; Relator p/ Acórdão Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, j. 08 set. 2020, DJe 272, publ. 16- nov. 2020. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur436314/false>. Acesso em: 11 out. 2025.

Importa destacar que, durante a elaboração do presente trabalho, houve a propositura de uma Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF 1272)³³, pelo Partido Progressista. Em apertada síntese, o que se discute na referida ação não é exatamente a personalidade jurídica dos conselhos, embora este tema seja referido na fundamentação da ação. A rigor, o que se busca é a extensão, aos demais conselhos profissionais, do entendimento firmado em relação à Ordem dos Advogados do Brasil (STF, ADI 3026) acerca da inconstitucionalidade de submissão dos atos de gestão dos conselhos profissionais ao controle e julgamento pelo Tribunal de Contas da União (TCU).

A partir, portanto, do entendimento atual do STF acerca da natureza jurídica dos conselhos profissionais (híbrida, *sui generis* e não integrante da estrutura orgânica do Estado), será analisada adiante a competência normativa dos conselhos profissionais.

³³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPF 1272. Rel. Min. Luiz Fux. Ajuizada em 09 out. 2025. Pendente de julgamento. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=7401624>. Acesso em: 22.nov.2025.

3 COMPETÊNCIA NORMATIVA DOS CONSELHOS PROFISSIONAIS

O sistema de regulação profissional adotado no Brasil, como já analisado no presente trabalho, mediante a edição de lei específica, atribuiu aos conselhos profissionais a competência de regulamentar as atividades, limites e atribuições do exercício profissional da respectiva categoria profissional regulamentada. Assim, modelo de autorregulação profissional franqueia ampla margem de atuação normativa aos conselhos profissionais, porém, impõe certos limites e restrições a essa atuação sem, necessariamente, haver na legislação correspondente a indicação expressa de tais limitações.

Especificamente, o Conselho Nacional de Saúde reconhece 14 categorias profissionais de saúde de nível superior³⁴, reguladas por 13 conselhos profissionais, excluídas Fisioterapia e Terapia Ocupacional, que são regulamentadas pelo Conselho Federal de Fisioterapia e Terapia Ocupacional – COFFITO. A Resolução CNS nº 287/1998 expressamente reconhece a competência regulatória dos conselhos profissionais para a caracterização como profissional de saúde, nos termos de seu inciso II, que prescreve que “Com referência aos itens 1, 2, 3 e 10, a caracterização como profissional de saúde deve ater-se a dispositivos legais e aos Conselhos de Classe dessas categorias”.

A doutrina também reconhece a competência regulatória e normativa dos conselhos profissionais, como bem consignado por Fernando Aith e Analluza Bolivar Dallari:

As competências dos Conselhos são definidas em lei federal. Em geral, cada profissão é regulada por uma lei federal específica e por outra que estabelece seu Conselho. A legislação, no entanto, tem caráter genérico quanto à definição das atribuições profissionais e das competências dos conselhos, deixando considerável espaço para as definições infralegais definidas por cada Conselho.³⁵

³⁴ BRASIL. Conselho Nacional de Saúde. **Resolução n. 287, de 08 de outubro de 1998**. Disponível em: [http:// https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/cns/1998/res0287_08_10_1998.html](http://https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/cns/1998/res0287_08_10_1998.html). Acesso em: 22 nov. 2025.

³⁵ AITH, Fernando; DALLARI, Analluza Bolivar. **LGPD na Saúde Digital**, 2022. Parte II - O avanço da saúde digital no pós-pandemia e a conformidade do setor à lei geral de proteção de dados pessoais. Teletrabalho em saúde: regulação de profissões e proteção de dados pessoais. Disponível em: <https://proview.thomsonreuters.com/launchapp/title/rt/monografias/286679048/v1/page/RB-15.2%20>. Acesso em: 22 nov. 2025.

Ainda que reconhecida a competência normativa dos conselhos pela doutrina e jurisprudência, como demonstrado adiante, algumas questões de ordem prática e com reflexos na análise jurídica do fenômeno demandam uma reflexão mais aprofundada. A existência de diversos conselhos profissionais, regionais e federais, regulando e disciplinando dezenas de profissões com a expedição de centenas de resoluções, sem contar, na maioria dos casos, com diretrizes objetivas previstas nas respectivas leis de criação acerca dos limites e das matérias a serem regulamentados pelos conselhos, pode gerar situações concretas de conflitos normativos e regulatórios de grandes proporções.

Mencionados conflitos podem se dar tanto no âmbito do mesmo conselho, como no caso de normas editadas por conselhos regionais da mesma categoria profissional, ou nos níveis de diferentes conselhos. A doutrina já identifica este fenômeno. Rodrigo Fuziger, em recente obra coletiva, ao analisar a responsabilidade penal e prescrição em vista de medicamentos *off label*, assevera:

Fato é que a miríade de normas editadas pelo CFM e pelos 27 CRM's (Conselhos Regionais de Medicina) gera um emaranhado normativo – com regras muitas vezes aparentemente conflitantes e princípios quase que etéreos. Tal panorama intrincado ganha contornos ainda mais problemáticos quando tais normas administrativas são cotejadas com o mais complexo dos campos jurídicos: o direito penal.³⁶

Além da possível existência de conflito normativo dentro do mesmo conselho profissional, há casos de conflito normativo em função de normas editadas por conselhos profissionais distintos. Historicamente, há uma séria divergência entre os conselhos de Psicologia e de Administração no que se refere à atividade profissional na área de Recursos Humanos. Ambos os conselhos entendem que referida atividade profissional deve ser exercida privativamente por profissionais inscritos em seu respectivo conselho. Há psicólogos, por exemplo, que são autuados pelo Conselho Federal de Administração, sob o fundamento de exercício irregular de atividade privativa de profissionais administradores³⁷.

³⁶ FUZIGER, Rodrigo. 18. Responsabilidade penal e prescrição de medicamentos *off label*: parâmetros e limites de imputação. 2. Discricionariedade médica e seus limites. In: MELLO, Cecilia; TOMÉ, Patricia Rizzo; SARCEDO, Leandro (coords.). **Saúde suplementar, planos de saúde e repercussões atuais** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2025, p. RB-1.93. Disponível em: <https://proview.thomsonreuters.com/launchapp/title/rt/monografias/375716443/v1/page/RB-1.93%20>. Acesso em 22. nov. 2025.

³⁷ A questão é antiga e permanece até os dias atuais, o que ensejou a edição da Resolução CFP nº 08/1998 que, em seu artigo 1º estabelece: "O psicólogo regularmente inscrito no Conselho Regional de Psicologia e que exerce as suas atribuições profissionais na área de Recursos Humanos não está

A divergência entre posicionamentos acerca do limite de competências regulamentadoras de cada conselho profissional não é situação nova. Alguns conselhos profissionais foram criados a partir do desmembramento de outros conselhos profissionais³⁸, realidade que ensejou a previsão de dispositivos para regular a atuação normativa conjunta entre conselhos, de modo a privilegiar a ideia de consensualismo e respeito às competências de cada conselho profissional, como nos seguintes exemplos³⁹:

Lei nº 12.378/2010

Art. 3º Os campos da atuação profissional para o exercício da arquitetura e urbanismo são definidos a partir das diretrizes curriculares nacionais que dispõem sobre a formação do profissional arquiteto e urbanista nas quais os núcleos de conhecimentos de fundamentação e de conhecimentos profissionais caracterizam a unidade de atuação profissional.

[...]

§ 4º Na hipótese de as normas do CAU/BR sobre o campo de atuação de arquitetos e urbanistas contradizerem normas de outro Conselho profissional, a controvérsia será resolvida por meio de resolução conjunta de ambos os conselhos.

§ 5º Enquanto não editada a resolução conjunta de que trata o § 4º ou, em caso de impasse, até que seja resolvida a controvérsia, por arbitragem ou judicialmente, será aplicada a norma do Conselho que garanta ao profissional a maior margem de atuação.

Lei nº 13.639/2018

Art. 31. O Conselho Federal dos Técnicos Industriais e o Conselho Federal dos Técnicos Agrícolas detalharão, observados os limites legais e regulamentares, as áreas de atuação privativas dos técnicos industriais ou dos técnicos agrícolas, conforme o caso, e as áreas de atuação compartilhadas com outras profissões regulamentadas.

[...]

§ 2º Na hipótese de as normas do Conselho Federal dos Técnicos Industriais ou do Conselho Federal dos Técnicos Agrícolas sobre área de atuação estarem em conflito com normas de outro conselho profissional, a controvérsia será resolvida por meio de resolução conjunta de ambos os conselhos.

obrigado a inscrever-se ou contribuir para o Conselho Regional de Administração” (BRASIL. Conselho Federal de Psicologia. **Resolução n. 08/1998**. Disponível em: <https://atosoficiais.com.br/cfp/resolucao-administrativa-financeira-n-8-1998-disciplina-o-pagamento-das-contribuicoes-dos-psicologos-autuados-pelos-conselhos-regionais-de-administracao?origin=instituicao&q=08/1998>. Acesso em 23. nov. 2025).

³⁸ É o caso, por exemplo, da Arquitetura e Urbanismo. Até a entrada em vigor da Lei n. 12.378/2010, a profissão de arquiteto era regulamentada pela Lei n. 5.194/1966, que regulamentava as profissões de engenheiro, arquiteto e engenheiro-agrônomo.

³⁹ O Decreto n. 85.878/1981, já previa em seu artigo 4º: “As dúvidas provenientes do exercício de atividades afins com outras profissões regulamentadas serão resolvidas através de entendimento direto entre os Conselhos Federais interessados”.

Recentemente, tem se observado que atividades profissionais interdisciplinares ou que sejam exercidas por profissionais de categorias diferentes – notadamente na área da saúde – têm recebido tratamento normativo conjunto por parte dos conselhos profissionais, mesmo sem expressa previsão legal neste sentido, a exemplo das Resoluções Conjuntas CFP/CFFA nº 1, de 28 de setembro de 2017⁴⁰, e nº 2, de 24 de janeiro de 2025⁴¹, que instituem, respectivamente, regras para utilização da coleção Neupsilin por fonoaudiólogos e psicólogos, e a utilização do Teste para Identificação de Sinais de Dislexia para uso exclusivo dos fonoaudiólogos e psicólogos.

Por outro lado, conflitos gerados pela regulação das atividades profissionais pelos conselhos também têm sido levados à apreciação do Poder Judiciário. Estudo publicado pelo Núcleo de Pesquisa em Direito Sanitário da Universidade de São Paulo afirma:

O Judiciário tem adquirido enorme relevância como foro de discussão de aspectos regulatórios importantes para os profissionais de saúde, sendo instado a dirimir conflitos profissionais complexos que perpassam questões administrativas, como a quantidade mínima de enfermeiros em hospitais; sociais, como a atuação de psicólogos no atendimento de crianças e adolescentes em situação de violência; regulatórias, como a inclusão de exames no rol de procedimentos da Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS) e a prescrição de órteses e próteses por fisioterapeutas e terapeutas ocupacionais.⁴²

Os efeitos dessa ampla margem de atuação normativa dos conselhos profissionais devem ser analisados, no que interessa ao presente trabalho, sob o prisma jurídico e orientados pelos princípios constitucionais. Assim, considerando que o ordenamento jurídico brasileiro reconhece a Constituição Federal como paradigma maior a ser observado na execução de atos administrativos e na elaboração de

⁴⁰ BRASIL. Conselho Federal de Psicologia. **Resolução Conjunta CFP/CFFA n. 1, de 28 de setembro de 2017**. Disponível em: <https://atosoficiais.com.br/cfp/resolucao-do-exercicio-profissional-n-1-2017-institui-conjuntamente-regras-para-a-utilizacao-da-colecao-neupsilin-instrumento-de-avaliacao-neuropsicologica-breve-neupsilin-e-instrumento-de-avaliacao-neuropsicologica-breve-infantil-neupsilin-inf-para-uso-exclusivo-dos-as-fonoaudiologos-as-e-psicologos-as?origin=instituicao>. Acesso em: 23. nov. 2025.

⁴¹ BRASIL. Conselho Federal de Psicologia. **Resolução Conjunta CFP/CFFA n. 2, de 24 de janeiro de 2025**. Disponível em: <https://atosoficiais.com.br/cfp/resolucao-do-exercicio-profissional-n-2-2025-institui-a-utilizacao-do-teste-para-identificacao-de-sinais-de-dislexia-para-uso-exclusivo-das-os-fonoaudiologas-os-e-psicologas-os?origin=instituicao&q=dislexia>. Acesso em 23. nov. 2025.

⁴² FERREIRA, André Bastos; SOUZA, Fernanda Mascarenhas de; ROMÃO, Ana Luiza Pereira Agudo; CICCHI, Rafael Batistel. Judicialização dos conflitos de regulação de profissões de saúde no Brasil. In: AITH, Fernando; BALBINOT, Rachelle; VENUTRA, Deisy; DALLARI, Suely Gandolfi (orgs.). **Regulação de profissões de saúde no Brasil e em perspectiva comparada**. 1. ed. São Paulo: Centro de Estudos e Pesquisas de Direito Sanitário (CEPEDISA), 2020.

normas, é mandatório que se observe não apenas a legalidade dos atos, mas, principalmente, sua juridicidade⁴³.

Destarte, ao analisar a competência normativa dos conselhos profissionais, é preciso que se leve em consideração o sistema constitucional vigente, bem como as normas que orientam o livre exercício profissional, sem perder de vista a opção do legislador em atribuir competência regulamentadora aos conselhos profissionais.

Ainda, haja vista a supremacia da Constituição Federal no ordenamento jurídico pátrio, cumpre observar e analisar a jurisprudência do STF sobre o tema e considerar a intensa evolução do debate doutrinário.

3.1 Entre a legalidade estrita e os princípios constitucionais

A Constituição Federal, em seu artigo 5º, inciso II, preceitua que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”. Esta garantia se revela como uma limitação ao poder do Estado em impor medidas ou ações à sociedade ao revés da segurança jurídica. É, em outras palavras, garantia constitucional contra o arbítrio estatal, as ações do Estado devem, evidentemente, estrita obediência aos dispositivos constitucionais.

Nesse contexto, a ideia segundo a qual apenas com a edição de lei poderia o Estado exigir determinadas ações da sociedade suscita profundos debates acerca da extensão da expressão constitucional “em virtude de lei”, como se demonstrará nos tópicos seguintes.

Com vistas ao tema deste trabalho, acresce à discussão acerca da reserva legal prevista no inciso II do artigo 5º da Constituição Federal, a garantia do livre exercício profissional, prevista no inciso XIII do mesmo artigo constitucional, que dispõe:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:
[...]

⁴³ “Princípio que vem se afirmando na doutrina e na jurisprudência mais modernas como uma nova acepção (não uma superação) do princípio da legalidade, a juridicidade costuma ser referida como a submissão dos atos estatais a um padrão amplo e englobante de legalidade, cujos critérios não seriam apenas a lei estrita, mas, também, os princípios gerais do Direito e, sobretudo, os princípios, objetivos e valores constitucionais. É a visão de que a Administração Pública não deve obediência apenas à lei, mas ao Direito como um todo” (ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Curso de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 2012, p. 57-58).

XIII - é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer; [...]

Ambos os incisos do artigo 5º da Constituição Federal ora discutidos e transcritos representam uma espécie de dupla garantia à sociedade, na medida em que (i) limitam o poder estatal a exigir dos cidadãos apenas ações que estejam previstas em lei e (ii) conferem liberdade de escolha e exercício profissionais aos cidadãos, desde que atendidos os requisitos previstos em lei. Evidencia-se a opção do poder constituinte de fixar a “lei” como legítimo instrumento de regulação e mediação entre o poder estatal e os direitos da sociedade.

Por outro lado, o conteúdo jurídico das disposições constitucionais em comento não se extrai, de forma unívoca, apenas de sua literalidade. O processo interpretativo não dispõe de critérios predefinidos e aceitos por unanimidade pelos diversos intérpretes e destinatários da norma. É o que sustenta Luís Roberto Barroso:

A moderna dogmática jurídica, no entanto, de longa data já não endossa a crença de que as normas jurídicas tenham, invariavelmente, sentido unívoco, oferecendo uma única solução possível para os casos concretos aos quais se aplicam. Em muitas hipóteses, a norma – especialmente a norma constitucional, quando tem conteúdo fluido e textura aberta – oferece um conjunto de possibilidades interpretativas, figurando como uma moldura dentro da qual irá atuar a criatividade do intérprete. Como consequência, a atividade de interpretação da norma constituirá também em um ato de vontade (volitivo), uma escolha, envolvendo uma valoração específica feita pelo intérprete. Tal escolha é vista por parte da doutrina como o exercício de uma discricção judicial.⁴⁴

De fato, como tratado no capítulo 2 deste trabalho, a evolução do entendimento acerca da natureza jurídica dos conselhos profissionais confirma o aduzido pelo eminente professor Luís Roberto Barroso. Entre o julgamento da ADI 1717-6, ocorrido em 2002, e o julgamento da ADC 36, ocorrido em 2020, não houve alteração do texto constitucional afeto ao tema, tampouco alteração da Lei nº 9.649/98, todavia, o resultado do julgamento, no que se refere à natureza jurídica dos conselhos profissionais, foi radicalmente diferente.

O fenômeno da *discricção judicial* a que se refere Luís Roberto Barroso, aparentemente se torna cada vez mais identificável no Brasil e tem gerado

⁴⁴ BARROSO, Luís Roberto. **O controle de constitucionalidade no Direito brasileiro**: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência. 9. ed. São Paulo: Saraivajur, 2022, p. 79.

interessantes debates e estudos⁴⁵. Entre o que diz o texto constitucional e o que entendem os intérpretes da norma há um enorme espaço em disputa de narrativas, interesses e valores, como é natural em sociedades ditas democráticas. O grau de incidência maior ou menor dos princípios constitucionais sobre a atuação normativa varia de acordo com a indeterminabilidade dos conceitos que se busca compreender e interpretar.

Assim, servindo os dispositivos constitucionais como paradigma, e a partir das reflexões trazidas pelos autores quanto à influência da *vontade* dos intérpretes no ordenamento jurídico, será analisado nos tópicos seguintes se é possível extrair das leis de criação dos conselhos profissionais, com ênfase na Lei nº 5.766/71, conteúdo jurídico apto e suficiente para sustentar a competência normativa dos respectivos conselhos.

3.2 Reserva legal e princípio da legalidade: delegação legislativa de competência normativa que não se confunde com poderes legislativos

Os conceitos de reserva legal, princípio da legalidade, poder regulamentador e a garantia de livre exercício profissional, nos termos tratados no presente trabalho, encontram fundamento na Constituição Federal e, por isso, qualquer atividade interpretativa deve se basear fundamentalmente no texto constitucional.

Para compreender a temática da competência normativa dos conselhos profissionais, deve-se conhecer a moldura constitucional aplicável à questão, nela inseridos os dispositivos constitucionais expressos e os princípios constitucionais. Na sequência, saindo do plano constitucional, passa-se à análise do cenário legal e, por fim, chega-se à atividade normativa propriamente dita dos conselhos profissionais: as resoluções.

⁴⁵ Nesse sentido, vale a pena destacar o trabalho de Georghio Tomelin que, de forma crítica ao empoderamento desmesurado do poder dos juizes, afirma: “Somente a lei – a lei votada sob o crivo da legitimação democrática – pode, em regra, modalizar a conduta humana. Assim, é da essência da atividade legiferante o respeito a um procedimento especial para fins de criar, modificar ou extinguir direitos e obrigações. No Estado Jurislador, tal função passa a ser assumida em certa medida pelas instituições judiciárias e seus destinatários, com uma maior liberdade na construção racional das imputações legais. [...] Em nosso sistema, de linhagem originariamente romano-germânica, existe a crença de que um modelo político representativo basta para garantir que as normas votadas sejam automaticamente cogentes. Tais normas são filtradas pelos intérpretes da Constituição, a partir da compreensão subjetiva dos mesmos. Temos conseqüentemente uma retroalimentação, pois a jurisprudência irá influenciar a nova legislação que se vai produzir e as subseqüentes decisões judiciais das instâncias inferiores” (TOMELIN, Georghio. **O Estado Jurislador**. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 116).

Inicialmente, para se compreender o alcance da expressão constitucional “em virtude de lei” (art. 5º, inc. II, CRFB), deve-se lembrar que referida expressão, ao menos em seu aspecto formal, não consiste em inovação trazida pela Constituição Federal de 1988. A Constituição Federal de 1967, em sua redação original (art. 150, § 2º), e mesmo após a Emenda Constitucional nº 1/1969 (art. 153, § 2º), ambas outorgadas no período da ditadura civil-militar brasileira (1964-1985), já dispunham de previsão semelhante.

De toda forma, ressaltando-se a diferença entre os regimes ditatorial e democrático, bem como os períodos de promulgação das Constituições citadas, a intenção de se coibir eventual atuação arbitrária por parte do Estado tem sido uma constante. Este breve resgate histórico é de especial relevância, pois a lei de criação do Conselho Federal de Psicologia (Lei nº 5.766/71) foi editada sob a égide da Constituição Federal de 1967 (após a Emenda Constitucional nº 1/1969), porém, a análise pretendida no presente trabalho terá como paradigma constitucional, evidentemente, a vigente Constituição Federal de 1988.

Nessa linha, como as atividades precípua dos conselhos profissionais – *orientar, disciplinar e fiscalizar o exercício da profissão* – impõem, em grande medida, restrições ou limites ao exercício profissional das pessoas, faz-se razoável a exigência de edição de lei para tanto, em plena compatibilidade com o conceito de reserva legal preconizado pelo artigo 5º, inciso II, da Constituição Federal de 1988.

Em que pese a existência de um possível consenso em relação ao raciocínio acima lançado, o mesmo não se pode dizer quanto à exata compreensão da expressão “em virtude de lei” contemplada pelo dispositivo constitucional acima referido. Ao analisar o tema, André Ramos Tavares assevera:

Para alguns doutrinadores, a expressão “em virtude de lei” encerra mandamento segundo o qual seria necessário que a lei dispusesse diretamente sobre todos os aspectos da matéria regulada. Já para outros autores, basta que a lei autorize a prática de determinados atos, não sendo necessário chegar ao ponto de pormenorizar cada detalhe do ato exigido.

[...]

Portanto, a lei em virtude da qual se obriga não precisa conter em seu bojo todos os elementos e particularidades de sua aplicação, cabendo, pois, ao Executivo, por meio de seu poder regulamentar, o papel de explicitar o comando legal. Apenas se exige, como se vê, que haja

uma lei que trace, ao que há de essencial, a obrigação ou direito a ser implementado.⁴⁶

Na linha do entendimento acima exposto – que se refere especificamente à atribuição de obrigações aos cidadãos de forma geral, não se limitando ao exercício de qualquer profissão –, deve-se lembrar que o inciso XIII do artigo 5º da Constituição Federal, ao passo que garante o livre exercício profissional, também estipula que a lei pode estabelecer aspectos a serem atendidos. Ou seja, o exercício profissional é absolutamente livre, desde que inexista lei que imponha condições a serem obedecidas pelos cidadãos.

Os limites e restrições ao exercício profissional e a questão de exigência de lei para tanto foram amplamente analisados pela doutrina. Nesse sentido, o Ingo Wolfgang Sarlet assevera:

A liberdade de profissão, nos termos do art. 5º, XIII, da CF, encontra-se submetida a uma expressa reserva legal simples, pois atribui ao legislador a possibilidade de estabelecer as exigências para o exercício da profissão, sem qualquer diretriz ou condicionamento adicional, razão pela qual a norma que a consagra costuma ser enquadrada nas categorias das assim chamadas normas de eficácia contida. Cuida-se, portanto, de um direito restringível por lei, sem que para tanto o legislador careça de especial justificação, embora quanto ao conteúdo e alcance da restrição se imponha a um exame de sua legitimidade constitucional.⁴⁷

Prossegue Ingo Wolfgang Sarlet, no que tange às restrições e intervenções do poder público que as corporificam:

Na esfera das intervenções restritivas, mediante atuação do legislador ou mesmo mediante atos do Poder Executivo ou do Poder Judiciário (aqui em especial por força da colisão com outros direitos fundamentais ou bens de hierarquia constitucional), é preciso diferenciar as situações, pois não se trata da mesma coisa interferir na escolha de determinada profissão e estabelecer regras relativas ao seu exercício, seja no concernente aos requisitos para acesso à profissão, seja no que diz com o exercício propriamente dito, de tal sorte que é possível falar em uma graduação no que diz com a intensidade das restrições.⁴⁸

⁴⁶ TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. 21. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2023, p. 527.

⁴⁷ SARLET, Ingo. Direitos Fundamentais em Espécie. A liberdade de profissão na Constituição Federal. *In*: SARLET, Ingo; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 543-544.

⁴⁸ *Ibidem*, p. 543-544.

O apanhado doutrinário sobre o tema possibilita o entendimento sobre o direito ao livre exercício profissional atendidos os requisitos estabelecidos em lei. Cabe ressaltar que a jurisprudência admite o exercício de determinadas profissões sem qualquer limitação imposta por leis, a exemplo de alguns relevantes julgados do STF sobre o exercício das profissões de jornalista (RE 511.961, j. 17.06.2009, rel. Min. Gilmar Mendes) e de músico (RE 414.426/SC, j. 17.11.2009, rel. Min. Ellen Gracie).

Tratando especificamente do Conselho Federal de Psicologia, o artigo 6º da lei que o criou – a Lei nº 5.766/71 – expressamente lhe conferiu a competência para expedição de resoluções necessárias ao cumprimento das leis em vigor e para definir, nos termos legais, o limite de competência do exercício profissional⁴⁹, nos seguintes termos:

Art. 6º São atribuições do Conselho Federal:

[...]

b) orientar, disciplinar e fiscalizar o exercício da profissão de Psicólogo;

c) expedir as resoluções necessárias ao cumprimento das leis em vigor e das que venham modificar as atribuições e competência dos profissionais de Psicologia;

d) definir nos termos legais o limite de competência do exercício profissional, conforme os cursos realizados ou provas de especialização prestadas em escolas ou institutos profissionais reconhecidos; [...]

O dispositivo legal acima transcrito não deixa margem de dúvida quanto à efetiva competência normativa conferida pelo legislador ordinário ao Conselho Federal de Psicologia. E, a rigor, não há ineditismo algum nesta forma de delegação. Clèmerson Merlin Clève reconhece que a atividade legislativa em seu formato clássico não mais responde aos principais anseios da sociedade contemporânea. Nesse sentido, o autor identifica mecanismos de *descentralização legislativa*, tanto no âmbito interno do Poder Legislativo, como para outros entes, tendentes a dotar a atividade legiferante de maior tecnicidade e aproximação com a própria sociedade:

[...] a descentralização legislativa deriva de delegação ou de competência conferida pelo Constituinte. Desde outro ângulo, a descentralização pode ser (i) interna, quando operada no próprio seio do Legislativo, transferindo tarefas do plenário para outros órgãos internos, como as comissões (ii), ou externa, quando se identifica com a transferência (autorizada pelo Constituinte ou pelo legislador) de

⁴⁹ No mesmo sentido, o artigo 6º, inciso V, do Decreto n. 79.822/77 dispõe competir ao Conselho Federal de Psicologia: “exercer função normativa e baixar atos necessários à execução da legislação reguladora do exercício da profissão”.

tarefa normativa para órgãos ou entes situados na esfera funcional dos demais poderes ou diretamente para a sociedade.⁵⁰

Evidencia-se, assim, um cenário que demonstra, sob o ponto de vista formal, o funcionamento do sistema que congrega (i) previsão constitucional de livre exercício profissional, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer, e (ii) lei ordinária que delega ao Conselho Federal de Psicologia a competência de expedir as resoluções necessárias ao cumprimento das leis em vigor.

A doutrina tem entendido que a própria reserva de lei prevista no artigo 5º, inciso XIII, da Constituição Federal caberia apenas quanto à definição dos requisitos para o exercício das profissões, sem, evidentemente, abarcar toda e qualquer atividade de regulação pelos conselhos profissionais. Assim, uma vez que a competência normativa dos conselhos profissionais – no caso, a expedição de resoluções necessárias à regulação do exercício profissional – tenha expressa previsão em lei, como é o caso do artigo 6º, da Lei nº 5.766/71, estariam satisfeitos os requisitos – constitucionais e legais – exigidos pelo ordenamento jurídico. Este é o entendimento de Daniel Sarmiento:

E há mais. A rigor, a reserva de lei, prevista no art. 5º, XIII, da Constituição, não se aplica a toda a regulação das profissões, mas tão somente à definição dos requisitos subjetivos necessários ao exercício de cada ofício ou profissão. Não fosse assim, seria inconstitucional a própria atribuição de poderes normativos aos conselhos profissionais — não só ao CFP, mas a todos os demais, como OAB, Conselho Federal de Medicina, Conselho Federal de Engenharia e Agronomia etc. Afinal, esses poderes normativos voltam-se exatamente para a disciplina das atividades profissionais. E eles são aceitos no Brasil sem maiores questionamentos — inclusive pela jurisprudência do STF — assim como em praticamente todo o mundo, como visto acima.⁵¹

Daniel Sarmiento vai além, tratando também da reserva legal na perspectiva regulatória:

Portanto, a reserva legal do art. 5º, XIII, não abrange todos os aspectos da regulação profissional, mas tão somente os concernentes

⁵⁰ CLÈVE, Clèmerson Merlin. **Atividade Legislativa do Poder Executivo**. Título I. 2. A produção da lei. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021, p. RB-2.13. Disponível em: <https://proview.thomsonreuters.com/launchapp/title/rt/monografias/253596878/v4/page/RB-2.13%20>. Acesso em 30. nov. 2025.

⁵¹ SARMENTO, Daniel. A constitucionalidade das resoluções do Conselho Federal de Psicologia que vedam a patologização de pessoas por conta de sua orientação sexual, expressão ou identidade de gênero: Aspectos constitucionais e processuais. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 280, v. 3, p. 261-327, 2021. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/85163>. Acesso em: 11. out. 2025.

às pessoas que podem exercer cada ofício. Trata-se do que, no jargão da teoria da regulação, denomina-se de *regulação de entrada*, que está longe de esgotar todos os aspectos e dimensões da regulação de qualquer atividade profissional, econômica ou social.⁵²

Em suma, a competência normativa dos conselhos decorre diretamente da delegação legislativa prevista nas respectivas leis de criação (no caso do CFP, na Lei nº 5.766/71), em perfeita consonância com os dispositivos constitucionais que tratam da matéria (art. 5º, incisos II e XIII). Isto não quer dizer que a liberdade de atuação normativa dos conselhos é ilimitada ou mesmo muitíssimo ampla. Não há qualquer delegação de poderes legislativos, mas sim reconhecimento de competência normativa vinculada aos interesses e necessidades próprias da categoria profissional regulada.

O princípio da legalidade, antes interpretado de forma a vincular a Administração aos estritos termos da lei, tem sido reinterpretado, de modo a possibilitar uma leitura mais consentânea com os demais princípios constitucionais. Conforme já abordado no presente trabalho, o reconhecimento da insuficiência ou mesmo da impossibilidade de a lei (em sentido formal) prever e disciplinar a totalidade das situações e realidades da sociedade – e no que interessa ao presente trabalho, o exercício profissional das categorias reguladas – já indica, há tempos, a necessidade de novas formas de se interpretar os limites da estrita legalidade para o exercício da competência normativa pelas entidades legitimadas, como as agências reguladoras e conselhos profissionais⁵³.

Portanto, compreender a exata dimensão da competência normativa dos conselhos profissionais se torna essencial para se avaliar, inclusive, se referida

⁵² SARMENTO, Daniel. A constitucionalidade das resoluções do Conselho Federal de Psicologia que vedam a patologização de pessoas por conta de sua orientação sexual, expressão ou identidade de gênero: Aspectos constitucionais e processuais. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 280, v. 3, p. 261-327, 2021. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/85163>. Acesso em: 11. out. 2025.

⁵³ Muitos autores defendem a possibilidade de atos normativos serem editados a partir de fundamentos diretos da Constituição Federal, com base na chamada “força normativa da Constituição”. Nessa linha, confira-se o entendimento de Luís Roberto Barroso: “Supera-se, aqui, a ideia restrita de vinculação positiva do administrador à lei, na leitura convencional do princípio da legalidade, pela qual sua atuação estava pautada por aquilo que o legislador determinasse ou autorizasse. O administrador pode e deve atuar tendo por fundamento direto a Constituição e independentemente, em muitos casos, de qualquer manifestação do legislador ordinário. O princípio da legalidade transmuda-se, assim, em princípio da constitucionalidade ou, talvez mais propriamente, em princípio da juridicidade, compreendendo sua subordinação à Constituição e à lei, nessa ordem” (BARROSO, Luís Roberto Barroso. A constitucionalização do direito e suas repercussões no âmbito administrativo. In: ARAGÃO, Alexandre dos Santos; MARQUES, Floriano de Azevedo (coords.). **O Direito Administrativo e seus novos paradigmas**. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 50).

competência está sendo exercida dentro dos limites, expressos ou não, admitidos pelo ordenamento jurídico.

3.4 As relações de sujeição geral e sujeição especial decorrentes dos atos normativos expedidos pelos conselhos profissionais

Conforme já apontado em tópicos anteriores deste trabalho, é a lei de criação de cada conselho profissional que estabelece a competência de expedição de atos normativos necessários à orientação, disciplinamento e fiscalização das respectivas categorias profissionais. Esse recorte é significativo para indicar ao menos duas condições fundamentais para a atividade normativa dos conselhos.

A primeira se refere aos destinatários principais das normas. Com efeito, o alcance da competência de regulação dos conselhos é limitado, em regra, aos profissionais inscritos nos respectivos conselhos. Em outras palavras, no caso das atividades profissionais regulamentadas, apenas aos profissionais inscritos nos respectivos conselhos é permitido o exercício da atividade profissional, de modo que estes, em regra, são os destinatários das normas expedidas pelos conselhos.

É possível que normas editadas pelos conselhos profissionais impactem na esfera de atuação de indivíduos ou empresas que não exerçam diretamente a atividade profissional regulada pelo conselho expedidor da norma em comento, a exemplo de normas que estabeleçam requisitos mínimos de adequação de espaços físicos para a realização de sessões de psicoterapia. Sob essa hipótese, caso um hospital ofereça a seus pacientes sessões de psicoterapia – que apenas podem ser realizadas por psicólogos devidamente inscritos no conselho profissional) –, o local de realização das sessões deverá atender aos critérios definidos pelo Conselho Federal de Psicologia, no sentido de se garantir a privacidade e o respeito à intimidade dos pacientes⁵⁴.

A segunda condição diz respeito ao alcance e limitação das normas e decorre diretamente da primeira condição referida. A competência normativa dos conselhos

⁵⁴ A Resolução CFP nº 17/2022, por exemplo, estabelece parâmetros para práticas psicológicas em contextos de atenção básica, secundária e terciária de saúde, serviços que geralmente são prestados em ambiente hospitalar e, portanto, a norma se dirige não apenas aos profissionais inscritos no Conselho. (BRASIL. Conselho Federal de Psicologia. **Resolução CFP nº 17/2022**. Disponível em: <https://atosoficiais.com.br/cfp/resolucao-do-exercicio-profissional-n-17-2022-dispoe-acerca-de-parametros-para-praticas-psicologicas-em-contextos-de-atencao-basica-secundaria-e-terciaria-de-saude?origin=instituicao&q=17/2022>. Acesso em: 30. nov. 2025).

deve se restringir a definir critérios ou limitações à atuação profissional do agente, sendo vedado que a norma avance sobre aspectos relacionados à vida privada e extraprofissional do agente. Nessa linha, qualquer norma editada pelos conselhos que pretenda regular, limitar ou condicionar ações de indivíduos não inscritos nos respectivos conselhos ou que incida em ações não relacionadas ao exercício profissional extrapola seu âmbito de incidência legítima.

A partir da condição subjetiva do destinatário da norma editada pelos conselhos profissionais – o profissional inscrito ou o hospital que ofereça sessões de psicoterapia a seus pacientes – é que se revelam as relações de “sujeição especial” ou “sujeição geral” (também denominadas “supremacia especial” e “supremacia geral”) de que trata a doutrina. Celso Antônio Bandeira de Mello, valendo-se de exemplos doutrinários da Alemanha, Itália e Espanha, discorre sobre supremacia geral e supremacia especial, reconhecendo “a existência de relações específicas entre o Estado e um círculo de pessoas que nelas se inserem, de maneira a compor situação jurídica muito diversa da que atina à generalidade das pessoas, e que demandam poderes específicos, exercitáveis, dentro de certos limites, pela própria Administração”⁵⁵.

Nesse sentido, Aline Lícia Klein entende que a “diferenciação entre as manifestações de soberania derivaria de uma qualidade especial do administrado, que o colocaria em contato mais direto e imediato com a Administração”⁵⁶. Assim, seria a partir da identificação da condição subjetiva do agente que se definiriam os graus de limitação de direitos – ou no que interessa ao presente trabalho, a regulação de atividades profissionais –, como bem assinalado pela mesma autora:

Ao se analisar a origem da concepção da teoria das diversas modalidades de supremacia estatal, constata-se que um dos seus propósitos foi o de identificação das situações em que os cidadãos poderiam submeter-se a maiores restrições em sua liberdade e propriedade em comparação com as relações de supremacia geral. Nas relações especiais de poder, incidiriam limites diferenciados em relação àqueles decorrentes da lei, aplicáveis à generalidade dos cidadãos.⁵⁷

⁵⁵ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 38. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2025, p. 712.

⁵⁶ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; KLEIN, Aline Lícia; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. **Funções Administrativas do Estado**. v. 4. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022. Disponível em: <https://proview.thomsonreuters.com/launchapp/title/rt/monografias/100964805/v3/page/RB-9.2%20>. Acesso em: 30. out. 2025.

⁵⁷ Ibidem. Acesso em: 30. out. 2025.

Além da identificação do critério subjetivo, as relações de supremacia especial pressupõem, em alguma medida, a insuficiência de uma lei em sentidos formal e material apta a regular todas as situações específicas da referida relação entre os sujeitos nela inseridos, e justamente por isso demandam a elaboração de atos normativos específicos e restritos àquela relação especial. É o que defende Celso Antônio Bandeira de Mello:

É igualmente reconhecível que nas situações referidas, ou em muitas delas, seria impossível, impróprio e inadequado que todas as convenientes disposições a serem expedidas devessem ou mesmo pudessem estar previamente assentadas em lei e unicamente em lei, com exclusão de qualquer outra fonte normativa.⁵⁸⁻⁵⁹

No campo do Direito Administrativo Sancionador, área para a qual os conselhos profissionais atuam de forma amplamente reconhecida, a ideia de sujeição especial fica ainda mais explícita, como pontua Fábio Medina Osório, ao manifestar que “as corporações de Direito Público podem sancionar as condutas daqueles que se encontram em relação de sujeição especial com seus órgãos, vale dizer, os

⁵⁸ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 38. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2025, p. 713.

⁵⁹ O professor Celso Antônio Bandeira de Mello identifica certos condicionantes para o reconhecimento das relações especiais de sujeição (positivos e negativos): “Assim, pode-se entender como indispensável, pelo menos, os seguintes condicionantes positivos de quaisquer destes poderes (sejam restritivos, sejam ampliativos), a saber:

- a) tenham que encontrar seu fundamento último em lei, que, explícita ou implicitamente, confira aos estabelecimentos e órgãos públicos em questão atribuições para expedir ditos regulamentos, os quais consistirão em especificações daqueles comandos;
- b) que os referidos poderes possam exibir seu fundamento imediato naquelas mesmas relações de sujeição especial, tal como, *e.g.*, poderes contratuais encontram fundamento no contrato;
- c) restrinjam suas disposições ao que for instrumentalmente necessário ao cumprimento das finalidades que presidem ditas relações especiais;
- d) mantenham-se rigorosamente afinadas com os princípios da razoabilidade e proporcionalidade, de sorte que a todo excesso se configure como inválido; e,
- e) conservem seu objeto atrelado ao que for relacionado tematicamente e, em geral, tecnicamente com a relação especial que esteja em causa.

Por outro lado, seriam seus condicionantes negativos:

- a) não podem infirmar qualquer direito ou dever, ou seja, não podem contrariar ou restringir direitos, deveres ou obrigações decorrentes de norma (princípio ou regra) de nível constitucional ou legal, nem prevalecer contra a superveniência destes;
- b) não podem extravasar, em relação aos abrangidos pela supremacia especial (por suas repercussões), nada, absolutamente nada, que supere a intimidade daquela específica relação de supremacia especial;
- c) não podem exceder em nada, absolutamente nada, o estritamente necessário para o cumprimento dos fins da relação de supremacia especial em causa;
- d) não podem produzir, por si mesmas, consequências que restrinjam ou elidam interesses de terceiros, ou os coloquem em situação de dever, pois, de tal supremacia, só resultam relações circunscritas à intimidade do vínculo entretido entre a Administração e quem nele se encontre internado. Ressalvam-se, apenas, por óbvio, as decisões cujos efeitos sobre este, por simples consequência lógica irrefragável, repercute na situação de um terceiro” (Ibidem, p. 704).

profissionais que atuam vinculados à observância de determinadas normas jurídicas, éticas e profissionais”⁶⁰.

Verifica-se, portanto, que as normas editadas pelos conselhos profissionais têm como destinatários principais os profissionais inscritos nos mesmos, o que configura, segundo a doutrina, uma relação de sujeição especial entre órgão regulador e agente regulado⁶¹. É esta relação especial que permite, desde que observados os limites estabelecidos em lei, o estabelecimento de regras e eventuais limites ao exercício profissional.

Neste ponto, importa trazer à baila o tema da *discricionariedade técnica* dos órgãos reguladores, tema de fundamental importância para a autorregulação profissional.

3.5 Competência normativa e discricionariedade técnica

Como já observado, uma das características principais do sistema de autorregulação profissional é a expertise dos integrantes da categoria no ramo de atuação em que incidirão as normas regulamentadoras da atividade profissional. Como explica Gustavo Binbenbojm:

[...] a assimetria de informações existente entre reguladores e os agentes regulados tem sido apontada como fator igualmente relevante para o incremento da autorregulação, em detrimento da heterorregulação estatal. Com efeito, em sociedades tecnológicas cada vez mais complexas e diversificadas, não há como o aparato Estado ainda arrogar-se o dom da onisciência.⁶²

Nessa linha, ao se admitir como aspecto positivo que a expertise dos entes regulados milita em favor da autorregulação, parece lógico que se valorize os

⁶⁰ OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito Administrativo Sancionador**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2025, p. RB-2.3. Disponível em: <https://proview.thomsonreuters.com/launchapp/title/rt/monografias/107536121/v10/page/RB-2.3%20>. Acesso em: 20. set. 2025.

⁶¹ “Especialmente em se tratando de atos expedidos por conselhos profissionais, verdadeiras autarquias corporativas, no exercício de competência regulamentar, para além do natural afivelamento ao regime legal e constitucional, existe uma limitação material de ordem finalística, qual seja, o fato de que suas disposições ético-disciplinares constroem, exclusivamente, o comportamento daqueles profissionais que com eles integram relação jurídico-administrativa de sujeição especial.” (ALVIM, Arruda; MELLO, Cecília; RODRIGUES, Daniel Colnago; ALVIM, Thereza (coords.). **Direito Médico**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021, p. RB-12.5. Disponível em: <https://proview.thomsonreuters.com/launchapp/title/rt/monografias/256546371/v1/page/RB-12.5%20>. Acesso em: 22. nov. 2025.

⁶² BINENBOJM, Gustavo. **Poder de polícia, ordenação, regulação**: transformações político-jurídicas, econômicas e institucionais do direito administrativo ordenador. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020, p. 323.

fundamentos utilizados pelos conselhos profissionais para a elaboração de seus atos regulamentadores e normativos, de onde decorre a ideia de “discricionariedade técnica” dos agentes reguladores que, para Flávio José Roman, se refere ao:

[...] dever da Administração ou daquele que exerce função administrativa de ponderar, segundo os cânones técnicos e científicos pertinentes, mediante determinado procedimento e em determinado prazo, para, em seguida, indicar qual é o comportamento, de pelo menos dois admitidos pelas normas incidentes no caso concreto, que melhor atende finalidade da lei, que lhe atribuiu dita competência, submetido a controle judicial e extrajudicial.⁶³

A definição dos limites de atuação dos conselhos configura-se como um tema complexo, posto que não se encontram nas leis de criação dos conselhos os temas e o alcance possível dos atos normativos a serem editados pelos conselhos profissionais. Assim, se por um lado se deva deferência à expertise dos próprios profissionais conhecedores da área de atuação⁶⁴, de outro, é necessário avaliar, sob a égide do princípio da razoabilidade, se o ato normativo expedido pelo conselho profissional respeita o limite da competência normativa prevista em lei.

Conforme Fernanda Fontenelle Grillo, o fato de as leis de criação dos conselhos profissionais preverem expressamente sua competência normativa é resultado do reconhecimento, pelo Estado, do acúmulo de experiência técnica e regulatória destes entes:

Dessa maneira, a atribuição normativa delegada aos conselhos de fiscalização profissional é bastante salutar, uma vez que tais entidades são compostas por profissionais da área de atuação do conselho, o que lhes confere o conhecimento técnico necessário para definir a respeito de matérias de alta complexidade técnica, sendo certo

⁶³ ROMAN, Flávio José. Discricionariedade técnica. In: CAMPILONGO, Celso Fernandes; GONZAGA, Alvaro de Azevedo; FREIRE, André Luiz Freire (coords.). Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Tomo: **Direito Administrativo e Constitucional**. Vidal Serrano Nunes Jr., Maurício Zockun, Carolina Zancaner Zockun, André Luiz Freire (coords. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/148/edicao-1/discricionariedade-tecnica>. Acesso em: 22 nov. 2025.

⁶⁴ Nesse sentido já decidiu o Supremo Tribunal Federal: “[...] 9. Definidos na legislação de regência as políticas a serem perseguidas, os objetivos a serem implementados e os objetos de tutela, ainda que ausente pronunciamento direto, preciso e não ambíguo do legislador sobre as medidas específicas a adotar, não cabe ao Poder Judiciário, no exercício do controle jurisdicional da exegese conferida por uma Agência ao seu próprio estatuto legal, simplesmente substituí-la pela sua própria interpretação da lei. Deferência da jurisdição constitucional à interpretação empreendida pelo ente administrativo acerca do diploma definidor das suas próprias competências e atribuições, desde que a solução a que chegou a agência seja devidamente fundamentada e tenha lastro em uma interpretação da lei razoável e compatível com a Constituição. Aplicação da doutrina da deferência administrativa (Chevron U.S.A. v. Natural Res. Def. Council)” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 4874. Rel. Min. Rosa Weber, Tribunal Pleno, j. 01 fev. 2018, Processo Eletrônico DJe-019, divulg. 31 jan. 2019, publ. 01 fev. 2019).

conceber que os atos normativos expedidos com o fito de regular tal atuação atendem ao objetivo fixado genericamente na lei de coibir o exercício ilegal da profissão, de modo que sua previsão não representa ofensa ao princípio da legalidade.⁶⁵

Vale anotar que a doutrina se debruça há tempos sobre este tema. Em sua obra clássica “Discrecionariade e Controle Jurisdicional”, Celso Antônio Bandeira de Mello, detendo-se sobre a relação entre conceitos fluidos (ou indeterminados) da norma, poder discricionário e sua conformação ao princípio da razoabilidade, afirma ser “impossível contestar a possibilidade de conviverem intelecções diferentes, sem que, por isto, uma delas tenha de ser havida como incorreta, desde que quaisquer delas sejam igualmente razoáveis”⁶⁶.

Em artigo publicado em coautoria com o Professor Pedro Paulo Gastalho de Bicalho⁶⁷, e em consonância com o conceito de “discrecionariade técnica” dos agentes reguladores, o autor desta dissertação já teve a oportunidade de tratar do tema aqui analisado:

Se por um lado temos a reafirmação do poder normativo dos conselhos profissionais, a avaliação quanto à extrapolação ou não de tal poder apenas pode se dar na análise de casos concretos. Em outras palavras, ainda que o poder normativo seja majoritariamente aceito pela doutrina e jurisprudência (adequação formal do ato normativo), as resoluções expedidas não devem ultrapassar os limites de competência dos conselhos profissionais (aspecto material do ato normativo).

No mesmo artigo, sustentou-se que o controle jurisdicional dos atos normativos expedidos pelos conselhos deve reconhecer a especial expertise dos entes reguladores, especialmente ao se efetivar a ponderação entre os elementos técnicos da norma decorrentes da própria experiência regulatória dos conselhos e os requisitos extraídos do Direito:

Outro aspecto a ser considerado é a necessária ponderação entre os requisitos formais do ato normativo (orientados pelo Direito) e o conteúdo elaborado pelos conselhos profissionais em seu campo de atuação. É a deontologia própria das profissões que deve ser

⁶⁵ GRILLO, Fernanda Fontenelle. **Conselhos de fiscalização profissional brasileiros**: desvendando a natureza jurídica das entidades de fiscalização profissional no contexto da Administração Pública contemporânea. São Paulo: Dialética, 2024, p. 159.

⁶⁶ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Discrecionariade e controle jurisdicional**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 23.

⁶⁷ BICALHO, P. P. G. de; FÁRIA, R. B. Resoluções do Conselho Federal de Psicologia: Fundamentos de regulamentação da profissão no Brasil. **Psicologia: Ciência e Profissão**, Brasília, v. 44, n. spe1, p. 1-11. <https://doi.org/10.1590/1982-4704004287298>.

preservada e orientada pelos conselhos profissionais e, nessa medida (por regra), ela não deve submissão a outras áreas do conhecimento. Admitir o contrário abre margem para que a autonomia dos conselhos profissionais, entes autorreguladores de suas respectivas categorias, seja mitigada ou até mesmo desconsiderada.⁶⁸

Sem dúvida, os atos normativos expedidos pelos conselhos profissionais estão sujeitos à apreciação judicial. O que se reforça é que atos expedidos pelos conselhos no âmbito da deontologia própria da categoria profissional impõem aos órgãos de controle um elevado ônus argumentativo para sua invalidação⁶⁹. Isto decorre, como visto anteriormente, da expertise e discricionariedade técnica próprias dos entes autorreguladores.

Além do entendimento doutrinário sobre o tema, é necessário analisar a jurisprudência do STF no tocante à questão. Com efeito, já tivemos oportunidade de apresentar, no que se refere à discussão acerca da natureza jurídica dos conselhos profissionais, como as eventuais alterações de entendimento pelo STF impactam sobremaneira a aplicação do Direito nos casos concretos⁷⁰⁻⁷¹, como se verá no tópico seguinte.

3.6 O entendimento do Supremo Tribunal Federal sobre o tema

Como exposto, com a criação dos conselhos profissionais no Brasil a partir da década de 1930, o modelo de regulação das profissões regulamentadas passou a ser a autorregulação profissional. Este modelo preconiza que após o reconhecimento

⁶⁸ BICALHO, P. P. G. de; FARIA, R. B. Resoluções do Conselho Federal de Psicologia: Fundamentos de regulamentação da profissão no Brasil. **Psicologia: Ciência e Profissão**, Brasília, v. 44, n. spe1, p. 1-11. <https://doi.org/10.1590/1982-4704004287298>.

⁶⁹ Vale destacar o entendimento de Celso Antônio Bandeira de Mello sobre o controle jurisdicional de atos administrativos nos casos de conceitos indeterminados: “Induvidosamente, havendo litígio sobre a correta subsunção do caso concreto a um suposto legal descrito mediante conceito indeterminado, caberá ao Judiciário conferir se a Administração, ao aplicar a regra, *se manteve no campo significativo de sua aplicação ou se o desconheceu*. Verificado, entretanto, que a Administração se firmou em uma inteligência perfeitamente cabível, ou seja, comportada pelo conceito ante o caso concreto – *ainda que outra também pudesse sê-lo* – desassistirá ao Judiciário assumir est’outra, substituindo o juízo administrativo pelo próprio. É que aí haveria um contraste de inteligências, igualmente possíveis. Ora, *se a inteligência administrativa não contrariava o direito* – este é o pressuposto do tópico *sub examine* – faleceria título jurídico ao órgão controlador de legitimidade para rever o ato, conforme dantes se disse. (BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Discricionariedade e controle jurisdicional**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 24).

⁷⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 938837, Relator Edson Fachin, Relator p/ Acórdão Marco Aurélio, Tribunal Pleno, j. 19 abr. 2017, DJe-216, publ. 25 set. 2017. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur374150/false>. Acesso em: 11 out. 2025.

⁷¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADC 36. Rel. Min. Cármen Lúcia; Relator p/ Acórdão Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, j. 08 set. 2020, DJe 272, publ. 16- nov. 2020. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur436314/false>. Acesso em: 11 out. 2025.

oficial de determinada profissão e a definição de requisitos para sua habilitação profissional, os conselhos profissionais respectivos, criados por lei específica, passam a deter a competência normativa necessária para orientar, disciplinar e fiscalizar o exercício da profissão.

Verificou-se nos tópicos anteriores que a divergência de entendimento quanto à (i) natureza jurídica dos conselhos profissionais, (ii) à existência ou não de competência normativa e (iii) aos eventuais limites para o exercício da competência normativa pelos conselhos profissionais desvelam a complexidade do tema e indicam a necessidade de um estudo mais aprofundado sobre a questão.

Em relação à competência normativa dos conselhos profissionais, há julgados do STF que reconhecem a legitimidade dos conselhos para, a partir do estabelecimento de competência normativa em suas leis de criação, editarem resoluções e outros atos infralegais para a regulação das atividades profissionais de suas respectivas categorias.

O voto proferido pelo Ministro Edson Fachin no RE 938.837⁷², assim elucida:

Com efeito, os conselhos de fiscalização profissional possuem duas atribuições essencialmente distintas. A primeira é a proteção dos profissionais a eles vinculados. Nesta via, atuam como uma espécie de organização da sociedade civil, objetivando a defesa dos interesses corporativos. A segunda atribuição lhes foi destinada pelo Estado, mediante a delegação da regulação oficial da profissão em benefício do interesse público. Nesta seara, atua com poderes de regulamentação, de execução, de sanção e de disciplina; habilitam pessoas para o exercício profissional, editam regulamentos sobre a prática profissional, aplicam sanções disciplinares, entre outras. É o poder de polícia conferido a estes organismos pelo Estado.⁷³

No mesmo sentido, de modo a reconhecer a competência normativa dos conselhos, pronuncia o voto do Ministro Luiz Fux na ADI 3428⁷⁴ :

Os conselhos de fiscalização profissional selecionam os profissionais que podem ou não desempenhar determinadas profissões, fiscalizam a atuação desses profissionais e aplicam sanções que incluem mesmo a proibição do exercício profissional. Ao desempenhar tais atribuições, os conselhos profissionais exercem poder de polícia, por meio de ato

⁷² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 938837, Relator Edson Fachin, Relator p/ Acórdão Marco Aurélio, Tribunal Pleno, j. 19 abr. 2017, DJe-216, publ. 25 set. 2017. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur374150/false>. Acesso em: 11 out. 2025.

⁷³ Ibidem. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur374150/false>. Acesso em: 11 out. 2025.

⁷⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 3428, Relator Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, j. 01 mar. 2023, publ. 24 abr. 2023. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur477874/false>. Acesso em: 22 out. 2025.

administrativo negocial, normativo ou punitivo, uma vez que limitam a liberdade de outros indivíduos e a fruição de seus direitos.⁷⁵

Os excertos dos votos acima transcritos permitem afirmar que a jurisprudência do STF, assim como grande parte da doutrina, reconhece a competência normativa dos conselhos profissionais. Na linha da fundamentação do voto do Ministro Edson Fachin no RE 938.837, a competência para a edição de atos normativos e regulamentos pelos conselhos profissionais decorre do exercício do poder de polícia conferido pelo Estado aos autorreguladores das profissões regulamentadas.

Além disso, ainda que não se possa atribuir absoluta equivalência entre a competência normativa dos conselhos profissionais e das agências reguladoras, colhe-se da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal alguns exemplos que contribuem para a compreensão do tema. Em julgamento paradigmático em que reconhece a competência normativa da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), a Suprema Corte faz importante distinção entre a *função normativa* das agências reguladoras e a *função regulamentadora* da Administração, como se depreende do seguinte trecho da ementa do acórdão:

[...]

2. A função normativa das agências reguladoras não se confunde com a função regulamentadora da Administração (art. 84, IV, da Lei Maior), tampouco com a figura do regulamento autônomo (arts. 84, VI, 103-B, § 4º, I, e 237 da CF).

3. A competência para editar atos normativos visando à organização e à fiscalização das atividades reguladas insere-se no poder geral de polícia da Administração sanitária. Qualifica-se, a competência normativa da ANVISA, pela edição, no exercício da regulação setorial sanitária, de atos: (i) gerais e abstratos, (ii) de caráter técnico, (iii) necessários à implementação da política nacional de vigilância sanitária e (iv) subordinados à observância dos parâmetros fixados na ordem constitucional e na legislação setorial.⁷⁶

Do trecho acima se extrai que a competência normativa prevista na lei de criação da ANVISA (Lei nº 9.782/99), a exemplo do que ocorre conforme as leis dos conselhos profissionais (e no caso do CFP, conforme a Lei nº 5.766/71), não se limita à mera regulamentação restrita e vinculada a um comando previsto na lei, como

⁷⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 3428, Relator Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, j. 01 mar. 2023, publ. 24 abr. 2023. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur477874/false>. Acesso em: 22 out. 2025.

⁷⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 4874. Relatora Min. Rosa Weber, Tribunal Pleno, j. 01 fev. 2018, publ. 01 fev. 2019. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur397310/false>. Acesso em: 11 out 2025.

acontece nos casos de decretos regulamentadores previstos no artigo 84, inciso IV, da CF. Há, na verdade, a possibilidade de se editar atos normativos (resoluções) que expressem entendimentos e comandos técnicos dirigidos ao setor econômico regulado (no caso das agências reguladoras) ou aos profissionais da respectiva categoria (no caso dos conselhos profissionais), mesmo sem uma previsão expressa, específica ou minudente na Lei.

Esta afirmação não se presta a negar vigência ao princípio da legalidade, mas serve para reforçar o entendimento de que a competência normativa conferida aos conselhos profissionais se equipara àquela atribuída pela Lei às agências reguladoras, orientada pela discricionariedade técnica, e possibilita uma margem de atuação normativa mais ampla e abrangente em comparação com atos meramente regulamentadores (como os decretos, por exemplo)⁷⁷.

Também é possível afirmar que, reconhecendo-se a competência normativa dos conselhos profissionais, reconhece-se igualmente que as resoluções expedidas possuem os atributos próprios de ato normativo, quais sejam: generalidade, abstração e imperatividade (evidentemente com alcance limitado aos agentes da relação jurídica regulada pelo conselho profissional competente, ou seja, para todos aqueles alcançados pelas relações de sujeição geral ou especial, conforme já abordado no presente trabalho)⁷⁸.

O fato de as resoluções dos conselhos profissionais serem objeto de ações diretas de inconstitucionalidade no âmbito do Supremo Tribunal Federal, nos termos

⁷⁷ “A competência específica da ANVISA para regulamentar os produtos que envolvam risco à saúde (art. 8º, § 1º, X, da Lei nº 9.782/1999) necessariamente inclui a competência para definir, por meio de critérios técnicos e de segurança, os ingredientes que podem e não podem ser usados na fabricação de tais produtos. Daí o suporte legal à RDC nº 14/2012, no que proíbe a adição, nos produtos fumígenos derivados do tabaco, de compostos ou substâncias destinados a aumentar a sua atratividade. De matiz eminentemente técnica, a disciplina da forma de apresentação (composição, características etc.) de produto destinado ao consumo, não traduz restrição sobre a sua natureza.” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 4874. Relatora Min. Rosa Weber, Tribunal Pleno, j. 01 fev. 2018, publ. 01 fev. 2019. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur397310/false>. Acesso em: 11 out. 2025).

⁷⁸ Assim decidiu o Supremo Tribunal Federal: “AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. INC. II DO ART. 16, § 2º DO ART. 32, INCS. II E IV DO ART. 46 E § 6º DO ART. 48 DO ANEXO DA RESOLUÇÃO N. 560/2017, DO CONSELHO FEDERAL DE ENFERMAGEM. INTERDITO DO EXERCÍCIO PROFISSIONAL. INADIMPLÊNCIA DE PAGAMENTO DE ANUIDADE. NATUREZA JURÍDICA DE TRIBUTO. CONTRIBUIÇÃO DE INTERESSE DE CATEGORIA PROFISSIONAL. SANÇÃO POLÍTICA EM MATÉRIA TRIBUTÁRIA. PRECEDENTES. AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE. [...] 2. É cabível a ação direta de inconstitucionalidade para o exame de atos normativos infralegais quando o conteúdo impugnado apresentar incompatibilidade direta com a Constituição da República e sejam dotados de generalidade e abstração. Precedentes. (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 7423, Relatora Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, j. 19 dez. 2023, Processo Eletrônico DJe-s/n, divulg. 08 jan. 2024, publ. 09 jan. 2024).

do artigo 102, inciso I, alínea “a”, da Constituição Federal reforça este entendimento. Nos termos deste dispositivo normativo:

Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:
[...]
a) a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual e a ação declaratória de constitucionalidade de lei ou ato normativo federal; [...]

Assim, entende-se que a competência normativa dos conselhos profissionais tem sido amplamente reconhecida pela doutrina e pela jurisprudência do STF. Entretanto, como indicado no presente trabalho, dada a impossibilidade de a lei preestabelecer limites expressos e objetivos para o exercício da competência normativa pelos conselhos profissionais, a análise quanto à juridicidade do ato normativo deverá ser realizada pelos órgãos competentes, de modo semelhante ao que acontece no processo legislativo ordinário (art. 59, CF), conforme abordado a seguir.

4 O CONTROLE DE JURIDICIDADE DAS RESOLUÇÕES DOS CONSELHOS PROFISSIONAIS

A compreensão do exercício da competência normativa pelos conselhos profissionais tem acompanhado a evolução dos debates acerca de sua natureza jurídica, do exercício do poder de polícia, e do regime aplicável à contratação de seus empregados.

Conforme exposto nos capítulos anteriores, ao menos até o início dos anos 2000, predominava na doutrina e na jurisprudência o entendimento que atribuía natureza jurídica autárquica aos conselhos profissionais, inclusive como forma de legitimação para o exercício do poder de polícia. A rigor, o debate relativo aos conselhos profissionais ficava restrito a estes temas.

Conforme já indicado no presente trabalho, a temática dos conselhos profissionais não foi objeto de grandes modificações decorrentes de alterações legislativas. Bem ao contrário, a maior parte das leis de criação de conselhos profissionais é anterior à Constituição Federal de 1988, o que denota certa estabilidade legislativa sobre o assunto. Os novos olhares e interpretações do tema decorrem da atividade doutrinária e da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

Conforme analisado no capítulo 3, o reconhecimento da competência normativa dos conselhos profissionais está pacificado pela jurisprudência atual do Supremo Tribunal Federal. Entretanto, admitida a insuficiência de densidade normativa das leis de criação dos conselhos em matéria de regulação, a impor a necessidade dos conselhos, a partir de seus atos normativos, preencherem o espaço dedicado ao disciplinamento e regulação do exercício profissional, o debate se encaminha para a seguinte questão: quais as formas de aferição e controle de juridicidade de atos normativos expedidos pelos conselhos profissionais?

4.1 Controle preventivo de juridicidade

Assim como acontece no processo legislativo ordinário (art. 59, CF)⁷⁹⁻⁸⁰, o processo de elaboração de um ato normativo demanda a observação de requisitos prévios pelo órgão competente (no caso, os conselhos profissionais), de modo a garantir sua higidez técnico-jurídica. Como ocorre antes da publicação do ato normativo, trata-se de controle preventivo de juridicidade.

Os princípios norteadores da atividade administrativa, especialmente legalidade e motivação, devem ser observados pelos conselhos profissionais no processo de elaboração de atos normativos. Ainda que não haja disposição legal específica, entende-se prudente e juridicamente razoável que o ato normativo seja constituído a partir da conjugação de elementos técnicos, deontológicos e jurídicos, de modo a ingressar no ordenamento jurídico de forma robusta e hígida.

Como já abordado no presente trabalho, grande parte da deferência atribuída aos conselhos profissionais no processo de elaboração de atos normativos se deve à expertise técnica própria dos entes autorreguladores. Assim, o momento propício para a demonstração da *discricionariedade técnica* é, justamente, a motivação dos critérios técnicos que ensejaram a edição do ato normativo pelo conselho profissional. Enquanto uma robusta exposição de motivos atende à obrigatoriedade de motivação dos atos da Administração, serve também para explicitar o acúmulo técnico do conselho profissional em relação ao tema objeto do ato normativo.

Geralmente o controle preventivo é efetivado pelas assessorias jurídicas dos conselhos profissionais, que emitem pareceres com a análise acerca do

⁷⁹ “Nesse sentido, o art. 58, CF, autoriza o Congresso Nacional e suas Casas (Câmara dos Deputados e Senado Federal) a criar comissões permanentes e temporárias, dentre as quais destacamos a chamada Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, presente em ambas as Casas (art. 72, III, Regimento Interno do Senado Federal – RISF e art. 32, IV, Regimento Interno da Câmara dos Deputados – RICD), responsável por, entre outros, emitir pareceres acerca da (in)constitucionalidade de proposições legislativas e cujo juízo de inconstitucionalidade da proposição leva à sua rejeição (art. 101, § 1º, Regimento Interno do Senado Federal – RISF e art. 54, I, Regimento Interno da Câmara dos Deputados – RICD); ou seja, trata-se de parecer terminativo” (ABBOUD, Georges. **Processo Constitucional Brasileiro**. 3. Democracia e jurisdição constitucional. 3.15. Teoria geral do controle de constitucionalidade. 3.15.1. Objeto e natureza jurídica dos meios de controle de constitucionalidade. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2025, p. RB-4.31. Disponível em: <https://proview.thomsonreuters.com/launchapp/title/rt/monografias/111488027/v6/page/RB-4.31%20>. Acesso em: 30. nov. 2025).

⁸⁰ Para o estudo sobre o controle preventivo de constitucionalidade do processo legislativo ordinário e sua relação com as decisões do Supremo Tribunal Federal, cf. SAMPAIO, Bruno Ávila da Mata. **Controle preventivo de constitucionalidade e decisões do Supremo Tribunal Federal**: relação entre efetividade do controle realizado pelo poder legislativo e decisões em sede de controle abstrato de constitucionalidade. 1. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2025.

preenchimento ou não dos requisitos reputados como obrigatórios para a edição do ato normativo. Em regra, a análise demanda a verificação da adequação formal do mérito do ato normativo às competências dispostas na lei de criação do respectivo conselho profissional, bem como a verificação de eventual disciplinamento de matérias estranhas ao exercício profissional propriamente dito, ou que eventualmente ultrapassem os critérios de razoabilidade e proporcionalidade.

Preenchidos os requisitos prévios acima assinalados, o conselho profissional, por seu órgão competente, geralmente através de sua presidência, aprova a edição da resolução e encaminha sua publicação pelos meios oficiais de comunicação.

4.2 Controle repressivo de juridicidade

Após o ingresso do ato normativo no ordenamento jurídico, ocorre o controle repressivo de juridicidade como mecanismo de manutenção de integridade do ordenamento jurídico. A doutrina não costuma divergir ao conceituar este tipo de controle. Para George Salomão Leite⁸¹, “o controle de constitucionalidade repressivo é aquele realizado com o intuito de afastar um ato normativo do ordenamento jurídico por afronta ao Texto Constitucional”.

No presente estudo já se demonstrou que a discordância quanto à juridicidade dos atos normativos expedidos pelos conselhos profissionais tem sido objeto de diversas ações judiciais⁸². Entretanto, ainda que se atribua certa predominância do controle repressivo ao Poder Judiciário (por força do disposto no artigo 5º, inciso XXXV, da CF), Leite assinala que este tipo de controle também pode ser exercido pelo Legislativo:

Apesar da predominante atuação do Poder Judiciário em sede de controle repressivo, tal não obsta que os demais poderes possam exercer tal atividade fiscalizatória.

A Constituição Federal, em seu artigo 49, V, atribui competência exclusiva ao Congresso Nacional para “sustar os atos normativos do

⁸¹ LEITE, George Salomão. **Jurisdição Constitucional**. Capítulo III. Pressupostos de existência e classificação do controle de constitucionalidade. 3. Classificação do controle de constitucionalidade. 3.1. Quanto ao momento da fiscalização. São Paulo, Revista dos Tribunais, 2022, p. RB-3.3. Disponível em: <https://proview.thomsonreuters.com/launchapp/title/rt/monografias/288767472/v1/page/RB-3.3%20>. Acesso em: 30. nov. 2025.

⁸² FERREIRA, André Bastos; SOUZA, Fernanda Mascarenhas de; ROMÃO, Ana Luiza Pereira Agudo; CICCHI, Rafael Batistel. Judicialização dos conflitos de regulação de profissões de saúde no Brasil. In: AITH, Fernando; BALBINOT, Rachele; VENUTRA, Deisy; DALLARI, Suely Gandolfi (orgs.). **Regulação de profissões de saúde no Brasil e em perspectiva comparada**. 1. ed. São Paulo: Centro de Estudos e Pesquisas de Direito Sanitário (CEPEDISA), 2020.

Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa”. Ora, na medida em que o Poder Executivo ultrapassa sua competência regulamentar, restringindo direitos ou impondo deveres, vai de encontro ao princípio constitucional da legalidade, incorrendo, portanto, em inconstitucionalidade. Em tal hipótese, a Constituição Federal autoriza ao Congresso Nacional sustar referidos atos emanados do Poder Executivo.⁸³

Assim, seja o controle repressivo exercido pelo Poder Judiciário ou pelo Poder Legislativo, o que se busca é a manutenção da integridade do ordenamento jurídico mediante a eventual retirada de atos normativos que desatendam aos requisitos conformadores de juridicidade.

4.3 Principais parâmetros para análise de juridicidade de atos normativos expedidos pelos conselhos profissionais

Conforme analisado no presente trabalho, a competência normativa dos conselhos profissionais decorre de previsão específica em suas leis de criação e, para se estabelecer critérios para definição de seus limites, é necessário que se analise cada caso concreto.

Entretanto, dada a generalidade dos dispositivos legais que conferem competência normativa aos conselhos, aliada à já referida impossibilidade de a Lei minudenciar todas as possíveis situações relacionadas ao exercício profissional, o estabelecimento de alguns critérios interpretativos se mostra essencial para viabilizar o controle de juridicidade dos atos normativos expedidos pelos conselhos profissionais.

A partir dos elementos reunidos no presente trabalho, é possível indicar os seguintes parâmetros para avaliação quanto à juridicidade dos atos normativos:

- a) A lei de criação do conselho profissional deve prever expressamente a competência normativa: conforme amplamente tratado no estudo, para que se possa falar em competência normativa é necessário que a lei de criação do conselho profissional possua dispositivo expresso neste sentido. A competência normativa não decorre diretamente do texto constitucional,

⁸³ LEITE, George Salomão. **Jurisdição Constitucional**. Capítulo III. Pressupostos de existência e classificação do controle de constitucionalidade. 3. Classificação do controle de constitucionalidade. 3.1. Quanto ao momento da fiscalização. São Paulo, Revista dos Tribunais, 2022, p. RB-3.3. Disponível em: <https://proview.thomsonreuters.com/launchapp/title/rt/monografias/288767472/v1/page/RB-3.3%20>. Acesso em: 30. nov. 2025.

razão pela qual sua legitimidade provém da Lei (*ex lege*). Eventual competência estatuída em regimentos internos ou atos infralegais, por exemplo, não está apta a autorizar que uma entidade não integrante da Administração produza atos normativos dotados de generalidade, abstração e imperatividade, nos termos tratados no presente trabalho;

- b) A matéria regulada deve se ater exclusivamente ao exercício profissional, nos parâmetros previstos na respectiva lei de criação do conselho: os conselhos profissionais possuem competência normativa para regular o *exercício profissional* da respectiva categoria. Isto quer dizer que eventuais práticas realizadas pelo cidadão que não se relacionem com as atividades profissionais não devem ser objeto de regulamentação ou controle pelo conselho profissional. Em outras palavras: atos da vida privada do profissional estão, em regra, indenes ao controle e regulamentação pelo conselho profissional;
- c) O ato normativo deve observar os limites e parâmetros previstos na lei de criação do conselho profissional: as matérias a serem reguladas pelos conselhos, em regra, devem observar os parâmetros estabelecidos pela respectiva lei de criação. Em matéria sancionadora, por exemplo, os tipos de sanção e sua gradação estão previstos em lei, de forma que não pode o ato normativo criar tipos de sanção em desacordo com o já previsto na legislação a que deve obediência;
- d) O tema regulado pelo ato normativo deve se restringir ao âmbito de atuação profissional da respectiva categoria: ao expedir seus atos normativos, não podem os conselhos profissionais incidir em atividades profissionais de outras categorias profissionais, o que caracterizaria indevida extrapolação material de suas competências. Não cabe ao Conselho Federal de Medicina, por exemplo, definir em seus atos normativos as funções a serem exercidas por outros profissionais de saúde no âmbito hospitalar;
- e) Eventuais pontos de intersecção entre o exercício profissional e outras atividades de cunho técnico devem ser reguladas com exatidão: determinadas atividades profissionais exigem formação técnica e acadêmica específicas sem, necessariamente, ensejar a obrigatoriedade de inscrição em conselho profissional e, por via de consequência, sujeitar o cidadão à regulamentação profissional. Por exemplo, o profissional

devidamente inscrito no conselho, quando atua em atividade não privativa da respectiva categoria profissional, não se sujeita às normas do conselho profissional. É o que ocorre com as atividades de docência: o advogado regularmente inscrito na OAB ou o profissional formado em Direito não inscrito na OAB podem perfeitamente ministrar aulas em cursos superiores de Direito, sem se submeterem aos atos normativos da OAB. Isto porque, neste caso, a atividade docente não se sujeita ou se assemelha às atividades profissionais privativas dos advogados, razão pela qual as normas da OAB não podem alcançar os profissionais docentes⁸⁴;

- f) Os atos normativos devem ser elaborados a partir de elementos que evidenciem o caráter técnico e deontológico da norma: a competência normativa dos entes autorreguladores, para além de uma escolha legítima do Estado, se apoia, também, na expertise técnica destes entes. Ao se delegar competência normativa reguladora aos conselhos profissionais, privilegia-se sua *discricionariedade técnica*, de modo que a legitimidade das escolhas feitas e materializadas em atos normativos (as resoluções), sua razoabilidade e proporcionalidade serão aferidas a partir dos fundamentos e motivos que sustentam o ato normativo. Dessa forma, a elaboração dos atos normativos deve ser precedida de atos de motivação que possibilitem, principalmente aos agentes externos de controle, a análise quanto à existência ou não de vetores indicativos de razoabilidade, proporcionalidade e discricção técnica.

Os parâmetros para a verificação de juridicidade de atos normativos são muito relevantes tanto para o momento de elaboração de tais normas (atos preparatórios e controle preventivo), como na análise posterior, pelos Poderes Judiciário e Legislativo (controle repressivo). Isto porque, como já indicado no presente trabalho, a previsão genérica de competências, como ocorre na maioria das leis de criação dos conselhos

⁸⁴ O Supremo Tribunal Federal, em decisão recente, pronunciou: “Embora visando à regulamentação da responsabilidade técnica e ética dos profissionais da medicina – especificamente dos coordenadores de cursos de graduação em medicina –, o Conselho Federal de Medicina exorbitou os limites de sua competência normativa, interferindo em matérias pertinentes à organização do ensino superior (CF, art. 22, XXIV) e à autonomia didático-científica das universidades (CF, art. 207). IV – Dispositivo 5. Medida liminar parcialmente deferida. Decisão referendada” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 7864 MC-Ref, Relator Min. Flávio Dino, Tribunal Pleno, j. 13 out. 2025, processo eletrônico DJe-s/n, divulg. 21 out. 2025, publ. 22 out. 2025).

profissionais, impõe aos conselhos profissionais a tarefa de preencher semanticamente, a partir de sua discricionariedade técnica, os vácuos normativos existentes.

Portanto, o que se busca com a verificação de juridicidade dos atos normativos é sua conformação ao ordenamento jurídico, orientada pelos princípios e dispositivos constitucionais, bem como pelos parâmetros e limites legais.

Importante ressaltar, ainda, que no sistema constitucional brasileiro, em que o Supremo Tribunal Federal possui a competência para reconhecer a constitucionalidade ou inconstitucionalidade dos atos normativos federais (artigo 102, inciso I, alínea “a”, da CF), a observância de sua jurisprudência é imperativa para a compreensão dos critérios e parâmetros utilizados pela Corte Suprema nos processos de controle concentrado de constitucionalidade, a exemplo da análise das resoluções do Conselho Federal de Psicologia, conforme será abordado no capítulo seguinte.

5 ANÁLISE DA JURISPRUDÊNCIA DO STF ACERCA DAS RESOLUÇÕES DO CONSELHO FEDERAL DE PSICOLOGIA

Este capítulo apresenta um estudo de caso baseado em ação de controle concentrado de constitucionalidade proposta em face da Resolução CFP nº 02/2003, do Conselho Federal de Psicologia.

A escolha de analisar a jurisprudência do STF se justifica em razão do controle de constitucionalidade concentrado, no caso das resoluções expedidas pelos conselhos profissionais, ser de competência exclusiva do STF. Com efeito, tratando-se de conselhos federais, com definição de competência nas respectivas leis federais de criação, parece mais interessante analisar os processos com efeitos *erga omnes*, afastando-se, portanto, a possibilidade de análise de decisões extraídas de processos no âmbito do controle difuso de constitucionalidade.

5.1 ADI 3481

A ação foi proposta no ano de 2005 pelo Procurador-Geral da República, visando a declaração de inconstitucionalidade do artigo 18, inciso III, §§ 1º e 2º, da Resolução CFP nº 02/2003⁸⁵. Esta resolução regulamentava o uso, a elaboração e a comercialização de testes psicológicos, sendo que os dispositivos impugnados apresentavam a seguinte redação:

Art. 18 - Todos os testes psicológicos estão sujeitos ao disposto nesta Resolução e deverão:

[...]

III - ter sua comercialização e seu uso restrito a psicólogos regularmente inscritos em Conselho Regional de Psicologia.

§ 1º - Os manuais de testes psicológicos devem conter a informação, com destaque, que sua comercialização e seu uso são restritos a psicólogos regularmente inscritos em Conselho Regional de Psicologia, citando como fundamento jurídico o § 1º do Art. 13 da Lei no 4.119/62 e esta Resolução.

§ 2º - Na comercialização de testes psicológicos, as editoras, por meio de seus responsáveis técnicos, manterão procedimento de controle onde conste o nome do psicólogo que os adquiriu, o seu número de inscrição no CRP e o(s) número(s) de série dos testes adquiridos.

⁸⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 3481. Relator Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, j. 08 mar. 2021, publ. 06 abr. 2021. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur/443387/false>. Acesso em: 30 nov. 2025.

Para o Procurador Geral da República, não constaria das normas instituidoras do Conselho Federal e dos Conselhos Regionais de Psicologia competência para restringirem a comercialização e o uso de manuais de testes psicológicos. Além disso, a restrição de direitos imposta pela norma do CFP representaria ofensa aos princípios constitucionais concernentes à liberdade de manifestação do pensamento, à liberdade de expressão de atividade intelectual, artística e de comunicação, independentemente de censura ou licença, e à liberdade de acesso de todos à informação (art. 5º, IV, IX e XIV, da CF).

Nas palavras do Procurador Geral da República:

[...] o Estado brasileiro [...] tem o dever de coibir qualquer restrição à comunicação e cooperação entre os indivíduos, a qual só é plenamente realizada a partir do momento em que há uma troca plena da criação intelectual. Inadmissível, portanto, restrição de qualquer espécie ao acesso a obras de cunho científico-filosófico, como são os manuais de testes psicológicos.⁸⁶

O julgamento realizado pelo Plenário do STF, por maioria, julgou a ação procedente para declarar a inconstitucionalidade dos dispositivos impugnados. Dada a relevância para o estudo, a ementa do acórdão será transcrita em sua integralidade:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. RESOLUÇÃO DO CONSELHO FEDERAL DE PSICOLOGIA. RESTRIÇÃO AO COMÉRCIO E USO DE TESTES PSICOLÓGICOS. CABIMENTO. LIMITAÇÃO DESPROPORCIONAL À LIBERDADE DE ACESSO À INFORMAÇÃO (ART. 5º, XIV, CF) E À LIVRE MANIFESTAÇÃO DO PENSAMENTO, CRIAÇÃO, EXPRESSÃO E INFORMAÇÃO (ART. 220, CAPUT, CF).

1. A Jurisprudência do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL admite o uso da ação direta de inconstitucionalidade contra atos normativos infralegais que inovem originariamente no ordenamento, em confronto direto com o texto constitucional.

2. A competência dos Conselhos Profissionais para regulamentar o exercício das respectivas profissões não permite a limitação ao comércio e uso de livros, revistas, apostilas ou qualquer meio editorial pelo qual se veiculem conteúdos relacionados ao exercício profissional.

3. A regulamentação deve recair sobre as situações concretas em que se realiza diagnóstico, orientação ou tratamento, mas não sobre a mera aquisição e leitura de material bibliográfico destinado a subsidiar materialmente a prática de atos privativos de profissional habilitado.

4. A restrição da aquisição de testes psicológicos apenas a psicólogos habilitados, uma vez que não proporciona útil e necessária tutela à

⁸⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 3481. Relator Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, j. 08 mar. 2021, publ. 06 abr. 2021. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur443387/false>. Acesso em: 30 nov. 2025

saúde pública e ao exercício regular de profissão relacionada à saúde humana, é restrição desproporcional à liberdade de acesso à informação e à livre comunicação social.

5. Ação direta julgada procedente.⁸⁷

O estudo do julgamento em questão possibilita a identificação de vetores importantes levados em consideração pelo STF, conforme exposto a seguir.

O primeiro ponto confirma o entendimento defendido no presente trabalho, com a confirmação da competência normativa do Conselho Federal de Psicologia. A Lei nº 5.766/71 confere esta competência ao CFP de forma expressa, legitimando a instituição a regular o exercício profissional dos psicólogos de forma ampla. Ademais, conforme já abordado, a competência normativa prevista no artigo 6º, alíneas “b”, “c” e “d”, da Lei nº 5.766/71 não se confunde com delegação de poderes legislativos, mas pode ser identificada como processo legítimo de descentralização legislativa, fenômeno comum no ordenamento jurídico brasileiro, como bem demonstrado por Clèmerson Merlin Clève⁸⁸.

O segundo ponto extraído do acórdão trata do tema central do presente trabalho. Para que se admita a competência normativa do Conselho Federal de Psicologia, antes é preciso confirmar que suas resoluções possuem os atributos típicos dos atos normativos, quais sejam, generalidade, abstração e imperatividade. O acórdão analisado é expreso quanto à existência de tais atributos e, mais recentemente, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem reafirmado este entendimento, como na ADI 7423, de Relatoria da Ministra Cármen Lúcia

O tema do alcance da Resolução CFP nº 02/2003 também foi amplamente explorado no acórdão analisado, possibilitando o estudo referente às relações de sujeição geral e especial decorrentes do ato normativo analisado. Conforme abordado no presente trabalho, os atos normativos expedidos pelos conselhos profissionais são direcionados, em regra, aos profissionais inscritos nos quadros da instituição, numa relação de sujeição especial. No entanto, nem sempre o alcance das normas se limita à respectiva categoria profissional, a exemplo de uma resolução que regulamente que determinado atendimento na área da saúde seja realizado em ambiente que assegure

⁸⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 3481. Relator Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, j. 08 mar. 2021, publ. 06 abr. 2021. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur443387/false>. Acesso em: 30 nov. 2025.

⁸⁸ CLÈVE, Clèmerson Merlin. **Atividade Legislativa do Poder Executivo**. I. 2. A produção da lei. Revista dos Tribunais, 2021, p. RB-2.13. Disponível em: <https://proview.thomsonreuters.com/launchapp/title/rt/monografias/253596878/v4/page/RB-2.13%20>. Acesso em: 30. nov. 2025.

proteção à intimidade do paciente (desde que a exigência se fundamente em critérios técnicos relacionados ao exercício profissional) e passa a exigir a observância e cumprimento desta orientação por parte dos estabelecimentos de saúde que disponibilizem tais serviços de saúde. Nesse caso, o ato normativo do conselho profissional extrapola sua competência e passa a regular ações de indivíduos que, mesmo não pertencendo ao quadro de inscritos no conselho, serão atingidos pela norma, numa relação de sujeição geral.

O acórdão analisado entendeu que a norma impugnada poderia restringir a aplicação dos testes psicológicos apenas por profissionais inscritos nos quadros da instituição, porém, quanto à orientação de limitação da comercialização dos testes apenas aos psicólogos devidamente inscritos no Conselho, a Corte decidiu por sua inconstitucionalidade, conforme o seguinte trecho do voto do relator, Ministro Alexandre de Moraes:

Nesse tocante, entendo necessária a diferenciação entre, de um lado, a aplicação de testes psicológicos – com a finalidade de diagnóstico, orientação ou tratamento – e, de outro, os produtos editoriais destinados a fornecer elementos informativos para a melhor execução de avaliações psicológicas.

O ato de diagnóstico e orientação psicológica, obviamente, há que ser executado por profissional habilitado, que, conforme o art. 16 acima reproduzido, estará obrigado a utilizar como ferramenta de diagnóstico apenas os manuais de testes psicológicos previamente certificados pelo Conselho Federal de Psicologia.

Por outro lado, o mero acesso ao conteúdo de um teste psicológico, como a qualquer livro ou publicação voltados ao ensino e disseminação do conhecimento científico, não habilita ninguém à prática de atos privativos de profissionais inscritos no Conselho Profissional respectivo.

Em vista desse risco social é que existem as instituições voltadas para a formação e qualificação dos profissionais sujeitos à fiscalização, como, no caso, os Conselhos de Psicologia.

Nem por isso, no entanto, mostra-se constitucionalmente idôneo limitar o acesso às obras que reúnem dados sobre diagnóstico, orientação ou tratamento psicológico apenas àqueles habilitados a executar esses atos a título profissional. O estudo ou consulta a tais obras, por si só, não implica o exercício de atividade privativa de profissional habilitado.⁸⁹

Outro ponto bastante explorado no acórdão analisado se refere à colidência de princípios constitucionais e às formas de ponderação para se chegar à decisão quanto

⁸⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 3481. Relator Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, j. 08 mar. 2021, publ. 06 abr. 2021. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur/443387/false>. Acesso em: 30 nov. 2025

à constitucionalidade ou não do ato normativo impugnado. O estudo do acórdão permite identificar diversos trechos que abordam a necessidade de avaliação quanto à razoabilidade e proporcionalidade da restrição imposta pela resolução do Conselho Federal de Psicologia.

Em seu parecer, a Advocacia-Geral da União pontuou que “os dispositivos impugnados tratam de normas de cunho restritivo e como tais devem ser vistos sob a ótica do princípio da proporcionalidade ou da razoabilidade, considerando, também, eventuais finalidades decorrentes das imposições efetuadas pelo Conselho Federal”⁹⁰. Concordando com este entendimento, o Ministro Gilmar Mendes concluiu seu voto reconhecendo que “a escolha contida no ato normativo impugnado não se apresenta proporcional, razoável ou necessária para impedir a propalada divulgação de material de uso restrito”, razão pela qual acompanhou o voto prevalecente e julgou a ação procedente.

De outro lado, a posição divergente expressada pelos Ministros Edson Fachin e Marco Aurélio merece registro. Após relatar que a restrição de acesso aos materiais constantes dos testes psicológicos é uma medida adotada por diversos sistemas de Psicologia no mundo (com referência expressa à Sociedade Australiana de Psicologia e à Associação Americana de Psiquiatria), o Ministro Edson Fachin assinalou que a “restrição de acesso prevista pela Resolução é condição necessária para a integridade do teste, como instrumento próprio de avaliação psicológica, atividade privativa dessa classe de profissionais”, razão pela qual entendeu “proporcional e compatível com a Constituição Federal a restrição imposta pela Resolução n. 2/2003 do Conselho Federal de Psicologia”⁹¹, afirmando, portanto, sua constitucionalidade. No mesmo sentido entendeu o Ministro Marco Aurélio, ao assentar em seu voto ser “razoável a restrição de acesso, por profissional inscrito em conselho profissional, a obras versando dados relativos a diagnóstico, orientação e tratamento psicológico, a fim de garantir-se a integridade e a segurança do material”⁹².

Como se verifica, a divergência estabelecida no julgamento da ADI 3481 proporciona um ambiente interessante para o estudo da colidência de direitos e da ponderação de princípios constitucionais nos casos de controle de

⁹⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 3481. Relator Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, j. 08 mar. 2021, publ. 06 abr. 2021. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur443387/false>. Acesso em: 30 nov. 2025

⁹¹ Ibidem.

⁹² Ibidem.

constitucionalidade, aplicados especialmente na análise de atos normativos expedidos pelos conselhos profissionais.

Por fim, alguns trechos do acórdão analisado indicam a importância da discricionariedade técnica expressada no conteúdo dos atos normativos dos conselhos profissionais. Como já afirmado, a ampla margem de normatização conferida aos conselhos profissionais tem como um de seus fundamentos a expertise técnica destes entes em comparação com outras entidades, públicas ou não. Dessa forma, é a partir da existência de fundamentos técnicos constantes dos atos normativos que se poderá avaliar o grau de deferência judicial aplicado nas ações de controle de constitucionalidade. No caso analisado, o Ministro Alexandre de Moraes apontou, em seu voto, a ausência de robustos elementos técnicos que amparassem a escolha de restrição de acesso prevista na resolução, de acordo com o seguinte excerto:

Carece de maior consistência a alegação de que essa proibição seria útil e proporcional à defesa da sociedade contra o exercício irregular da profissão de psicologia, coibindo o autodiagnóstico ou o diagnóstico por pessoa não habilitada. Em uma sociedade com amplo acesso à tecnologia da informação e à rede mundial de computadores, é materialmente impossível restringir qualquer conhecimento ou informação a uma dada classe profissional, restringindo o acesso da população em geral a conteúdos publicados pelo mercado editorial, configurando desproporcional restrição à livre circulação de ideias e conteúdo informativo de interesse social.⁹³

O trecho transcrito permite afirmar que, se de um lado existe ampla margem de normatização pelos conselhos profissionais, de outro, exige-se fundamentação técnica que permita ao julgador aquilatar a pertinência e razoabilidade de eventuais restrições de direitos ou imposições de condutas, decorrentes dos atos normativos dos conselhos profissionais. Assim, a deferência judicial ou o ônus argumentativo aplicados no processo de controle de constitucionalidade dependerão do grau dos elementos técnicos (discricionariedade técnica) que compõem o ato normativo impugnado.

O estudo de caso referente à ADI 3481 evidencia o entendimento atual do Supremo Tribunal Federal sobre a competência normativa dos conselhos profissionais, com ênfase para o caso concreto do Conselho Federal de Psicologia,

⁹³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 3481. Relator Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, j. 08 mar. 2021, publ. 06 abr. 2021. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur443387/false>. Acesso em: 30 nov. 2025

destacando-se os seguintes pontos: (i) o reconhecimento da competência normativa do CFP, (ii) o fato de a resolução, como preceito normativo de caráter geral e abstrato, inovar no ordenamento jurídico e, por isso, ser passível de controle abstrato de constitucionalidade; (iii) a existência de relações de sujeição especial e geral em relação aos destinatários da norma – psicólogos e não psicólogos; (iv) a análise quanto ao preenchimento dos requisitos da adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito e, (v) o grau de deferência judicial aos critérios técnicos que fundamentaram a norma impugnada (discricionariedade técnica).

Em suma, a análise do caso concreto permite identificar os parâmetros interpretativos utilizados pelo Supremo Tribunal Federal, a evolução de sua jurisprudência, possibilitando, ainda, o estabelecimento de critérios de verificação de juridicidade dos atos normativos expedidos pelos conselhos profissionais.

CONCLUSÃO

O estudo empreendido ao longo do segundo capítulo do trabalho permitiu compreender que a doutrina e jurisprudência terem firmado o entendimento de que os conselhos profissionais, de maneira geral, se caracterizavam como autarquias, nos moldes do disposto no Decreto-lei n. 200/67, repercutiu de forma decisiva para o entendimento relativo à competência normativa até os dias atuais. Considerando-se que os conselhos integravam a Administração Pública Indireta, em vez de se reconhecer sua competência normativa, nos termos defendidos no presente trabalho, restringia-se a atuação dos conselhos profissionais à função regulamentadora, consoante o artigo 84 da Constituição Federal.

A pesquisa de jurisprudência do Supremo Tribunal Federal desenvolvida ao longo do segundo capítulo demonstra que até o julgamento da ADI 1717, ocorrido em 2002, o entendimento acerca da natureza jurídica autárquica era fortemente consolidado. A partir do julgamento da ADI 3026, em 2006, no qual se discutiu a constitucionalidade de submissão das contas do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil à análise do Tribunal de Contas da União, parte da doutrina passou a questionar o posicionamento jurisprudencial até então majoritário. Por fim, com o julgamento do RE 938837, em 2017, e mais recentemente, considerando-se o julgamento da ADC 36, em 2020, observa-se uma virada jurisprudencial no âmbito do Supremo Tribunal Federal, que passou a reconhecer o hibridismo da natureza jurídica dos conselhos profissionais e que tais entidades não integram organicamente a estrutura do Estado. A evolução do entendimento acerca da natureza jurídica influenciou a discussão sobre a competência normativa dos conselhos profissionais.

O tema central da pesquisa foi desenvolvido no terceiro capítulo do trabalho. A partir do estudo da origem e da natureza jurídica dos conselhos profissionais, foi possível identificar problemas de pesquisa e possíveis achados relativos à competência normativa. O estudo sobre o princípio da juridicidade na perspectiva de superação do entendimento tradicional da legalidade estrita, que admitia a lei como peça central e fundamental do ordenamento jurídico, permitiu identificar novas formas de se analisar a ideia clássica sobre a reserva legal, considerada no Direito Constitucional.

Assim, o debate acerca do que se convencionou chamar de “crise da legalidade” ou “débito de legalidade” ganhou destaque no trabalho. Ao adotar os

conceitos de lei em sentido material e formal, aliado ao estudo da força normativa da Constituição, o trabalho permite defender o entendimento de que as resoluções expedidas pelo Conselho Federal de Psicologia, nos termos da Lei nº 5.766/71, possuem os atributos típicos dos atos normativos – generalidade, abstração e imperatividade –, de modo a evidenciar sua competência normativa típica, diversa, portanto, do poder regulamentador atribuído à Administração.

A competência normativa atribuída ao Conselho Federal de Psicologia foi delegada pela Lei nº 5.766/71, tratando-se de típico processo de descentralização legislativa. Este tipo de delegação em nada se assemelha aos casos de delegação de poderes legislativos, outrora permitida pelo ordenamento jurídico brasileiro, razão pela qual é possível afirmar sua aderência ao sistema constitucional vigente.

Ainda no terceiro capítulo, robustece-se o entendimento sobre a competência normativa, indicando-se que os atos normativos devem ser elaborados com estrita observância dos limites definidos nas leis de criação dos conselhos. Entretanto, dada a indeterminabilidade de conceitos e a impossibilidade de se estabelecer todos os limites e conceitos no texto da lei, cabe aos conselhos a observância de critérios orientados pela razoabilidade e proporcionalidade na elaboração de seus atos normativos. Outro elemento essencial a ser observado pelos conselhos diz respeito à discricionariedade técnica. Nesse ponto, o estudo demonstra que a higidez dos atos normativos depende, de forma direta, dos elementos relacionados à discricionariedade técnica dos conselhos profissionais.

Com base na pesquisa de jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, também ao longo do terceiro capítulo, foram colacionadas decisões que reconhecem a competência normativa dos conselhos, demonstrando-se a aderência da pesquisa elaborada ao entendimento atual da Suprema Corte.

O quarto capítulo tratou do controle de juridicidade dos atos normativos dos conselhos a partir de processos de controle preventivo e repressivo de juridicidade, a exemplo do que ocorre no processo legislativo. Considerando-se doutrina e jurisprudência, foram definidos parâmetros objetivos para análise de juridicidade dos atos normativos, de modo a permitir a identificação de eventuais deficiências jurídicas na elaboração dos referidos atos.

Por fim, o quinto capítulo tratou de estudo de caso da ADI 3481, em que o Supremo Tribunal Federal analisou a constitucionalidade da Resolução CFP nº 02/2003. A análise detida do caso permitiu a identificação dos critérios utilizados para

se definir o limite e alcance do ato normativo expedido pelo Conselho Federal de Psicologia. Como achado principal, pode-se afirmar a superação do entendimento que as resoluções profissionais seriam atos normativos secundários, impassíveis, portanto, de controle de constitucionalidade concentrado no âmbito do Supremo Tribunal Federal.

O caso analisado reforça a perspectiva de que as resoluções profissionais podem sim inovar no ordenamento jurídico e, assim como indicado em diversas decisões do Supremo Tribunal Federal, citadas ao longo do trabalho, possuem os atributos dos atos normativos típicos. Além disso, observou-se que o grau de deferência judicial às resoluções profissionais depende diretamente da robustez dos elementos técnicos contidos no ato normativo (discricionariedade técnica). Em outras palavras, a avaliação quanto à razoabilidade de eventuais restrições de direitos, bem como a identificação das relações de sujeição geral e especial decorrentes dos atos normativos, passa, necessariamente, pela densidade técnica existente na resolução.

Dessa forma, o percurso percorrido pelas diversas etapas da presente pesquisa permite o reconhecimento da competência normativa do Conselho Federal de Psicologia, passível de análise de controle de constitucionalidade concentrado pelo Supremo Tribunal Federal e, portanto, em seus atos normativos é possível identificar os atributos típicos de tais atos: generalidade, abstração e imperatividade.

Conforme demonstrado ao longo do trabalho, os estudos jurídicos acerca dos conselhos profissionais abordam, em grande medida, sua natureza jurídica e sua eventual integração orgânica nos quadros da Administração Pública. Nessa medida, temas como o exercício do poder de polícia, a cobrança compulsória de anuidades e o regime de contratação de seus empregados costumam figurar entre as questões analisadas.

De outro lado, o tema da competência normativa não tem sido, em nossa opinião, objeto de estudos mais aprofundados. A partir da pesquisa elaborada, algumas hipóteses podem ser formuladas de modo a contribuir para o entendimento deste fenômeno.

Conforme analisado no primeiro capítulo do trabalho, desde o início da criação dos conselhos profissionais, a ideia de autorregulação profissional e, portanto, o reconhecimento de uma competência normativa inerente à regulação, esteve presente. É possível constatar, inclusive, que a decisão política de criação dos conselhos indica a intenção de descentralizar certos aspectos regulatórios, retirando

do âmbito de competência da Administração Direta a regulamentação de algumas profissões. Esta constatação reforça o entendimento defendido neste trabalho, ou seja, que a competência normativa dos conselhos profissionais não é algo novo, mas sim uma característica inerente às entidades autorreguladoras.

REFERÊNCIAS

ABBOUD, Georges. **Processo Constitucional Brasileiro**. 3. Democracia e jurisdição constitucional. 3.15. Teoria geral do controle de constitucionalidade. 3.15.1. Objeto e natureza jurídica dos meios de controle de constitucionalidade. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2025. Disponível em: <https://proview.thomsonreuters.com/launchapp/title/rt/monografias/111488027/v6/page/RB-4.31%20>. Acesso em: 30. nov. 2025).

AITH, Fernando; BALBINOT, Rachele; VENUTRA, Deisy; DALLARI, Suely Gandolfi (orgs.). **Regulação de profissões de saúde no Brasil e em perspectiva comparada**. 1. ed. São Paulo: Centro de Estudos e Pesquisas de Direito Sanitário (CEPEDISA), 2020.

AITH, Fernando; DALLARI, Analluza Bolivar. **LGPD na Saúde Digital**, 2022. Disponível em: <https://proview.thomsonreuters.com/launchapp/title/rt/monografias/286679048/v1/page/RB-15.2%20>. Acesso em: 22 nov. 2025.

AITH, Fernando Mussa Abujamra; GERMANI, Ana Claudia Camargo; BALBINOT, Rachele; DALLARI, Sueli Gandolfi. Regulação do exercício de profissões de saúde: fragmentação e complexidade do modelo regulatório brasileiro e desafios para seu aperfeiçoamento. **Revista de Direito Sanitário**, São Paulo, v. 19, n. 2, p. 198-218, 2018. DOI: 10.11606/issn.2316-9044.v19i2p198-218. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rdisan/article/view/152586>. Acesso em: 14 abr. 2025.

ALVIM, Arruda; MELLO, Cecília; RODRIGUES, Daniel Colnago; ALVIM, Thereza (coords.). **Direito Médico**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021. Disponível em: <https://proview.thomsonreuters.com/launchapp/title/rt/monografias/256546371/v1/page/RB-12.5%20>. Acesso em: 22. nov. 2025.

AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. **Processo legislativo**: aspectos teóricos, práticos e jurisprudenciais da reprodução do Direito brasileiro relativamente aos atos normativos primários. **Processo legislativo: teoria e prática**. São Paulo: JusPodivm, 2025.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Curso de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Discricionariedade e controle jurisdicional**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 38. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2025.

BARROSO, Luís Roberto. **O controle de constitucionalidade no Direito brasileiro**: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência. 9. ed. São Paulo: Saraivajur, 2022.

BARROSO, Luís Roberto Barroso. A constitucionalização do direito e suas repercussões no âmbito administrativo. In: ARAGÃO, Alexandre dos Santos; MARQUES, Floriano de Azevedo (coords.). **O Direito Administrativo e seus novos paradigmas**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

BICALHO, P. P. G. de; FARIA, R. B. Resoluções do Conselho Federal de Psicologia: Fundamentos de regulamentação da profissão no Brasil. **Psicologia: Ciência e Profissão**, Brasília, v. 44, n. spe1, p. 1-11, 2024. DOI: 10.1590/1982-4704004287298.

BICALHO, P. P. G.; COIMBRA, C. M. B.; CASTRO, A. L. S.; MALDOS, P. R. M. Psicologia e Direitos Humanos: Compromisso Ético-Político da Profissão. **Psicologia: Ciência e Profissão**, Brasília, v. 44, n. spe1, p. 1-14, 2024. DOI: 10.1590/1982-4704004287399.

BINENBOJM, Gustavo. **Poder de polícia, ordenação, regulação**: transformações político-jurídicas, econômicas e institucionais do direito administrativo ordenador. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

CFP. **Resolução n. 08/1998**. Disponível em: <https://atosoficiais.com.br/cfp/resolucao-administrativa-financeira-n-8-1998-disciplina-o-pagamento-das-contribuicoes-dos- psicologos-autuados-pelos-conselhos-regionais-de-administracao?origin=instituicao&q=08/1998>. Acesso em 23. nov. 2025).

BRASIL. Conselho Federal de Psicologia. **Resolução CFP n. 10/2005**. Código de Ética Profissional do Psicólogo. Disponível em: <https://atosoficiais.com.br/cfp/resolucao-do-exercicio-profissional-n-10-2005-aprova-o-codigo-de-etica-profissional-do-psicologo?origin=instituicao&q=10/2005>. Acesso em: 18 out. 2025.

BRASIL. Conselho Federal de Psicologia. **Resolução CFP n. 11/2019**. Código de Processamento Disciplinar. Disponível em: <https://atosoficiais.com.br/cfp/resolucao-de-fiscalizacao-e-orientacao-n-11-2019-institui-o-codigo-de-processamento-disciplinar?origin=instituicao&q=11/2019>. Acesso em: 18 out. 2025.

BRASIL. Conselho Federal de Psicologia. **Resolução CFP n. 17/2000**. Regimento Interno do CFP. Disponível em: <https://atosoficiais.com.br/cfp/resolucao-administrativa-financeira-n-17-2000-aprova-o-regimento-interno-do-conselho-federal-de-psicologia-cfp?q=17/2000>. Acesso em: 18 out. 2025.

BRASIL. Conselho Federal de Psicologia. **Resolução CFP nº 17/2022**. Disponível em: <https://atosoficiais.com.br/cfp/resolucao-do-exercicio-profissional-n-17-2022-dispoe-acerca-de-parametros-para-praticas-psicologicas-em-contextos-de-atencao-basica-secundaria-e-terciaria-de-saude?origin=instituicao&q=17/2022>. Acesso em: 30. nov. 2025).

BRASIL. Conselho Federal de Psicologia. **Resolução Conjunta CFP/CFFA n. 1, de 28 de setembro de 2017**. Disponível em: <https://atosoficiais.com.br/cfp/resolucao-do-exercicio-profissional-n-1-2017-institui-conjuntamente-regras-para-a-utilizacao-da-colecao-neupsilin-instrumento-de-avaliacao-neuropsicologica-breve-neupsilin-e-instrumento-de-avaliacao-neuropsicologica-breve-infantil-neupsilin-inf-para-uso-exclusivo-dos-as-fonoaudiologos-as-e-psicologos-as?origin=instituicao>. Acesso em: 23. nov. 2025.

BRASIL. Conselho Federal de Psicologia. **Resolução Conjunta CFP/CFFA n. 2, de 24 de janeiro de 2025**. Disponível em: <https://atosoficiais.com.br/cfp/resolucao-do-exercicio-profissional-n-2-2025-institui-a-utilizacao-do-teste-para-identificacao-de-sinais-de-dislexia-para-uso-exclusivo-das-os-fonoaudiologas-os-e-psicologas-os?origin=instituicao&q=dislexia>. Acesso em 23. nov. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Saúde. **Resolução n. 287, de 08 de outubro de 1998**. Disponível em: http://https://bvsmis.saude.gov.br/bvs/saudelegis/cns/1998/res0287_08_10_1998.html. Acesso em: 22 nov. 2025.

BRASIL. Decreto n. 19.408, de 18 de novembro de 1930. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d19408.htm. Acesso em: 16 nov. 2025.

BRASIL. Decreto n. 22.621, de 5 de abril de 1933. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-22621-5-abril-1933-509274-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 16 nov 2025.

BRASIL. Decreto n. 85.878/1981. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d85878.htm. Acesso em: 23 nov. 2025.

BRASIL. Decreto-lei nº 200/67, de 25 de fevereiro de 1967. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm. Acesso em: 10 out. 2025.

BRASIL. Governo Federal. Proposta de Emenda Constitucional nº 108/2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2211437>. Acesso em: 11 out. 2025.

BRASIL. Lei nº 5.766/71, de 20 de dezembro de 1971. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5766.htm. Acesso em 10 out. 2025.

BRASIL. Ministério da Economia. Mensagem n. 359, de 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Projetos/PEC/2021/msg359-julho2021.htm. Acesso em: 18 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADC 36. Rel. Min. Cármen Lúcia; Relator p/ Acórdão Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, j. 08 set. 2020, DJe 272, publ. 16-

nov. 2020. Disponível em:

<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur436314/false-site>. Acesso em: data11 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 1717-6. Rel. Min. Sydney Sanches,

Tribunal Pleno, j. 07 nov. 2002, DJ 28 mar. 2003. Disponível em:

<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur97651/false-xxxx>. Acesso em: data11 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 3026, Rel. Min. Eros Grau, Tribunal Pleno, j. 08 jun. 2006, DJ 29 set. 2006. Disponível em:

<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur8214/false-xxxx>. Acesso em: data18 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 3428, Relator Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, j. 01 mar. 2023, publ. 24 abr. 2023. Disponível em:

<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur477874/false-xxxx>. Acesso em: data22 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 3481. Relator Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, j. 08 mar. 2021, publ. 06 abr. 2021. Disponível em:

<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur443387/false-site>. Acesso em: data30 nov. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 4874. Relatora Min. Rosa Weber, Tribunal Pleno, j. 01 fev. 2018, publ. 01 fev. 2019. Disponível em:

<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur397310/false-xxxx>. Acesso em: data11 out 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 7423, Relatora Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, j. 19 dez. 2023, Processo Eletrônico DJe-s/n, divulg. 08 jan. 2024, publ. 09 jan. 2024. Disponível em:

<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur494055/false>. Acesso em 22 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 7864 MC-Ref, Relator Min. Flávio Dino, Tribunal Pleno, j. 13 out. 2025, processo eletrônico DJe-s/n, divulg. 21 out. 2025, publ. 22 out. 2025. Disponível em:

<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur545608/false>. Acesso em 22 nov. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPF 1272. Rel. Min. Luiz Fux. Ajuizada em 09 out. 2025. Pendente de julgamento. Disponível em:

<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=7401624>. Acesso em: 22.nov.2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 938837, Relator Edson Fachin, Relator p/ Acórdão Marco Aurélio, Tribunal Pleno, j. 19 abr. 2017, DJe-216, publ. 25 set. 2017. Disponível em:

<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur374150/false-xxxx>. Acesso em: data11 out. 2025.

CAVALCANTI, T. B. Conselho de imigração e colonização – competência jurisdicional e administrativa – função normativa – carteira profissional – registro de estrangeiros. **Revista de Direito Administrativo**, [S. l.], v. 4, p. 372-375, 1946. DOI: 10.12660/rda.v4.1946.10365. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/10365>. Acesso em: 14 abr. 2025.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. **Atividade Legislativa do Poder Executivo**. Título I. 2. A produção da lei. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021. Disponível em: <https://proview.thomsonreuters.com/launchapp/title/rt/monografias/253596878/v4/page/RB-2.13%20>. Acesso em 30. nov. 2025.

CONSELHO FEDERAL DE PSICOLOGIA. Seis décadas da Psicologia como profissão regulamentada no Brasil (entrevista). **Revista Diálogos**, Brasília, ano 18, n. 13, p. 5, 2022. Disponível em: <https://site.cfp.org.br/wp-content/uploads/2022/11/revista-dialogos-60anos-1801.pdf>. Acesso em: 18 out. 2025.

CPDOC. Fundação Getúlio Vargas. **Atlas Histórico do Brasil**. Disponível em: <https://atlas.fgv.br/capitulos/primeira-republica-1889-1930?page=2>. Acesso em: 22. nov. 2025.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 36. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; KLEIN, Aline Lícia; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Funções Administrativas do Estado. v. 4. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022. Disponível em: <https://proview.thomsonreuters.com/launchapp/title/rt/monografias/100964805/v3/page/RB-9.2%20>. Acesso em: 05 out. 2025.

FORTES, P. R. B. O constitucionalismo dos ‘tupinambás de casaca’: Era Vargas em três atos. **REI - Revista Estudos Institucionais**, [S. l.], v. 10, n. 4, p. 1184-1212, 2024. DOI: 10.21783/rei.v10i4.876. Disponível em: <https://estudosinstitucionais.com/REI/article/view/876>. Acesso em: 16 nov. 2025.

FUZIGER, Rodrigo. 18. Responsabilidade penal e prescrição de medicamentos *off label*: parâmetros e limites de imputação. 2. Discricionariedade médica e seus limites. In: MELLO, Cecília; TOMÉ, Patricia Rizzo; SARCEDO, Leandro (coords.). **Saúde suplementar, planos de saúde e repercussões atuais** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2025. Disponível em: <https://proview.thomsonreuters.com/launchapp/title/rt/monografias/375716443/v1/page/RB-1.93%20>. Acesso em 22. nov. 2025.

GRILLO, Fernanda Fontenelle. Conselhos de Fiscalização Profissional Brasileiros: desvendando a natureza jurídica das entidades de fiscalização profissional no contexto da Administração Pública contemporânea. São Paulo: Dialética, 2024.

LEAL, V. N. Autarquia – Prestação de contas – Conselho Federal de Medicina. **Revista de Direito Administrativo**, [S. l.], v. 74, p. 251-253, 1963. DOI:

10.12660/rda.v74.1963.25671. Disponível em:
<https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/25671>. Acesso em: 14 abr. 2025.

LEITE, George Salomão. **Jurisdição Constitucional**. Capítulo III. Pressupostos de existência e classificação do controle de constitucionalidade. 3. Classificação do controle de constitucionalidade. 3.1. Quanto ao momento da fiscalização. São Paulo, Revista dos Tribunais, 2022. Disponível em:
<https://proview.thomsonreuters.com/launchapp/title/rt/monografias/288767472/v1/page/RB-3.3%20>. Acesso em: 30. nov. 2025.

MEDAUAR, Odette. **Direito Administrativo Moderno**. 21. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

MOREIRA, E. B. Autorregulação profissional da OAB: inexistência de autorização constitucional para a fiscalização pelo TCU. **Revista de Direito Administrativo**, [S. l.], v. 282, n. 2, p. 291-298, 2023. DOI: 10.12660/rda.v282.2023.89866. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/89866>. Acesso em: 31 out. 2025.

NETO, Lira. **Getúlio: Do Governo Provisório à ditadura do Estado Novo (1930-1945)**. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

NOHARA, Irene Patrícia. **Direito Administrativo**. Barueri: Atlas, 2023.

OLIVEIRA, Weder de. Conselhos de fiscalização profissional no Brasil, autarquias *sui generis* e a Lei-quadro das associações públicas profissionais de Portugal: estudo comparado. **Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura - RDAI**, São Paulo: Thomson Reuters/ Livraria RT, v. 8, n. 29, p. 183-211, 2024. DOI: 10.48143/rdai.29.oliveira. Disponível em:
<https://www.r dai.com.br/index.php/rdai/article/view/702>. Acesso em: 16 nov. 2025.

OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito Administrativo Sancionador**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2025. Disponível em:
<https://proview.thomsonreuters.com/launchapp/title/rt/monografias/107536121/v10/page/RB-2.3%20>. Acesso em: 05 out. 2025.

PEREIRA, Ricardo Teixeira do Vale. Histórico dos Conselhos de Fiscalização do Exercício Profissional. In: FREITAS, Vladimir de Passos de (coord.). **Conselhos de Fiscalização Profissional: doutrina e jurisprudência**. 3. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

RIOS, Roger Raupp *et al.* Laicidade e Conselho Federal de Psicologia: dinâmica institucional e profissional em perspectiva jurídica. **Psicologia: Ciência e Profissão**, Brasília, v. 37, p. 159-175, 2017. Disponível em:
<https://www.scielo.br/j/pcp/a/jzKRYvphRJgWMzwfdNJ8rsF/?lang=pt>. Acesso em 25 out. 2025.

ROMAN, Flávio José. Discricionariedade técnica. In: CAMPILONGO, Celso Fernandes; GONZAGA, Alvaro de Azevedo; FREIRE, André Luiz Freire (coords.). Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Tomo: **Direito Administrativo e Constitucional**. Vidal Serrano Nunes Jr., Maurício Zockun, Carolina Zancaner Zockun, André Luiz

Freire (coords. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/148/edicao-1/discricionariedade-tecnica>. Acesso em: 18 out. 2025.

ROSENFELD, L.; SOUZA, D. G. de. **Direitos sociais e corporativismo: o nascimento da cidadania regulada no Brasil de Vargas (1930-1945)**. **Revista da AJURIS – Qualis A2**, [S. l.], v. 49, n. 153, p. 269-290, 2023. Disponível em: <https://revistadaajuris.ajuris.org.br/index.php/REVAJURIS/article/view/1242>. Acesso em: 16 nov. 2025.

SAMPAIO, Bruno Ávila da Mata. **Controle preventivo de constitucionalidade e decisões do Supremo Tribunal Federal: relação entre efetividade do controle realizado pelo poder legislativo e decisões em sede de controle abstrato de constitucionalidade**. 1. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2025.

SARLET, Ingo; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

SARMENTO, Daniel. A constitucionalidade das resoluções do Conselho Federal de Psicologia que vedam a patologização de pessoas por conta de sua orientação sexual, expressão ou identidade de gênero: Aspectos constitucionais e processuais. **Revista de Direito Administrativo**, local, v. 280, n. 3, p. 261-327, 2021. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/85163>. Acesso em: 10 out. 2025.

SUNDFELD, Carlos Ari; ARRUDA CÂMARA, Jacintho. Conselhos de Fiscalização Profissional: entidades públicas não-estatais. **RDE - Revista de Direito do Estado**, v. 04, p. 321-333, 2006.

TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. 21. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2023.

TOMELIN, Georghio. **O Estado Jurislador**. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

TRINDADE, Eduardo Neubarth *et al.* Conselhos de fiscalização profissional e proteção da sociedade. **Revista Bioética**, local, v. 29, n. 3, p. 499-503, 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/bioet/a/QrG8Rw7vVcZWMVCtf47QC3y/?lang=pt>. Acesso em 18 out 2025.

VANNUCCHI, Marco Aurélio. O corporativismo dualista: conselhos profissionais e sindicatos no Brasil, 1930-1964. **Estudos Ibero-Americanos**, [S. l.], v. 42, n. 2, p. 471-499, 2016. DOI: 10.15448/1980-864X.2016.2.22442. Disponível em: <https://revistaseletronicas.pucrs.br/iberoamericana/article/view/22442>. Acesso em: 31 out. 2025.

ZOCKUN, Maurício; ZOCKUN, Carolina Zancaner. A relação de sujeição especial no direito brasileiro. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 19, n. 77, p. 121-137, jul./set. 2019. DOI: 10.21056/aec.v19i77.1141. Disponível em: <https://revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/1141>. Acesso em 11 out. 2025.