

REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE
INCONSTITUCIONALIDADE 7.911 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. FLÁVIO DINO
REQTE.(S) : ASSOCIACAO BRASILEIRA DE MANTENEDORAS
DE ENS SUPERIOR E OUTRO(A/S)
ADV.(A/S) : JOAO PAULO DE CAMPOS ECHEVERRIA
INTDO.(A/S) : CONSELHO FEDERAL DE PSICOLOGIA
ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

VOTO

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO (RELATOR): Eis os termos da decisão submetida ao referendo do Plenário desta Corte:

I - QUESTÕES PRELIMINARES

LEGITIMIDADE ATIVA

Reconheço a legitimidade ativa “*ad causam*” da ABMES e da ABRAFI, entidades de classe de âmbito nacional (CF, art. 103, IX). As autoras comprovaram não apenas o preenchimento do **requisito objetivo** da espacialidade (presença em, pelo menos, nove Estados da Federação), como também a existência de **pertinência subjetiva** entre o objeto da demanda e suas finalidades institucionais (pertinência temática).

CONTROLE CONCENTRADO DE ATOS NORMATIVOS

O atributo que habilita os atos normativos ao controle concentrado de constitucionalidade é a **autonomia normativa**, entendida como a aptidão para criar regras gerais e abstratas, dotadas de observância obrigatória. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem reconhecido como dotados de autonomia jurídica os **atos com força normativa própria** — a exemplo dos decretos autônomos, dos regimentos internos dos Tribunais e das Casas Legislativas, bem como das resoluções do CNJ e do CNMP —, além dos **regulamentos** editados por órgãos

ADI 7911 MC-REF / DF

investidos de competência normativa, como as agências reguladoras e os Conselhos Profissionais. Nessa linha:

“EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. (...) RESOLUÇÃO N. 560/2017, DO CONSELHO FEDERAL DE ENFERMAGEM. (...) 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.” (ADI 7423, Relator(a): CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 19-12-2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 08-01-2024 PUBLIC 09-01-2024)

“(...) 1. O objeto das ações concentradas na jurisdição constitucional brasileira, além das espécies normativas primárias previstas no art. 59 da Constituição Federal, engloba a possibilidade de controle de todos os atos revestidos de indiscutível conteúdo normativo e autônomo. Ato normativo do Conselho Nacional de Justiça revestido dos atributos da generalidade, impessoalidade e abstratividade, permitindo a análise de sua constitucionalidade. Jurisprudência pacífica desta CORTE.” (ADI 4145, Relator(a): EDSON FACHIN, Relator(a) p/ Acórdão: ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 26-04-2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-190 DIVULG 30-07-2020 PUBLIC 31-07-2020)

É o caso dos autos, no qual se impugna ato normativo do Conselho Federal de Psicologia revestido de abstração, generalidade e normatividade primária.

Presentes os pressupostos de admissibilidade, aprecio o pedido.

II - A CONTROVÉRSIA JURÍDICA

A controvérsia posta em julgamento cinge-se a saber se o CFP, sob o pretexto de regulamentar o “*exercício profissional de psicólogas e psicólogos que atuam como orientadoras(es), supervisoras(es), coordenadoras(es) e responsáveis técnicas(os) de estágios em Psicologia*”, teria exorbitado sua competência administrativa e normativa, editando regras próprias sobre **ensino superior** — matéria de **competência** legislativa privativa da União (art. 22, XXIV, CF), transgredido o princípio da **legalidade** (art. 5º, II, CF), assim como interferido indevidamente na **autonomia** universitária (art. 207, CF).

COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DA UNIÃO SOBRE DIRETRIZES E BASES DA
EDUCAÇÃO (CF, ART. 22, XXIV)

A Constituição Federal (art. 22, XXIV) estabelece competir **privativamente** à União legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional. Essa competência é exercida, **de forma primária**, pelo Congresso Nacional, cabendo ao Poder Executivo, por intermédio do **Ministério da Educação**, editar regulamentos complementares para a implementação das políticas públicas e normas gerais fixadas em lei.

A jurisprudência desta Corte, em sucessivos precedentes, tem delimitado o alcance da expressão normativa “*diretrizes e bases da educação*”, vindo a afirmar a competência privativa da União em temas como a **definição de currículos, conteúdos programáticos, metodologia de ensino ou modo de exercício de atividade docente**.

Em recente precedente, o Plenário assentou que a **disciplina legislativa do ensino à distância, inclusive nos cursos superiores da área da saúde**, está inserida no âmbito das diretrizes e bases da educação:

“Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. LEI N. 10.612, DE 14 DE

ABRIL DE 2021, DO MUNICÍPIO DE GOIÂNIA/GO. **PROIBIÇÃO DE CURSOS DE ENSINO À DISTÂNCIA NA ÁREA DA SAÚDE.** USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO NACIONAL. ART. 22, XXIV, DA CARTA FEDERAL. CONTRARIEDADE ÀS NORMAS GERAIS SOBRE EDUCAÇÃO EDITADAS PELA UNIÃO. ART. 24, IX, DA CARTA DA REPÚBLICA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.

I. CASO EM EXAME

1. Arguição de descumprimento de preceito fundamental ajuizada pela Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino (CONFENEN) contra a Lei n. 10.612/2021 do Município de Goiânia/GO, que proíbe a realização de cursos de ensino à distância, públicos ou privados, na área da saúde.

A requerente, alegando usurpação de competência legislativa da União e ofensa à livre iniciativa e à livre concorrência, aponta violação aos arts. 1º, caput; 18; 22, XXIV; 24, IX; 30, I e II; 170; e 209 da Constituição Federal.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

2. A questão em discussão consiste em saber se é constitucional lei municipal que proíbe cursos de ensino à distância na área da saúde.

III. RAZÕES DE DECIDIR

3. A competência para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional é privativa da União (CF, art. 22, XXIV), cabendo-lhe igualmente editar normas gerais sobre educação (CF, art. 24, IX).

4. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) incentiva o desenvolvimento de programas de ensino à distância em todos os níveis e modalidades, de modo que compete à União regulamentar a oferta desses cursos, inclusive no âmbito da saúde.

5. O ensino superior, inclusive na modalidade à distância,

ADI 7911 MC-REF / DF

por envolver questões de interesse nacional, como qualidade educacional e acesso à tecnologia, exige tratamento uniforme em todo o território nacional.

IV. DISPOSITIVO

6. Pedido julgado procedente, com declaração de inconstitucionalidade da Lei n. 10.612/2021 do Município de Goiânia/GO.” (ADPF 1036, Relator(a): NUNES MARQUES, Tribunal Pleno, julgado em 17-02-2025, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 10-03-2025 PUBLIC 11-03-2025)

Em específico, registro decisão de minha lavra, referendada pelo Tribunal Pleno desta Casa, em que deferida parcialmente a liminar para suspender os efeitos de dispositivos de norma editada por Conselho Profissional, *verbis*:

“Ementa: ADI. Referendo à medida liminar. Resolução nº 2.434/2025, do Conselho Federal de Medicina. Responsabilidades e prerrogativas de autoridades educacionais. Coordenadores de cursos de graduação em medicina. I - O caso dos autos 1. Impugna-se a Resolução nº 2.434/2025, do Conselho Federal de Medicina, sobre responsabilidades e prerrogativas de autoridades educacionais, no caso os coordenadores dos cursos de graduação em medicina, ao fundamento de que o ato normativo teria exorbitado os poderes normativos do Conselho Profissional. II - A questão em discussão 2. A controvérsia posta cinge-se a saber se o CFM teria (i) invadido a competência legislativa da União em matéria de diretrizes e bases da educação, ao editar normas sobre a educação de nível superior (CF, art. 22, XXIV), e em tema direito civil (CF, art. 22, I); (ii) transgredido o princípio da legalidade (CF, art. 5º, II); (iii) interferido indevidamente na autonomia universitária (CF, art. 207); e (iv) violado o princípio da livre iniciativa (CF, arts. 170). III — Razões de decidir 3. As normas impugnadas pretendem

vincular diretamente as instituições de ensino superior, impondo-lhes a observância de condições de infraestrutura, recursos materiais, humanos e financeiros; a obrigatoriedade de consulta prévia e anuência em matéria de convênios; e, inclusive, o poder de interdição das atividades de ensino na área da saúde, entre outras disposições. 4. 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.” (ADI 7864 MC-Ref, Relator(a): FLÁVIO DINO, Tribunal Pleno, julgado em 13-10-2025, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 21-10-2025 PUBLIC 22-10-2025)

O PODER NORMATIVO DOS CONSELHOS PROFISSIONAIS

Os Conselhos Profissionais, embora detenham natureza de autarquias federais corporativas, com poder de fiscalização do exercício das profissões regulamentadas, não possuem competência normativa para disciplinar o ensino superior.

A competência normativa dos Conselhos Profissionais é **secundária, instrumental e restrita**. Como autarquias especiais, criadas por lei, os Conselhos têm a função de fiscalizar e regulamentar o exercício de profissões legalmente reconhecidas. Assim, sua atuação normativa se limita à: **(i) regulamentação de aspectos técnicos do exercício profissional**, detalhando a aplicação da lei e das resoluções do respectivo órgão normativo superior (como o Conselho Federal em relação aos Regionais); **(ii) expedição de atos normativos internos**, organizando seu

ADI 7911 MC-REF / DF

funcionamento administrativo e disciplinar; e *(iii)* **definição de parâmetros de conduta profissional**, vinculados ao código de ética e às condições de inscrição, registro e fiscalização do exercício da profissão.

Todavia, **não possuem competência legislativa**. Não podem inovar na ordem jurídica, criar direitos, deveres ou restrições não previstos em lei. Sua competência é meramente regulamentar, derivada da lei que instituiu cada Conselho.

Por essa razão, não podem interferir na organização do ensino superior (CF, art. 22, XXIV); não podem condicionar o exercício da profissão a exigências não previstas em lei (CF, art. 5º, II); e seus atos normativos devem sempre se ater à lei de regência e ao âmbito técnico-profissional.

Em síntese, a atuação normativa dos Conselhos Profissionais deve permanecer adstrita ao campo técnico e fiscalizatório das respectivas profissões, sem extrapolar para a esfera educacional ou criar obrigações não previstas em lei, alcançando inclusive pessoas jurídicas externas à sua esfera de competências.

A RESOLUÇÃO CFP Nº 05/2025

No caso, o Conselho Federal de Psicologia ao regulamentar a atuação das *“psicólogas e psicólogos no exercício profissional da orientação, supervisão e coordenação de estágio em Psicologia”* **exorbitou, em parte, os limites** de sua competência normativa, interferindo em matérias pertinentes à **organização do ensino superior** (CF, art. 22, XXIV) e à **autonomia didático-científica** titularizada pelas universidades (CF, art. 207).

Com efeito, os incisos **I a IV do art. 5º** da Resolução CFP nº 05/2025, ao **fixarem o quantitativo máximo de alunos** na orientação - em grupo ou individual - de estágio, bem como a **carga horária** mínima, em razão do grau de complexidade das atividades, adentram no regramento de **matéria tipicamente educacional**, cuja disciplina a ser observada se

assenta em normas editadas pela União, a exemplo da Lei nº 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional) e da Lei n.º 11.788/2008 (que dispõe sobre a atividade de estágio), razão pela qual extrapolam a alçada normativa conferida ao Conselho Profissional em particular.

A determinação contida nos **arts. 3º, I, 5º, V, e 7º, I**, da norma em exame, para que a orientação e a supervisão do estágio ocorram na **modalidade presencial**, interfere na organização e no funcionamento dos cursos de psicologia, restringindo a liberdade da universidade para coordenar sua atividade acadêmica. Ademais, há invasão na autonomia didática dos Professores, que podem — em cada caso concreto — avaliar quais os melhores caminhos para a aprendizagem.

Concluo de igual modo quanto aos deveres e obrigações preconizados aos orientadores de estágio pelos incisos **II e III do art. 3º**, quais sejam *“garantir a adequação”* das condições do campo de estágio e *“realizar a adequação pedagógica”* *“das atividades previstas nos planos individuais de estágio de cada estudante”*. Outra não é a conclusão acerca da **alínea “g” do art. 4º** da resolução em apreço, preceito que incumbe os orientadores do dever de *“construção da proposta de estágio para cada estagiária(o), especificando as atividades que serão desenvolvidas e sua adequação à carga horária do estágio”*.

Independentemente de qualquer consideração quanto ao mérito das normas, é certo que não é dado aos Conselhos Profissionais reivindicarem para si, por ato unilateral e infralegal, as prerrogativas titularizadas pela União e conferidas por lei em sentido formal e material aos órgãos federais e estaduais de educação.

Portanto, em sede de cognição sumária, compreendo **demonstrado pelo requerente** que os dispositivos do diploma editado pelo CFP acima examinados **invadem a esfera acadêmica das universidades**, impondo exigências em desacordo com a **autonomia universitária preconizada pelo art. 207 da Lei Maior**, que garante às instituições o direito de organizar sua gestão acadêmica, didático-científica, administrativa e de pessoal, **respeitados apenas os limites fixados pela lei federal e pelo**

MEC.

O *periculum in mora*, por seu turno, resulta caracterizado pelo **início da vigência da norma em 1º/02/2026** (art. 22 da Resolução CFP nº 05/2025).

De outro lado, extraio da Lei nº 5.766/1971, pela qual criados “o Conselho Federal e os Conselhos Regionais de Psicologia”, a necessidade do **registro** da psicóloga ou do psicólogo **no órgão de classe para o exercício da profissão** (“Art. 10. - Todo profissional de Psicologia, para exercício da profissão, deverá inscrever-se no Conselho Regional de sua área de ação.”).

Nesse contexto, verifico **não caracterizada a plausibilidade jurídica do pedido** em relação à exigência do **registro ativo** junto ao órgão de classe da respectiva região - para fins de atuar como **coordenador** ou **responsável técnico do Serviço-Escola**, bem como **orientador** ou **supervisor do estágio** em psicologia -, prevista nos arts. 2º, I, 6º, I, e 10, *caput*, da Resolução nº 05/2025.

De igual modo no que tange às exigências trazidas nos arts. 2º, II e III, e 6º, II, III e IV, da Resolução nº 05/2025, no sentido de que os **orientadores** de estágio integrem o corpo docente da instituição de ensino e os **supervisores** sejam funcionários do quadro de pessoal da instituição concedente do estágio, acrescidas da “*formação, experiência profissional e carga horária compatíveis*”, bem como da “*experiência prática comprovada na área*” (na hipótese da supervisão).

O tipo de **vínculo institucional** (matéria tipicamente de regulação profissional), nos moldes preconizados pela norma atacada, encontra suporte no fato de que o **estágio nos cursos de psicologia** - imprescindível à formação profissional - encontra-se regularmente inserido nos programas de ensino universitário ofertados pelas IES.

Não vislumbro, ainda, plausibilidade jurídica do pedido concernente aos preceitos contidos na Seção III da norma editada pelo CFP, sob a rubrica “*Da Documentação, Prontuário e Registros Decorrentes de Atividades de Estágio*”, voltados, em síntese, a aspectos formais dos prontuários de atendimento e à guarda e proteção do sigilo dos dados neles inseridos

ADI 7911 MC-REF / DF

(arts. 11 a 20 da Resolução nº 05/2025).

Bem assim no que diz com determinação para que as “*psicólogas e os psicólogos que atuam como supervisoras(es) de estágio*” realizem a “*notificação compulsória e demais comunicações obrigatórias estabelecidas*” nos diplomas legais elencados no inciso III do art. 7º da Resolução CFP nº 05/2025.

É que a exigência decorre da própria legislação federal apontada no referido dispositivo. O **dever de comunicação** a autoridades e/ou responsáveis, por parte dos cidadãos em geral e dos profissionais de determinadas áreas em particular - tais como educação, saúde e segurança -, além das entidades públicas e privadas correlatas, encontra-se devidamente explicitado nos **Estatutos da Criança e do Adolescente** (Lei nº 8.069/1990), da **Pessoa Idosa** (Lei nº 10.741/2003), da **Pessoa com Deficiência** (Lei nº 13.146/2015), assim como nas normas que dispõem sobre o combate à **violência contra a mulher** (Lei nº 13.931/2019) e sobre ações de **vigilância epidemiológica** (Lei nº 6.259/1975).

Assim, quanto ao tópico, não há falar que a resolução inovou na ordem jurídica, pois apenas dispôs sobre a execução daquilo que está expressamente **previsto na legislação federal**.

Não se trata de interferência na organização didático-científica ou pedagógica da universidade, mas apenas de medida administrativa destinada a assegurar o cumprimento de requisito legal já previsto em lei federal.

Em todos os preceitos cuja inconstitucionalidade foi afastada considero que há normatização do exercício e da ética profissional, sem invasão no mérito da atividade acadêmica.

III - CONCLUSÃO

Ante o exposto, **defiro em parte** o pedido de medida liminar, *ad referendum* do Plenário, para suspender imediatamente os efeitos do art. 3º, I, II e III, da alínea “g” do art. 4º, do art. 5º, I, II, III, IV e V, e da expressão “*em supervisões presenciais*” constante do inciso I art. 7º, todos da

ADI 7911 MC-REF / DF

Resolução CFP nº 05/2025 (alterada pela Resolução nº 21/2025).

Sem prejuízo da oportuna submissão desta decisão, no prazo regimental, ao referendo do Plenário, solicitem-se informações ao Conselho Federal de Psicologia. **Prazo: 10 (dez) dias.**

Após, manifestem-se, sucessivamente, o Advogado-Geral da União e o Procurador-Geral da República.”

Voto pelo referendo da decisão acima transcrita.