

Resoluções do Conselho Federal de Psicologia: Fundamentos de regulamentação da profissão no Brasil

Pedro Paulo Gastalho de Bicalho¹

¹Universidade Federal do Rio de Janeiro,
Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

Rafael Bonassa Faria²

²Universidade Santo Amaro, São Paulo, SP, Brasil.

Resumo: Em 27 de agosto de 1962, por meio da edição da Lei nº 4119, regulamentou-se a profissão de psicóloga e de psicólogo no Brasil, marco importante para a afirmação da psicologia enquanto saber constituído. A lei, no entanto, necessitava de um outro marco regulatório: tornava-se imperioso definir com quais redes institucionais a Psicologia seria efetiva e concretamente regulamentada. Assim, a partir da Lei nº 5.766, de 1971 (e regulamentada pelo Decreto nº 79.822, de 1977), o Conselho Federal de Psicologia (CFP) foi potencial e oficialmente criado. A primeira reunião plenária ocorreu no dia 20 de dezembro de 1973 e, a partir de então, inicia-se o direito (e o dever) de se construir resoluções para a promoção de limites éticos da prática profissional. Este artigo analisa a constitucionalidade, o aparato jurídico e os efeitos políticos das resoluções e, assim, sublinha o percurso de lutas que revela a importância (e também os desafios) para a prática regulatória da Psicologia brasileira.

Palavras-chave: Resoluções, Atos Normativos, Conselhos Profissionais, Psicologia, Disputas.

Resolutions of the Federal Council of Psychology: fundamentals of the regulation of the profession in Brazil

Abstract: On August 27, 1962, the enactment of Law No. 4119 regulated the psychologist profession in Brazil, an important milestone to affirm psychology as constituted knowledge. The law, however, needed another regulatory mark. Thus, Law No. 5,766 of 1971 (and regulated by Decree 79,822 in 1977) created the Federal Council of Psychology. Its first plenary meeting took place on December 20, 1973, beginning the right (and duty) to construct resolutions to promote the ethical limits of professional practice. This study analyzes the constitutionality, legal apparatus, and the political effects of these resolutions and, thus, underlines the path of struggles that shows the importance (and the challenges) for the regulatory practice of Brazilian psychology.

Keywords: Resolutions, Normative Acts, Professional Council, Psychology, Disputes.

Resoluciones del Consejo Federal de Psicología: bases para regular la profesión en Brasil

Resumen: Por la Ley 4119, del 27 de agosto de 1962, se reglamentó la profesión de psicólogo en Brasil, un hito importante para la afirmación de la psicología como conocimiento constituído. Sin embargo, la ley necesitaba otro marco regulatorio: se hizo necesario definir con qué redes institucionales se regularía de manera efectiva y concreta la Psicología. Así, con base en la

Ley 5766 de 1971 (reglamentada por el Decreto 79822/1977), se creó el Consejo Federal de Psicología. La primera reunión plenaria tuvo lugar el 20 de diciembre de 1973, desde entonces comenzaba el derecho (y el deber) de construir resoluciones para la promoción de los límites éticos de la práctica profesional. Este artículo analiza la constitucionalidad, el aparato legal y los efectos políticos de las resoluciones para subrayar el camino de lucha que revela la importancia (y también los desafíos) para la práctica regulatoria de la Psicología brasileña.

Palabras clave: Resoluciones, Actos Normativos, Asesoramiento Profesional, Psicología, Disputas.

Introdução

O Conselho Federal de Psicologia (CFP) se institui como órgão máximo de legitimação e legislação da profissão, sendo criado para orientar, disciplinar e fiscalizar o exercício da Psicologia no país. O início da regulamentação – em que pese o marco histórico da Lei n. 4.119 (*Lei nº 4.119*, 1962)– de fato se dá a partir do fim do ano de 1973, mais precisamente no dia 20 de dezembro, data da primeira reunião plenária do CFP. A partir de então, assinam-se as primeiras resoluções, dando início à regulamentação da profissão no Brasil. A primeira delas, a Resolução n. 1/1974 (*Resolução nº 1*, 1974), fixa as zonas de jurisdição e, assim, divide o país em sete grandes regiões das quais nascem os sete primeiros regionais, com área de atuação em todo o país. Com sedes no Distrito Federal, Pernambuco, Bahia, Minas Gerais, Rio de Janeiro, São Paulo e Rio Grande do Sul, mas com seções em todas as outras unidades federativas, constituídas por estados e territórios.

A história da regulamentação da Psicologia no Brasil não é acompanhada pela totalidade das demais profissões. No processo histórico de regulação profissional, temos 68 profissões com leis específicas e análogas à nossa de 1962 (Ministério do Trabalho, 2024), mas apenas 32 delas possuem um Sistema Conselhos. Isso nos permite inferir que a regulamentação de fato não foi acompanhada pela maior parte das profissões que possuem leis de direito.

No ano de 2012, em que se comemorou 50 anos da lei de regulamentação, houve uma grande mobilização de psicólogas e psicólogos no sentido de registrar o percurso da profissão; bem como em 2023, marco dos 50 anos do CFP, fato que se repete em 2024, cinquentenário dos sete primeiros regionais. Através desses registros, foi (e é) possível observar que a profissão foi e continua sendo palco de grandes transformações (e de grandes disputas), principalmente em relação às discussões que refletem sobre o papel da Psicologia frente às demandas da população brasileira (Barros, Benicio, & Bicalho, 2019;

Guareschi, Galeano, & Bicalho, 2020), especialmente a partir da promulgação de suas resoluções assinadas por diferentes presidentes do CFP no seu primeiro cinquentenário, em que dezenove plenários assumiram a gestão administrativa e política da autarquia.

A transformação da psicologia para um campo de saber politizado e engajado pós-regulamentação ganha suas primeiras expressões a partir da década de 1970, acompanhando as mudanças na conjuntura política nacional e internacional (Yamamoto, 2007), sempre marcada pela contradição da profissão ter sido estabelecida inicialmente como prática exclusivamente individualizada. A crítica trazida ao debate interno da psicologia dizia respeito a qual população se deveria atender, e a que projeto de sociedade serviria. Um estudo expressivo na época constata que apenas 15% da população brasileira tinha acesso ao exercício da profissão e indaga: “os demais 85% não necessitam desse serviço?” (Yamamoto, 2007, p. 30). Vê-se, a partir de então, um crescente questionamento à pouca participação da psicologia como área do saber na construção política de uma sociedade mais igualitária.

Nas décadas seguintes, cresce o envolvimento da categoria com as questões políticas, a ocupação e participação em sindicatos, a expansão do sistema conselhos, o protagonismo e envolvimento na luta antimanicomial e nos movimentos da saúde, a afirmação da democracia e articulação com a América Latina, além da avaliação dos rumos da categoria a partir das primeiras pesquisas sobre a atuação profissional. Inicia-se, assim, uma maior articulação entre as práticas produzidas pela Psicologia e as demandas sociais da população brasileira, com a qual a profissão estava sendo convocada a dialogar. O projeto inicial, de uma Psicologia intimista e privatista, vai se transformando em uma Psicologia do compromisso social. E as resoluções do CFP vão construindo o contorno institucional das transformações da profissão.

Nos anos 1980, durante o período de redemocratização do país, o então Código de Ética Profissional,

publicado em 1987, “define as responsabilidades, direitos e deveres dos psicólogos de acordo com os princípios da Declaração Universal dos Direitos Humanos” (*Resolução CFP N. 002/1987*, 1987). Logo em seguida, acontece o Congresso Unificado dos Psicólogos, em que se discutiria a concepção corporativista e eleições diretas no CFP (CFP) por meio de chapas com programa definido (Bicalho Santos, Castagna, Sardinha, Becker, & Silva, 2018). Nesse sentido, a oficialização do primeiro Código de Ética pós-ditadura e a reestruturação do Sistema Conselhos, criado durante o regime militar, refletem a democratização da relação entre a profissão e a população, ao garantir que os interesses e as demandas dessa estão sendo representados na atuação profissional. Nesse mesmo período, constata-se um crescimento da presença de psicólogas e psicólogos em políticas públicas, em especial nas de saúde e posteriormente nas de assistência social e no sistema de justiça, fato que fez com que os profissionais se mobilizassem diante de teorias e metodologias que não se adequavam às novas necessidades. Mas não somente as epistemologias vão se transformando, o processo democrático também.

Em 1994, o primeiro Congresso Nacional da Psicologia (CNP) ainda não era nomeado dessa forma, tendo sido divulgado como Congresso Nacional Constituinte da Psicologia. Sob o título “Processo Constituinte: Repensando a Psicologia”, inaugura um espaço em que cerca de 150 psicólogas e psicólogos dos diversos Conselhos Regionais no País decidem fazer dele o primeiro CNP. Já o II CNP afirmava, em 1996, que o psicólogo vai mostrar a sua cara (Bicalho et al, 2018). Nossas resoluções também participaram do processo de “repensar e mostrar a cara”, e se constituem como importantes instrumentos legais no testemunho das transformações.

Da institucionalização do poder de normatizar

Os conselhos profissionais no Brasil tiveram sua origem no primeiro governo de Getúlio Vargas (a partir de 1930), tendo como finalidades principais a normatização, a orientação, a fiscalização e a disciplinarização do exercício profissional de suas respectivas categorias. Considerando o momento histórico em que grande parte dos conselhos profissionais foram criados (anterior à Constituição Federal de 1988), é possível notar, a partir da análise das leis que criaram alguns dos conselhos profissionais, que a

atuação desses se daria a partir de uma delegação de competência do Estado.

No caso da Psicologia, devemos mencionar a Lei nº 4.119/62 (*Lei nº 4.119*, 1962), que dispôs sobre a regulamentação da profissão sem, contudo, fazer menção à criação de um conselho profissional específico. Com efeito, a criação do CFP se deu apenas na década seguinte por meio da Lei nº 5.766/71 (1971), que expressamente acometeu à autarquia a natureza jurídica de direito público dotado de autonomia administrativa e financeira (art. 1º), com sua primeira reunião plenária ocorrendo precisamente 11 anos após a lei de regulamentação.

Por seu turno, a Lei estabeleceu que a instalação e organização dos Conselhos se efetivaria com a atuação direta do então Ministério do Trabalho e Previdência Social (arts. 35 a 37, da Lei nº 5.766/71 [1971]), de modo a evidenciar a intrínseca relação entre o Estado (Executivo Federal) e o CFP. Este breve histórico é necessário na medida em que, para se discutir o poder regulamentador da profissão pelo CFP – notadamente a emissão e o alcance de suas de resoluções – o entendimento acerca de sua natureza jurídica mostra-se imprescindível. Afinal, a relevante competência conferida pela Lei ao CFP deve ser compreendida e exercida de acordo com os preceitos e princípios da Constituição Federal de 1988, cabendo destacar que muitas das disposições da Lei nº 5.766/71 (1971) demandam interpretação jurídica que leve em consideração as diferenças dos sistemas constitucionais e legais da época da edição da Lei e o regime constitucional atual.

Da competência normativa do Conselho Federal de Psicologia

O CFP recebeu do Poder Legislativo a atribuição de exercer poderes normativos, por meio da sua lei criadora, nº 5.766/71 (1971). Essa legislação definiu, em seu artigo 1º, a missão da entidade como sendo a de “orientar, disciplinar e fiscalizar o exercício da profissão de Psicólogo e assegurar a rigorosa observância dos princípios éticos e disciplinares da categoria” Entre as responsabilidades legais do CFP, listadas no artigo 6º da mesma lei, estão: “orientar, disciplinar e fiscalizar a prática da profissão de Psicólogo” (artigo 6º, “b”); “emitir resoluções necessárias para o cumprimento das leis em vigor e aquelas que possam modificar as atribuições e competências dos profissionais de Psicologia” (artigo 6º, “c”); e “desenvolver e aprovar o Código de Ética Profissional dos Psicólogos” (artigo 6º, “e”).

O Decreto nº 79.822/77 (1977) estabeleceu diretrizes para a aplicação da Lei nº 5.766/71 (1971) e, em seu artigo 6º, ressalta a competência do CFP na regulamentação das atividades dos psicólogos. Cabe destacar que o fato das normas citadas não terem especificado os limites do poder regulamentador dos conselhos não significa qualquer restrição dos poderes normativos concedidos. Importa mencionar que a formatação da maioria das leis criadoras dos demais conselhos profissionais reforça a decisão do legislador de reconhecer a legitimidade da regulamentação promovida pelo conselho profissional.

Nas palavras do professor Daniel Sarmiento (2021), ao analisar especificamente o poder normativo do CFP para a edição de Resoluções que vedam a patologização de pessoas por conta de sua orientação sexual, expressão ou identidade de gênero:

Foi, aliás, no exercício legítimo de seu poder normativo que o CFP editou a Resolução nº 10/05, que instituiu o Código de Ética Profissional do Psicólogo. E, dentre as normas constantes do referido código, figuram a proibição de discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão, bem como da indução de preconceitos por meio da prática profissional. Confira-se:

“Art. 2º – Ao psicólogo é vedado:

- a) Praticar ou ser conivente com quaisquer atos que caracterizem negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade ou opressão;
- b) Induzir a convicções políticas, filosóficas, morais, ideológicas, religiosas, de orientação sexual ou a qualquer tipo de preconceito, quando do exercício de suas funções profissionais;”

Ora, posturas discriminatórias e preconceituosas são, por definição, incompatíveis com os parâmetros éticos e científicos da psicologia. O papel desempenhado pelo psicólogo na sociedade e o prestígio decorrente de sua qualificação acadêmica e profissional não podem ser apequenados por práticas que alimentem preconceitos e estigmas, as quais são francamente contrárias à ética profissional. As normas que o CFP edita, com objetivo de coibir práticas dessa natureza, têm, portanto, claro viés deontológico, encontrando-se, assim, dentro da esfera de atuação normativa legítima da instituição, nos termos dos arts. 1º e 6º da Lei nº 5.766/71 (Sarmiento, 2021, pp. 274-275).

Ocorre que, a despeito da previsão expressa constante no art. 6º da Lei nº 5.766/71 (1971), diversas resoluções expedidas pelo CFP têm sido questionadas nos âmbitos legislativo e judiciário. Entre os fundamentos utilizados nas impugnações, pode-se destacar: (i) a ausência de competência normativa do CFP; (ii) a normatização de matérias estranhas à competência do CFP; e (iii) a extrapolação dos limites regulamentadores do CFP.

Verifica-se, portanto, que a discussão acerca da competência normativa do conselho passa pelos âmbitos político e jurídico, que serão analisados nos tópicos seguintes. Importante mencionar que “matérias estranhas à competência do CFP” são argumentos utilizados sempre que as resoluções são utilizadas para fins de afirmação de uma profissão de defende e promove direitos humanos, a despeito do atual código de ética (resolução CFP 10/2005 [2005]) basear seus princípios fundamentais na Declaração Universal dos Direitos Humanos (Bicalho, Cassal, Magalhães, & Geraldini, 2009).

Da questão constitucional

O tema em questão possui estatura constitucional, tendo em vista que o art. 5º, inciso XIII, da Constituição Federal estabelece “ser livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer” (Brasil, 1988/1990), reforçando, ao menos em uma primeira leitura, o princípio da reserva legal para a definição de critérios e restrições para o pleno exercício profissional. Nesse sentido, considerando que a lei nº 5.766/71 (1971) traz expressamente a competência regulamentadora do CFP, restaria atendido o requisito da reserva legal previsto no art. 5º, inciso XIII, da Constituição Federal de 1988. Isso porque a referida lei foi recepcionada pelo sistema constitucional vigente, não havendo qualquer impugnação ou declaração de inconstitucionalidade. Por outro lado, remanesce a dúvida quanto à necessidade ou não da explicitação e detalhamento, na respectiva lei de criação, dos limites do poder regulamentador exercido pelo CFP.

De um lado, existem doutrinadores que defendem a impossibilidade de os conselhos profissionais restringirem o exercício profissional a partir da edição de resoluções administrativas sem previsão legal específica no mesmo sentido (Sarlet, 2016). Por seu turno, há autores que defendem a possibilidade de o órgão regulamentador expedir atos

normativos complementares por meio de seu poder regulamentar, sem a exigência, portanto, que a lei “. . . traga em seu bojo todos os elementos e particularidades para sua aplicação” (Tavares, 2018, p. 535).

Assim, aparentemente temos uma situação que pode ser analisada sob a perspectiva da ponderação de princípios constitucionais (recepção, legalidade, proporcionalidade, juridicidade), bem como sob a incidência do que a doutrina denomina de “força normativa da Constituição” (Barroso, 2009, p. 50). Para essa parcela da doutrina, entende-se plenamente possível a aplicação direta dos comandos da Constituição de maneira independente de qualquer mediação concretizadora da lei, razão pela qual parece “. . . evidente a possibilidade de edição de atos normativos que pautem essa mesma aplicação, seja para explicitar o sentido de norma constitucional, seja para definir os procedimentos tendentes à viabilização da sua incidência” (Sarmiento, 2021, p. 278).

A aplicação da técnica de ponderação de princípios suscita controvérsias e parte, necessariamente, da escolha do intérprete de vetores/valores que ele entende como preponderantes para a conclusão de sua interpretação em relação ao caso concreto. Além disso, insta salientar que a intensa atuação dos conselhos profissionais em diversos temas (que, por vezes e sob o argumento da regulamentação do exercício profissional de suas respectivas categorias) impactam a percepção e execução de políticas públicas pelo Estado e pela sociedade em geral, fazendo com que seus atos normativos passem por questionamentos e escrutínios de grupos organizados da sociedade.

Se por um lado a intensa participação de grupos organizados possa indicar o grau de maturidade do sistema democrático atual, por outro ela possibilita a leitura da existência de uma tendência de se recorrer ao Poder Judiciário para inquirir como ilegais ou inconstitucionais resoluções de conselhos profissionais que, no exercício de sua competência normativa, regulem as atividades profissionais de suas respectivas categorias.

No âmbito do CFP, faz-se necessário citar a edição da Resolução CFP nº 001/99 (1999), “que estabelece normas de atuação para os psicólogos em relação à questão da orientação sexual”, a qual completa 25 anos de sua edição nesse mesmo ano em que o CFP completa seu cinquentenário. A resolução – a mais atacada nos âmbitos legislativo e judiciário entre as 1.103 assinadas por presidentes que compuseram

19 plenários – continua a motivar diversos debates acadêmicos, proposições legislativas e discussões judiciais, tanto em relação ao seu conteúdo (a proibição da atuação de psicólogas e psicólogos tendentes à conversão ou reorientação sexual, a comumente denominada “cura gay”), como em relação ao aspecto jurídico-formal, especialmente quanto à sua constitucionalidade e à possível extrapolação do poder regulamentador do CFP (Cassal, Bello, & Bicalho, 2019; Bicalho, 2022). Também é importante destacar que a complexidade do tema pode ser comprovada a partir da análise dos diversos processos levados a julgamento pelo Supremo Tribunal Federal acerca da matéria: ADI 3481 (“STF veda limitação”, 2021), ADI 7426 (“Norma que proíbe”, 2023), ADI 7462 (“STF recebe mais”, 2023), e RCL 31818/DF (2020), evidenciando a pertinência político-jurídico-constitucional do tema (Cavalcanti, Bicalho, & Sposito, 2019).

Nessa perspectiva, resta pertinente afirmar que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal vem se consolidando no sentido de reconhecer o poder normativo dos conselhos profissionais, consoante ao que se observa no seguinte trecho da ementa do recente acórdão prolatado no julgamento da ADI 3428, de relatoria do Ministro Luiz Fux:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGOS 4º E 5º DA LEI FEDERAL 9.696/1998. CRIAÇÃO DO CONSELHO FEDERAL E DOS CONSELHOS REGIONAIS DE EDUCAÇÃO FÍSICA E DISCIPLINA DA ELEIÇÃO DE SEUS MEMBROS EFETIVOS E SUPLENTEs. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. OS CONSELHOS DE FISCALIZAÇÃO PROFISSIONAL POSSUEM NATUREZA JURÍDICA DE AUTARQUIA FEDERAL, DE FORMA QUE SOMENTE PODEM SER CRIADOS POR LEI DE INICIATIVA DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA (ARTIGO 61, § 1º, II, A, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL). MODULAÇÃO DOS EFEITOS TEMPORAIS DA NULIDADE (ARTIGO 27 DA LEI 9.868/1999). ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE CONHECIDA E JULGADO PROCEDENTE O PEDIDO.

1. Os conselhos de fiscalização profissional limitam e disciplinam a liberdade profissional, ao habilitar os profissionais ao desempenho de determinadas profissões, fiscalizar sua atuação e lhes aplicar sanções, o que ocorre tanto por meio de ato administrativo negocial,

quanto normativo ou punitivo (artigos 5º, XIII, e 21, XXIV, da Constituição Federal). (“STF veda limitação”, 2021).

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).

A importância de tal análise se justifica pois, em matéria jurídico-constitucional, deve-se levar em consideração as diferenças entre legalidade e juridicidade, além de se respeitar a autonomia técnico-política dos conselhos profissionais na regulamentação das atividades de suas respectivas categorias, conforme abordado no tópico seguinte.

Da legalidade, da juridicidade e do necessário respeito à autonomia técnico-política do CFP em matéria regulamentadora

Outro tema que merece destaque diz respeito à suposta insuficiência dos conceitos de direito administrativo historicamente aplicados, especialmente ao se analisar a dificuldade de interpretação e avaliação dos limites da competência regulamentadora dos conselhos profissionais. Muito além do aspecto formal dos atos normativos, é o conteúdo de tais atos que passam, na maior parte das vezes, por questionamentos e impugnações judiciais (Reishoffer & Bicalho, 2017; Cavalcanti, Carvalho, & Bicalho, 2018; Cassal, Bello, & Bicalho, 2019; Bicalho, 2022).

Retoma-se aqui a ideia de que a dinamicidade das atividades dos conselhos profissionais sugere, ao menos em uma análise superficial, que a utilização exclusiva dos estritos termos da Lei nº 5.766/71 (1971), editada muito antes da Constituição Federal de 1988, para a elaboração de resoluções não é mais suficiente “para orientar, disciplinar e fiscalizar o exercício da profissão de Psicólogo” (Lei nº 5.766/71, 1971, art. 6º, alínea “b”). O reconhecimento de que a legalidade estrita

não atende em grande medida a necessidade de normatização dos agentes legitimados da Administração – aqui incluídos os conselhos profissionais – possibilitou que a doutrina desenvolvesse, já há bastante tempo, o conceito de juridicidade, a fim de contribuir para o entendimento (ou ao menos reconhecimento) de superação da insuficiência na aplicação do princípio da legalidade aos atos da Administração.

O ordenamento jurídico exige que as decisões dos órgãos administrativos e judiciais tragam a análise das implicações práticas de suas decisões¹ na fundamentação de seus atos, visando desestimular atos decisórios desvinculados de critérios racionais e impregnados em visões estritamente legalistas, desprovidos de razoabilidade. A avaliação do ato da Administração passa, então, pela aderência de seus termos ao ordenamento jurídico (e não apenas pela legalidade estrita). Daí exsurge a ideia de juridicidade, que longe de se tratar de discussão recente, encontra espaço em nossa doutrina há muitas décadas (Tácito, 1978), tendo ganhado maior atenção nos últimos tempos, como bem destaca Alexandre Santos de Aragão (2012):

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 (pp. 57-58).

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 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

¹ Nessa linha, confira-se o art. 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) (Lei nº 13.655, 2018), mais bem discutido no decorrer do artigo.

suas respectivas categorias, seja mitigada ou até mesmo desconsiderada.

De outra banda, o sistema constitucional vigente não admite direitos absolutos, tampouco concebe que qualquer ato da Administração (inclusive os atos normativos) indene ao controle jurisdicional nos termos do art. 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal. Portanto, aqui reside o principal ponto de atenção na elaboração dos atos regulamentadores do CFP. Se por um lado a ética e a autonomia dos conselhos devem ser preservadas, por outro não se pode admitir que os atos regulamentadores desbordem dos limites (nem sempre bem definidos) da atuação profissional dos indivíduos.

No âmbito do Sistema Conselhos de Psicologia, o processo de elaboração de resoluções inclui o amplo debate técnico/político e a análise jurídica, sendo essa orientada no sentido de se minimizar eventuais questionamentos judiciais. Entretanto, tendo em vista a amplitude das matérias regulamentadas, a tarefa de compatibilizar a adequação do conteúdo e da forma ao ordenamento jurídico se mostra, por vezes, dificultosa.

Destaca-se, por exemplo, que resoluções que prevejam vedações a certas condutas não devem avançar sobre a esfera íntima do profissional enquanto indivíduo, a exemplo da dimensão do pensar, da consciência e da expressão de opinião, as quais gozam de proteção reforçada pelo ordenamento jurídico nacional e internacional. Daí decorrem algumas consequências, a saber: (i) eventuais vedações à atuação profissional não devem se dirigir à esfera da consciência ou do pensar das(os) profissionais; e (ii) ao mesmo tempo, é preciso ter em consideração que, à luz dos parâmetros consolidados sobre o tema, não se pode impor restrições prévias ao exercício da liberdade de expressão, reservando o direito de responsabilização posterior por eventuais danos dele decorrentes. Em outras palavras, a proibição prévia a qualquer manifestação ideológica constitui situação excepcional, a qual deve ser tratada politicamente em sua dimensão de excepcionalidade.

Ou seja, as resoluções do CFP têm de serem restritas à prática profissional (e nunca às demais atividades dos indivíduos) e, ainda devem se ater aos limites já indicados pela Constituição Federal, pelas leis esparsas e, especialmente, pela jurisprudência consagrada no Supremo Tribunal Federal. Adverte-se que a elaboração de atos normativos em desacordo com tais preceitos pode, de forma imediata, fragilizar o debate das importantes matérias reguladas pelo

CFP e, de forma mediata, pôr em xeque a própria competência regulamentadora da autarquia que, a despeito de ser reconhecida pelo STF, ainda enfrenta resistência de diversos setores da sociedade.

Assim, o tema em debate não deve ser analisado de forma binária, tampouco partindo de uma premissa que eleja o elemento jurídico como o mais importante na expedição de resoluções. Reafirma-se que a complexidade dos temas tratados, aliada à responsabilidade político-institucional do CFP, exige que os processos de elaboração de resoluções se aparam em evidências técnicas e políticas e também que se harmonizem com os preceitos do ordenamento jurídico. Eis um grande desafio.

Da integridade das decisões veiculadas pelas resoluções e da necessidade de manutenção da higidez das resoluções

No âmbito do CFP, há o reconhecimento da importância das matérias reguladas pelas resoluções e a imprescindibilidade do aprimoramento contínuo de seus processos de elaboração. O dinamismo da sociedade, das tecnologias e das realidades impostas às psicólogas e aos psicólogos exigem que os atos regulamentadores da profissão observem todas essas variáveis e condições, sem desbordar dos limites impostos pelo ordenamento jurídico.

A elaboração de resoluções com a adoção das providências indicadas no presente artigo robustece a atuação do CFP e prestigia a credibilidade institucional da autarquia. Entende-se que as matérias elegidas para serem regulamentadas muitas vezes suscitam intensos debates e até certa resistência de alguns setores da sociedade. Nessa linha, deve o ente regulamentador avaliar com extrema cautela e tecnicidade os temas a serem regulamentados – sem abdicar do evidente conteúdo técnico-político – de modo a demarcar que o foro adequado para a discussão ética da atuação profissional das psicólogas e psicólogos deve ser o Sistema Conselhos de Psicologia, e não outros atores administrativos ou judiciais.

Assim, o amadurecimento institucional e o aprimoramento dos processos de elaboração de resoluções passam necessariamente pela compreensão das dimensões técnica, política e jurídica, de modo que o presente artigo pretende contribuir para o debate institucional a fim de se buscar que as resoluções do CFP sejam compreendidas, respeitadas e executadas.

Considerações finais

Em que pesem os cuidados institucionais, resoluções são questionadas. Como exemplo a já mencionada Resolução nº 001/99 (1999), a resolução-sobrevivente e que mais sofreu ataques na história da Psicologia do Brasil, tanto legislativa quanto judicialmente (Cassal, Bello, & Bicalho, 2019; Bicalho, 2022). Ou a Resolução n. 009/2010 (*Resolução CFP Nº 009/2010*, 2010), suspensa pelo Poder Judiciário, a qual regulamentava o exercício profissional da Psicologia no sistema prisional e estabelecia os princípios a serem seguidos por psicólogas e psicólogos, com base na Lei nº 10.792/2003 (Reishoffer & Bicalho, 2017). E a 1/2018 (2018), questionada por uma Ação Civil Pública pelo Ministério Público Federal de Goiás (MPFGO) dias depois de sua publicação, com vistas a suspender a normativa sob a principal alegação de cerceamento ao exercício profissional que, em tese, extrapolaria as competências de um conselho de classe. A manifestação inicial do CFP se deteve no formalismo jurídico para afirmar que uma Ação Civil Pública não seria o instrumento adequado para esse tipo de pedido, argumentação que foi acatada pelo juiz federal (Cavalcanti, Carvalho, & Bicalho, 2018). Nesse último caso, não houve discussão de mérito e, até os dias atuais, novos questionamentos oficiais não chegaram ao CFP. Na atualidade em que esse artigo é finalizado, existe o questionamento à Resolução nº 07/2023 (2023) – que estabelece normas para o exercício profissional em relação ao caráter laico da prática psicológica – no Supremo Tribunal Federal, por uma ação direta de inconstitucionalidade movida por um partido político em conjunto com uma associação sem fins lucrativos. Em tempos de acirramento dos tentáculos do capitalismo, urge analisarmos o alcance, nesse caso em específico, da noção de lucro. Mas isso é assunto para um outro artigo.

Para além dos caminhos legislativos e judiciais, interessa-nos aqui também as disputas discursivas – iminentemente políticas – que estão sendo expostas. São diversas forças que se apresentam no emaranhado das práticas de construção, assinatura e publicação das resoluções do CFP. As ações contra elas se mostram como uma busca por legitimação de disputas no exterior (e também no interior) da profissão. Há uma lógica que pode ser percebida nos

processos de questionamento das resoluções, a qual articula a construção de determinadas verdades e a produção e proliferação de discursos que se valem de perspectivas reducionistas e punitivistas que acionam o Direito, capaz de legislar e de julgar. Também é capaz de interferir nas resoluções e na autonomia das profissões regulamentadas. Como afirmam Cidade e Bicalho (2017):

Quando, em um Estado democrático de Direito, o direito é tido como o campo responsável pela produção de saberes, práticas, regulações e serviços relacionados à produção e efetivação de leis, ele se materializa efetivamente em instituições cuja historiografia milenar produz efeitos intensivos e extensivos de afirmação de verdades e de produção de subjetividades em múltiplas dimensões de nossa realidade. É o direito que é tido como elemento regulador máximo dos aspectos da democracia de um Estado Democrático de Direito. Uma instituição tão múltipla e enraizada, de tamanha força e importância, precisa se haver com as questões de seu próprio tempo, que é o nosso tempo, das pessoas que vivem, circulam, encontram-se, que buscam o direito como via resolutiva de conflitos, de garantia de direitos; pessoas que efetivam reivindicações e soluções próprias, produzindo efeitos de disputas e recriações do próprio direito (p. 196).

A afirmação da profissão enquanto responsável e agente da transformação social se mostra cada vez mais presente, tanto no exercício profissional quanto na produção de referências para um projeto ético-político de profissão. Chegamos ao quinquentenário do CFP com o legado e as heranças deixadas por profissionais que lutaram (e lutam) por uma outra Psicologia, além de com um quantitativo de mais de meio milhão de psicólogas e psicólogos no Brasil². São tempos de (re)afirmar que narrativas e projetos de Psicologia devem ser disputados, e, como concretude, a disputa pelas resoluções. Tamanha a sua importância na construção política da profissão, ganham neste número especial um artigo específico, para assim evidenciar que a história da construção democrática do CFP é marcada também pelos efetivos limites éticos produzidos em cada ato normativo da autarquia.

²Recuperado de: <https://www2.cfp.org.br/infografico/quantos-somos/>

Referências


- Aragão, A. S. (2012). *Curso de direito administrativo*. Forense.
- Barros, J. P. P., Benicio, L. F. S., & Bicalho, P. P. G. (2019). Violências no Brasil: Que problemas e desafios se colocam à psicologia? *Psicologia: Ciência e Profissão*, 39(spe2), 33-44. <https://doi.org/10.1590/1982-3703003225580>
- Barroso, L. R. (2009). A constitucionalização do direito e suas repercussões no âmbito administrativo. In: A. S. Aragão, & F. A. Marques (Orgs.), *O Direito Administrativo e seus Novos Paradigmas* (p. 279-295). Fórum,.
- Bicalho, P. P. G. (2022). Disputas em torno da regulamentação da profissão: A psicologia em defesa das orientações sexuais e identidades de gênero. *Psicologia: Ciência e Profissão*, 42(spe), e264832. <https://doi.org/10.1590/1982-3703003264832>
- Bicalho, P. P. G., Cassal, L. B. C., Magalhães, K. C., & Geraldini, J. R. (2009). Formação em psicologia, direitos humanos e compromisso social: A produção micropolítica de novos sentidos. *Boletim Interfaces da Psicologia da UFRRJ*, 2(2), 20-35. <http://www.ufrj.br/seminariopsi/2009/boletim2009-2/bicalho.pdf>
- Bicalho, Santos, Castagna, Sardinha, Becker, & Silva, (2018). Compromisso social e democratização dos discursos nos congressos nacionais da psicologia e nos congressos brasileiros de psicologia: Ciência e profissão. *Psicologia & Conexões*, 1(1), 22-44. <https://doi.org/10.29327/psicon.v1.i1.a1>
- Brasil (1988/1990). *Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988*. 4a. ed. Saraiva.
- Cassal, L. C. B., Bello, H. L., & Bicalho, P. P. G. (2019). Enfrentamento à LGBTIfobia, afirmação ético-política e regulamentação profissional: 20 anos da resolução CFP nº 01/1999. *Psicologia: Ciência e Profissão*, 39(spe3), 113-128. <https://doi.org/10.1590/1982-3703003228516>
- Cavalcanti, C. S., Bicalho, P. P. G., & Sposito, S. O. (2019). O lugar da psicologia frente às orientações sexuais e identidades de gênero. *Psicologia: Ciência e Profissão*, 39(spe3), 3-5. <https://doi.org/10.1590/1982-3703000062019>
- Cavalcanti, C. S., Carvalho, M. W. V., & Bicalho, P. P. G. (2018). A estranha liberdade de odiar: Uma análise do processo de Ação Civil Pública contra a resolução 01/2018 do Conselho Federal de Psicologia. *Revista Periódicus*, 1(10), 231-249. <https://doi.org/10.9771/peri.v1i10.27943>
- Cidade, M. L. R., & Bicalho, P. P. G. (2017) A racionalidade médico-jurídica dos processos de alteração do registro civil de pessoas trans no estado do Rio de Janeiro. *Revista de Direito (Viçosa)*, 9(2), 161-203. <https://periodicos.ufrj.br/revistadir/article/view/1920>
- Decreto nº 79.822, de 17 de junho de 1977. (1977, 17 de junho). Regulamenta a Lei nº 5.766, de 20 de dezembro de 1971, que criou o Conselho Federal e os Conselhos Regionais de Psicologia e dá outras providências. Presidência da República. https://site.cfp.org.br/wp-content/uploads/2008/08/decreto_1977_79822.pdf
- Guareschi, N. M. F., Galeano, G. B., & Bicalho, P. P. G. (2020). 40 anos: O que a psicologia tem produzido enquanto ciência e profissão?. *Psicologia: Ciência e Profissão*, 40, e237742. <https://doi.org/10.1590/1982-3703003237742>
- Lei nº 4.119, de 27 de agosto de 1962. (1962, 27 de agosto). Dispõe sobre os cursos de formação em psicologia e regulamenta a profissão de psicólogo. Presidência da República. https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=336061&filename=LegislacaoCitada+-PL+5816/2005
- Lei nº 5.766, de 20 de dezembro de 1971. (1971, 20 de dezembro). Cria o Conselho Federal e os Conselhos Regionais de Psicologia e dá outras providências. Presidência da República. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5766.htm
- Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018. (2018, 25 de abril). Inclui no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. Presidência da República. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13655.htm
- Ministério do Trabalho (2024). *Listagem das profissões regulamentadas: normas regulamentadoras*. Classificação Brasileira de Ocupações. <http://www.mteco.gov.br/cbsite/pages/regulamentacao.jsf>
- Norma que proíbe associar prática psicológica a religião é questionada no STF. (2023, 4 de setembro). Superior Tribunal Federal. <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=513392&ori=1>

- Reclamação: RCL 31818 DF - Distrito Federal XXXXX, de 3 de fevereiro de 2020.* (2020, 3 de fevereiro). Supremo Tribunal Federal. <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stf/866323177>
- Reishoffer, J. C., & Bicalho, P. P. G. (2017). Exame criminológico e psicologia: Crise e manutenção da disciplina carcerária. *Fractal: revista de psicologia*, 29(1), 34-44. <https://doi.org/10.22409/1984-0292/v29i1/1430>
- Resolução CFP N. 002/1987, de 15 de agosto de 1987.* (1987, 15 de agosto). Aprova o Código de Ética Profissional do Psicólogo. Conselho Federal de Psicologia. https://site.cfp.org.br/wp-content/uploads/2012/07/resolucao1987_2.pdf
- Resolução CFP Nº 009/2010, de 29 de junho de 2010.* (2010, 29 de junho). Regulamenta a atuação do psicólogo no sistema prisional. Conselho Federal de Psicologia. https://site.cfp.org.br/wp-content/uploads/2010/07/resolucao2010_009.pdf
- Resolução n. 001/99, de 22 de março de 1999.* (1999, 22 de março). Estabelece normas de atuação para os psicólogos em relação à questão da Orientação Sexual. Conselho Federal de Psicologia. https://site.cfp.org.br/wp-content/uploads/1999/03/resolucao1999_1.pdf
- Resolução nº 7, de 6 de abril de 2023.* (2023, 6 de abril). Estabelece normas para o exercício profissional em relação ao caráter laico da prática psicológica. Conselho Federal de Psicologia. <https://atosoficiais.com.br/cfp/resolucao-do-exercicio-profissional-n-7-2023-estabelece-normas-para-o-exercicio-profissional-em-relacao-ao-carater-laico-da-pratica-psicologica?origin=instituicao>
- Resolução n. 10/2005, de 21 de julho de 2005.* (2005, 21 de julho). Aprova o Código de Ética Profissional do Psicólogo. Conselho Federal de Psicologia. <https://atosoficiais.com.br/cfp/resolucao-do-exercicio-profissional-n-10-2005-aprova-o-codigo-de-etica-profissional-do-psicologo?origin=instituicao>
- Resolução n. 1, de 29 de janeiro de 2018.* (2018, 29 de janeiro). Estabelece normas de atuação para as psicólogas e os psicólogos em relação às pessoas transexuais e travestis. Conselho Federal de Psicologia. <https://site.cfp.org.br/wp-content/uploads/2018/01/Resolu%C3%A7%C3%A3o-CFP-01-2018.pdf>
- Sarmento, D. (2021). 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*, 280(3), 261-327. <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/85163>
- Tácito, C. (1978). Contencioso administrativo. *Revista de Direito Administrativo*, (133), 59-69. <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/42770/>
- Tavares, A. R. (2018). *Curso de Direito Constitucional* (16a. ed.). Saraiva.
- Sarlet, I. W. (2016). Direitos fundamentais em espécie. In I. W. Sarlet, L. G. Marinoni, & D. Mitidiero. *Curso de Direito Constitucional* (5a. ed., pp.). Saraiva.
- STF recebe mais uma ação sobre associação de prática psicológica à religião.* (2023, 9 de outubro). Superior Tribunal Federal. <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=515474&ori=1>
- STF veda limitação de acesso a testes psicológicos a profissionais habilitados.* (2021, 10 de março). Superior Tribunal Federal. <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=462049&ori=1>
- Yamamoto, O. H. (2007). Políticas sociais, “terceiro setor” e “compromisso social”: Perspectivas e limites do trabalho do psicólogo. *Psicologia & Sociedade*, 19(1), 30-37. <https://doi.org/10.1590/S0102-71822007000100005>

Pedro Paulo Gastalho de Bicalho

Doutor. Professor Titular do Instituto de Psicologia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), , vinculado ao Programa de Pós-graduação em Psicologia e ao Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas em Direitos Humanos. Bolsista de produtividade em pesquisa (CNPq). Presidente do Conselho Federal de Psicologia (CFP).


E-mail: ppbicalho@ufrj.br

 <https://orcid.org/0000-0003-1986-4338>

Rafael Bonassa Faria

Graduado e especialista em Direito Administrativo. Discente do curso de Mestrado em Direito Médico na Universidade Santo Amaro (UNISA-SP). Advogado da Gerência Jurídica do Conselho Federal de Psicologia (CFP).

E-mail: rafael@rbonassa.com

 <https://orcid.org/0009-0005-3802-8863>

Endereço para envio de correspondência:

Rua Siqueira Campos, 241 ap. 1001. Copacabana. CEP: 22031-071. Rio de Janeiro – RJ. Brasil.

Recebido 04/06/2024

Aceito 04/06/2024

Received 06/04/2024

Approved 06/04/2024

Recibido 04/06/2024

Aceptado 04/06/2024

Como citar: Bicalho, P. P. G. de & Faria, R. B. (2024). Resoluções do Conselho Federal de Psicologia: Fundamentos de regulamentação da profissão no Brasil. *Psicologia: Ciência e Profissão*, 44 (n.spel), 1-11. <https://doi.org/10.1590/1982-4704004287298>

How to cite: Bicalho, P. P. G. de & Faria, R. B. (2024). Federal Council of Psychology Resolutions: Fundamentals of the regulation of the profession in Brazil. *Psicologia: Ciência e Profissão*, 44 (n.spel), 1-11. <https://doi.org/10.1590/1982-4704004287298>

Cómo citar: Bicalho, P. P. G. de & Faria, R. B. (2024). Resoluciones del Consejo Federal de Psicología: Fundamentos de la regulación de la profesión en Brasil. *Psicologia: Ciência e Profissão*, 44 (n.spel), 1-11. <https://doi.org/10.1590/1982-4704004287298>