



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM GOIÁS
3º OFÍCIO DO NÚCLEO DA TUTELA COLETIVA

**EXMO(A). SENHOR(A) JUIZ(ÍZA) FEDERAL DA ___ª VARA DA
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DE GOIÁS**

Procedimento preparatório nº 1.18.000.000364/2018-37

O **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**, pelo Procurador da República que esta subscreve, no uso de suas atribuições constitucionais e legais, com fundamento nas informações reunidas no procedimento preparatório em epígrafe, vem, à presença de V. Exa., propor

AÇÃO CIVIL PÚBLICA

COM PEDIDO DE ANTECIPAÇÃO LIMINAR DE TUTELA DE EVIDÊNCIA

em face de:

CONSELHO FEDERAL DE PSICOLOGIA, pessoa jurídica de direito público, autarquia, que deve ser citada na pessoa do seu representante judicial, com endereço na SAF Sul, Quadra 2, Lote 2, Bloco B, Sala 104, Térreo, Ed. Via Office – Zona Cívico Administrativa – Bairro Asa Sul, Brasília/DF, CEP: 70.070-600.



1 – INTROITO

Esta ação civil pública tem suporte nos elementos acostados ao procedimento preparatório (PP) nº 1.18.000.000364/2018-37 (em anexo), instaurado, nesta Procuradoria da República, para apurar ações ou omissões ilícitas do Conselho Federal de Psicologia – CFP, concernentes a impedimentos à atividade profissional de psicólogos, consubstanciados na resolução CFP nº 1, de 29/1/2018.

Conseqüentemente, esta demanda tem por objetivo lograr provimento judicial que assegure a observância do princípio da legalidade, bem assim da **liberdade de exercício profissional e de expressão intelectual, científica e de comunicação dos psicólogos**.

2 – COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL

Os fatos que dão ensejo à presente ação encontram-se, sem sombra de dúvidas, no âmbito de **competência da Justiça Federal**, estabelecida **ratione personae**; isto é, na condição de ré, a entidade autárquica submete-se à jurisdição federal, ao teor do artigo 109, I, da Constituição da República.

Como se não fosse o suficiente, nada obstante o Ministério Público Federal seja instituição autônoma, porquanto não é dotado de personalidade jurídica própria, tem-se reconhecido que se situa na estrutura federativa como órgão da União. Destarte, a sua presença na ação, seja como autor, seja como assistente ou oponente, fixa a competência da Justiça Federal.

Nessa direção, a 4ª Turma do STJ deu provimento ao Recurso Especial nº 1.283.737/DF, assentando que o fato de o MPF figurar como



autor de ação civil pública é suficiente para atrair a competência da Justiça Federal para o processo¹.

Em suma, basta a **presença do Ministério Público Federal no polo ativo para afirmar a competência da Justiça Federal.**

3 – LEGITIMIDADE ATIVA

Mirando a efetiva proteção dos direitos assegurados ao cidadão, a Constituição Federal, artigo 127, estabelece que o Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-o da defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos **interesses sociais e individuais indisponíveis.**

Dispõe, ainda, a Carta Magna, artigo 129, incisos II e III, que são funções institucionais do Ministério Público: a) **zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia;** e b) promover o procedimento preparatório e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de **outros direitos difusos e coletivos.** Nessa previsão, inclui-se o dever-poder de zelar para que sejam observadas as normas constitucionais pertinentes à Administração Pública.

¹ RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA AJUIZADA PELO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL. DISSÍDIO NOTÓRIO. 1. Os arts. 8º, inciso III e artigo 26, § 3º da Lei n. 6.385/1976, arts. 10, IX e 11, VII, da Lei n. 4.595/1964; e artigo 81, parágrafo único, inciso I, da Lei 8.078/1990, tidos por violados, não possuem aptidão suficiente para infirmar o fundamento central do acórdão recorrido - a competência para apreciação da ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público Federal - , o que atrai a incidência analógica da Súmula 284 do STF, do seguinte teor: É inadmissível o recurso extraordinário, quando a deficiência na sua fundamentação não permitir a exata compreensão da controvérsia. 2. A ação civil pública, como as demais, submete-se, quanto à competência, à regra estabelecida no artigo 109, I, da Constituição, segundo a qual cabe aos juízes federais processar e julgar "as causas em que a União, entidade autárquica ou empresa pública federal forem interessadas na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes, exceto as de falência, as de acidente de trabalho e as sujeitas à Justiça Eleitoral e à Justiça do Trabalho". Assim, figurando como autor da ação o Ministério Público Federal, que é órgão da União, a competência para a causa é da Justiça Federal. 3. Recurso especial parcialmente conhecido e nesta parte provido para determinar o prosseguimento do julgamento da presente ação civil pública na Justiça Federal. (STJ. Quarta Turma. REsp. nº 1.283.737/DF. Rel. Luís Felipe Salomão. J. 22.10.2013)



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM GOIÁS
3º OFÍCIO DO NÚCLEO DA TUTELA COLETIVA

Por sua vez, prescreve a Lei Complementar federal nº 75/93, artigo 6º, incisos VII, alíneas “a” e “d”, que dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União, que compete a essa instituição **promover o procedimento preparatório e a ação civil pública para a defesa**: a) dos direitos **constitucionais**; b) e de outros **interesses** individuais indisponíveis, homogêneos, sociais, **difusos e coletivos**.

Portanto, é insofismável a **legitimidade ad causam** do Ministério Público Federal para manejar esta ação civil pública, voltada para a **concretização dos direitos fundamentais à liberdade profissional** (artigo 5º, XIII, da CF) e **à liberdade de expressão intelectual, científica e de comunicação** (artigo 5º, IX, da CF).

4 – LEGITIMIDADE PASSIVA

O Conselho Federal de Psicologia – CFP é autarquia de direito público, com autonomia administrativa e financeira, destinada a orientar e fiscalizar o exercício profissional de psicólogos, bem como zelar pela fiel observância dos princípios de ética e disciplina da classe, conforme preceitua a Lei federal nº 5.766, de 20/12/1971.

No uso de seu **dever-poder** regulamentar e de polícia, o CFP expediu a resolução nº 1/2018, a qual é objeto desta demanda, do que se deflui a **legitimidade passiva dessa autarquia** para figurar no polo passivo, pois suportará os efeitos decorrentes do provimento jurisdicional pretendido.

5 – MÉRITO

5.1 – FUNDAMENTOS DE FATO

Instaurou-se nesta Procuradoria da República o procedimento preparatório (PP) nº 1.18.000.000364/2018-37 (em anexo), para apurar



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM GOIÁS
3º OFÍCIO DO NÚCLEO DA TUTELA COLETIVA

ações ou omissões ilícitas do Conselho Federal de Psicologia – CFP, concernentes a impedimentos à atividade profissional de psicólogos, consubstanciados na resolução CFP nº 1, de 29/1/2018.

O Conselho Federal de Psicologia, em tese, procedendo seu **dever-poder** regulamentar, expediu a resolução nº 1/2018, para estabelecer “*normas de atuação para as psicólogas e os psicólogos em relação às pessoas transexuais e travestis*”.

Da resolução em comento, extrai-se:

Art. 7º – As psicólogas e os psicólogos, no exercício profissional, **não exercerão qualquer ação que favoreça a patologização das pessoas transexuais e travestis.**

Parágrafo único: As psicólogas e os psicólogos, **na sua prática profissional, reconhecerão e legitimarão a autodeterminação das pessoas transexuais e travestis em relação às suas identidades de gênero.**

Art. 8º – **É vedado** às psicólogas e aos psicólogos, na sua prática profissional, **propor, realizar ou colaborar, sob uma perspectiva patologizante, com eventos ou serviços privados, públicos, institucionais, comunitários ou promocionais que visem a terapias de conversão, reversão, readequação ou reorientação de identidade de gênero das pessoas transexuais e travestis.** [grifo]

Por sua vez, instado a se manifestar acerca das bases fáticas, científicas e jurídicas que motivaram a edição da Resolução CFP nº 001/2018, o CFP expôs – dentre outras ponderações –, por meio do ofício nº 523/2018/GJur/CG-CFP: “*Na Resolução CFP nº 001/2018, o limite imposto não excede as atribuições desse Conselho, pois está direcionado somente ao exercício profissional e não indica o cerceamento da liberdade de expressão em outros espaços de manifestação não-profissionais*”; e “[...] citando o papel outorgado pelo Estado ao Conselho Federal de Psicologia, no que tange à responsabilidade de regulamentar a



profissão, cabe-nos a prerrogativa de estabelecer limites à prática profissional, assegurando o menor prejuízo e a proteção dos usuários dos serviços de psicologia em todo o território nacional”.

Entretantes, compete ao conselho profissional, por meio de seu **dever-poder** de polícia, fiscalizar a profissão, concedendo, inclusive autorização/registro para o desempenho da atividade, estabelecer restrições ao exercício da profissão, **desde que não inove na ordem jurídica.**

No entanto, a **resolução CFP nº 1/2018** – ato normativo secundário, cria limitações sem amparo legal à atividade profissional, uma vez que a Lei federal nº 5.766/1971 **não previu, nem mesmo perfunctoriamente, aquelas injunções regulamentares.** Assim, essa resolução extrapolou os limites do **dever-poder** regulamentar e, ainda, **feriu a liberdade do exercício profissional e de expressão intelectual, científica e comunicativa dos psicólogos,** protegidos pela Constituição da República.

Destarte, face à gravidade da situação acima delineada, tendo em vista a **ofensa a direitos fundamentais dos psicólogos,** não subsiste outra providência eficaz inserta nas atribuições deste órgão ministerial, a não ser ajuizar esta **ação civil pública,** a fim de lograr a **tutela jurisdicional pertinente.**

5.2 – FUNDAMENTOS DE DIREITO MATERIAL

5.2.1 – Conselho profissional e o dever-poder regulamentar

O **dever-poder regulamentar é expressão da função normativa** do Estado, consubstanciado **prerrogativa** conferida à Administração Pública de **editar atos complementares à lei formal,** visando à sua aplicação.



Destaca-se a **estreita relação do dever-poder regulamentar com o princípio da legalidade**, previsto no artigo 5º, inciso II, da Constituição Federal, pelo qual **ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa, senão em virtude de lei**. Observa-se que o texto constitucional exige lei, **não qualquer ato secundário, para restringir a liberdade do cidadão**. *“Em suma: é livre de qualquer dúvida ou entredúvida que entre nós, por força dos arts. 5º, 11, 84, IV e 37 da Constituição, só por leis se regula liberdade e propriedade; só por lei se impõem obrigações de fazer ou não fazer. Vale dizer: restrição alguma à liberdade ou propriedade pode ser imposta se não estiver previamente delineada, configurada e estabelecida em alguma lei, e só para cumprir dispositivos legais é que o Executivo pode expedir decretos e regulamentos”*².

Infere-se, portanto, que o **regulamento é ato subordinado e inferior à lei formal**, não podendo, assim, contrariá-la ou alterar seu alcance, sob pena de **usurpação da função do Poder Legislativo**.

Vale anotar a **única possibilidade de decreto autônomo** prevista no ordenamento jurídico brasileiro, autorizado pela Carta Magna. Impera esclarecer que tal decreto pode criar e extinguir direitos e obrigações, sem prévia lei disciplinadora. Pois bem, pela Emenda Constitucional nº 32/2001, estabeleceu tal hipótese nos seguintes moldes:

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

[...]

VI – dispor, mediante decreto, sobre:

- a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos;
- b) extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos;

² DE MELLO, Celso Antônio Bandeira, Curso de Direito Administrativo, Ed. Malheiros, São Paulo, 2001, p. 315.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM GOIÁS
3º OFÍCIO DO NÚCLEO DA TUTELA COLETIVA

Sobre o assunto, Di Pietro ratifica que “[...] *fica estabelecido, de forma muito limitada, o regulamento autônomo [...] Portanto, no direito brasileiro, excluída a hipótese do artigo 84, VI, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, só existe o regulamento de execução, hierarquicamente subordinado a uma lei prévia [...]*”³.

Nessa ordem, o Conselho Federal de Psicologia – CFP é autarquia federal, com personalidade jurídica de direito público, criada pela Lei federal nº 5.766/1971, que exerce **atividade tipicamente pública**, qual seja, a **dever-poder de polícia profissional**. Portanto, detém competência para orientar, disciplinar e fiscalizar o exercício da profissão de psicólogo e zelar pelos princípios de ética e disciplina da classe, nos moldes da legislação correspondente.

Com o desígnio de exercer o **dever-poder de polícia** que lhe é outorgado legalmente, o **Conselho deve expedir normas secundárias** de alcance limitado ao seu âmbito de atuação, todavia, **não pode desrespeitar a lei formal nem impor aos seus inscritos obrigações, proibições e penalidades não previstas legalmente.**

Nesse sentido, ratifica a jurisprudência:

ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. CONSELHOS DE PSICOLOGIA. RESOLUÇÃO CFP nº 10/2010. LEGITIMIDADE PASSIVA AD CAUSAM. COMANDO PROIBITIVO NÃO AMPARADO POR LEI. OFENSA AO PRINCÍPIO DA RESERVA LEGAL. 1. A hipótese dos autos versa sobre o cabimento da revisão da sentença que julgou procedente a pretensão ministerial para determinar a suspensão imediata da aplicação e dos efeitos da Resolução CFP nº 10/2010, em todo o território nacional, bem como a abstenção da aplicação de quaisquer penalidades pelos conselhos de profissionais aos psicólogos que atuem, no exercício profissional, em colaboração com o Ministério Público ou como auxiliar do Poder Judiciário, intermediando a inquirição de crianças e adolescentes envolvidas em

³ Di PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. - 23 ed. – São Paulo: Atlas, 2010. Pag. 92.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM GOIÁS
3º OFÍCIO DO NÚCLEO DA TUTELA COLETIVA

situação de violência. 2. Não prospera a alegação de ilegitimidade passiva ad causam arguida pelo Conselho Regional de Psicologia do Estado do Rio de Janeiro, sob a justificativa de que a expedição de resoluções não faz parte de suas atribuições, eis que o objeto da demanda não é apenas a invalidação da Resolução CFP nº 10/2010, mas também o de impedir a aplicação de penalidades aos psicólogos que atuem em dissonância ao disposto no ato normativo, atribuição que lhe incumbe, no âmbito do Estado do Rio de Janeiro. 3. No mérito, a Resolução CFP nº 10/2010, no item 12 do anexo III, veda ao psicólogo "o papel de inquiridor no atendimento de crianças e adolescentes em situação de violência". Tal ato normativo, em seu art. 3º, estabelece, ainda, que sua não observância constitui falta ético-disciplinar, passível de capitulação nos dispositivos referentes ao exercício profissional do Código de Ética Profissional do Psicólogo, sem prejuízo de outros que possam ser arguido. 4. **O art. 5º, XIII, da Constituição da República estabelece expressamente como regra o princípio da liberdade do exercício das profissões, norma cujo alcance somente pode ser limitado pelo advento de lei em sentido formal, o que não é o caso da Resolução nº CFP nº 10/2010, que claramente extrapola seu poder regulamentar.** 5. **Os conselhos profissionais não possuem competência para impor requisitos ou restrições ao exercício profissional, devendo se limitar à disciplina e fiscalização das suas respectivas áreas.** 6. Contrariamente ao alegado pelos apelantes, o psicólogo judiciário auxilia o Judiciário e o Ministério Público como intérprete das particularidades da linguagem da criança e do adolescente, o que não importa em delegação de competência privativa do órgão julgador. 7. O psicólogo em momento algum faz a inquirição em Juízo da criança ou do adolescente, atuando previamente como colaborador e facilitador do magistrado e do ministério público, carecendo a Resolução impugnada não apenas de regularidade formal como de atecnia. 18. A vedação da contribuição da psicologia jurídica para na busca da verdade material e da efetividade processual, ofende não apenas os direitos das crianças e adolescentes, como os direitos da sociedade de forma geral na adequada prestação jurisdicional. 9. A oitiva de menores por equipe interprofissional ampara-se, ainda, nos arts. 28, §1º e 100 da Lei nº 8.069/90 (Estatuto da Criança e do Adolescente), que asseguram à criança e ao adolescente o direito de terem sua opinião devidamente considerada, respeitado seu estágio de desenvolvimento e grau de



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM GOIÁS
3º OFÍCIO DO NÚCLEO DA TUTELA COLETIVA

compreensão sobre as implicações da medida, além da necessidade de se viabilizar a produção de provas testemunhais de maior confiabilidade e qualidade nas ações penais, bem como de identificar os casos de síndrome da alienação parental e outras questões de complexa apuração nos processos inerentes à dinâmica familiar, especialmente no âmbito forense. 10. Apelações improvidas. (AC 00086929620124025101, SALETE MACCALÓZ, TRF2 – 6ª TURMA ESPECIALIZADA.) [grifo]

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. EXECUÇÃO FISCAL. EXTINÇÃO SEM JULGAMENTO DE MÉRITO. CONSELHO DE FISCALIZAÇÃO PROFISSIONAL. ADIN Nº 1.717. ANUIDADES. LEI Nº 6.994/82 REVOGADA PELA LEI Nº 8.906/94. ENUNCIADO Nº 57 – TRF-2ª REGIÃO. LEI 4.084/62 E LEI 11.000/04. ERRO NO LANÇAMENTO. VÍCIO INSANÁVEL. ART. 8º DA LEI Nº 12.514/11. MULTA ELEIÇÃO/2011 COM BASE UNICAMENTE EM ATO INFRALEGAL. VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA RESERVA LEGAL E DA TIPLICIDADE. [...] **A despeito da atribuição conferida ao Conselho para a fiscalização do exercício da profissão de Bibliotecário, as exigências formuladas por meio do ato infralegal (art. 4º e 5º da Resolução nº 88/2008), ultrapassam os limites do Poder Regulamentar e afrontam o Princípio da Reserva Legal** (AC 01029986120154025001, JOSÉ ANTONIO NEIVA, TRF2 – 7ª TURMA ESPECIALIZADA). [grifo]

[...] Ainda que superados esses óbices, o recurso extraordinário não prosperaria. Conforme pacífica jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, é incabível, em sede de recurso extraordinário, averiguar a **extrapolação do poder regulamentar por ato normativo secundário**, porquanto essa controvérsia **configura conflito de legalidade**, e não de constitucionalidade, de modo que seu deslinde pressupõe o exame da lei infraconstitucional regulamentada. [...] (ARE 1061279, Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI, julgado em 23/08/2017, publicado em PROCESSO ELETRÔNICO DJe-191 DIVULG 28/08/2017 PUBLIC 29/08/2017). [grifo]

CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. CONTRIBUIÇÃO: SEGURO DE ACIDENTE DO TRABALHO - SAT. Lei 7.787/89, arts. 3º e 4º; Lei 8.212/91, art. 22, II, redação da Lei 9.732/98. Decretos 612/92, 2.173/97 e 3.048/99. C.F., artigo 195, § 4º; art. 154, II; art. 5º, II; art. 150, I. I. - Contribuição para o custeio do Seguro de Acidente do Trabalho - SAT: Lei 7.787/89, art.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM GOIÁS
3º OFÍCIO DO NÚCLEO DA TUTELA COLETIVA

3º, II; Lei 8.212/91, art. 22, II: alegação no sentido de que são ofensivos ao art. 195, § 4º, c/c art. 154, I, da Constituição Federal: improcedência. Desnecessidade de observância da técnica da competência residual da União, C.F., art. 154, I. Desnecessidade de lei complementar para a instituição da contribuição para o SAT. II. - O art. 3º, II, da Lei 7.787/89, não é ofensivo ao princípio da igualdade, por isso que o art. 4º da mencionada Lei 7.787/89 cuidou de tratar desigualmente aos desiguais. III. - As Leis 7.787/89, art. 3º, II, e 8.212/91, art. 22, II, definem, satisfatoriamente, todos os elementos capazes de fazer nascer a obrigação tributária válida. O fato de a lei deixar para o regulamento a complementação dos conceitos de "atividade preponderante" e "grau de risco leve, médio e grave", não implica ofensa ao princípio da legalidade genérica, C.F., art. 5º, II, e da legalidade tributária, C.F., art. 150, I. IV. - **Se o regulamento vai além do conteúdo da lei, a questão não é de inconstitucionalidade, mas de ilegalidade**, matéria que não integra o contencioso constitucional. V. - Recurso extraordinário não conhecido. (RE 343446, Relator(a): Min. CARLOS VELLOSO, Tribunal Pleno, julgado em 20/03/2003, DJ 04-04-2003 PP-00040 EMENT VOL-02105-07 PP-01388). [grifo]

5.2.2 – Violação da legalidade administrativa

O **princípio da legalidade administrativa** compreende a **submissão do Estado à lei**, ou seja, funda-se na ideia de que toda atividade da Administração Pública e de seus agentes deve ser exercida **em conformidade com a lei**. Em síntese, a Administração nada pode fazer, senão o que a lei determina.

Celso Antônio Bandeira de Mello disserta *“Michel Stassinopoulos, em fórmula sintética e feliz, esclarece que, além de não poder atuar contra legem ou praeter legem, a Administração só pode agir secundum legem. Aliás, no mesmo sentido é a observação de Alessi, ao averbar que a função administrativa se subordina à legislativa não apenas porque a lei pode estabelecer proibições e vedações à Administração, mas*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM GOIÁS
3º OFÍCIO DO NÚCLEO DA TUTELA COLETIVA

também porque esta só pode fazer aquilo que a lei antecipadamente autoriza⁴".

Percebe-se, pois, que o **princípio da legalidade administrativa** possui **concepção bastante estrita e rigorosa**, não permitindo que a Administração Pública e seus agentes ultrapassem as lindes de seus círculos de atuação.

Observa-se, ademais, que o postulado ora em comento reforça **a impossibilidade de atos secundários contrariarem a lei**. Aqui, sem necessidade de muito esforço, percebe-se que essa proibição decorre da submissão inarredável da Administração Pública e de todos os agentes públicos.

Na linha do **princípio da legalidade administrativa**, após os esclarecimentos sobre o **dever-poder** regulamentar, passa-se a análise da resolução CFP nº 1/2018, a qual expõe vedações à atividade profissional dos psicólogos, sob o argumento, dentre outros, de que haveria um reforço aos preconceitos sociais, veja:

Art. 7º – As psicólogas e os psicólogos, no exercício profissional, **não exercerão qualquer ação que favoreça a patologização das pessoas transexuais e travestis.**

Parágrafo único: As psicólogas e os psicólogos, **na sua prática profissional, reconhecerão e legitimarão a autodeterminação das pessoas transexuais e travestis em relação às suas identidades de gênero.**

Art. 8º – **É vedado** às psicólogas e aos psicólogos, na sua prática profissional, **propor, realizar ou colaborar, sob uma perspectiva patologizante, com eventos ou serviços privados, públicos, institucionais, comunitários ou promocionais que visem a terapias de conversão, reversão, readequação ou reorientação de identidade de**

⁴In: Curso de Direito Administrativo, São Paulo: Malheiros, 2008, p. 101.



gênero das pessoas transexuais e travestis. [grifo]

No que concerne ao **dever-poder** regulamentar do CFP, a Lei federal nº 5.766/1971 – ato primário –, dispõe:

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;

[...]

j) expedir resoluções e instruções necessárias ao bom funcionamento do Conselho Federal e dos Conselhos Regionais, inclusive no que tange ao procedimento eleitoral respectivo;

[...]

n) **propor**, ao Poder Competente, alterações da legislação relativa ao exercício da profissão de Psicólogo; [grifo]

Conforme transcrito, os regulamentos não podem, sem respaldo legal, conter a atividade profissional propriamente dita, como, por exemplo, **impor aos psicólogos um modelo único de pensamento ou impedir o uso de terapias psicológicas**, pois o **dever-poder** regulamentar do CFP não é absoluto, capaz de, por si, predefinir a interpretação e os métodos adotados.



É insofismável, pois, que a **resolução em testilha é autoritária, arbitrária, ilegal, inconstitucional.**

O **dever-poder normativo** do CFP restringe-se a aplicar a sua lei instituidora, não lhe cabendo criar, modificar ou suprimir direitos, senão agiria, como é o caso, de forma persecutória, intimidadora, desarrazoada, desvirtuada etc.

Por fim, consoante supracitado, se o CFP almeje qualquer **modificação das leis** acerca do exercício profissional do psicólogo, **deve propô-la aos órgãos competentes**, isto é, ao Poder Executivo federal e ao Congresso Nacional, nos termos da Constituição da República.

5.2.3 – Dos direitos fundamentais

5.2.3.1 – liberdade profissional e liberdade de expressão intelectual, científica e de comunicação

Direitos fundamentais apresentam dupla acepção: enquanto normas de liberdade negativa, **proíbem ingerência do Estado na esfera individual;** e de liberdade positiva, quanto ao **poder do indivíduo de exercer os direitos fundamentais.** *“Os primeiros direitos fundamentais têm o seu surgimento ligado à **necessidade de se impor limites e controles aos atos praticados pelo Estado e suas autoridades constituídas. Nasceram, pois, como uma proteção à liberdade do indivíduo frente à ingerência abusiva do Estado. Por esse motivo – por exigirem uma abstenção, um não fazer do Estado em respeito à liberdade individual – são denominados direitos negativos, liberdades negativas, ou direitos de defesa**”⁵.*

Liberdade é o **direito de agir do indivíduo**, igualitário a todos os sujeitos de idêntica dignidade. Há, é certo, limitações, as quais

⁵ PAULO, Vicente, ALEXANDRINO, Marcelo. Direito Constitucional Descomplicado. 14 ed. São Paulo: Método, 2014.pag. 98.



obedecem ao princípio da proporcionalidade e a preservação da dignidade individual. **“Não se admite a imposição da submissão às determinações estatais sem a preservação da dignidade individual, com a transformação do indivíduo num servo. [...] Por fim, a tutela à liberdade vai mais além, assegurando a preservação de um núcleo mínimo inafastável de escolhas quanto ao destino individual e coletivo. O Estado não pode eliminar a margem de autonomia individual necessária à realização do potencial individual. Há um mínimo de liberdade insuprimível, porque indispensável à composição da personalidade humana e da identificação do sujeito⁶”.**

A Constituição Federal assegura, especialmente, a **liberdade profissional e de expressão intelectual e científica**, nos seguintes termos:

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:

[...]

IX – é livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença;

[...]

XIII – é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as **qualificações profissionais que a lei estabelecer**;

[...]

Todos podem produzir e divulgar obras intelectuais, artísticas, científicas e de comunicação sem depender de autorização do Poder Público, que é repudiada e incompatível com o Estado Democrático de

⁶ JUSTEN, Marçal F. Curso de Direito Administrativo. 6 ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2010. pag. 168.



Direito.

Por sua vez, a **liberdade profissional é direito fundamental** resguardado pela ordem jurídica desde o longínquo ano de 1824. Nos termos atuais, **permite que o indivíduo exerça qualquer ofício lícito**, condicionando-se apenas a requisitos previstos em lei, os quais, porém, não se permite que esvaziem o conteúdo do referido direito.

Com muito mais razão, **não se deve admitir que atos normativos infralegais ultrapassem o que nem a própria lei formal pode fazê-lo**, sem desbordar e se viciar de inconstitucionalidade. Noutras palavras, inconcebível que os atos inferiores à lei inovem a ordem jurídica contra o livre **exercício profissional**.

A Constituição Federal é uma carta de **direitos e deveres** implicando, por vezes, na ponderação e coexistência desses institutos. Mas vale observar que **eventual restrição a direito fundamental deve ter base constitucional**; e, de todo modo, a limitação não pode servir à interdição de seu exercício.

5.2.3.2 – violação aos direitos fundamentais

Como sobejamente enunciado, a **liberdade profissional** (artigo 5º, XIII, da CF) e a **liberdade de expressão intelectual, científica e de comunicação** (artigo 5º, IX, da CF) revelam **direitos fundamentais** assegurados pela Carta Magna. Em atenção a esses direitos, o Conselho de Fiscalização, no uso de seu **dever-poder de polícia**, não pode fixar ideologias; ou estabelecer, abusivamente, o direcionamento da conduta profissional; ou, ainda, concorrer ilicitamente com órgãos competentes na elaboração das leis, usurpando competência legislativa:

CONSELHO REGIONAL DE CONTABILIDADE – Os Conselhos Federais incumbidos de fiscalizar o exercício profissional de seus associados, nas áreas de suas respectivas atuações, podem baixar Resoluções que melhor



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM GOIÁS
3º OFÍCIO DO NÚCLEO DA TUTELA COLETIVA

viabilizem suas atividades, limitadas, porém, às leis que os criaram e lhes outorgaram esta competência. O art. 1º da Resolução 496/79, do CFC, que restringiu o exercício de serviços técnicos contábeis prestados por pessoas jurídicas, às sociedades compostas apenas por profissionais de outras profissões liberais consideradas afins por ele, não pode prevalecer, porque ampliou restrição inexistente no art. 15 do DL. 9.295, de 27.05.46. **Merecem interpretação restritíssima as normas infra-constitucionais que criam restrições às liberdades consagradas na CF, como é o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão (art. 5º, XIII).** (AMS nº 940453199-5 – PR – 4ª Turma do TRF da 4ª Região, DJU 26.08.98, Rel. Juiz José G. da Silva)

Evidentemente o Conselho Federal de Psicologia – CFP detém **deveres-poderes de fiscalizar os psicólogos no exercício de suas atividades**. Inadequado, porém, fixar modelo de atuação profissional de forma preliminar, peremptória e ilegal, posto o **livre exercício de atividade** para a qual os psicólogos encontram-se credenciados e habilitados – atendidas as qualificações profissionais exigidas em lei (artigo 5ª, XIII, CF/88).

Impende ressaltar que **este órgão ministerial não pretende debater eficácia terapêutica de atendimentos psicológicos**, muito menos substituir o CFP no exercício dos seus **deveres-poderes** administrativo. Almeja-se exclusivamente obter a **tutela jurisdicional adequada dos direitos constitucionais** em testilha.

Especificamente sobre os cerceamentos previstos na resolução nº 1/2018, traz-se à colação todos os artigos:

Art. 1º – As psicólogas e os psicólogos, em sua prática profissional, atuarão segundo os princípios éticos da profissão, contribuindo com o seu conhecimento para uma reflexão voltada à eliminação da transfobia e do preconceito em relação às pessoas transexuais e travestis.

Art. 2º – As psicólogas e os psicólogos, no exercício profissional, não exercerão qualquer ação que favoreça a discriminação ou preconceito em



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM GOIÁS
3º OFÍCIO DO NÚCLEO DA TUTELA COLETIVA

relação às pessoas transexuais e travestis.

Art. 3º – As psicólogas e os psicólogos, no exercício profissional, não serão coniventes e nem se omitirão perante a discriminação de pessoas transexuais e travestis.

Art. 4º – **As psicólogas e os psicólogos, em sua prática profissional, não se utilizarão de instrumentos ou técnicas psicológicas para criar, manter ou reforçar** preconceitos, **estigmas, estereótipos** ou discriminações em relação às pessoas transexuais e travestis.

Art. 5º – As psicólogas e os psicólogos, no exercício de sua prática profissional, não colaborarão com eventos ou serviços que contribuam para o desenvolvimento de culturas institucionais discriminatórias em relação às transexualidades e travestilidades.

Art. 6º – As psicólogas e os psicólogos, no âmbito de sua atuação profissional, não participarão de pronunciamentos, inclusive nos meios de comunicação e internet, que legitimem ou reforcem o preconceito em relação às pessoas transexuais e travestis.

Art. 7º – **As psicólogas e os psicólogos, no exercício profissional, não exercerão qualquer ação que favoreça a patologização das pessoas transexuais e travestis.**

Parágrafo único: **As psicólogas e os psicólogos, na sua prática profissional, reconhecerão e legitimarão a autodeterminação das pessoas transexuais e travestis em relação às suas identidades de gênero.**

Art. 8º – **É vedado às psicólogas e aos psicólogos, na sua prática profissional, propor, realizar ou colaborar, sob uma perspectiva patologizante, com eventos ou serviços privados, públicos, institucionais, comunitários ou promocionais que visem a terapias de conversão, reversão, readequação ou reorientação de identidade de gênero das pessoas transexuais e travestis.**

Art. 9º – Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação. [grifo]

Analisando-se esses dispositivos, verifica-se a **total obstrução ao profissional** que se disponha a aplicar técnicas e procedimentos àqueles que, espontaneamente, procurarem **suporte psicológico no enfrentamento dos mais variados dilemas e sofrimentos relacionados**



ao transexualismo.

Destaca-se que o CFP está apto a impor restrições ao exercício profissional de psicólogos em favor da sociedade, tendo em vista o seu **dever-poder de polícia**; todavia, não é soberano, pelo que deve submeter-se ao ordenamento jurídico, sobretudo aos **direitos fundamentais** assegurados pela Constituição Federal e a Lei federal nº 5.766/1971.

5.2.4 – Conduta ilícita do réu

No caso específico, mostra-se evidente que o Conselho Federal de Psicologia – CFP conduz-se ilicitamente, porquanto a sua resolução CFP nº 1/2018 **desrespeita o princípio da legalidade**; bem como viola os **direitos fundamentais às liberdades de exercício profissional, de expressão intelectual, científica e de comunicação dos psicólogos**. Por essas razões, é **necessária, adequada, proporcional** a suspensão imediata e, afinal, a anulação da aludida resolução.

6 – PRETENSÕES DESTA DEMANDA

6.1 – PRETENSÕES DE DIREITO MATERIAL

Consoante se evidencia, a conduta do réu consubstancia **ilicitude**, a qual deve ser afastada imediatamente pela ordem jurídica, mediante **pretensões e respectivas tutelas jurisdicionais inibitórias**.

A **pretensão de natureza inibitória e a correlata tutela jurisdicional**: *“prestada por meio de ação de conhecimento, e assim não se liga instrumentalmente a nenhuma ação que possa ser dita principal”*. Trata-se de *“ação de conhecimento de natureza preventiva destinada a impedir a prática, a repetição ou a continuação do ilícito”*⁷.

⁷ MARINONI, Luiz Guilherme. Técnica Processual e Tutela dos Direitos, Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, 2004, p. 251.



Por sua vez, a **tutela inibitória funda-se**: “no próprio **direito material**. Se várias situações de direitos substanciais, diante de sua natureza, são absolutamente invioláveis, é **evidente a necessidade de admitir ação de conhecimento preventiva**. Do contrário, as normas que proclamam direitos, ou objetivam **proteger bens fundamentais**, não teriam nenhuma significação prática, pois poderiam ser violadas a qualquer momento, restando somente o ressarcimento do dano”⁸.

A **tutela inibitória pressupõe**: “a **possibilidade do ilícito**, ainda que se trate de **repetição ou continuação**. Assim, é **voltada para o futuro**, e não para o passado. De modo que **nada tem a ver com o ressarcimento do dano** e, por consequência, com os elementos para imputação ressarcitória – os chamados elementos subjetivos, culpa ou dolo”⁹.

Concernente às **técnicas processuais colocadas à disposição da tutela inibitória**, a **sentença jurisdicional mandamental** se adéqua à mesma, porquanto essa: “**tem, por fim, obter, como eficácia preponderante da respectiva sentença de procedência, que o juiz emita uma ordem a ser observada pelo demandado (...)**. É da essência, portanto, da **ação mandamental** que a sentença que lhe reconheça a procedência contenha uma **ordem para que se expeça um mandado**. Daí a designação de sentença mandamental. Nesse tipo de sentença, **o juiz ordena, e não simplesmente condena**. E nisso reside, precisamente, o elemento eficaz que a faz diferente das sentenças próprias do processo de conhecimento”¹⁰.

⁸ MARINONI, Luiz Guilherme. *Op. cit.* p. 251.

⁹ MARINONI, Luiz Guilherme. *Op. cit.* p. 255.

¹⁰ DA SILVA, Ovídio A. Batista. Curso de Processo Civil, Volume II, 5ª ed. Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, 2002, p. 336.



Normativamente, a tutela jurisdicional inibitória fundamenta-se constitucionalmente: “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito” (artigo 5º, inciso XXXV, da Carta Magna). **Infraconstitucionalmente, o instrumento processual colocado a serviço da indigitada tutela jurisdicional se insere na Lei federal nº 7.347/1985, artigo 11:** “Na ação que tenha por objeto o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer, o juiz determinará o cumprimento da prestação da atividade devida ou a cessação da atividade nociva, sob pena de execução específica, ou de cominação de multa diária, se esta for suficiente ou compatível, independentemente do requerimento do autor”.

Assim sendo, no caso em apreço, a **tutela jurídico-processual** à disposição das **pretensões inibitórias** desta demanda é a **sentença de eficácia** preponderantemente **mandamental**, por meio da qual o Poder Judiciário deve impor **ordens ou vedações** ao réu, com vistas ao cumprimento lícito dos seus **deveres-poderes** diante dos profissionais de psicologia.

Nessa ordem de raciocínio, vale advertir que a **moderna concepção do direito fundamental** à inafastabilidade da jurisdição, sufragado pela Carta Constitucional, artigo 5º, inciso XXXV, assegura não só o acesso à Justiça, mas o **direito a uma tutela jurisdicional efetiva e adequada**.

Compreendida, portanto, a tutela jurisdicional almejada, torna-se imprescindível propugnar pela **antecipação da tutela pretendida, com base na evidência**.

6.2 – ANTECIPAÇÃO DE TUTELA DE EVIDÊNCIA



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM GOIÁS
3º OFÍCIO DO NÚCLEO DA TUTELA COLETIVA

O novo Código de Processo Civil, no seu artigo 311, incisos I ao IV, institui a **tutela de evidência**, a qual será concedida, entre outras hipóteses, **independentemente da demonstração de perigo de dano ou de risco ao resultado útil do processo**, quando, dentre outras hipóteses, a petição inicial for instruída com prova **documental suficiente dos fatos constitutivos do direito do autor**, a que o réu não oponha prova capaz de gerar dúvida razoável¹¹.

Repise-se, outrossim: *“O legislador procurou caracterizar a evidência do direito postulado em juízo capaz de justificar a prestação de “tutela provisória” a partir das quatro situações arroladas no artigo 311, CPC. O denominador comum capaz das de amalgamá-las é a noção de defesa inconsistente. A tutela pode ser antecipada porque a defesa articulada pelo réu é inconsistente ou provavelmente o será”*¹².

A inovação legal veio, pois, em boa hora, uma vez que **distribui o ônus do tempo do processo entre as partes**, fazendo com que o litigante que não tenha razão suporte o **fardo da duração do processo**. Noutras palavras, o **objetivo da tutela de evidência**: *“é distribuir o ônus que advém do tempo necessário para transcurso de um*

¹¹ artigo 311. A tutela da evidência será concedida, independentemente da demonstração de perigo de dano ou de risco ao resultado útil do processo, quando:

I - ficar caracterizado o abuso do direito de defesa ou o manifesto propósito protelatório da parte;

II - as alegações de fato puderem ser comprovadas apenas documental e houver tese firmada em julgamento de casos repetitivos ou em súmula vinculante;

III - se tratar de pedido reipersecutório fundado em prova documental adequada do contrato de depósito, caso em que será decretada a ordem de entrega do objeto custodiado, sob cominação de multa;

IV - a petição inicial for instruída com prova documental suficiente dos fatos constitutivos do direito do autor, a que o réu não oponha prova capaz de gerar dúvida razoável.

Parágrafo único. Nas hipóteses dos incisos II e III, o juiz poderá decidir liminarmente.

¹² MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio cruz; MITIDIERO, Daniel. Novo Código de Processo Civil Comentado, Editora Revista dos Tribunais, 2015, página 322.



processo e a concessão de tutela definitiva. Isso é feito mediante a concessão de uma tutela imediata e provisória para a parte que revela o elevado grau de reprovabilidade de suas alegações (devidamente provadas), em detrimento da parte adversa e a improbabilidade de êxito em sua resistência – mesmo após instrução processual”¹³.

Eis o caso concreto. Esta **petição inicial** acha-se instruída com **substancial prova documental** que revela a flagrante violação das normas aludidas nos tópicos retro. Não existindo nenhuma contraposição hábil a ser oposta pelo réu para se escusar do descumprimento dos seus **deveres-poderes** pertinentes ao **resguardo dos direitos fundamentais** que estão sendo violados.

Destarte, consubstanciam técnicas processuais à disposição das **pretensões de direito material** desta demanda aquelas instituídas pelo novo Código de Processo Civil, artigo 311, inciso IV, integradas sistemicamente, para defesa de direitos e interesses coletivos, difusos e individuais homogêneos, à Lei federal nº 7.347/85, artigos 11, 12, *caput*, §§ 1º e 2º, 19 e 21, e à Lei federal nº 8.078/90, artigos 81, parágrafo único, incisos I, II e III, 82, inciso I, 84, *caput*, §§ 3º, 4º e 5º, e 90. Referidas **técnicas processuais** são aptas a justificar, no caso específico, a **antecipação da tutela jurisdicional, com suporte na evidência**.

7 – PEDIDOS

Posto isso, o **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL** pede a **V. Exa.** o que se segue

7.1 – Pedido de antecipação de tutela de evidência

¹³ DIDIER JR, Fredie; BRAGA, Paula Sarno; OLIVEIRA, Rafael Alexandria. Curso de Direito Processual Civil, Volume 2, Editora Jus Podivm, 10ª Edição, 2015, página 618.



7.1.1 – suspenda imediatamente a aplicação da resolução CFP nº 1/2018 aos psicólogos;

7.1.2 – proíba o Conselho Federal de Psicologia – CFP de aplicar qualquer sanção aos psicólogos, com base em eventual descumprimento da resolução CFP nº 1/2018;

7.1.3 – ordene ao Conselho Federal de Psicologia – CFP que comunique a todos os Conselhos Regionais de Psicologia a suspensão da resolução CFP nº 1/2018;

7.1.4 – comine multa diária de R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais) ao Conselho Federal de Psicologia – CFP, no caso descumprimento das medidas acima pugnadas (itens 7.1.1, 7.1.2 e 7.1.3); e

7.1.5 – imponha multa diária de R\$50.000,00 (cinquenta mil reais) aos agentes públicos do réu que concorram, de qualquer forma, para o descumprimento da decisão judicial concedida nos termos acima postulados.

7.2 – Pedido de julgamento definitivo

Ultrapassada a instrução processual, no mérito:

7.2.1 – declare **incidentalmente a inconstitucionalidade** da resolução CFP nº 1/2018, frente a violação dos **direitos fundamentais** aos psicólogos por violação do princípio da legalidade, bem como dos direitos fundamentais às liberdades de exercício profissional, de expressão intelectual, científica e de comunicação dos psicólogos, previstos no artigo 5º, incisos IX e XIII, da Carta Magna;

7.2.2 – declare ilegal a resolução CFP nº 1/2018, por desrespeito à Lei federal nº 5.766/1971;



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM GOIÁS
3º OFÍCIO DO NÚCLEO DA TUTELA COLETIVA

7.2.3 – proíba o Conselho Federal de Psicologia – CFP de aplicar qualquer sanção aos psicólogos, com base em eventual descumprimento da resolução CFP nº 1/2018;

7.2.4 – ordene ao Conselho Federal de Psicologia – CFP que comunique a todos os Conselhos Regionais de Psicologia a suspensão da resolução CFP nº 1/2018;

7.2.5 – comine multa diária de R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais) ao Conselho Federal de Psicologia – CFP, no caso descumprimento das medidas acima pugnadas (itens 7.2.3 e 7.2.3);

7.2.6 – imponha multa diária de R\$50.000,00 (cinquenta mil reais) aos agentes públicos do réu que concorram, de qualquer forma, para o descumprimento da decisão judicial concedida nos termos acima postulados; e

7.2.7 – confirme os efeitos da decisão antecipatória concedida nos termos do item 7.1, acima, tornando-os definitivos.

8 – REQUERIMENTOS

Afinal, o **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL** requer:

8.1 – recebimento da presente petição inicial, instruída com os autos do procedimento preparatório nº 1.18.000.000364/2018-37, em anexo;

8.2 – citação do réu para comparecer à audiência de conciliação, nos termos do artigo 334 do NCPC; e

8.3 – condenação do réu nas despesas sucumbenciais;

9 – PROVAS



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM GOIÁS
3º OFÍCIO DO NÚCLEO DA TUTELA COLETIVA

Provar-se-á o alegado por todos os meios de provas em direito admitidas.

10 – VALOR DA CAUSA

Dá-se à causa o valor de R\$ 1.000,00 (mil reais), para fins meramente fiscais.

Goiânia, 5 de abril de 2018.

AILTON BENEDITO DE SOUZA
Procurador da República