



JUSTIÇA FEDERAL
Tribunal Regional Federal da 1 Região

PROCESSO: 0022228-90.2017.4.01.3400 PROCESSO REFERÊNCIA: 0022228-90.2017.4.01.3400

CLASSE: APELAO CVEL (198)

POLO ATIVO: CONSELHO FEDERAL DE ADMINISTRACAO

REPRESENTANTES POLO ATIVO: MARCELO DIONISIO DE SOUZA - DF43963-A

POLO PASSIVO: CONSELHO FEDERAL DE MEDICINA - CFM

REPRESENTANTES POLO PASSIVO: ALLAN COTRIM DO NASCIMENTO - BA21333-A

RELATOR(A): ITALO FIORAVANTI SABO MENDES



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO

Gab. 19 - Desembargador Federal Italo Fioravanti Sabo Mendes

Processo Judicial Eletrônico

APELAÇÃO CÍVEL (198) 0022228-90.2017.4.01.3400

RELATÓRIO

A EXMA. SRA. JUÍZA FEDERAL CLEMÊNCIA MARIA ALMADA LIMA DE ANGELO (RELATORA CONVOCADA):-

Trata-se de apelação interposta pelo Conselho Federal de Administração – CFA, em face da v. sentença de ID 31928021 – págs. 37/39 - fls. 148/150, proferida pelo Juízo da 20ª Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal, que julgou improcedente o pedido formulado na ação ordinária proposta contra o Conselho Federal de Medicina - CFM.

A ação originária visava à anulação de ato normativo do CFM (inicialmente a Resolução CFM nº 2.149/2016, posteriormente substituída pela Resolução CFM nº 2.162/2017) que reconheceu a "Administração em Saúde" como área de atuação e especialidade médica, sob o argumento de que tal matéria seria de competência privativa dos bacharéis em Administração, conforme a Lei nº 4.769/1965.

A r. sentença recorrida fundamentou-se, em síntese, nos seguintes pontos: (i) a Lei



nº 4.769/1965, embora estabeleça a privatividade para os cargos de Administrador, não confere a esses profissionais a exclusividade sobre toda e qualquer atividade de natureza administrativa; e (ii) a Resolução do CFM encontra amparo na Lei nº 12.842/2013 (Lei do Ato Médico), cujo art. 5º, parágrafo único, ao dispor que a direção administrativa de serviços de saúde não constitui função privativa de médico, deve ser interpretado como uma permissão para que tanto médicos quanto administradores atuem na área.

O apelante – CFA -, em defesa de sua pretensão, trouxe à discussão, em resumo, a postulação e as teses jurídicas constantes do recurso de apelação de ID 31928021 - págs. 45/53 – fls. 156/164, alegando, em suma, que a sentença violou frontalmente a Lei nº 4.769/1965 e interpretou equivocadamente a Lei nº 12.842/2013. Sustenta que a norma do Ato Médico, ao afastar a privatividade, apenas confirma que a atividade não pertence ao campo da medicina, não podendo servir de amparo para que o CFM, por ato infralegal, invada competência privativa de outra profissão. Argumenta, ainda, que a decisão viola o art. 5º, XIII, da Constituição Federal, que submete o exercício profissional à reserva legal.

Foram apresentadas contrarrazões (ID 31928021 - págs. 57/65 – fls. 168/176).

É o relatório.

Juíza Federal **CLEMÊNCIA MARIA ALMADA LIMA DE ÂNGELO**

Relatora Convocada



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO

Gab. 19 - Desembargador Federal Italo Fioravanti Sabo Mendes

Processo Judicial Eletrônico

APELAÇÃO CÍVEL (198) 0022228-90.2017.4.01.3400

V O T O

A EXMA. SRA. JUÍZA FEDERAL CLEMÊNCIA MARIA ALMADA LIMA DE ÂNGELO (RELATORA CONVOCADA):-



Por vislumbrar presentes os requisitos de admissibilidade, conheço do recurso de apelação interposto.

A controvérsia central diz respeito aos limites do poder regulamentar dos conselhos profissionais e à interpretação de normas que definem o escopo de atuação de diferentes categorias.

O exercício de qualquer profissão, ofício ou trabalho é livre, sendo uma garantia fundamental inscrita no art. 5º, XIII, da Constituição Federal. A própria Carta, contudo, estabelece a cláusula de restrição, ao prever que a liberdade profissional será exercida atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer.

Desse modo, a delimitação de atividades privativas de uma determinada profissão constitui matéria de reserva legal estrita, não podendo ser criada, ampliada ou restringida por atos normativos infralegais que não encontrem fundamento direto em lei.

O presente caso envolve um aparente conflito normativo entre as disposições que regem a profissão de Administrador e a regulamentação do exercício da Medicina, cabendo a este Tribunal definir se a Resolução do Conselho Federal de Medicina (CFM) que reconhece a Administração em Saúde como área de atuação médica extrapolou os limites de sua competência e invadiu campo privativo dos Administradores.

O apelante fundamenta sua pretensão na privatividade do exercício profissional, estabelecida pela Lei nº 4.769/1965. O art. 2º e 3º do referido diploma legal elenca, de forma ampla, as atividades do Administrador, abrangendo o seguinte:

“Art 2º A atividade profissional de Técnico de Administração será exercida, como profissão liberal ou não, VETADO, mediante:

a) pareceres, relatórios, planos, projetos, arbitragens, laudos, assessoria em geral, chefia intermediária, direção superior;

b) pesquisas, estudos, análise, interpretação, planejamento, implantação, coordenação e controle dos trabalhos nos campos da administração VETADO, como administração e seleção de pessoal, organização e métodos, orçamentos, administração de material, administração financeira, relações públicas, administração mercadológica, administração de produção, relações industriais, bem como outros campos em que esses se desdobrem ou aos quais sejam conexos;

c) VETADO.

Art 3º O exercício da profissão de Técnico de Administração é privativo:

a) dos bacharéis em Administração Pública ou de Empresas, diplomados no Brasil, em cursos regulares de ensino superior, oficial, oficializado ou reconhecido, cujo currículo seja fixado pelo Conselho Federal de Educação, nos termos da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961;

b) dos diplomados no exterior, em cursos regulares de Administração, após a revalidação do diploma no Ministério da Educação e Cultura, bem como dos diplomados, até à fixação do referido currículo, por cursos de bacharelado em



Administração, devidamente reconhecidos;

c) dos que, embora não diplomados nos termos das alíneas anteriores, ou diplomados em outros cursos superiores e de ensino médio, contem, na data da vigência desta lei, cinco anos, ou mais, de atividades próprias no campo profissional de Técnico de Administração definido no art. 2º. (Parte vetada e mantida pelo Congresso Nacional)

*Parágrafo único. A aplicação deste artigo não prejudicará a situação dos que, até a data da publicação desta Lei, ocupem o cargo de Técnico de Administração, **VETADO**, os quais gozarão de todos os direitos e prerrogativas estabelecidos neste diploma legal”.*

A sentença recorrida, ao analisar tais dispositivos, concluiu que a lei, embora estabeleça a privatividade para os cargos de Técnico de Administração, não contém disposição que autorize a ilação de que o desempenho de toda e qualquer atividade administrativa é reservada a tal profissional.

Essa interpretação mostra-se acertada, haja vista que, embora a Lei nº 4.769/1965 delimite o campo de atuação profissional, sua redação não cria um monopólio absoluto sobre qualquer atividade que contenha elementos de gestão ou administração, sobretudo em áreas de natureza marcadamente interdisciplinar, como é o caso da saúde.

A Administração em Saúde envolve não apenas conhecimentos de gestão pura, mas também uma profunda compreensão das particularidades do setor, das dinâmicas hospitalares, da ética médica e das políticas públicas de saúde, o que justifica a existência de profissionais com diferentes formações atuando na área. Conforme bem argumentado pelo CFM, a própria regulamentação do ensino, por meio da Resolução nº 18/1973 do antigo Conselho Federal de Educação, já previa a possibilidade de diplomados em outros cursos superiores obterem a habilitação em Administração Hospitalar, o que corrobora a tese de que a área nunca foi concebida como um campo hermeticamente fechado aos Administradores.

O ponto central para o deslinde da controvérsia reside na interpretação do parágrafo único, do art. 5º, da Lei nº 12.842/2013, que dispõe:

“Art. 5º São privativos de médico:

I - (VETADO);

II - perícia e auditoria médicas; coordenação e supervisão vinculadas, de forma imediata e direta, às atividades privativas de médico;

III - ensino de disciplinas especificamente médicas;

IV - coordenação dos cursos de graduação em Medicina, dos programas de residência médica e dos cursos de pós-graduação específicos para médicos.

Parágrafo único. A direção administrativa de serviços de saúde não constitui função privativa de médico”. (Destaquei)

O apelante sustenta que tal dispositivo tem caráter excludente, ou seja, sua



finalidade seria apenas a de afastar, de forma inequívoca, a administração do rol de atividades privativas da medicina. A sentença, por outro lado, conferiu à norma um sentido permissivo, concluindo que, se a atividade não é privativa, ela pode ser exercida por médicos, ainda que não com exclusividade.

A interpretação adotada pelo juízo de primeiro grau é a que melhor se harmoniza com uma leitura teleológica e sistemática da norma. A Lei do Ato Médico foi editada com o objetivo principal de delimitar quais atividades são privativas dos médicos. Ao tratar da direção administrativa, o legislador empregou uma redação que expressamente afasta a exclusividade, mas não estabelece qualquer proibição. Se a intenção fosse vedar aos médicos o exercício dessas funções, a norma teria utilizado termos imperativos, como "é vedado ao médico" ou "não é permitido ao médico". Ao optar pela formulação "não constitui função privativa", o legislador deixou claro que a atividade em questão não é de exercício exclusivo da classe médica, mas também não a excluiu de seu campo de atuação, o que permite o exercício concorrente por outros profissionais legalmente habilitados, como os Administradores.

Portanto, a Lei nº 12.842/2013 oferece respaldo legal para que o CFM regulamente a matéria no âmbito de sua competência, uma vez que a norma federal, em vez de impor uma proibição, admite a possibilidade de atuação concorrente na área de administração em saúde.

Considerando que não há reserva de mercado para os Administradores na área específica da Administração em Saúde e que a Lei do Ato Médico admite a atuação concorrente de médicos nesse campo, conclui-se que o Conselho Federal de Medicina exerceu regularmente sua competência regulamentar.

A Lei nº 3.268/1957 atribui aos Conselhos de Medicina a responsabilidade de supervisionar a ética profissional e disciplinar a classe médica. Nesse contexto, a edição de resoluções que reconhecem especialidades e definem critérios para sua atuação configura exercício legítimo do poder de polícia da autarquia, vinculando-se diretamente à sua missão institucional de zelar pelo adequado desempenho ético da medicina, bem como pelo prestígio e bom conceito da profissão, nos termos do art. 2º da referida lei.

A Resolução CFM nº 2.162/2017, ao listar a Administração em Saúde como uma área de atuação, não cria um direito novo, mas apenas regulamenta, para os profissionais médicos, uma atividade cujo exercício já é permitido por lei, estabelecendo os parâmetros de formação e certificação necessários para garantir a qualificação do médico que deseja atuar nesse campo. Conforme informado pelo CFM, ora apelado, tal reconhecimento normativo data de 1978, o que demonstra uma prática consolidada e aceita ao longo de décadas.

Assim, não se vislumbra a alegada violação ao princípio da legalidade (art. 5º, XIII, da CF), pois a resolução do CFM não inova originariamente na ordem jurídica para criar uma qualificação profissional, mas sim regulamenta, com base em permissivo legal, uma área de atuação para os profissionais a ele vinculados.

Diante disso, nego provimento à apelação, nos termos do voto da Relatora, e, nos termos do art. 85, § 11, do CPC, majoro os honorários advocatícios fixados na sentença em 1% (um por cento).

É o voto.



Juíza Federal **CLEMÊNCIA MARIA ALMADA LIMA DE ÂNGELO**

Relatora Convocada



PODER JUDICIÁRIO TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO Gab. 19 -
Desembargador Federal Italo Fioravanti Sabo Mendes **Processo Judicial**

Eletrônico

**97/PJEAPELAÇÃO CÍVEL (198) 0022228-90.2017.4.01.3400APELANTE: CONSELHO
FEDERAL DE ADMINISTRACAOPELADO: CONSELHO FEDERAL DE MEDICINA -
CFM**

EMENTA ADMINISTRATIVO. CONSELHOS PROFISSIONAIS. CONSELHO FEDERAL DE ADMINISTRAÇÃO. CFA. EXERCÍCIO PROFISSIONAL. CONFLITO DE ATRIBUIÇÕES. ADMINISTRAÇÃO EM SAÚDE. RESOLUÇÃO DO CONSELHO FEDERAL DE MEDICINA. CFM. LEGALIDADE. SENTENÇA MANTIDA. 1. A controvérsia central diz respeito aos limites do poder regulamentar dos conselhos profissionais e à interpretação de normas que definem o escopo de atuação de diferentes categorias. 2. O presente caso envolve um aparente conflito normativo entre as disposições que regem a profissão de Administrador e a regulamentação do exercício da Medicina, cabendo a este Tribunal definir se a Resolução do Conselho Federal de Medicina (CFM) que reconhece a Administração em Saúde como área de atuação médica extrapolou os limites de sua competência e invadiu campo privativo dos Administradores. 3. Embora a Lei nº 4.769/1965 delimite o campo de atuação profissional, sua redação não cria um monopólio absoluto sobre qualquer atividade que contenha elementos de gestão ou administração, sobretudo em áreas de natureza marcadamente interdisciplinar, como é o caso da saúde. 4. A Administração em Saúde envolve não apenas conhecimentos de gestão pura, mas também uma profunda compreensão das particularidades do setor, das dinâmicas hospitalares, da ética médica e das políticas públicas de saúde, o que justifica a existência de profissionais com diferentes formações atuando na área. Conforme bem argumentado pelo CFM, a própria regulamentação do ensino, por meio da Resolução nº 18/1973 do antigo Conselho Federal de Educação, já previa a possibilidade de diplomados em outros cursos superiores obterem a habilitação em Administração Hospitalar, o que corrobora a tese de que a área nunca foi concebida como um campo hermeticamente fechado aos Administradores. 5. A Lei nº 12.842/2013 oferece respaldo legal para que o CFM regule a matéria no âmbito de sua competência, uma vez que a norma federal, em vez de impor uma proibição, admite a possibilidade de atuação concorrente na área de administração em saúde. Considerando que não há reserva de mercado para os Administradores na área específica da Administração em Saúde e que a Lei do Ato Médico admite a atuação concorrente de médicos nesse campo, conclui-se que o Conselho Federal de Medicina exerceu regularmente sua competência regulamentar. 6. Apelação desprovida. **ACÓRDÃO** Decide a Turma, à unanimidade, negar provimento à apelação, nos termos do voto da Relatora. 7ª Turma do TRF da 1ª Região – Sessão virtual de 10/11/2025 a 14/11/2025. Juíza Federal **CLEMÊNCIA MARIA ALMADA LIMA DE ÂNGELO** Relatora (Convocada)

