



## O processo de regulamentação profissional à luz do Decreto n.9.191/2017

Emmanuella Murussi Cavalcante Alves<sup>1</sup>  
Alex Cavalcante Alves<sup>2</sup>

### RESUMO

O trabalho se destina a examinar os efeitos da edição do Decreto nº 9.191, de 1º de novembro de 2017, que estabelece as normas e as diretrizes para a elaboração, redação, alteração, consolidação e encaminhamento de propostas de atos normativos ao Presidente da República pelos Ministros de Estado para o processo de regulamentação de profissões já existente no Brasil. A referida norma, ao revogar o Decreto nº 4.176, de 28

de março de 2002, com semelhante finalidade, passou a apresentar em seu anexo um check-list para a submissão de minutas de projetos de lei que visem a regulamentação de profissões, o qual é objeto de análise do presente artigo.

**Palavras-chave:** Direito do Trabalho. Processo Legislativo. Regulamentação de Profissões. Projetos de Lei. Decreto nº 9.191/2017.

<sup>1</sup>Especialista em Gestão Pública, exerce o cargo de Técnico Judiciário do Tribunal Regional do Trabalho da 10ª Região. Foi servidora de carreira do Ministério do Trabalho por sete anos, quando coordenou o desenvolvimento da nova versão do Sistema Informatizado de Registro Profissional (SIRPWeb) – E-mail: emmanuella.alves@trt10.jus.br.

<sup>2</sup>Professor de Administração Pública do Instituto Brasileiro de Direito Público – IDP. Especialista em Direito Público, cursou aperfeiçoamento em Management in the Public Sector pela École Nationale d'Administration (França). Membro da Comissão de Direito Administrativo da OAB-DF – E-mail: alex.cavalcante@gmail.com.

## Introdução

O exercício de atividade profissional no Brasil, cuja regra é o livre exercício, por força de dispositivo constitucional, por vezes é objeto de restrições, aplicando-se a exceção prevista na parte final do inciso XIII do art. 5º da Constituição Federal<sup>3</sup>, por meio da edição de leis regulamentadoras de profissões.

O presente estudo se propõe a traçar, em linhas gerais, as características dessa excepcionalidade, bem como diferenciar os institutos do reconhecimento, da regulamentação e do registro profissional, recorrendo em razoável medida a trabalhos anteriores dos autores sobre o assunto, no que toca aos referidos temas.

Tal análise constitui requisito para que se possa examinar os efeitos da edição do Decreto nº 9.191, de 1º de novembro de 2017, o qual estabelece as normas e as diretrizes para a elaboração, redação, alteração, consolidação e encaminhamento de propostas de atos normativos ao Presidente da República pelos Ministros de Estado, para o processo de regulamentação de profissões já existente no Brasil.

Isso porque a referida norma, ao revogar o Decreto nº 4.176, de 28 de março de 2002, de semelhante objeto, passou a apresentar em seu anexo, diferentemente de sua antecessora, um *check-list* para a submissão

de minutas de projetos de lei que visem a regulamentação de profissões, inovando nos requisitos do processo legislativo do Poder Executivo quanto à regulamentação de profissões. Tal inovação constitui o cerne da análise deste artigo.

## Regulamentação da profissão como exceção à regra

No ordenamento jurídico brasileiro, como já afirmado, a regra é o livre exercício de profissão, a qual, segundo Antonio Peinador Navarro, citado na obra de Amauri Mascaro Nascimento, é a utilização, de forma racional e ordenada, de parte da atividade humana destinada a qualquer dos fins imediatos e fundamentais da vida (NAVARRO apud NASCIMENTO; NASCIMENTO, 2014, p. 229).

O interesse público na restrição ao exercício de certa atividade, por meio do estabelecimento de requisitos es-

pecíficos ao exercício de determinadas profissões, se consubstancia por meio da edição de leis ordinárias regulamentadoras.

Em apresentação durante evento da Comissão de Ciência, Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI) e da Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP) da Câmara dos Deputados, realizado em maio de 2015, foram elencados por representantes do Ministério do Trabalho requisitos levados em consideração pela área técnica

---

“O interesse público  
na restrição ao exercício de  
certa atividade,  
por meio do estabelecimento  
de requisitos  
específicos ao exercício  
de determinadas  
profissões, se  
consubstancia por meio da  
edição de leis ordinárias  
regulamentadoras.”

---

<sup>3</sup> “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: [...] XIII - é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer; [...]” (BRASIL, 1988).

daquele órgão para fins de regulamentação de profissão.

Tais requisitos consistem na avaliação da necessidade de regulamentação, a qual deve se dar necessariamente por meio de lei; na recomendação de que haja o prévio reconhecimento da ocupação pela Classificação Brasileira de Ocupações - CBO; na vinculação daquela profissão ao interesse público; e na existência de alguma forma de fiscalização do exercício profissional (MURUSSI, SOUZA, 2015).

Na visão dos autores do presente estudo, na fase preparatória à elaboração de proposta legislativa que vise a regulamentação de profissão, pode-se até prescindir da exigência de fiscalização do exercício profissional, diante da impossibilidade de o Ministério do Trabalho ou outro ente estatal assumir a fiscalização da profissão, e de ser inviável e indesejável a criação indiscriminada de conselhos profissionais, de natureza autárquica, para cada uma das profissões regulamentadas.

Todavia, conforme destacado em artigo de 2016, os autores consideram que a avaliação da necessidade de regulamentação, que ser realizada sempre por meio de lei, o reconhecimento prévio pela CBO e o exercício vinculado ao interesse público são referenciais básicos para se examinar antes de se propor a regulamentação de uma profissão (ALVES, ALVES, 2016).

Nesse sentido, os autores apontam que a proposta de regulamentação deve conter a definição da profissão e as respectivas atribuições, os direitos e deveres dos profissionais, os princípios deontológicos, as exigências de qualificação profissional e, a depender do caso, a previsão da fiscalização da atividade profissional. Ademais, a regulamen-

tação, para existir, deve atender ao interesse público. E concluem:

“Caso contrário, não sendo necessário à sociedade que determinada profissão seja objeto de regulamento, é menos dispendioso ao Estado, menos oneroso ao processo legislativo e mais aderente às liberdades e garantias individuais que o exercício da profissão seja livre, como estipulado pela Carta Magna.” (ALVES, ALVES, 2016, p. 26)

À luz dessas constatações, resta claro que, no arcabouço jurídico brasileiro, a regulamentação profissional é exceção, enquanto o livre exercício de atividade profissional é regra.

#### **Considerações sobre regulamentação, reconhecimento e registro profissional**

Verificou-se, na seção anterior, que a regulamentação visa estabelecer requisitos para o exercício de determinadas profissões. Pode-se defini-la como imposição legal, justificada pelo interesse público, que restringe o exercício de determinada profissão a quem preencha os requisitos estabelecidos na lei regulamentadora.

Enquanto a regulamentação se dá necessariamente por lei, o reconhecimento de profissão possui caráter eminentemente administrativo, sendo realizado pelo Ministério do Trabalho, por meio da CBO. Apesar do critério legislativo versus administrativo, em tese, servir para realizar de forma simples a diferenciação entre o que seria uma profissão regulamentada e uma profissão reconhecida, a prática mostra grande confusão por parte de legisladores, autoridades governamentais, imprensa e sociedade civil sobre o que seriam os dois institutos.

Isso porque, embora o reconhecimento prescindia de lei, muitas vezes são aprovadas leis que, apesar de receber divulgação midiática como destinadas a regulamentação de profissão, na verdade são de reconhecimento profissional, com a finalidade única de se prestigiar politicamente determinada atividade.

A regulamentação profissional, se existente para ir ao encontro dos requisitos corretos, apresenta vantagens, como maior segurança para a sociedade, com o estabelecimento de requisitos mínimos para o exercício profissional, e para os trabalhadores, que veem aprovados em lei os seus direitos e deveres basilares.

No entanto, quando tal legislação existe sem necessidade, e nesse caso poderiam ser enquadradas tanto leis destinadas à regulamentação desnecessária quanto a leis destinadas ao reconhecimento de profissão, em duplicidade com o instrumento administrativo adequado para tal – a CBO, a sociedade sai perdendo em diversos sentidos.

Além dos prejuízos gerados à máquina pública pela realização de um processo legislativo inócuo, há o risco de se ampliar indevidamente a intervenção estatal na esfera privada, criar reservas de mercado desnecessárias e gerar restrições indevidas ao exercício de certas atividades laborais cujo exercício poderia ser livre, como preceitua a Constituição Federal.

O registro profissional, por sua vez, é uma exigência feita a determinadas profissões regulamentadas, nos casos em que, ao menos na visão do legislador, essas estejam intrinsecamente ligadas aos interesses gerais da sociedade. Para o registro, são solicitadas provas de formação acadêmica e/ou técnica, bem como outros requisitos de idoneida-

de e aptidão que a lei regulamentadora estabelece.

As profissões regulamentadas nem sempre exigem a obtenção de registro profissional para o seu exercício. Todavia, dentre as que o exigem, parcela delas demanda que o registro seja obtido junto ao Conselho Fiscalizador respectivo, enquanto a outra parcela demanda obtenção junto ao Ministério do Trabalho.

Profissão	Norma regulamentadora
Atuário	Decreto-Lei nº 806, de 4 de setembro de 1969 Decreto nº 66.408, de 3 de abril de 1970
Artistas	Lei nº 6.533, de 24 de maio de 1978 Decreto nº 82.385, de 5 de outubro de 1978
Técnicos em espetáculos de diversões	Lei nº 6.533, de 24 de maio de 1978 Decreto nº 82.385, de 5 de outubro de 1978
Arquivistas	Lei nº 6.546, de 4 de julho de 1978 Decreto 82.590, de 6 de novembro de 1978
Técnicos de arquivo	Lei nº 6.546, de 4 de julho de 1978 Decreto 82.590, de 6 de novembro de 1978
Guardadores e lavadores de veículos	Lei nº 6.242, de 23 de setembro de 1975 Decreto nº 79.797, de 8 de junho de 1977
Jornalistas	Decreto-Lei nº 972, de 17 de outubro de 1969 Decreto nº 83.284, de 13 de março de 1979
Publicitários	Lei nº 4.680, de 18 de junho de 1965 Decreto nº 57.690, de 1º de fevereiro de 1965
Agenciadores de propaganda	Lei nº 4.680, de 18 de junho de 1965 Decreto nº 57.690, de 1º de fevereiro de 1965
Radialistas	Lei nº 6.615, de 16 de dezembro de 1978 Decreto nº 84.134, de 30 de outubro de 1979
Secretários-Executivos	Lei nº 7.377, de 30 de setembro de 1985
Técnicos em secretariado	Lei nº 7.377, de 30 de setembro de 1985
Sociólogos	Lei nº 6.888, de 10 de dezembro de 1980 Decreto nº 89.531, de 5 de abril de 1984
Técnicos em segurança do trabalho	Lei nº 7.410, de 27 de novembro de 1985 Decreto nº 92.530, de 9 de abril de 1986

**Quadro 1** – Profissões regulamentadas que exigem registro profissional no Ministério do Trabalho  
Fonte: ALVES, MURUSSI, 2014.

A principal diferença entre os dois tipos de registro é que os Conselhos têm, além da responsabilidade de registrar os profissionais, a competência para fiscalizar de forma permanente o exercício das respectivas profissões regulamentadas, inclusive aplicando sanções por violações de ordem ética.

O mesmo não ocorre com o Ministério do Trabalho, que tem suas atribuições voltadas essencialmente à concessão do registro aos profissionais das atividades cujo registro é de sua responsabilidade, não possuindo estrutura e recursos que permitam a fiscalização continuada da atividade dos profissionais dos diversos ramos de atuação cadastrados em suas bases de dados.

Ou seja, enquanto o registro profissional emitido pelos Conselhos, antes de sua concessão, pressupõe a análise prévia do cumprimento dos requisitos para o exercício profissional e, após sua concessão, o acompanhamento continuado do exercício da atividade, inclusive no campo deontológico, a atuação do Ministério do Trabalho nesse particular é mais voltada para a análise documental prévia à concessão do registro, não obstante a valorosa atuação da Fiscalização do Trabalho que, dentro de suas competências, consegue identificar e autuar casos que envolvem irregularidades no exercício de profissões.

#### **O Decreto nº 9.191/2017 e o seu *check-list***

A Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, regulamentando o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, além de definir normas para a consolidação de atos normativos. É, portanto, a lei que trata da técnica legislativa no âmbito nacional.

Foi regulamentada inicialmente pelo Decreto nº 2.954, de 29 de janeiro de 1999, que tratava das regras de redação de atos normativos de competência dos órgãos do Poder Executivo, o qual foi substituído pelo Decreto nº 4.176, de 28 de março de 2002, o qual cuidava de normas e diretrizes para a elaboração,

a redação, a alteração, a consolidação e o encaminhamento ao Presidente da República de projetos de atos normativos de competência dos órgãos do Poder Executivo Federal.

O Decreto nº 4.176/2002 vigorou até 31 de janeiro de 2018, uma vez que entrou em vigor em 1º de fevereiro o Decreto nº 9.191, de 1º de novembro de 2017, que o revogou e, por sua vez, assinala estabelecer as normas e as diretrizes para elaboração, redação, alteração, consolidação e encaminhamento de propostas de atos normativos ao Presidente da República pelos Ministros de Estado.

O novo Decreto, a exemplo do anterior, apresenta anexo que aponta as questões a serem analisadas quando da elaboração de atos normativos no âmbito do Poder Executivo Federal, apresentando seções que tratam do diagnóstico, alternativas, competência legislativa, necessidade de lei, respeito à reserva legal, temporalidade da norma, avaliação acerca da adequação de Medida Provisória ao caso, oportunidade e densidade do ato.

Há ainda uma série de questões para temas específicos, quais sejam: normas que afetam direitos fundamentais, normas penais e normas tributárias, e por fim questões que versam sobre compreensão do ato, exequibilidade, análise de custos, simplificação administrativa, prazo de vigência e avaliação de resultados.

A inovação é flagrante com relação ao anexo do Decreto anterior, pelo texto trazer expressamente, no rol de questões afetas a temas específicos, uma seção sobre normas de regulação profissional. Passa-se, então, à análise de cada item desse *check-list*.

a) Questão 13 – “Existe necessidade social da regulação profissional?”

A questão já foi abordada, de forma

genérica, nas recomendações do Ministério do Trabalho e dos autores. Sendo o livre exercício a regra, por força do disposto na Constituição Federal, a regulação deve ser a exceção, decorrendo, portanto, de necessidade social que leve à sua materialização por meio de lei.

b) Questão 13.1 – “Quais danos concretos para a vida, a saúde ou a ordem social podem advir da ausência de regulação profissional?”

Novamente, por meio da referida questão, se corrobora o raciocínio até então empregado pelo Ministério do Trabalho e defendido anteriormente pelos autores. A necessidade social da regulamentação profissional deve ser demonstrada por meio da existência de possíveis impactos negativos para a vida, a saúde ou a ordem social no caso de ser mantido o livre exercício de determinada atividade.

c) Questão 13.2 – “A limitação para o “livre exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão” (art. 5º, inciso XIII, da Constituição), é realmente necessária?”

Quase de maneira pleonástica, o Poder Executivo Federal, autor do Decreto, convida o órgão proponente da minuta de ato normativo a uma última reflexão sobre a real necessidade da limitação ao livre exercício daquela atividade profissional, que se dará em decorrência da regulamentação.

d) Questão 13.3 – “As exigências de qualificação profissional ou de registro em

conselho profissional decorrem de necessidade da sociedade ou são tentativa de fechar o mercado?”

Nesse item, de forma direta, o Poder Executivo Federal leva o proponente a avaliar se a necessidade de regulamentação decorre realmente do imperativo social, ou seja, se há risco de danos concretos à vida, à saúde ou à ordem social se deixado livre o exercício daquela atividade, ou se vem a atender pleito corporativo no sentido de restringir o acesso ao mercado profissional naquele ramo de atividade.

---

**“A inovação é flagrante com relação ao anexo do Decreto anterior, pelo texto trazer expressamente, no rol de questões afetas a temas específicos, uma seção sobre normas de regulação profissional”**

---

e) Questão 13.4 – “É necessária a inscrição em conselho profissional?”

Passa-se então a questão versando sobre o registro profissional em conselho de classe. Ao responder a pergunta, o órgão proponente terá que justificar a necessidade de, ao se regulamentar a profissão, estabelecer que deva haver registro profissional em conselho respectivo.

f) Questão 13.4.1 – “Precisa-se criar novo conselho profissional? Não bastaria aproveitar a estrutura de conselho profissional já existente?”

Com a referida questão, visa-se que o proponente, caso tenha respondido afirmativamente sobre a necessidade de registro profissional em conselho, examine a necessidade de se criar um novo conselho, ou seja, uma estrutura autárquica, que gerará expansão da máquina pública, ou se seria possível valer-se de um conselho já existente, mitigando assim custos para o Estado e, por conseguinte, para os cidadãos.

g) Questão 13.4.2 – “O conselho profissional exercerá efetiva fiscalização do trabalho prestado pelos inscritos ou se limitará ao controle formal do registro?”

Ao responder essa questão, o órgão autor da minuta de proposta legislativa acabará por assinalar se a criação do conselho será realmente necessária, ou se, sendo destinado somente ao controle formal do registro, não poderia tal cadastro ficar a cargo do Ministério do Trabalho, o qual, como visto anteriormente neste estudo, tem desempenhado essa função, tendo desenvolvido inclusive o Sistema Informatizado de Registro Profissional – Sirpweb, acessível a qualquer trabalhador pela Internet.

h) Questão 13.5 – “Há clareza na delimitação da área de atuação privativa da profissão regulamentada? Não se está incluindo atividades que podem ser exercidas por outras profissões regulamentadas ou por qualquer pessoa?”

Nesse ponto fica clara a preocupação do texto do Decreto com a delimitação do escopo da atuação profissional, de modo a não se restringir indevidamente, de forma indireta, o acesso de trabalhadores de profissões regulamentadas ou, a depender do caso, a qualquer cidadão, ao exercício de determinada atividade profissional.

i) Questão 13.6 – “Com quais outras profissões, regulamentadas ou não, há possibilidade de conflito de área de atuação? Esse conflito poderá causar dano ao restante da sociedade?”

No último questionamento, novamente resta evidenciada a preocupação com a delimitação do escopo da atividade profissional, e se a sobreposição profissional poderia gerar de algum modo impacto negativo para a sociedade.

## Conclusão

Diante do exposto, verifica-se a oportunidade e aderência ao interesse público da inclusão de seção específica sobre normas de regulamentação profissional no anexo ao Decreto nº 9.191/2017, que trata da elaboração de atos normativos a serem submetidos ao Presidente da República.

Corroborando tal constatação o elevado volume de pedidos que chegam ao Poder Executivo e de propostas de lei em trâmite no Poder Legislativo visando a regulamentação de profissões, de forma nem sempre necessária e por vezes com caráter evidente de ação política com vistas a prestigiar determinada classe profissional ou a ela propiciar reserva de mercado.

Nesse sentido, o texto do anexo ao Decreto, na mesma linha de entendimento já consolidado no âmbito do Ministério do Trabalho e sustentado pelos autores, assume de forma incontestável o preceito da regulamentação como exceção à regra constitucional que assegura o livre exercício de atividade profissional.

Ao tempo em que a criação desnecessária de reservas de mercado ou a regulamentação por mera lisonja a determinada categoria profissional atentam contra esse dispositivo constitucional, a criação, quando também desnecessária, de estruturas de Conselhos, a exigência indevida de registro profissional, ainda que mantido no próprio Ministério do Trabalho, e a duplicidade, por meio de aprovação em lei que, sem inovar no ordenamento, reconheça profissão já reconhecida administrativamente, oneram o contribuinte e atentam contra o bom funcionamento da Administração Pública.

Diante do caráter positivo da inicia-

tiva, a verificação do check-list deveria servir à utilização não apenas ao âmbito do Poder Executivo, mas também como referência para a análise de projetos de lei de regulamentação profissional pelo Poder Legislativo, além de por certo consistir em balizador do interesse público para entidades de classe que pleiteiam a regulamentação de determinada atividade profissional.

### Referências bibliográficas

ALVES, Alex Cavalcante; MURUSSI, Emmanuella da Silva. O trabalhador e o governo eletrônico: a modernização dos procedimentos de concessão de registro profissional no Brasil. In: XIX CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. *Anais...* Quito, Equador, 11-14 nov. 2014.

ALVES, Emmanuella Murussi Cavalcante; ALVES, Alex Cavalcante. O registro profissional no Brasil. *Revista Fórum de Direito Sindical*, v. 2, p. 23-42, 2016.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República, [2016]. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 20 abr. 2017.

BRASIL. Decreto nº 9.191, de 1º de novembro de 2017. Estabelece as normas e as diretrizes para elaboração, redação, alteração, consolidação e encaminhamento de propostas de atos normativos ao Presidente da República pelos Ministros de Estado. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1 nov. 2017. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/decreto/D9191.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9191.htm)>. Acesso em 8 fev. 2018.

BRASIL. Ministério do Trabalho. **Classificação Brasileira de Ocupações**. Disponível em: <<http://www.mteco.gov.br/cbsite/pages/regulamentacao.jsf>>. Acesso em 15 fev. 2018.

MURUSSI, Emmanuella da Silva; SOUZA, Joicy Mirelly de. **O processo de regulamentação de profissões**. Representação do Ministério do Trabalho em Audiência Pública da Comissão de Ciência, Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI), realizada em conjunto com a Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP). Brasília, Câmara dos Deputados, 19 mai. 2015.

NASCIMENTO, Amauri Mascaro; NASCIMENTO, Sônia Mascaro. **Curso de Direito do Trabalho**. São Paulo: Saraiva, 2014, 29 ed.

