



PARECER Nº 53/2026/ASSESSORIA LEGISLATIVA

PROCESSO Nº 00196.005492/2026-27

ASSUNTO: Consulta sobre a composição da Diretoria dos Conselhos Regionais de Enfermagem e elegibilidade a cargos diretivos. Exame da legalidade e constitucionalidade do art. 55 da [Resolução Cofen nº 791/2025](#).

Direito Administrativo. Autarquias federais de fiscalização profissional. Natureza autárquica e autonomia administrativa dos Conselhos. Conselhos de Enfermagem. [Lei nº 5.905/1973](#). [Lei nº 7.498/1986](#). [Decreto nº 94.406/1987](#). Art. 55 da [Resolução Cofen nº 791/2025](#) (Código Eleitoral do Sistema Cofen/Conselhos Regionais de Enfermagem). Reserva dos cargos de Presidente, Vice-Presidente, Primeiro e Segundo Secretários e Delegado Regional a enfermeiros. Competência normativa organizacional do Cofen. Distinção entre representação no Plenário e ocupação de cargo diretivo. Critério objetivo e proporcional de elegibilidade. Preservação da participação das categorias de nível médio no Plenário e na Tesouraria. Continuidade normativa em relação à [Resolução Cofen nº 695/2022](#). Inexistência de precedente específico. Aplicação analógica de precedentes do STF, do STJ e do TRF-4. Recomendação de resguardo institucional. Conclusão pela legalidade e constitucionalidade do art. 55 da [Resolução Cofen nº 791/2025](#).

Senhor Presidente,
Senhores(as) Conselheiros(as),

I – RELATÓRIO

Trata-se de consulta formulada por técnicos e auxiliares de enfermagem questionando a legalidade do art. 55 da [Resolução Cofen nº 791/2025](#) (Código Eleitoral do Sistema Cofen/Conselhos Regionais de Enfermagem), que reserva aos enfermeiros os cargos de Presidente, Vice-Presidente, Primeiro e Segundo Secretários e Delegado Regional dos Coren.

O dispositivo impugnado tem a seguinte redação:

Art. 55. Os cargos de presidente, vice-presidente, primeiro secretário, segundo secretário e delegado regional e respectivo suplente são privativos de enfermeiros, nos termos da [Lei nº 7.498/1986](#).
§ 1º Os cargos de tesoureiros deverão ser ocupados por técnicos e/ou auxiliares de enfermagem.
§ 2º Não havendo candidato do nível médio para os cargos de tesoureiros, elege-se enfermeiro.

Os consulentes alegam: (a) ausência de previsão legal na [Lei nº 5.905/1973](#); (b) que a [Lei nº 7.498/1986](#) disciplina o exercício profissional, não a organização eleitoral dos Conselhos; e (c) que o art. 15 do [Código de Ética](#) assegura a qualquer profissional o exercício de cargos de direção.

O Plenário do Cofen, na 593ª Reunião Ordinária, determinou o encaminhamento dos autos a esta Assessoria Legislativa.

II – FUNDAMENTAÇÃO

II.1 – Premissa metodológica

A controvérsia exige distinguir duas ordens de matéria: (i) competências profissionais, que só podem ser criadas, ampliadas ou restringidas por lei; e (ii) organização interna da Diretoria de autarquia federal, matéria tipicamente regimental, que a lei pode deixar em aberto para disciplina pelo próprio ente.

O art. 55 situa-se na segunda categoria: não cria, amplia ou retira atribuição profissional; disciplina apenas quem pode ocupar função diretiva da autarquia. A ausência de dispositivo legal específico sobre a "Presidência do Coren" não é lacuna, mas espaço de conformação atribuído ao Cofen pelo art. 8º, incisos I e IV, da [Lei nº 5.905/1973](#).

II.2 – Quanto à Lei nº 5.905/1973

A [Lei nº 5.905/1973](#) instituiu o Cofen e os Conselhos Regionais como autarquias responsáveis pela disciplina e fiscalização do exercício profissional da Enfermagem, atribuindo ao Cofen, entre outras competências, aprovar os Regimentos Internos e expedir providimentos e instruções para a uniformidade de procedimentos e o adequado funcionamento dos Conselhos Regionais (art. 8º, incisos I e IV).

A lei não nomina quais categorias podem ocupar a Presidência dos Coren. Mas o silêncio não gera direito subjetivo à ocupação indistinta de qualquer cargo diretivo. Gera, isto sim, espaço para o Cofen exercer sua competência normativa organizacional, com o limite de que o critério seja objetivo, não arbitrário e compatível com a estrutura legal do Sistema.

O art. 11 da [Lei nº 5.905/1973](#) assegura a composição proporcional do Plenário (3/5 de enfermeiros, 2/5 das demais categorias). O art. 55 distribui as funções da Diretoria dentro desse Plenário já legalmente composto, sem alterar sua composição e sem excluir qualquer categoria da vida institucional do

Conselho.

II.3 – Da distinção entre representação no Plenário e ocupação de cargo diretivo

O próprio [Código Eleitoral](#) prevê a organização das chapas em Quadro I, composto por enfermeiros e/ou obstetrizes, e Quadros II/III, compostos por técnicos e/ou auxiliares de enfermagem (art. 26), em consonância com a composição plenária do art. 11 da [Lei nº 5.905/1973](#). Ao disciplinar a eleição da Diretoria, contudo, estabelece expressamente a reserva dos cargos enumerados no art. 55 aos enfermeiros.

Assim, a condição de Conselheiro Regional não implica, por si só, aptidão para ocupar indistintamente qualquer cargo da Diretoria. São situações juridicamente distintas: a elegibilidade para integrar o Plenário, assegurada por lei a todas as categorias, e a qualificação profissional exigida para determinado cargo diretivo, fixada pela norma organizacional.

II.4 – Quanto à Lei nº 7.498/1986

A [Lei nº 7.498/1986](#) estabelece que a Enfermagem é exercida pelo Enfermeiro, pelo Técnico de Enfermagem, pelo Auxiliar de Enfermagem e pela Parteira, respeitados os respectivos graus de habilitação (art. 2º, parágrafo único), reconhecendo, portanto, categorias profissionais distintas, com diferentes níveis de habilitação e atribuições.

Todavia, a lei não disciplina processo eleitoral de Conselho — disciplina o exercício profissional, atribuindo ao enfermeiro, com exclusividade, as funções de direção do órgão de enfermagem e a chefia de serviço e de unidade de enfermagem (art. 11, inciso I, alínea "a"), definindo as atividades de nível médio do técnico (art. 12) e as atividades auxiliares, sob supervisão, do auxiliar (art. 13), regulamentadas pelo [Decreto nº 94.406/1987](#), que incumbe ao técnico assistir o enfermeiro no planejamento, na orientação e na supervisão das atividades de assistência de enfermagem.

A distinção é fundamental: a direção da [Lei nº 7.498/1986](#) é técnico-assistencial, exercida em instituições de saúde; a Presidência do Coren é direção institucional de autarquia de fiscalização. São funções distintas. A referência do art. 55 à [Lei nº 7.498/1986](#) deve ser lida não como subsunção direta, mas como remissão ao fundamento da diferenciação profissional adotada como critério de elegibilidade. O critério encontra, assim, respaldo na própria estrutura da [Lei nº 7.498/1986](#), que subordina o exercício das atividades profissionais aos respectivos graus de habilitação.

II.5 – Quanto ao art. 15 do Código de Ética

O art. 15 da [Resolução Cofen nº 564/2017](#) assegura o direito genérico de exercer cargos de direção, gestão e coordenação — direito que o art. 55 não nega a nenhuma categoria. Técnicos e auxiliares seguem habilitados a dirigir serviços compatíveis com sua formação, a ocupar assento no Plenário e a Tesouraria da Diretoria.

O que o art. 15 não confere é direito subjetivo e automático à ocupação de qualquer cargo específico, independentemente dos requisitos de elegibilidade legitimamente fixados. Norma genérica e principiológica não afasta norma específica e organizacional validamente editada pelo mesmo Conselho.

II.6 – Do critério como objetivo, proporcional e não arbitrário

O critério não é arbitrário, por três razões:

Objetividade: tem lastro em dado verificável — o nível de formação e o grau de responsabilidade técnica e legal atribuído por lei ([Lei nº 7.498/1986](#); [Decreto nº 94.406/1987](#));

Razoabilidade: a Presidência do Coren responde perante terceiros, o Judiciário, o Ministério Público e o próprio Cofen pelos atos de fiscalização de todas as categorias, inclusive quanto à delimitação dos limites técnicos de técnicos e auxiliares frente às competências privativas do enfermeiro — o que torna imperativo que o cargo seja ocupado por quem detém a formação de nível mais abrangente;

Proporcionalidade: a medida não elimina a participação política das categorias de nível médio — que mantêm assento no Plenário (2/5) e cargo específico na Diretoria (Tesouraria, art. 55, §§ 1º e 2º).

O § 2º do art. 55 (elegibilidade de enfermeiro à Tesouraria na falta de candidato de nível médio) demonstra tratar-se de sistema de reserva mútua, e não de hierarquia unidirecional, reforçando o caráter organizacional da norma.

Registre-se, ainda, que a regra não constitui inovação do atual Código Eleitoral: a anterior [Resolução Cofen nº 695/2022](#) já reservava aos enfermeiros os cargos de Presidente, Vice-Presidente, Primeiro e Segundo Secretários, disciplina mantida pela [Resolução Cofen nº 791/2025](#). A continuidade normativa reforça a estabilidade e a previsibilidade das regras eleitorais do Sistema.

II.7 – Da jurisprudência aplicável

A jurisprudência do STF reconhece que os conselhos de fiscalização profissional são autarquias federais de natureza sui generis, dotadas de autonomia administrativa e financeira e incumbidas de atividade típica de Estado, inclusive do poder de polícia profissional, indelegável a entidades privadas ([ADInº 1.717/DF](#), j. 2002; [ADInº 3.428/DF](#), Rel. Min. Luiz Fux, j. 28.2.2023, esta relativa a vício de iniciativa em lei de origem parlamentar que criava conselhos profissionais). Nesse contexto, a disciplina da composição de seus órgãos diretivos insere-se no âmbito de sua organização institucional, vinculada à finalidade pública de fiscalização, desde que respeitados os limites legais e constitucionais.

Na [ADInº 7.020/DF](#) (j. 2022), o STF considerou constitucional e razoável a exigência de adimplência como requisito para votar e ser votado nas eleições internas da OAB, reconhecendo que entidades de fiscalização profissional podem estabelecer requisitos objetivos de elegibilidade, desde que proporcionais e compatíveis com sua finalidade institucional. Embora o precedente não trate de requisito de formação profissional, reconhece a legitimidade constitucional de critérios regulamentares objetivos para a participação em eleições internas.

O [REsp nº 477.373/MG](#) (STJ) trata da direção de serviços assistenciais, não da Presidência de Conselho profissional — aplicação indireta, que corrobora a diferenciação legal entre níveis profissionais, mas não decide sobre a validade de norma organizacional de autarquia. Naquele julgado, o STJ reconheceu que a [Lei nº 7.498/1986](#) atribui ao enfermeiro a chefia da unidade de enfermagem e classifica as atividades de técnicos e auxiliares como de nível médio, auxiliares e submetidas à supervisão, justificando a exigência pela necessidade de que a direção seja exercida pelo profissional mais qualificado e apto a orientar os serviços de enfermagem. Sua razão de decidir oferece parâmetro interpretativo relevante para os Conselhos de Enfermagem, cuja atividade institucional envolve justamente a fiscalização dos limites técnicos e legais de atuação de enfermeiros, técnicos e auxiliares.

No mesmo sentido, o TRF-4 reconheceu a necessidade de presença de enfermeiro durante o funcionamento das instituições de saúde, com atuação de técnicos e auxiliares sob sua orientação e supervisão ([AC nº 5001398-16.2023.4.04.7121](#), j. 2025), e ressaltou as diferenças entre as categorias quanto à natureza das atribuições, ao grau de responsabilidade e aos níveis de habilitação ([AI nº 5001928-77.2022.4.04.0000](#), j. 2022). Tais precedentes confirmam que a distinção adotada pelo art. 55 não é arbitrária, mas decorre de diferenciação legal entre formação, competências e responsabilidades profissionais.

Na [ADI 7911](#) (Rel. Min. Flávio Dino), o STF referendou liminar que suspendeu dispositivos da [Resolução CFP nº 05/2025](#), ao fundamento de que a competência normativa dos Conselhos é "secundária, instrumental e restrita", não podendo inovar criando restrições não previstas em lei. Contudo, a mesma decisão reconheceu que a competência dos Conselhos abrange a expedição de "atos normativos internos, organizando seu funcionamento administrativo e disciplinar".

A distinção é decisiva: a [ADI 7911](#) vedou invasão de competência externa (organização do ensino superior). O art. 55 trata de organização interna do próprio Conselho — definição de quem pode ocupar seus cargos de direção. A restrição não é "não prevista em lei": decorre da interpretação sistemática da [Lei nº 5.905/1973](#) e da [Lei nº 7.498/1986](#). O art. 55 não cria a restrição; explicita sua consequência lógica. Com efeito, o art. 55 não regula currículo, ensino ou exercício externo da profissão; não cria nova atribuição profissional; não impede técnicos e auxiliares de integrar o Plenário; apenas disciplina a ocupação de funções diretivas internas, preservando a participação das categorias de nível médio na composição plenária e na Tesouraria.

Pela mesma razão, não se aplica ao caso o entendimento firmado no [AgInt nos EDcl no AREsp nº 2.071.024/RJ](#) (STJ, j. 2022), que afastou resolução do Cofen fixadora de quantitativo mínimo de profissionais em unidade hospitalar, por ausência de previsão legal específica. Naquele caso, a resolução impunha obrigação externa de contratação e interferia na gestão de pessoal de terceiros; o art. 55, ao contrário, disciplina a estrutura eleitoral e diretiva da própria autarquia.

A ausência de precedente específico não significa ausência de parâmetros jurídicos. Os princípios gerais do direito administrativo — legalidade, impessoalidade, razoabilidade — e a estrutura hierárquica da enfermagem fornecem balizas suficientes para a validade do art. 55.

Assim, o art. 55: (a) não invade matéria reservada à lei; (b) exerce competência normativa organizacional expressamente atribuída ao Cofen; (c) adota critério objetivo, fundado em diferenciação técnica legalmente estabelecida e reconhecida pela jurisprudência ([REsp nº 477.373/MG](#); precedentes do TRF-4); (d) é proporcional, por preservar a representação plenária e assegurar cargo específico às categorias de nível médio; (e) carece de precedente judicial específico contrário; e (f) reproduz disciplina já vigente sob a [Resolução Cofen nº 695/2022](#).

Nessa mesma toada, assim se manifestou a Procuradoria da República no âmbito da Ação Civil Pública 1088438-91.2026.4.01.3400, com liminar indeferida, que tramita na Seção Judiciária do Distrito Federal:

Cumprir destacar que as normas que regem o certame eleitoral autárquico. Em se tratando predominantemente procedimental e organizacional . de entidade autárquica corporativa responsável pela fiscalização do exercício profissional, cabe à lei de regência traçar as diretrizes e normas gerais de funcionamento, remetendo ao poder regulamentar do Conselho a normatização detalhada dos atos administrativos e procedimentais indispensáveis à sua estruturação interna . É natural e esperado que o regulamento cumpra a função de densificação normativa e atualização das regras operacionais da instituição, mormente diante de uma legislação ordinária editada sob a égide de contexto normativo anterior. De fato, cabe à lei traçar as diretrizes e normas gerais do sistema funcional, delegando ao regulamento infralegal o detalhamento minudente e a Pelo fenômeno da atualização das rotinas administrativas e procedimentos eleitorais. densificação normativa, o regulamento cumpre o papel de conferir operabilidade à legislação de regência. Desse modo, a ausência de especificação analítica na lei formal não eiva de ilegalidade a norma regulamentar que disciplina condições administrativas . de elegibilidade para cargos do próprio Conselho.

III – CONCLUSÃO

Diante do exposto, esta Assessoria Legislativa opina pela legalidade e constitucionalidade do art. 55 da [Resolução Cofen nº 791/2025](#), de modo que os cargos de Presidente, Vice-Presidente, Primeiro e Segundo Secretários e Delegado Regional e respectivo suplente dos Conselhos Regionais de Enfermagem são privativos de enfermeiros, em consonância com a diferenciação das categorias profissionais estabelecida pela [Lei nº 7.498/1986](#) e com a competência normativa atribuída ao Cofen pela [Lei nº 5.905/1973](#).

Consequentemente, técnicos e auxiliares de enfermagem, embora possam integrar os Plenários dos Conselhos Regionais e ocupar os cargos de Tesouraria (art. 55, §§ 1º e 2º), não podem ser eleitos para os cargos diretivos reservados aos enfermeiros, por ausência do requisito profissional expressamente previsto na norma eleitoral vigente.

Recomenda-se o prosseguimento do feito para apreciação e deliberação do Plenário do Cofen, nos termos regimentais.

À consideração superior.

Brasília/DF, 24 de setembro de 2026.

Alberto Jorge Santiago Cabral

Assessor Legislativo do COFEN

OAB/DF 12.105



Documento assinado eletronicamente por **ALBERTO JORGE SANTIAGO CABRAL** - Matr. 552, **Chefe da Assessoria Legislativa**, em 24/09/2026, às 15:06, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.cofen.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **2225245** e o código CRC **EA97422E**.