



ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 0010213-94.2022.8.19.0000

REPRESENTANTE: EXMO. SR. PREFEITO DO MUNICÍPIO DE RIO DAS OSTRAS

REPRESENTADO: CÂMARA MUNICIPAL DE RIO DAS OSTRAS

RELATOR: DESEMBARGADOR LUIZ ZVEITER

EMENTA

REPRESENTAÇÃO POR INCONSTITUCIONALIDADE PROPOSTA PELO CHEFE DO EXECUTIVO MUNICIPAL EM FACE DA LEI Nº 2.563, DE 09 DE DEZEMBRO DE 2021, DO MUNICÍPIO DE RIO DAS OSTRAS, QUE “DISPÕE SOBRE A OBRIGATORIEDADE DAS ACADEMIAS DE GINÁSTICAS, MUSCULAÇÃO E AFINS, A DISPOR, EM LOCAL VISÍVEL E ADEQUADO, DE KITS DE PRIMEIROS SOCORROS, INCLUINDO TENSÍMETRO DIGITAL E A DISPONIBILIZAR PROFISSIONAL DE EDUCAÇÃO FÍSICA CAPACITADO EM NOÇÕES BÁSICAS DE PRIMEIROS SOCORROS, ATRAVÉS DE CURSO PARA TANTO”. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL. LEI MUNICIPAL QUE, AO CONFERIR CAPACITAÇÃO DE “NOÇÕES BÁSICAS DE PRIMEIROS SOCORROS” AO PROFISSIONAL, CRIA UMA NOVA CONDIÇÃO



PARA O EXERCÍCIO DA PROFISSÃO DO EDUCADOR FÍSICO, INVADINDO A COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO FEDERAL, PARA LEGISLAR SOBRE “ORGANIZAÇÃO DO SISTEMA NACIONAL DE EMPREGO E CONDIÇÕES PARA O EXERCÍCIO DE PROFISSÕES”, PREVISTA NO ARTIGO 22, INCISO XVI, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. LEI MUNICIPAL QUE, AO CRIAR A OBRIGAÇÃO DE FISCALIZAÇÃO DOS ESTABELECIMENTOS NELA DESCRITOS, PELA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL, INVADIU A COMPETÊNCIA PRIVATIVA, RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO, PREVISTA NOS ARTIGOS 112, PARÁGRAFO 1º, INCISO II, ALÍNEA “D” E 145, INCISO VI, ALÍNEA “A”, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, NO QUE CONCERNE AO FUNCIONAMENTO E À ORGANIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL. VIOLAÇÃO À REGRA CONSTITUCIONAL DE INICIATIVA DO PROCESSO LEGISLATIVO QUE REPRESENTA INDEVIDA AFRONTA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES, CONSAGRADO NO ARTIGO 7º DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL, VÍCIO DE NATUREZA MATERIAL. LEGISLAÇÃO QUE ACARRETA AUMENTO DE DESPESA PARA O ERÁRIO MUNICIPAL DE RIO DAS OSTRAS, DESACOMPANHADO DE DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA ESPECÍFICA, EM EVIDENTE AFRONTA AO COMANDO DO ARTIGO 211, INCISOS I E II, DA CONSTITUIÇÃO



ESTADUAL. PRECEDENTES DESTA CORTE. OCORRÊNCIA DE VÍCIOS INSANÁVEIS DE ORDEM FORMAL E MATERIAL, POR OFENSA AOS ARTIGOS 7º, 112, §1º, INCISO II, ALÍNEA “D”, 145, INCISO VI, ALÍNEA “A”, E 211, INCISOS I E II, TODOS DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO E ARTIGO 22, INCISO XVI, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, QUE IMPÕEM A DECLARAÇÃO DA INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI IMPUGNADA, COM EFICÁCIA *EX TUNC*. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.

Vistos, relatados e discutidos estes autos da Direta de Inconstitucionalidade nº 0025535-57.2022.8.19.0000, em que é Representante o EXMO. SR. PREFEITO DO MUNICÍPIO DE RIO DAS OSTRAS e Representado a CÂMARA MUNICIPAL DE RIO DAS OSTRAS

A C O R D A M os Desembargadores que compõem o Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, por unanimidade, em julgar procedente a Representação, para declarar, com eficácia *ex tunc*, a inconstitucionalidade da Lei nº 6.096, de 19 de outubro de 2016, do Município do Rio de Janeiro, nos termos do voto do Relator.



V O T O

Trata-se de Representação por Inconstitucionalidade tendo por objeto a Lei nº 2.563, de 09 de dezembro de 2021, do Município de Rio das Ostras, que *“dispõe sobre a obrigatoriedade das academias de ginásticas, musculação e afins, a dispor, em local visível e adequado, de kits de primeiros socorros, incluindo tensiômetro digital e a disponibilizar profissional de educação física capacitado em noções básicas de primeiros socorros, através de curso para tanto”*.

Aduz o Representante, em síntese, que a Lei impugnada, de iniciativa parlamentar, incorre em inconstitucionalidade, porquanto usurpa a competência legislativa da União para legislar sobre direito civil e comercial, prevista no artigo 22, inciso I, da Constituição Federal.

Narra que a legislação em exame, ao editar norma que obriga a prestação de determinado serviço por academias de ginástica e afins, adentra no campo da relação comercial entre a população e instituições privadas, sem veicular qualquer matéria de interesse local do Município de Rio das Ostras. Nessa senda, sustenta inexistir qualquer particularidade local que legitime a edição da legislação municipal à luz da disciplina do artigo 30, inciso I da Constituição Federal.

Defende, outrossim, que a referida legislação viola os princípios da livre iniciativa e da livre concorrência, uma vez que coloca as academias localizadas no Município de Rio das Ostras em desvantagem em relação a



outros estabelecimentos localizados em Municípios que não adotaram as mesmas exigências.

Destaca que a imposição prevista na Lei nº 2.563/2021, de fiscalização por parte da Administração Municipal, *“traz ônus ao erário, em decorrência da necessidade de implantação de estrutura e meios para o cumprimento da obrigação legal”*, promovendo aumento de despesa, sem indicação da fonte de custeio, em colisão com o comando do artigo 211, inciso, I da Constituição Estadual, além de violar o princípio da Separação dos Poderes estampado no artigo 7º da Constituição Estadual, ao criar obrigação em seara privativa do Poder Executivo.

Ao final, requer a procedência da Representação com declaração de inconstitucionalidade da Lei nº 2.563, do Município de Rio das Ostras.

Informações prestadas pela Câmara Municipal de Rio das Ostras, à pasta 31, na qual defende a improcedência da presente Representação. Afirma que o projeto de lei respectivo tramitou de forma regular, tendo recebido parecer favorável da Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final. Aduz que não houve desrespeito à norma constitucional; que a edição da referida Lei encontra respaldo no artigo 30, incisos I e II, da Constituição Federal; não infringe à Separação dos Poderes; tampouco possui vício de iniciativa. Sustenta, ainda, que a matéria versada na legislação *“se reveste de indiscutível interesse da população, com vistas à concretização de direitos fundamentais individuais e coletivos, sem qualquer pretensão de retirar do Executivo sua autonomia político-administrativa”*.



A Procuradoria-Geral do Município de Rio das Ostras, regularmente intimada à pasta 67, quedou-se inerte, conforme certidão cartorária à pasta 68.

Manifestação da Procuradoria-Geral do Estado, à pasta 70, pela inconstitucionalidade da Lei nº 2.563/2021, do Município de Rio das Ostras, argumentando que *“a edição da lei municipal caracteriza usurpação de competência legislativa reservada à União, em violação aos arts. 345 e 358 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, que impõem aos Municípios a observância dos princípios da Constituição Federal e, em reprodução do art. 30 da CRFB/1988, relacionam as matérias sobre as quais os municípios podem legislar.”* Aduz que ao dispor sobre atribuições de profissionais de educação física a lei municipal regulamentou o exercício de profissão, com a fixação de requisitos para o desempenho da atividade, em afronta ao artigo 22, incisos I e XVI, da Constituição Federal, que dispõe que é privativa da União a competência para legislar sobre trabalho e condições para o exercício de profissões, colacionando a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e deste Órgão Especial.

Parecer ministerial, à pasta 77, opinando pela procedência do pedido, para que seja declarada a inconstitucionalidade da Lei nº 2.563, 09 de dezembro de 2021, do Município de Rio das Ostras.

É o relatório.



De início, cumpre transcrever a legislação impugnada, *in verbis*:

Lei nº 2.563/2021

Art. 1º Torna obrigatório às academias de ginástica, musculação e estabelecimentos análogos, disponibilizar kits de primeiros socorros, contemplando tensiômetro digital para a aferição da pressão arterial dos alunos e a presença de profissionais de educação física capacitados em noções básicas de primeiros socorros.

Art. 2º Os kits de primeiros socorros deverão se encontrar disponíveis em local adequado, sinalizado e desobstruído para a sua emergencial utilização, de modo facilmente acessível.

Parágrafo Único. Para efeito dessa Lei, considera-se kit de primeiros socorros estojo contendo: curativos; hastes de algodão flexíveis; algodão; ita microporosa; atadura elástica; uma caixa de comprimidos de ácido acetilsalicílico 500 mg; uma caixa de comprimidos de paracetamol 500 mg; compressa de gaze; bolsa térmica gel quente-fria reutilizável; uma caixa de anti-histamínico; um frasco de água oxigenada; um antidiarreico; um termômetro; um par de luvas de látex descartáveis.

Art. 3º O administrador da academia com auxílio de seus professores, acompanharão os prazos de validade, bem como as condições de conservação e armazenagem dos produtos.



Art. 4º Os estabelecimentos de que trata esta Lei deverão disponibilizar, durante todo o período de funcionamento, profissionais de educação física capacitados em noções básicas de primeiros socorros, o que poderá se dar através da ministração de cursos sobre o tema.

§ 1º O curso de “Noções Básicas de Primeiros Socorros” deverá ser ministrado por profissionais mencionados no § 2º deste artigo e terá como público-alvo os professores e funcionários que atuam em toda a extensão da academia de ginastica e similares.

§ 2º Os treinamentos poderão ser ministrados por:

- I - Médicos;
- II- Enfermeiros;
- III- Agentes de Defesa Civil;
- IV- Bombeiros.

Art. 5º O descumprimento do disposto nesta Lei sujeitará o infrator a:

- I- advertência, quando da primeira autuação; e,
- II- multa, em caso de reincidência.

Parágrafo Único. A multa prevista no inciso II deste artigo será fixada entre R\$ 1.000,00 (mil reais) e R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), graduada de acordo com o porte do estabelecimento e as circunstâncias da infração.

Art. 6º As despesas relativas à execução desta Lei serão decorrentes das dotações orçamentárias próprias, podendo eventualmente ser suplementadas caso haja necessidade.



Art. 7º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, tendo as instituições aqui mencionadas o prazo de 180 (cento e oitenta) dias para se adaptar às suas disposições.

Assiste razão ao representante.

A Lei nº 2.563, de 09 de dezembro de 2021, do Município de Rio das Ostras *“dispõe sobre a obrigatoriedade das academias de ginásticas, musculação e afins, a dispor, em local visível e adequado, de kits de primeiros socorros, incluindo tensiômetro digital e a disponibilizar profissional de educação física capacitado em noções básicas de primeiros socorros, através de curso para tanto”*.

Pela leitura da legislação impugnada, verifica-se que a mesma impõe aos estabelecimentos descritos em seu artigo 1º, a obrigatoriedade de disponibilizarem *“(,,) durante todo o período de funcionamento, profissionais de educação física capacitados em noções básicas de primeiros socorros, o que poderá se dar através da ministração de cursos sobre o tema”*. Desta forma, a lei municipal obriga a contratação de profissionais de educação física especificamente *“capacitados em noções básicas de primeiros socorros”*.

Note-se que a Lei Municipal nº 2.563/2021, ao conferir atribuição expressa ao respectivo profissional no que toca à capacitação de “noções básicas de primeiros socorros”, está criando uma nova condição para o exercício da profissão do educador físico, ou seja, uma capacitação específica para os respectivos profissionais.



Nessa senda, a lei municipal em exame invadiu a competência da União Federal, porquanto, nos termos do artigo 22, inciso XVI, da Constituição da República, compete privativamente à União legislar sobre “*organização do sistema nacional de emprego e condições para o exercício de profissões*”.

Como acertadamente concluiu a Procuradoria de Justiça, no parecer ministerial, às fls. 82, “*Trata-se, pois, de produção legislativa que exorbita os limites da competência conferida aos Municípios ao inovar na disciplina de condição para o exercício de profissão, adentrando em matéria que não veicula assunto de interesse local e que também não se destina a suplementar legislação estadual e federal, contrariando, portanto, a disciplina dos artigos 358, incisos I e II, da CERJ e afrontando diretamente o comando do artigo 22, XVI, da CRFB, norma de reprodução obrigatória.*”

Ressalte-se que a referida lei municipal, em seu artigo 5º, estabelece aplicação de penalidade contra o infrator, criando, outrossim, a obrigação de fiscalização dos estabelecimentos nela descritos, pela Administração Municipal. Desta forma, a Lei nº 2.563/2021, de iniciativa parlamentar, invadiu a competência privativa, reservada ao Chefe do Poder Executivo, prevista nos artigos 112, parágrafo 1º, inciso II, alínea “d” e 145, inciso VI, alínea “a”, da Constituição Estadual do Estado do Rio de Janeiro, no que concerne ao funcionamento e à organização da Administração Pública Estadual.

Vale dizer, ao criar o dever de fiscalização pela Administração Municipal, a norma impugnada, de iniciativa parlamentar, cria atribuições aos órgãos do Poder Executivo, interferindo na gestão administrativa, sem respeitar



a reserva de iniciativa do Chefe do referido Poder, prevista nos supracitados artigos da Constituição Estadual.

Assim, verifica-se que a Lei Municipal nº 2.563/2021 padece de vício formal quanto a sua iniciativa, uma vez que foi deflagrada pelo Poder Legislativo do Município de Rio das Ostras, em evidente usurpação da competência privativa do Chefe do Poder Executivo, sendo certo que a violação à regra constitucional de iniciativa do processo legislativo representa indevida afronta ao princípio da Separação dos Poderes, consagrado no artigo 7º da Constituição Estadual, vício de natureza material.

Por fim, também é indiscutível, que a legislação em exame acarreta aumento de despesa para o erário municipal de Rio das Ostras, desacompanhado de dotação orçamentária específica, em evidente afronta ao comando do artigo 211, incisos I e II, da Constituição Estadual.

Neste sentido, já decidiu esta Corte em casos análogos conforme se extrai dos precedentes a seguir:

“REPRESENTAÇÃO POR INCONSTITUCIONALIDADE
- LEI ESTADUAL Nº. 8679, DE 23 DE DEZEMBRO
DE 2019 QUE, AO REVOGAR A LEI ESTADUAL Nº.
8070, DE 17 DE AGOSTO DE 2018, DISCIPLINA, NO
ÂMBITO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, A
ATUAÇÃO DO PROFISSIONAL DE EDUCAÇÃO
FÍSICA E DE SUA RESPONSABILIDADE TÉCNICA
NOS CONDOMÍNIOS EDILÍCIOS QUE POSSUEM
ESPAÇO DESTINADO À ATIVIDADE FÍSICA -



USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO FEDERAL PARA LEGISLAR SOBRE DIREITO CIVIL E SOBRE AS CONDIÇÕES PARA O EXERCÍCIO DE PROFISSÕES, ALÉM DE INTERFERÊNCIA LEGISLATIVA NA ORGANIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.”

(Representação de Inconstitucionalidade 0060155-03.2019.8.19.0000 – Des. Relator Adriano Celso Guimaraes – Julgamento 21/02/2022 – Órgão Especial; TJRJ)

“Representação por Inconstitucionalidade da Lei n.º 5.497/18, do Município de Volta Redonda, dispendo sobre a emissão do receituário digitado de atividades médicas específicas e dá outras providências. Pedido liminar apreciado nesta oportunidade por se fundir com o mérito da causa. Competência privativa da União para legislar acerca das condições atinentes ao exercício de profissões. Nos termos do artigo 358 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, os Municípios têm apenas competência legislativa para temas de interesse local e suplementar às leis federais e estaduais. Padecendo de inconstitucionalidade o diploma municipal traçando normas para receituários médicos ali confeccionados. Tema já disciplinado em âmbito federal. Inexistência de interesse residual, local. A competência suplementar dos municípios não alcança matéria inserida



na esfera privativa de outro ente federado. PROCEDÊNCIA DA AÇÃO para declarar a inconstitucionalidade da Lei no 5.497/20187 do Município de Volta Redonda, com efeitos ex tunc”

(Representação de Inconstitucionalidade 0051411-53.2018.8.19.0000; Des. Relator José Roberto Lagranha Távora – Julgamento 17/02/2020– Órgão Especial; TJRJ)

Vale colacionar a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, sobre o tema:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 7.675/2014 DO ESTADO DE ALAGOAS. EXIGÊNCIA DE DIPLOMA DE LICENCIATURA ESPECÍFICA PARA A DOCÊNCIA DA DISCIPLINA DE EDUCAÇÃO FÍSICA NA EDUCAÇÃO BÁSICA DA REDE ESTADUAL DE ENSINO. CONTRARIEDADE EM RELAÇÃO AO ARTIGO 62 DA LEI FEDERAL 9.394/1996 (LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO NACIONAL). USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO NACIONAL (ARTIGO 22, XXIV, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL). VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA AMPLA ACESSIBILIDADE A CARGOS PÚBLICOS. VEDAÇÃO DA EXIGÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DE INSCRIÇÃO OU REGISTRO EM CONSELHO PROFISSIONAL NOS EDITAIS DE CONCURSOS PÚBLICOS PARA O PROVIMENTO DAS VAGAS DE



PROFESSOR DE EDUCAÇÃO FÍSICA. CONTRARIEDADE EM RELAÇÃO À LEI FEDERAL 9.696/1998. USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE CONDIÇÕES PARA O EXERCÍCIO DE PROFISSÕES (ARTIGO 22, XVI, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL). AÇÃO CONHECIDA E JULGADO PROCEDENTE O PEDIDO. MODULAÇÃO DOS EFEITOS DA DECISÃO.

1. O magistério na educação básica, que compreende a educação infantil e o ensino fundamental e médio, submete-se à competência legislativa privativa da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional (art. 22, XXIV, da Constituição Federal). Precedente: ADI 1399, Rel. Min. Maurício Corrêa, Tribunal Pleno, julgado em 3/3/2004, DJ 11/6/2004.

2. A Lei 7.675, de 30 de dezembro de 2014, de Alagoas, ao dispor sobre a formação específica exigida para a docência de disciplina na educação básica, exorbita o âmbito normativo da Lei federal 9.394/1996, que dispõe sobre diretrizes e bases da educação nacional, usurpando competência privativa da União.

3. O princípio constitucional da ampla acessibilidade é conformado por lei que estabeleça os requisitos necessários para o exercício do cargo, emprego ou função públicos, adstritos à obediência das normas constitucionais pertinentes, como a impessoalidade e a eficiência administrativas (artigo 37, I, da Constituição Federal).



4. Os artigos 1º e 2º, caput, da Lei estadual 7.675/2014, ao exigirem diploma de licenciatura específica também para o exercício do magistério na educação infantil e nos primeiros anos do ensino fundamental, violam o princípio da ampla acessibilidade a cargos públicos (artigo 37, I, da Constituição Federal), porquanto estabelecem requisito que excede a natureza e complexidade das atribuições, comprometendo a competitividade do certame.

5. O livre exercício profissional, atendidas as qualificações estabelecidas em lei federal, exige disciplina de caráter nacional, não se admitindo a existência de diferenças entre os entes federados quanto aos requisitos ou condições para o exercício de atividade profissional (artigos 5º, XIII, e 22, XVI, da Constituição Federal).

6. A competência privativa da União para legislar sobre condições para o exercício de profissões impede que estados-membros e municípios, a pretexto de estipular requisitos para a ocupação dos respectivos cargos, empregos e funções públicas, estabeleçam normas relativas ao exercício profissional destoantes daquelas previstas na legislação federal de regência, que, in casu, estabelece que o exercício das atividades de educação física e a designação de profissional de educação física é prerrogativa dos profissionais regularmente registrados nos Conselhos Regionais de Educação Física (artigo 1º da Lei federal 9.696/1998).



7. O parágrafo único do artigo 2º da Lei 7.675/2014 do Estado de Alagoas, ao vedar a exigência de comprovação de inscrição ou registro em conselho profissional nos editais de concursos públicos para o provimento das vagas de professor de educação física, usurpou a competência privativa da União para legislar sobre condições para o exercício de profissões. Precedentes: ADI 4.387, Rel. Min. Dias Toffoli, Plenário, DJe de 10/10/2014; ADI 3.610, Rel. Min. Cezar Peluso Plenário, DJ de 22/9/2011; ADI 3.587, Rel. Min. Gilmar Mendes, Plenário, DJ de 22/2/2008.

8. (...)

10. Ação direta de inconstitucionalidade conhecida e julgado procedente o pedido, para declarar a inconstitucionalidade da Lei 7.675/2014 do Estado de Alagoas, com eficácia ex nunc a partir da data do presente julgamento”

(ADI 5484, Relator(a): LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 15/04/2020)

Desta forma, em razão de inconstitucionalidade formal e material, deve ser retirada do ordenamento jurídico a Lei nº 2.563, de 09 de dezembro de 2021, do Município de Rio das Ostras, por afrontar os artigos 7º, 112, §1º, inciso II, alínea “d”, 145, inciso VI, alínea “a”, e 211, incisos I e II, todos da Constituição Estadual e artigo 22, inciso XVI da Constituição Federal.



Por tais fundamentos, voto no sentido de **julgar procedente o pedido, para declarar, com eficácia *ex tunc*, a inconstitucionalidade a Lei nº 2.563, de 09 de dezembro de 2021, do Município de Rio das Ostras.**

Rio de Janeiro, 19 de dezembro de 2022.

Desembargador Luiz Zveiter
R e l a t o r