



Representação de Inconstitucionalidade nº 0049726-69.2022.8.19.0000

Representante: Secovi-RJ

Representada: Câmara Municipal do Rio de Janeiro

Relatora: Desembargadora Maria Augusta Vaz Monteiro de Figueiredo

REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE EM FACE DA LEI Nº 7.385/2022 DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO, QUE “DISCIPLINA NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO A ATUAÇÃO DO PROFISSIONAL FISIOTERAPEUTA E DO TERAPEUTA OCUPACIONAL NA PRESTAÇÃO DA ASSISTÊNCIA DOMICILIAR AOS CONDÔMINOS NAS ÁREAS COMUNS DOS CONDOMÍNIOS RESIDENCIAIS”.

A lei impugnada nestes autos trata de questões relacionadas ao Direito do Trabalho (ao dispor sobre os locais em que determinado profissional pode exercer o seu ofício) e ao Direito Civil (ao dispor sobre o uso de áreas comuns de condomínios e ao tratar da responsabilidade civil).

A regulamentação de tais matérias, porém, está limitada à competência legislativa privativa da União, nos termos do artigo 22, I, da CRFB/88. Usurpação de competência verificada.

Procedência da representação.

Vistos, relatados e discutidos estes autos de representação de inconstitucionalidade nº 0049726-69.2022.8.19.0000, sendo o representante o SECOVI-RJ e a representada a CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO.

ACORDAM os Desembargadores do Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, por maioria de votos, em julgar procedente a representação, nos termos do voto da Relatora.





Trata-se de **representação de inconstitucionalidade** por meio da qual o Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis e dos Condomínios Residenciais e Comerciais em todo Estado do Rio de Janeiro – Secovi-RJ, representante, busca a declaração de inconstitucionalidade da **Lei nº 7.385 do Município do Rio de Janeiro**, publicada em 27 de maio deste ano. A referida lei permite, no âmbito municipal, a atuação do profissional fisioterapeuta e do terapeuta ocupacional na prestação da assistência domiciliar aos condôminos nas áreas comuns dos condomínios residenciais.

O representante alega que a lei impugnada teria usurpado competência privativa de União, pois o diploma versaria sobre direito trabalhista e, por isso, iria de encontro ao artigo 22, I, da CRFB/88. Nessa linha, a lei também trataria de questões relacionadas ao direito civil, pois violaria a autonomia dos particulares ao autorizar o exercício de certas atividades / ofícios / profissões em áreas comuns de condomínios. Com efeito, sustenta que “a Lei combatida é flagrantemente inconstitucional, infringindo o artigo 22 da CRFB, inciso I, e o artigo 358 da CERJ, bem como o Art. 9º da Constituição do Estado do Rio de Janeiro – CERJ, c/c Art. 5º, caput, da Constituição da República Federativa do Brasil”. Pugna pela suspensão imediata da lei e, ao final, pela declaração de sua inconstitucionalidade com efeitos *ex tunc* (fls. 2/9).

A Câmara Municipal do Rio de Janeiro se manifestou sobre a liminar às fls. 41/50. Alegou, em preliminar, que o Secovi-RJ não possuiria legitimidade ativa para a propositura da representação, eis que o Secovi-RJ seria apenas um sindicato isolado, e não uma confederação ou federação sindical. Quanto à liminar em si, defendeu que não há razão para afastar a presunção de constitucionalidade da lei, em especial por inexistir qualquer indício de *periculum in mora*.

O Prefeito também se pronunciou sobre a liminar, afirmando que “a norma acaba por adentrar em matéria relativa à regulamentação de profissões, indicando onde esses profissionais podem atuar e criando regras impositivas de responsabilidade e cadastramento junto ao Conselho de fiscalização profissional”. Assim, entende que “a norma municipal padece de inconstitucionalidade insanável” e que a liminar deveria ser deferida, de modo a suspender a lei de imediato.

Liminar indeferida pela decisão de fls. 59/60.

O Prefeito anuiu às razões exordiais e pugnou pela procedência desta representação às fls. 64/69 e, novamente, às fls. 113/118.

Por sua vez, a Câmara Municipal do Rio de Janeiro se manifestou às fls. 84/109. Em preliminar, reiterou a ilegitimidade passiva do representante, eis que, “para a legitimação no controle de constitucionalidade, são admitidas, apenas, as “entidades de grau superior”, quais sejam, a confederação sindical (perante o STF, art. 103, IX da Constituição Estadual) e a federação sindical (perante o Órgão Especial do TJRJ, art. 162 da Constituição Estadual)”. No mérito, alega que “o fato de um terceiro estar



presente é um requisito necessário ao exercício de um direito fundamental do morador, e não um favor”, fazendo um convite “à reflexão: qual a diferença entre, de um lado, o cuidador, a babá, o enfermeiro e o mediador e; de outro, o fisioterapeuta e o terapeuta ocupacional, quando estão tratando de pacientes que precisam ser atendidos a domicílio, mas, eventualmente, podem precisar usar a área comum para suas atividades? Nenhuma!”. Segue afirmando: “a Lei Municipal 7.385/2022 não “abre a porta” para que fisioterapeutas e terapeutas ocupacionais ocupem indiscriminadamente áreas comuns, como se fossem seus consultórios particulares. Para chegar a esta conclusão, não é preciso que a Lei seja declarada inconstitucional, basta interpretá-la adequadamente, com razoabilidade, bom senso e, sobretudo, empatia. Quem tem ou já teve em casa um idoso incapacitado, um autista, ou mesmo crianças pequenas, sabe bem do que se está falando aqui”.

Às **fls. 119/125**, a Procuradoria-Geral do Estado opinou pela procedência da representação, “em razão de violação ao art. 22, I e XVI, da CRFB/1988 c/c arts. 345 e 358 da CERJ”.

Parecer do Ministério Público pela procedência do pedido, uma vez que a lei violaria as “regras de competência legislativa, porquanto trata sobre condições para o exercício de profissões e aborda tema de direito civil, matérias de competência legislativa privativa da União, nos termos do artigo 22, inciso I e XVI, da Constituição Federal”, consignando “que a lei impugnada não veicula assunto de interesse local, tampouco se destina a suplementar legislação estadual ou federal, mas interfere em matéria privativa da União, de forma que contraria a disciplina dos artigos 358, incisos I e II, da CERJ, e afronta ao comando do art. 22, incisos I e XVI, da CRFB, norma de reprodução obrigatória” (**fls. 130/147**).

É O RELATÓRIO. PASSO A DECIDIR.

Antes de tudo, deve ser analisada a questão relativa à legitimidade ativa do Secovi-RJ para a propositura da presente representação. Em razão da didática e da precisão com que a matéria foi abordada pelo *Parquet* em seu parecer, peço vênias para transcrever as pertinentes passagens – e que adoto como razão de decidir:

No tocante à legitimidade ativa da Representante, deve ser registrado que se encontra presente.

Como de conhecimento, o art. 162, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, outorga legitimidade às entidades de classe de âmbito estadual para proporem Representação de Inconstitucionalidade, refletindo o mandamento do art. 103, da Constituição da República. Por conseguinte, tal disposição importa o afastamento apenas das entidades de âmbito municipal.



A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) exige, para a caracterização da legitimidade ativa, a representatividade de categoria empresarial ou profissional, não se cogitando de legitimidade universal, de modo que se exige pertinência temática entre o objeto social e o ato atacado, vejam-se os seguintes precedentes:

AGRAVO REGIMENTAL EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI FEDERAL 13.708/2018. PISO SALARIAL PARA OS AGENTES COMUNITÁRIOS DE SAÚDE E AGENTES DE COMBATE ÀS ENDEMIAS. CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS (CNM). ILEGITIMIDADE ATIVA. NÃO ENQUADRAMENTO COMO CONFEDERAÇÃO SINDICAL OU ENTIDADE DE CLASSE DE ÂMBITO NACIONAL. AGRAVO REGIMENTAL CONHECIDO E NÃO PROVIDO. 1. **A jurisprudência do STF exige, para a caracterização da legitimidade ativa das entidades de classe e confederações sindicais nas ações de controle concentrado de constitucionalidade, a representatividade de categoria empresarial ou profissional.** 2. Sob esse enfoque, a Confederação Nacional de Municípios – CNM, carece de legitimidade ativa, na medida em que os seus associados consagram-se como pessoas jurídicas de direito público (municípios), dotadas de capacidade de auto organização, autogoverno e autoadministração, cuja atuação primordial está voltada para a satisfação de interesses e necessidades – não econômicos nem profissionais – da municipalidade. Precedentes. 3. Agravo Regimental conhecido e desprovido. (ADI 6103 AgR / DF - AG.REG. NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Rel.: Relator: Min. ALEXANDRE DE MORAES – Julgamento: 06/08/2019 – Órgão Julgador: Tribunal Pleno – Publicação: 19-08-2019). (grifo nosso).

(...)

Na hipótese vertente, a Representante logrou demonstrar a pertinência temática, eis que tem por objetivo exercer a representação dos direitos e interesses gerais ou individuais do segmento de sua base em nível regional, nos moldes do art. 2º, de seu Estatuto Social, o que se coaduna com o conteúdo da norma em comento, que adentra em matéria concernente aos condomínios edilícios.

Vale destacar que este Egrégio Órgão Especial do Tribunal de Justiça reconhece a legitimidade ativa dos sindicatos de âmbito estadual que demonstram pertinência temática para ajuizar a representação de inconstitucionalidade no Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, litteris:

(...)

Logo, uma vez que o SECOVI-RJ exerce representação dos direitos e interesses do segmento em âmbito estadual, bem como que há pertinência temática no presente caso, visto que os condomínios integrantes da entidade são diretamente atingidos pela norma impugnada, não merece acolhimento a preliminar de ilegitimidade ativa arguida pela Câmara Municipal do Rio de Janeiro.

Reconhecida a legitimidade ativa do representante, passa-se à análise do mérito da lei. Esta é a íntegra da lei impugnada nestes autos:

LEI Nº 7.385, DE 26 DE MAIO DE 2022.

Disciplina no âmbito do Município do Rio de Janeiro a atuação do profissional fisioterapeuta e do terapeuta ocupacional na prestação da assistência domiciliar aos condôminos nas áreas comuns dos condomínios residenciais.

*Art. 1º **O profissional fisioterapeuta e terapeuta ocupacional pode desenvolver suas atividades** assistenciais ao condômino, quando da assistência domiciliar, **nas áreas comuns dos condomínios residenciais**.*

Parágrafo único. Constituem a área comum os locais de lazer do condomínio, como piscinas, playground, brinquedoteca, sala de musculação e/ou ginástica, quadra poliesportiva, pista de corrida, e afins.

Art. 2º O condomínio residencial poderá criar normas ou adequar o seu regimento para utilização das áreas comuns por fisioterapeuta ou terapeuta ocupacional sem que perturbe o lazer dos demais condôminos.

Art. 3º O fisioterapeuta ou terapeuta ocupacional tem que tomar conhecimento das normas ou do regimento no que diz respeito à utilização dos espaços comuns para condução de tratamento de condôminos sob sua intervenção.

*Art. 4º **A responsabilidade por qualquer dano à área comum utilizada pelo fisioterapeuta ou terapeuta ocupacional é do condômino que contratou os serviços**.*

*Art. 5º **O condomínio não deve ser responsabilizado por acidentes ocasionados** por negligência, imperícia ou imprudência da assistência promovida **pelo profissional** fisioterapeuta ou pelo profissional terapeuta ocupacional.*

*Parágrafo único. **As áreas comuns do condomínio devem estar com a manutenção do espaço e equipamentos em dia** para poderem ser utilizados.*

Art. 6º O fisioterapeuta ou terapeuta ocupacional não pode permanecer nas áreas comuns do condomínio sem a presença do condômino.

*Art. 7º **O fisioterapeuta ou terapeuta ocupacional deve, obrigatoriamente, assinar um termo de responsabilidade técnica junto ao condomínio** e estar com suas obrigações regulares junto ao*



Conselho Regional de Fisioterapia e Terapia Ocupacional da 2ª Região – CREFITO-2.

Art. 8º O prontuário do condômino/paciente deve estar de acordo com a legislação vigente e deve permanecer sob a guarda deste ou da família, respeitada a privacidade.

Art. 9º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Da simples leitura da lei impugnada, tenho que **a representação deve ser julgada procedente**. Aparentemente, a lei trata mesmo de questões relativas ao Direito do Trabalho (ao dispor sobre os locais em que determinado profissional pode exercer o seu ofício) e ao Direito Civil (ao dispor sobre o uso de áreas comuns de condomínios e ao tratar da responsabilidade civil). Segundo o artigo 22, I e XVI, da CRFB/88, compete privativamente à União legislar sobre a organização do sistema de emprego, condições para o exercício de profissões e sobre Direito Civil, sendo autorizado aos Estados legislar acerca dos temas elencados no artigo 22 mediante lei complementar, conforme previsão do parágrafo único do mesmo dispositivo. Aos Municípios compete apenas suplementar a legislação federal nas matérias que não tenham sido privativamente entregues à União e ao Estado, ou em matéria que diga respeito ao interesse local (o que não ocorre no caso), consoante artigos 30, I e II, da CRFB/88 e artigo 358, I e II, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro. Desse modo, não se vislumbra competência legislativa da Câmara Municipal para a iniciativa da referida lei.

A meu sentir, chama mais atenção a ingerência que a lei exerce sobre a propriedade privada, obrigando os condomínios a permitirem que fisioterapeutas e/ou terapeutas ocupacionais desempenhem suas funções nas áreas comuns, mas privadas, dos edifícios. Embora, em última análise, essa permissão **possa** ser vista como algo útil aos próprios condôminos, não cabe ao Município, por falta de competência, regular o uso e a destinação das áreas comuns dos condomínios.

Perceba-se, ademais, que, independentemente de qualquer lei específica, os condôminos podem utilizar os serviços desses profissionais em suas unidades autônomas – prerrogativa decorrente do direito de propriedade. Todavia, a hipótese da lei impugnada é bem diferente, pois ela busca impor aos condomínios a obrigação de permitir que esses profissionais exerçam suas atividades em áreas comuns; essas áreas comuns, devem ser utilizadas de acordo com a destinação prevista nas convenções de cada condomínio, sendo lícito aos condôminos deliberarem em assembleia até mesmo pela impossibilidade de terceiros estranhos ao quadro de proprietários frequentarem as áreas comuns (o que ocorre muitas vezes em relação a piscinas, por exemplo).

Em síntese, a lei questionada trata de matéria relativa à **regulamentação de profissões** (ao indicar os locais em que esses profissionais podem atuar e ao criar regras impositivas de responsabilidade e de cadastramento junto ao respectivo Conselho profissional); e trata também de direito civil, ao regulamentar o condomínio edilício e ao cuidar de questões relacionadas à responsabilidade civil.



A propósito de todo o consignado até aqui, este Órgão Especial já teve a oportunidade de se manifestar em caso análogo, concluindo, em fevereiro do ano de 2022, justamente pela inconstitucionalidade da lei. Confira-se:

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 EDIFÍCIOS 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. (TJRJ, Órgão Especial, RI 0060155-03.2019.8.19.0000, Rel. Des. Adriano Celso Guimarães, julg. 21/2/2022).

Pelo exposto, a representação de inconstitucionalidade deve ser julgada **PROCEDENTE**, declarando-se a inconstitucionalidade Lei nº 7.385 do Município do Rio de Janeiro. Na forma do artigo 108, *caput*, do Regimento Interno deste Tribunal, comunique-se ao representante e à autoridade responsável pela expedição do ato.

Publique-se.

Rio de Janeiro, 3 de abril de 2023.

Desembargadora **MARIA AUGUSTA VAZ MONTEIRO DE FIGUEIREDO**
Relatora