



CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

PARECER S/N CJLEG

PROTOCOLO: 552/2021

DATA ENTRADA: 02 de Fevereiro de 2021

PROJETO DE LEI nº 8775 de 2021

Ementa: Dispõe sobre o estabelecimento no âmbito do município de Caruaru, a regulamentação da categoria profissional dos Terapeutas e dá outras providências.

1. Relatório

Trata-se de **PARECER JURÍDICO**, apresentado à Comissão de Legislação e Redação de Leis, sobre o Projeto de Lei nº 8775, de autoria do Vereador, **Jorge Quintino** que dispõe sobre o estabelecimento no âmbito do município de Caruaru, a regulamentação da categoria profissional dos Terapeutas e dá outras providências.

A consulta/parecer tem como objetivo a análise sobre a legalidade e constitucionalidade do projeto de lei, assim como sua viabilidade jurídica no tocante ao Regimento Interno. A proposição se atém a regulamentação da categoria profissional dos Terapeutas.

Segundo justificativa anexa ao presente: “*Vários cidadãos, (sic), Caruaruenses recorrem as terapias naturais ou energéticas, no entanto, tais práticas ofertadas, necessitam de uma regulamentação adequada, que possa assegurar ao usuário o mínimo de qualidade e eficiência no atendimento, conforme versa a constituição federal. Embora existam debates acerca das técnicas, deve o poder legislativo mediar a relação, garantindo e assegurando a liberdade do exercício profissional e por outro lado, garantir a qualidade do atendimento aos munícipes*”.

É o relatório.

Passo a opinar.



2. DA SISTEMÁTICA NO PROCESSO LEGISLATIVO DA CÂMARA MUNICIPAL DE CARUARU E DA MANIFESTAÇÃO DA CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA.

Ab initio, impende salientar que **a emissão de parecer por esta Consultoria Jurídica Legislativa não substitui a vontade dos Ilustres Vereadores que compõe as Comissões permanentes**, porquanto estas são compostas pelos representantes eleitos e constituem-se em manifestação efetivamente legítima do Parlamento.

Dessa forma, **a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante**, podendo seus fundamentos ser utilizada ou não pelos membros desta Casa. De qualquer sorte, torna-se de suma importância algumas considerações sobre a possibilidade e compatibilidade sistemática adotada para o processo legislativo no âmbito desta Casa de Leis de Caruaru.

O Regimento Interno dessa Casa Legislativa, dispõe as atribuições da Consultoria Jurídica Legislativa, senão vejamos

Art. 273 – A Consultoria Jurídica Legislativa acompanhará os atos de pessoal relativos às concessões de férias e licenças, os processos administrativos, bem como, se manifestará, através de pareceres, sobre os requerimentos apresentados a quaisquer departamentos da Câmara.

Art. 274 – As deliberações do Corpo Legislativo e das Comissões poderão, a critério dos respectivos presidentes, serem assessoradas pela Consultoria Jurídica Legislativa, que assegurará a legalidade dos atos relacionados às atribuições do Poder Legislativo Municipal.

Art. 91 – Nenhum projeto de lei, de resolução ou de decreto legislativo, será submetido à deliberação do Plenário sem que tenha recebido parecer escrito das respectivas Comissões Permanentes ou de Comissão Especial.

Art. 133 – Recebido o projeto de lei o Presidente despachará encaminhando-o a uma ou mais comissões para receber parecer, de acordo com a natureza da matéria nele contido.

Assim sendo, as referidas normas estabelecem expressamente a possibilidade de emissão de parecer escrito sobre as proposições legislativas.

A sistemática adotada ressalte-se, não é exclusividade de Caruaru, sendo adotada por diversas outras Câmaras Municipais brasileiras. Ainda assim, a opinião técnica desta Consultoria



Jurídica é estritamente jurídica e opinativa não podendo substituir a manifestação das Comissões Legislativas permanentes, pois a vontade do Parlamento deve ser cristalizada através da vontade do povo, aqui efetivada por meio de seus representantes eleitos.

Desta feita, são estes mesmos representantes que melhor podem analisar todas as circunstâncias e nuances (questões sociais e políticas) de cada proposição. Por essa razão, em síntese, a manifestação deste órgão de assessoramento jurídico, autorizada por norma deste Parlamento municipal serve apenas como norte, em caso de concordância, para o voto dos edis caruaruenses, não havendo substituição e obrigatoriedade em sua aceitação e, portanto, não atentando contra a soberania popular representada pela manifestação dos Vereadores.

3. MÉRITO

O projeto de lei dispõe sobre o estabelecimento no âmbito do município de Caruaru, a regulamentação da categoria profissional dos Terapeutas e dá outras providências.

Observa-se que autor articulou justificativa escrita, atendendo ao disposto na norma regimental. A distribuição do texto também está dentro dos padrões exigidos pela técnica legislativa, cumpridos os requisitos de admissibilidade.

Contudo, a iniciativa legislativa, embora carregada de bons propósitos, **não encontra sustentação na Constituição Federal**. Quando analisada a competência nota-se que para legislar sobre Direito do Trabalho é privativa da União, nos termos do inc. I do art. 22º da CF:

Art. 22. Compete *privativamente à União* legislar sobre:

I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial **e do trabalho**

Assim como no art. 21 inc. XXIV também da CF, onde trata que a União é competente para inspeção sobre direito do trabalho, por mais que o PL aqui em esboço:

Art. 21. Compete à União:

XXIV - organizar, manter e executar a inspeção do trabalho.



Submetida a questão em debate ao controle de constitucionalidade do colendo Supremo Tribunal Federal, os eminentes Ministros Gilmar Mendes e Teori Zavascki, negaram seguimento a dois recursos extraordinários, ao argumento de que a jurisprudência do Excelso Pretório é no sentido de **que somente a União pode legislar sobre as condições para o exercício das profissões.**

Trata-se de recurso extraordinário interposto em face de acórdão do Tribunal Regional Federal da 1ª Região ementado nos seguintes termos: “ADMINISTRATIVO. EXERCÍCIO PROFISSIONAL. ACUPUNTURA. ATIVIDADE NÃO REGULAMENTADA. LEI 4.119/62. REGULAMENTAÇÃO DE PROFISSÃO DE PSICÓLOGO. 1. A Lei n. 4.119/62, art. 13, parágrafo primeiro, estabeleceu que é função privativa do Psicólogo a utilização de métodos e técnicas psicológicas com os seguintes objetivos: a) diagnóstico psicológico; b) orientação e seleção profissional; c) orientação psicopedagógica; d) solução de problemas de ajustamento. 2. Como se pode verificar do texto acima transcrito, não é possível a tais profissionais de saúde alargar seu campo de trabalho por meio de Resolução, pois suas competências já estão fixadas em lei que regulamenta o exercício da profissão. 3. A prática milenar de Acupuntura pressupõe a realização de prévio diagnóstico e a inserção de agulhas em determinados pontos do corpo humano, a depender do mal diagnosticado no exame. 4. A Resolução CFP 005/2002, de 9 de maio de 2002, do Conselho Federal de Psicologia, alargou o campo de atuação dos referidos profissionais ao possibilitar a utilização da acupuntura como método complementar de tratamento, pois referidos profissionais não estão habilitados a efetuarem diagnósticos clínicos. Somente podem realizar diagnósticos psicológicos. 5. Apesar de não existir no ordenamento jurídico lei específica regulando a atividade de acupuntor, não pode o profissional de psicologia praticar atos que sua legislação profissional não lhe permite, sob pena de ferir-se o inciso XIII do artigo 5º da Constituição. 6. Apelação a que se dá provimento”. (eDOC 2, p. 95) No recurso extraordinário, interposto com fundamento no art. 102, inciso III, alínea “a”, da Constituição Federal, sustenta-se, em preliminar, a repercussão geral da matéria deduzida no recurso. No mérito, aponta-se violação ao art. 5º, XIII, do texto constitucional. Alega-se, em síntese, que o aresto recorrido viola a liberdade de exercício profissional ao considerar ilegal a utilização de recurso de acupuntura por psicólogo. Decido. A irrisignação não merece prosperar. **Isso porque o acórdão recorrido está em harmonia com a jurisprudência desta Corte que se firmou no sentido de que compete à União legislar sobre as condições para o exercício de profissões.** Nesse sentido, cito: ADI 3587, de



minha relatoria, DJe 22.2.2008 e RE 414.426, Rel. Min. Ellen Gracie, Dje 10.10.2011, assim ementados: “1. Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Lei Distrital n o 3.136/2003, que disciplina a atividade de transporte de bagagens nos terminais rodoviários do Distrito Federal. 3. **Alegação de usurpação de competência legislativa privativa da União para legislar sobre direito do trabalho (CF, art. 22, I) e/ou sobre condições para o exercício de profissões (CF, art. 22, XVI)**. 4. Com relação à alegação de violação ao art. 22, I, da CF, na linha da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, é o caso de declarar a inconstitucionalidade formal da Lei Distrital n o 3.136/2003, em razão da incompetência legislativa das unidades da federação para legislar sobre direito do trabalho. Precedentes citados: ADI n o 601/RJ, Rel. Min. Ilmar Galvão, Pleno, unânime, DJ 20.9.2002; ADI n o 953/DF, Rel. Min. Ellen Gracie, Pleno, unânime, DJ 2.5.2003; ADI-MC n o 2.487/SC, Rel. Min. Moreira Alves, Pleno, unânime, DJ 1.8.2003; ADI n o 3.069/DF, Rel. Min. Ellen Gracie, Pleno, unânime, DJ 16.12.2005. 5. Quanto à violação ao art. 22, XVI, da CF, na linha dos precedentes do STF, verifica-se a inconstitucionalidade formal dos arts. 2º e 8º do diploma impugnado por versarem sobre condições para o exercício da profissão. Precedente citado: ADI-MC n o 2.752/DF, Rel. Min. Joaquim Barbosa, Pleno, maioria, DJ 23.4.2004. 6. Ainda que superado o reconhecimento de ambas as inconstitucionalidades formais indicadas, com relação ao art. 1º da Lei Distrital, verifica-se violação ao art. 8º, VI, da CF, por afrontar a liberdade de associação sindical, uma vez que a norma objeto desta impugnação sujeita o exercício da profissão de carregador e transportador de bagagens à prévia filiação ao sindicato da categoria. 7. Ação direta julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da legislação impugnada”

Nesse mesmo sentido:

ARGUIÇÃO INCIDENTAL. APELAÇÃO CÍVEL EM MANDADO DE SEGURANÇA. SUSCITADA INCONSTITUCIONALIDADE DO ART. 7º DA LEI ESTADUAL Nº 10.609/1997. PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO PARA O CREDENCIAMENTO DE DESPACHANTES DE TRÂNSITO. PROCEDIMENTO QUE SE REFERE À DESCRIÇÃO DE ETAPAS DE UMA ESPÉCIE DE CONCURSO PARA CLASSIFICAÇÃO DE CANDIDATOS ÀS VAGAS DE DESPACHANTES OFERECIDAS PELO DETRAN/SC. NORMA ESTADUAL QUE POSSUI O INTUITO DE REGULAR AS CONDIÇÕES PARA O EXERCÍCIO DA PROFISSÃO. NO ENTANTO, **COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE DIREITO DO TRABALHO OU SOBRE CONDIÇÕES PARA O EXERCÍCIO DE PROFISSÕES**. ART. 22, INCISOS I E XVI, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. ADEMAIS, AFRONTA AO DISPOSTO NO ART. 5º, INCISO XIII, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. SUBMISSÃO DOS DESPACHANTES DE TRÂNSITO, QUE DESEMPENHAM ATIVIDADE DE NATUREZA PRIVADA, A REGIME JURÍDICO QUE SE ASSEMELHA ÀQUELE IMPOSTO AOS SERVIDORES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. DECISÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NO JULGAMENTO DA ADI nº 4387/SP.



RECONHECIMENTO DA INCONSTITUCIONALIDADE DO ART. 7º DA LEI ESTADUAL Nº 10.609/1997. ARGUIÇÃO PROCEDENTE. RETORNO DOS AUTOS À C. QUARTA CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO.

(TJ-SC - Incidente De Arguição de Inconstitucionalidade: 00007133920178240000 Capital 0000713-39.2017.8.24.0000, Relator: Soraya Nunes Lins, Data de Julgamento: 07/11/2018, Órgão Especial)

ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE – Artigo 8º, inciso III, da Lei n. 8.149, de 17 de setembro de 2014, do Município de Franca, que exige que o candidato à autorização para o exercício da atividade de mototaxista não possua antecedentes criminais. OFENSA AO PACTO FEDERATIVO – Desrespeito ao artigo 22, inciso XVI, da Constituição Federal – **Não cabe à Municipalidade regular condições para o exercício de profissões**, na medida em que se trata matéria de interesse geral, que exige uma disciplina uniforme para toda a Federação – Ausência de interesse local – Invasão da competência legislativa privativa da União, ofendendo o princípio federativo – Inconstitucionalidade configurada. Arguição de inconstitucionalidade acolhida.

(TJ-SP - Incidente De Arguição de Inconstitucionalidade Cível: 00349117720198260000 SP 0034911-77.2019.8.26.0000, Relator: Moacir Peres, Data de Julgamento: 19/02/2020, Órgão Especial, Data de Publicação: 21/02/2020)

ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. PRÁTICA ACUPUNTURISTA. ATIVIDADE NÃO REGULAMENTADA NO BRASIL. EXERCÍCIO PROFISSIONAL POR PSICÓLOGOS. RESOLUÇÃO 005/2002 DO EGRÉGIO CONSELHO FEDERAL DE PSICOLOGIA. EXTENSÃO DO CAMPO DE ATUAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA ÁREA DE PSICOLOGIA. NULIDADE. RECURSO ESPECIAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO. 1. Realmente, no Brasil não existe legislação que proíba a certos profissionais da área de saúde a prática da Acupuntura, ou mesmo que a preveja apenas em favor de alguns; no entanto, não se pode deduzir, a partir desse vácuo normativo, que se possa, por intermédio de ato administrativo, como a Resolução 005/2002, editada pelo Conselho Federal de Psicologia, atribuir ao Psicólogo a prática da Acupuntura, porquanto dependeria de autorização legal expressa o exercício de tal técnica médica, por ser o agulhamento idêntico a procedimento invasivo, ainda que minimamente. 2. Convém recordar que, no domínio do Direito Público, como ensina o Professor GERALDO ATALIBA, **a ausência de previsão legal para o desempenho de certa atividade**

regulamentada significa a sua interdição àquele agente, por falta de atribuição de competência, que somente a lei pode definir; não se aplica, no âmbito do Direito Público, a famosa teoria da licitude implícita, segundo a qual, a conduta que não é proibida é permitida, tal como é conhecida tradicionalmente nos campos do **privatismo jurídico**. 3. Além do mais, não é admissível aos profissionais de Psicologia estender o seu próprio campo de trabalho por meio de Resolução Administrativa, pois as suas competências estão fixadas em lei que regulamenta o exercício da notável profissão (Lei 4.119/62). 4. Recurso Especial desprovido. (REsp 1357139/DF, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 18/04/2013, DJe 24/04/2013).

“ADMINISTRATIVO. EXERCÍCIO PROFISSIONAL. ACUPUNTURA. ATIVIDADE NÃO REGULAMENTADA. LIMITAÇÕES IMPOSTAS POR CONSELHO PROFISSIONAL. IMPOSSIBILIDADE. 1. A prática milenar da Acupuntura pressupõe a realização de prévio diagnóstico e a inserção de agulhas em determinados pontos do corpo humano, a depender do mal diagnosticado no exame e a prescrição de tratamento. 2. Apesar de não existir no ordenamento jurídico lei específica regulando a atividade de acupuntor, não pode o profissional de fisioterapia e terapia ocupacional, que possuem regulamentação própria no Decreto-Lei 938/69 (artigos 3º a 5º), praticar atos que sua legislação profissional não lhe permite, sob pena de ferir-se o inciso XIII do artigo 5º da Constituição. 3. **O Conselho Federal de Fisioterapia e Terapia Ocupacional não pode regulamentar atos que não estão previstos em lei como privativos dos profissionais que fiscaliza, elastecendo-os.** 4. Apelação a que se dá provimento. (AC 2001.34.00.032976-6/DF, Rel. Juiz Federal Carlos Eduardo Castro Martins, 7ª Turma Suplementar,e-DJF1 p.264 de 03/04/2012). Negritei.

Dessa forma, a presente Consultoria Jurídica indica pela ilegalidade e inconstitucionalidade do Projeto de Lei, haja vista, o **projeto é de competência privativa da União.**

4. CONCLUSÃO

Diante do exposto, por tudo quanto exposto, opina pela **inconstitucionalidade e ilegalidade** do projeto de Lei nº 8.775 de 2021



É o parecer. À conclusão superior.

Caruaru, 24 de março de 2021

JOSÉ FERREIRA DE LIMA NETTO
CONSULTOR JURÍDICO GERAL

JOANA CARACIOLO DE MEDEIROS
TÉCNICA LEGISLATIVA – MAT. 951-1

JAQUIELE BORGES DO NASCIMENTO
ESTAGIÁRIA DE DIREITO