



Representação de Inconstitucionalidade
nº. 0000837-50.2023.8.19.0000

FLS. 1

Representante: Exmo. Sr. Prefeito do Município de Rio das Ostras
Representada: Câmara Municipal de Rio das Ostras
Relator: Des. Carlos Eduardo da Fonseca Passos

ACÓRDÃO

REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE.

Lei nº 2.262/22 do Município de Rio das Ostras. Instituição do programa de Fisioterapia Respiratória Ambulatorial para tratamento de sequelas de pacientes infectados por covid-19 no âmbito do sistema público de saúde. Determinação de composição da equipe de fisioterapia por profissionais graduados com pós-graduação ou título de especialista em Fisioterapia Respiratória. Interferência na estrutura das unidades públicas de saúde e no regime jurídico dos servidores da administração municipal. Ingerência sobre o funcionamento e a organização da administração municipal. Matéria inserida na reserva de administração. Iniciativa privativa do Chefe do Executivo para definição das responsabilidades dos órgãos integrantes da administração pública. Ofensa ao princípio da separação e independência dos poderes. Inconstitucionalidade formal, por violação aos artigos 7º, 112, §1º, inciso II, alínea 'd' e 145, incisos II e VI, letra 'a, da Carta Estadual. Invasão, ainda, na esfera de competência privativa da União para legislar sobre condições para o exercício de profissões, nos termos do artigo 22, inciso XI, da Constituição da República. Procedência da pretensão deduzida na representação, com o reconhecimento da inconstitucionalidade do dispositivo impugnado.

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Representação de Inconstitucionalidade nº **0000837-50.2023.8.19.0000** em que é representante **EXMO. SR. PREFEITO DO MUNICÍPIO DE RIO DAS OSTRAS** e representada **CÂMARA MUNICIPAL DE RIO DAS OSTRAS**.

ACORDAM os Desembargadores que compõem o Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, por **unanimidade** de votos, em julgar procedente o pedido deduzido na



Representação de Inconstitucionalidade

FLS. 2

nº. 0000837-50.2023.8.19.0000

representação, para declarar a inconstitucionalidade do art. 4º, da Lei Municipal nº 2662/2022.

Trata-se de representação de inconstitucionalidade ajuizada em decorrência do art. 4º, da Lei municipal nº 2.662/2022, de iniciativa parlamentar, que cria o Programa de Fisioterapia Respiratória Ambulatorial para tratar sequelas dos pacientes que tiveram covid-19 e dá outras providências. O representante alega que a lei visa a garantir o atendimento às pessoas com sequelas pulmonares decorrentes da pandemia no sistema único de saúde do Município de Rio das Ostras e estabelece, em seu art. 4º, que as equipes de fisioterapia serão constituídas por profissionais graduados em fisioterapia, com pós-graduação ou título de especialista em Fisioterapia Respiratória. Afirma que o dispositivo impugnado se imiscui no regime jurídico dos servidores municipais, cuja matéria é de iniciativa privativa do chefe do executivo, nos termos do art. 61, §1º, inciso II, alínea 'c', da Constituição da República. Pondera que a mera criação de política pública não é, por si só, inconstitucional, desde que observado o princípio da separação de poderes. Expõe que, na hipótese, a lei impõe atribuições para os órgãos administrativos e institui requisitos de investidura de servidores públicos, interferindo no seu regime jurídico. Esclarece que o município dispõe de fisioterapeutas para cumprimento do programa, mas a exigência de que o serviço seja prestado por profissional detentor de títulos e especializações extrapola a competência do poder legislativo. Pede a declaração de inconstitucionalidade do art. 4º, da Lei nº 2.662/22, do Município de Rio das Ostras.

Ao prestar informações (pasta 20), a representada sustenta a constitucionalidade do dispositivo, com base no art. 30, incisos I e II, da Carta Magna. Considera que o objetivo da norma reside em disponibilizar à população serviço médico de excelência, prestado por profissionais especializados. Indica que a medida está inserida na consecução do direito à saúde e se harmoniza com o princípio da dignidade da pessoa humana.

Regularmente intimada, a Procuradoria Geral do Estado não se manifestou (pasta 76).



Representação de Inconstitucionalidade
nº. 0000837-50.2023.8.19.0000

FLS. 3

Parecer da Procuradoria de Justiça, opinando pela procedência do pedido (pasta 91).

É o relatório.

Cuida-se de Representação por Inconstitucionalidade em face do art. 4º, Lei nº 2.262/2022, de iniciativa da Câmara Municipal de Rio das Ostras, promulgada com a seguinte redação, destacado o dispositivo impugnado:

“LEI Nº 2.662/2022

CRIA O PROGRAMA DE FISIOTERAPIA RESPIRATÓRIA AMBULATORIAL PARA TRATAR SEQUELAS DOS PACIENTES QUE TIVERAM COVID-19 E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

Art. 1º Fica criado o Programa de Fisioterapia Respiratória Ambulatorial para tratamento das pessoas que apresentam sequelas pulmonares pela pandemia do novo coronavírus e desenvolveram a doença Covid-19, no âmbito do Sistema Único de Saúde do Município do Rio das Ostras.

Art. 2º O objetivo do programa a que se refere o art. 1º desta Lei é garantir o atendimento às pessoas com sequelas pulmonares decorrentes da Covid-19 que tenham acarretado em prejuízo em suas atividades de vida diária, bem como na qualidade de vida, de todas as faixas etárias.

Art. 3º Os pacientes que apresentarem sequelas pulmonares decorrentes de sintomas da Covid-19 serão encaminhados para avaliação, diagnóstico fisioterapêutico e selecionados para o programa de Fisioterapia Respiratória Ambulatorial.

Art. 4º As equipes de fisioterapia serão constituídas por profissionais graduados em Fisioterapia, com pós-graduação e/ou título de especialista em Fisioterapia Respiratória. (VETADO REJEITADO).

Art. 5º As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão à conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário, incluindo, a disposta no quadro de rubricas da EMENDA IMPOSITIVA Nº005/2021 AO PROJETO DE LEI Nº 061/2021 - LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL 2022, e dos recursos financeiros Federais do Bloco de Manutenção das Ações e Serviços de Saúde.



Representação de Inconstitucionalidade
nº. 0000837-50.2023.8.19.0000

FLS. 4

Art. 6º O Poder Executivo regulamentará a presente Lei.

Art. 7º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação”.

O art. 24 inciso XII, da Constituição da República atribui competência concorrente à União, aos Estados e ao Distrito Federal para legislar sobre proteção e defesa da saúde.

Por sua vez, o art. 23, inciso II, da Carta Magna estabelece que é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios cuidar da saúde e assistência pública.

Na hipótese, contudo, verifica-se que a casa legislativa municipal extrapolou sua competência.

Com efeito, o diploma impugnado impõe ao poder público a criação de políticas públicas, cuja iniciativa e execução incumbe ao chefe poder executivo, no desempenho da direção superior da administração.

Nesse aspecto, o art. 4º do ato normativo interfere na estrutura das unidades públicas de saúde e no regime jurídico dos servidores da administração municipal, ao exigir requisitos específicos para o desempenho do cargo de fisioterapeuta junto ao sistema único de saúde da localidade.

Desta forma, o dispositivo impõe condição ao exercício de cargo público, implicando ingerência na indevida sobre o quadro de pessoal da administração, desde a investidura até o seu efetivo exercício.

Ora, indubitável que o dispositivo citado interfere no funcionamento e na organização da Administração Pública, do que decorre a infringência ao disposto nos artigos 7º, 112, §1º, inciso II, ‘d’ e 145, incisos II e VI, letra ‘a’, da Carta estadual.

Consoante estabelece o art. 145, incisos II e VI, letra ‘a’, compete privativamente ao chefe do executivo o exercício superior da administração e dispor sobre a organização e o funcionamento da administração.

Tal dispositivo constitui norma de repetição obrigatória, em face



Representação de Inconstitucionalidade
nº. 0000837-50.2023.8.19.0000

FLS. 5

do princípio da simetria, porquanto configura projeção do princípio da separação dos poderes, previsto nos artigos 2º, da Lei Fundamental e 7º, da Carta estadual, e, por conseguinte, é de observação compulsória pelos municípios na deflagração e condução do processo legislativo, nos termos do art. 345, da Constituição do Estado.

A definição das atribuições dos órgãos municipais e do regime jurídico dos servidores constitui matéria típica da Administração, por isso que atinente à iniciativa reservada do chefe do Poder Executivo.

Outrossim, verifica-se que o diploma municipal, ao instituir requisitos específicos para o exercício do cargo de fisioterapeuta, usurpou a competência reservada da União para legislar sobre condições para o exercício de profissões, nos termos do artigo 22, inciso XI, da Constituição da República.

Quis, portanto, o constituinte originário, uniformizar a disciplina relativa às atribuições profissionais e condições para o seu exercício em todo o território nacional, vedada a regulamentação da matéria na esfera legislativa estadual ou municipal.

Veja-se, a respeito, a orientação do STF e deste Tribunal:

“Direito constitucional e administrativo. Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 15.687/2014, do Estado do Ceará. Profissão de despachante documentalista de trânsito. Usurpação da competência privativa da União. 1. Ação direta de inconstitucionalidade contra a Lei nº 15.687/2014, alterada pela Lei nº 16.822/2019, do Estado do Ceará, que disciplina a atuação dos despachantes documentalistas de trânsito. 2. Compete privativamente à União legislar sobre condições para o exercício de profissões (art. 22, XVI, CF), ainda que a atividade envolva a prestação de serviços perante órgãos da administração pública local. Precedentes. Em diversos julgados, o Supremo Tribunal Federal afirmou a inconstitucionalidade formal de norma estadual que estabelece condições, delimita atribuições ou comina penalidades aos integrantes de determinada categoria profissional. 3. No caso, a pretexto de definir regras administrativas de credenciamento de despachantes



Representação de Inconstitucionalidade
nº. 0000837-50.2023.8.19.0000

FLS. 6

documentalistas junto a órgãos de trânsito, a lei estadual acaba por legislar sobre atribuições profissionais e condições para seu exercício, de modo a incidir em inconstitucionalidade formal. 4. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente, com a fixação da seguinte tese: "Usurpa a competência privativa da União (art. 22, XVI, CF) norma estadual que, a pretexto de regulamentar questões administrativas, impõe condições ao exercício de determinada profissão" (ADI 6739, Rel. Min. Roberto Barroso, julgamento: 22/02/2023, Publicação: 02/03/2023).

"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.



Representação de Inconstitucionalidade
nº. 0000837-50.2023.8.19.0000

FLS. 7

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" (ADI 0010213-94.2022.8.19.0000 - Des(a). Luiz Zveiter - Julgamento: 19/12/2022).

Caracterizada, portanto, a incompatibilidade formal da lei estadual com normas das cartas estadual e federal (artigos 7º, 112, §1º, inciso II, alínea 'd', 145, incisos II e VI, letra 'a' e 358, inciso I, da Carta estadual e 22, inciso XI, da Carta Magna), esta última de repetição obrigatória pelo ordenamento estadual.

Ante o exposto, julga-se procedente o pedido, na forma do dispositivo.

Rio de Janeiro, 26 de junho de 2023.

Desembargador **CARLOS EDUARDO DA FONSECA PASSOS**
Relator