



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Rio de Janeiro

20ª VARA FEDERAL

JFRJ
Fls 949

CONCLUSÃO

Nesta data, faço estes autos conclusos a(o) MM. Sr(a).
Dr(a). Juiz(a) da 20ª Vara Federal do Rio de Janeiro.

Rio de Janeiro, 21 de março de 2019
SIMONE ZONATTO MONTEIRO
Diretora de secretaria

Processo nº 0203185-97.2017.4.02.5101 (2017.51.01.203185-7)

SENTENÇA¹

I - RELATÓRIO

Trata-se de ação proposta pela **ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE QUIROPRAXIA - ABQ**, em face do **CONSELHO REGIONAL DE FISIOTERAPIA E TERAPIA OCUPACIONAL DA 2ª REGIÃO - CREFITO 2** e **CONSELHO FEDERAL DE FISIOTERAPIA E TERAPIA OCUPACIONAL - COFFITO** (ingresso posterior), pretendendo a anulação da prova de intitulação de "FISIOTERAPIA EM QUIROPRAXIA", oferecida aos fisioterapeutas inscritos em tal Conselho que não possuem graduação em curso regular de bacharelado em Quiropraxia por universidades brasileiras, anulando eventuais títulos que sejam expedidos com base em tal titulação.

Como causa de pedir, sustenta que a Quiropraxia não é um ramo da Fisioterapia e sim profissão autônoma, no ramo da saúde, com existência de cursos de bacharelado autorizados pelo Ministério da Educação, o que impediria a realização de provas para obtenção de "Títulos de Especialista Profissional em Quiropraxia" realizadas pelo Conselho de Fisioterapia.

Relatou, na inicial, que a próxima prova para obtenção de tal título estaria marcada para o dia 26/11/2017, na cidade de São Paulo, o que justificaria urgência na obtenção de medida de urgência para impedir sua realização.

¹ Tipo A (Resolução n. 535/2006, CJF)



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Rio de Janeiro

JFRJ
Fls 950

Foi indeferida a tutela de urgência, pela decisão de fls. 180/183.

Contestação do CREFITO 2 às fls. 186/190, sendo suscitada preliminar de ilegitimidade passiva, alegando-se que o edital impugnado seria de responsabilidade do COFFITO, com sede em Brasília. No mérito, alegou genericamente a improcedência do pedido.

O CREFITO-2 peticionou reafirmando sua ilegitimidade passiva e acostando aos autos cópia da Resolução COFFITO-441 (fls. 200/205).

Réplica às fls. 206/208.

A autora requereu produção de prova oral (fls. 209/210).

Foi deferida a inclusão do CONSELHO FEDERAL DE FISIOTERAPIA E TERAPIA OCUPACIONAL - COFFITO no polo passivo (fl. 217).

Contestação do COFFITO às fls. 232/260, sendo alegadas preliminares de litispendência, ilegitimidade passiva e inépcia da inicial. Quanto ao mérito, pugnou pela improcedência total dos pedidos.

Nova réplica às fls. 299/308.

Foi deferida produção de prova oral e testemunhal, sendo designada audiência de instrução (fls. 313/314).

Foi realizada a audiência de instrução, com oitiva de quatro testemunhas (fls. 334/348), e foi determinado que se aguardasse a juntada de laudo pericial (fl. 351).

Intimadas as partes para manifestação quanto aos honorários periciais, veio aos autos a petição de fls. 361/408, juntada pelo COFFITO, informando a existência de litispendência, com juntada de documentos.

A autora teve vista das alegações e documentação, manifestando-se às fls. 412/944.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Rio de Janeiro

JFRJ
Fls 951

Foi afastada a alegação de litispendência pela decisão de fls. 946/947, e posteriormente o COFFITO desistiu da produção de prova pericial (fl. 948).

É o breve relatório. Passo a fundamentar e decidir.

II - FUNDAMENTAÇÃO

Inicialmente, rejeito as preliminares arguidas na contestação.

A alegação de litispendência já foi afastada pela decisão de fls. 946/947, sendo desnecessária nova análise neste momento processual.

Também deve ser rejeitada a alegação de inépcia da inicial.

A inépcia da petição inicial está presente quando a peça possui defeitos vinculados à causa de pedir e ao pedido, que podem dificultar o exercício do direito de defesa e impedir o julgamento de mérito da causa. O parágrafo 1º do artigo 330 do Código de Processo Civil traz algumas hipóteses de inércia, mencionando a ausência de pedido ou causa de pedir, a presença de pedido indeterminado, a falta de coerência entre a narrativa dos fatos e o pedido formulado e a cumulação de pedidos incompatíveis entre si.

No caso em análise, não está presente o defeito apontado, nos moldes descritos na lei, estando clara a pretensão da autora, o que inclusive possibilitou o exercício pleno do direito de defesa pelos réus.

Rejeito, pois, a preliminar de inépcia da inicial.

Igualmente deve ser rejeitada a alegação de ilegitimidade passiva, notando-se que tanto o CONSELHO FEDERAL quanto o CONSELHO REGIONAL de fisioterapia apresentaram manifestações refutando os argumentos da parte autora e fazem parte do mesmo sistema. Ademais, a permanência de ambos no polo passivo facilitará o cumprimento do julgado, no caso de procedência do pedido.

Quanto ao mérito, impõe-se a improcedência do pedido.

No caso em análise, a intenção da autora é impedir que o Conselho Regional de Fisioterapia e Terapia Ocupacional da 2ª Região



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Rio de Janeiro

JFRJ
Fls 952

- CREFITO 2, realize provas na intenção de conferir titulação a alguns profissionais, fisioterapeutas, para o trabalho de Quiropraxia.

Relata que, desde o ano 2000, as Universidades FEEVALE e Anhembi Morumbi deram início aos primeiros cursos nacionais de bacharelado em quiropraxia, havendo atualmente dois cursos de graduação de bacharéis autorizados, mediante PORTARIAS N° 520 e 521 do MEC, datadas de 11/06/2007, sendo um deles ministrado pela Universidade Anhembi Morumbi (São Paulo/Capital) e outro, pela Universidade FEEVALE (Novo Hamburgo/RS).

Argumenta a autora, ainda, que o Ministério da Educação reconheceu, através das Portarias n° 902 e 903, de 10/04/2006, os diplomas dos alunos concluintes do curso de quiropraxia, bacharelado, pelas universidades brasileiras e, somando-se aproximadamente 800 profissionais já habilitados para a prática clínica nos mais diversos Estados Federativos.

A profissão não está ainda regulamentada, sendo informado pela autora que há apenas Projeto de Lei, em trâmite no Congresso Nacional, tendo se iniciado seu trâmite no ano de 2015 (PL n° 114/2015), tendo havido parecer favorável pela aprovação pela Comissão de Educação em 11/11/2016.

A autora pretende demonstrar, em resumo, que há significantes diferenças na formação dos quiropraxistas em detrimento à formação dos fisioterapeutas e terapeutas ocupacionais, o que impediria a agregação da especialidade à profissão de fisioterapeuta e terapeuta ocupacional sem formação específica universitária de graduação na área da referida especialidade.

Analisados os argumentos das partes e o conjunto probatório produzido nos autos, impõe-se a improcedência do pedido, pelas razões a seguir expostas.

A liberdade profissional configura direito fundamental, conforme o disposto no artigo 5º, XIII, da Constituição, mas o próprio dispositivo ressalva que devem ser “atendidas as qualificações profissionais **que a lei estabelecer**”. Trata-se, portanto, de um dispositivo constitucional de eficácia contida, dependendo estritamente de atuação do legislativo para definir os limites de atuação profissional em cada ramo de atuação.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Rio de Janeiro

JFRJ
Fls 953

A competência para organizar, manter e executar a inspeção do trabalho é da União, conforme previsto no artigo 21, XXIV, da Constituição da República. Tal competência é exclusiva e indelegável, e a criação de Conselhos Profissionais para a realização de tal atividade decorre da descentralização administrativa, instituto que permite a realização da atividade por autarquia, de acordo com as peculiaridades de cada profissão a ser fiscalizada ou regulamentada.

Os Conselhos, portanto, podem atuar com poderes típicos de Estado, inclusive editando regulamentos (poder regulamentar) e atuando na fiscalização dos serviços prestados pelos profissionais liberais e pessoas jurídicas (poder de polícia), desde que observada a legislação pertinente.

Conforme a Classificação Brasileira de Ocupações (CBO) do Ministério do Trabalho, a atividade desenvolvida pelos profissionais de Quiropraxia está assim descrita:

“CBO - 2261-05/2013:

Tratam e atendem pacientes e clientes aplicando tratamento manipulativo osteopático (TMO) e realizando ajustes quiropráticos. Estabelecem diagnóstico osteopático e quiroprático. Atuam na orientação de pacientes, clientes, familiares e cuidadores. Desenvolvem programas de prevenção, promoção de saúde e qualidade de vida. Exercem atividades técnico-científicas através da realização de pesquisas, trabalhos específicos, organização e participação em eventos científicos.”

Na mesma listagem da Classificação Brasileira de Ocupações (CBO) também há descrição das atividades desenvolvidas pelos Fisioterapeutas, com vários subtítulos, dentre eles o “Fisioterapeuta quiropraxista” (título 2236-45). A descrição geral para a atividade de Fisioterapeuta está assim redigida (endereço eletrônico do Ministério do Trabalho e Emprego²):

Aplicam técnicas fisioterapêuticas para prevenção, readaptação e recuperação de pacientes e clientes. Atendem e avaliam as condições funcionais de pacientes e clientes utilizando protocolos e procedimentos específicos da fisioterapia e suas especialidades. Atuam na área de educação em saúde através de palestras, distribuição de materiais educativos e orientações para melhor

² <http://www.mteco.gov.br/cbosite/pages/pesquisas/BuscaPorTituloResultado.jsf>



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Rio de Janeiro

JFRJ
Fls 954

qualidade de vida. Desenvolvem e implementam programas de prevenção em saúde geral e do trabalho. Gerenciam serviços de saúde orientando e supervisionando recursos humanos. Exercem atividades técnico-científicas através da realização de pesquisas, trabalhos específicos, organização e participação em eventos científicos.

Ocorre que, apesar de se tratar de classificação meramente indicativa, feita por Portaria do Ministério do Trabalho apenas para fins administrativos e registros junto ao Sistema Nacional de Empregos e outros cadastros, é possível perceber que há mais abrangência na profissão de fisioterapia, que engloba maior número de atividades e especialidades.

A prova oral colhida em audiência, por sua vez, confirmou que as atividades efetivamente desenvolvidas pelos quiropraxistas inserem-se nas atividades da fisioterapia.

Para provar a especificidade das atividades, a parte autora trouxe aos autos duas pessoas que possuem formação universitária em quiropraxia. DANILO MESA DA SILVA afirmou que atua como quiropraxista e é professor e coordenador do curso de quiropraxia na FEEVALE, e que há diferenças entre as grades curriculares de quiropraxia e fisioterapia. Por outro lado, informou que “não existe o DCN (Diretrizes Curriculares Nacionais) relativo ao curso de quiropraxia; que, em princípio, a profissão não está regulamentada e, por essa razão, não há o DCN; que o documento da Organização Mundial da Saúde e do Conselho Internacional de Educação de Quiropraxia definem as diretrizes do curso de graduação em quiropraxia; que não tem conhecimento de que o graduado em quiropraxia esteja submetido diretamente a um órgão de controle de sua prática profissional” (fls. 337/339). JORGE ARANTES CASTRO NETTO, por sua vez, cursou fisioterapia e quiropraxia de forma concomitante, também confirmando a ausência de regulamentação da profissão e ausência de limitação “que restrinja o exercício da quiropraxia aos graduados em quiropraxia” (fl. 340).

O COFFITO, por outro lado, trouxe o professor universitário DIEGO GALACE DE FREITAS para falar sobre a especialização de “fisioterapia quiroprática”, regulamentada pelo Conselho de Fisioterapia. A testemunha afirmou que é doutor em “ciências da



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Rio de Janeiro

JFRJ
Fls 955

saúde” e conhece as atividades mencionadas no processo. Sobre a faculdade de fisioterapia, foi feito detalhamento nos seguintes termos:

“o fisioterapeuta tem graduação que varia entre 4 e 5 anos; que essa graduação tem a parte de fisiologia humana, bioquímica, anatomia, entre outras disciplinas ligadas ao ser humano e também disciplinas ligadas à cinesiologia (estudo do movimento), biomecânica (análise do movimento), disciplinas aplicadas à diversas áreas da saúde, como ortopedia, neurologia, respiratória, dermatofuncional, acupuntura e a própria quiropraxia; que essas disciplinas mencionadas integram a graduação de fisioterapia; que, quanto à quiropraxia, algumas graduações do curso de fisioterapia a incorporam na grade curricular e outras não, utilizando o nome de quiropraxia ou “terapia manipulativa ortopédica”;

(...)

“é interessante que o profissional fisioterapeuta exerça a atividade de quiropraxia devido à grande carga horária, às linhas de estudo e pesquisa em fisioterapia e, vale salientar, o profissional que faz prova do Conselho de Fisioterapia deve ter no mínimo 2 anos de formação na área afim e, além disso, fazer a prova de título para que receba a titulação e possa ser considerado fisioterapeuta quiropraxista; que, devido a isto, a população se sente mais segura, já que qualquer dano ou efeito adverso, pode o Conselho ser acionado pelo paciente; que, até hoje, pelos estudos e pesquisas, não existe denúncia ou queixa pautada no erro de manipulação, na especialidade de quiropraxia exercida por fisioterapeuta; que o risco é inerente a cada profissional que aplica a técnica; que sabe que há cursos de formação de profissional em quiropraxia em duas universidades do Brasil; que quanto à diferença entre a grade curricular desses cursos e da graduação de fisioterapia, essa última é muito mais complexa e contempla a necessidade de abordagem do paciente devido às áreas todas envolvidas.

Ao responder às questões formuladas pela parte autora, o professor afirmou que apesar de não ter conhecimento sobre a existência de uma disciplina específica com a denominação “quiropraxia”, sabe que o conteúdo ministrado é o mesmo, chamado de “terapia manipulativa ortopédica” e que “o termo complexo de subluxação vertebral é utilizado, com alguns questionamentos no ramo científico, para disfunções articulares; que não tem conhecimento do órgão denominado de IFOMP – Órgão Internacional da Fisioterapia Manipulativa Articular Ortopédica; que existe um órgão internacional denominado “International Federation Manipulative Physical Therapy””.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Rio de Janeiro

JFRJ
Fls 956

Conclui-se que a oitiva das testemunhas e a documentação apresentada demonstra que há afinidade entre as profissões e que, ao mesmo tempo, não há lei que regulamente a profissão de Quiropraxia como AUTÔNOMA, embora existe projeto de lei em trâmite. Portanto, se a lei não restringe o exercício da atividade e se o Conselho de Fisioterapia possui autorização legal para regulamentar profissão que consiste na aplicação de técnicas compatíveis com as mesmas aplicadas pelos quiropraxistas, não se vislumbra razão para impedir a emissão da certificação. Deve ser reforçado, mais uma vez, que a regra é de LIBERDADE do exercício das profissões.

Na mesma esteira, entendo pertinente a transcrição de alguns trechos do parecer ofertado pelo Ministério Público Federal no bojo do processo nº 0083830-87.2014.4.01.3400, que tramita perante a 22ª Vara Federal de Brasília e tratou da mesma matéria, embora com relação a prova realizada em outro momento:

A questão objeto dos autos tem como contexto a controvérsia acerca da regulamentação da profissão de quiropraxista. Extrai-se dos autos que um debate para se reconhecer a profissão de quiropraxia como profissão independente ou como uma das especialidades da fisioterapia. A discussão, que volta e meia é submetida ao Poder Judiciário, conforme acórdãos citados pelas partes, já está, inclusive, posta no Congresso Nacional – PL 114/2015, que tramita na Câmara dos Deputados, com proposta para regulamentar o exercício da profissão de Quiropraxista. Antes de adentrar a fundo no mérito da questão, cabe esclarecer, a par do que alegaram autor e réu, algumas premissas. Primeiro, registro que o objeto desta ação ordinária, tendo em vista os limites da lide delineados pelo pedido do autor, não abrange a impugnação da Resolução nº 220/2001 ou da Resolução nº 399/2011, ambas do COFFITO, que dispõem, respectivamente, sobre o reconhecimento da Quiropraxia como especialidade do Profissional Fisioterapeuta e sobre a atividade do Fisioterapeuta no exercício da Especialidade Profissional em Quiropraxia.

A questão, portanto, cinge-se à possibilidade ou a impossibilidade de o COFFITO ofertar titulação de “fisioterapia em quiropraxia” aos fisioterapeutas/terapeutas ocupacionais inscritos no EXAME DE CONHECIMENTO que é objeto do edital de abertura de ocupacionais inscritos no EXAME DE CONHECIMENTO que é o objeto do edital de abertura de 10.09.2014 (fls. 45/50), sem que sejam os postulantes formados no curso específico de Quiropraxia.

(...)



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Rio de Janeiro

JFRJ
Fls 957

De início, cabe lembrar que, de acordo com ensinamento da doutrina e vasta jurisprudência, prevalece na ordem constitucional a liberdade de exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, cabendo apenas à lei estabelecer condições e qualificações para o exercício das profissões regulamentadas (CF, art. 5º, XIII). Isto é, qualquer limitação ao exercício de determinada profissão deve ser enfrentada no ordenamento jurídico como exceção, que deve ser, necessariamente, respaldada por lei. Assim é a posição do Egrégio Supremo Tribunal Federal: “AGRAVO REGIMENTAL NO MANDADO DE INJUNÇÃO. REGULAMENTAÇÃO DE ATIVIDADE PROFISSIONAL; ART. 5º, INC. XIII, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. 1. Ausência de dispositivo constitucional que imponha aos Agravados o dever de regulamentar a atividade exercida pelo substituídos do Agravante. 2. O art. 5º, inc. XIII da Constituição da República é norma de aplicação imediata e eficácia contida que pode ser restringida pela legislação infraconstitucional. Inexistindo lei regulamentadora o exercício da atividade profissional dos substituídos, é livre o seu exercício. 3. Agravo regimental ao qual se nega provimento”. (STF, MI 6113- AgR, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe 12.6.2014). Outrossim, a Corte Suprema já assentou, no que concerne à regulamentação das profissões, que a exigência de inscrição em conselho profissional deve ser excepcional, somente justificável diante de potencial lesivo no exercício da atividade (STF, RE414426, Rel. Min. Ellen Gracie, Tribunal Pleno, DJe 7.10.2011)

Conforme se depreende do edital de abertura (fls. 45-ss) que rege o exame de conhecimento para concessão de registro do título de especialista, objeto de impugnação nesta ação ordinária, o certame compreende apenas um “exame para aferir conhecimentos e habilidades, mediante a aplicação de provas objetiva, discursiva e de títulos”, no qual, ao final, é concedido Título de Especialista que consiste em mero certificado de qualificação profissional (itens 1.3 e 1.4). Sendo assim, o exame de conhecimento ofertado pelo COFFITO aos profissionais fisioterapeutas ou terapeutas ocupacionais inscritos no respectivo Conselho Regional, constitui mero reconhecimento de qualificação profissional concedida ao profissional para atestar ou certificar que este possui os conhecimentos referentes a determinada especialidade – entre elas, a quiropraxia. **Não há como vislumbrar que tal seleção possa, de algum modo, representar restrição ao livre exercício da quiropraxia por outros profissionais que não aqueles fisioterapeutas ou terapeutas ocupacionais inscritos no respectivo Conselho Regional. Em outras palavras, é dizer que a concessão de**



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Rio de Janeiro

JFRJ
Fls 958

certificado de qualificação profissional em quiropraxia aos fisioterapeutas ou terapeutas ocupacionais inscritos no respectivo Conselho Regional não pode significar óbice ao exercício da quiropraxia por outras pessoas que não estão sujeitas à fiscalização do COFFITO e dos Conselhos Regionais – e aqui cabe lembrar que, conforme decisão do TRF3 acima transcrita, a atuação dos Conselhos Profissionais de Fisioterapia não pode ocorrer fora dos limites da lei (Lei nº 6.316/1975), de modo que não alcança atribuição para fiscalização dos praticantes de quiropraxia.

Não há como reconhecer, portanto, na realização do EXAME DE CONHECIMENTO impugnado pela associação autora, propósito de estabelecer exclusividade da prática de quiropraxia por fisioterapeutas ou terapeutas ocupacionais. Ainda que haja tal propósito, o instrumento inócuo para esse fim. Ademais, é de se destacar que a submissão de profissionais a um exame de provas objetiva, discursiva e de títulos para a concessão do certificado de qualificação profissional – obviamente, sem impor restrição ao exercício da prática por profissionais de demais áreas – tem como efeito elevar ou assegurar a qualidade do atendimento prestado por esses profissionais sujeitos à fiscalização do COFFITO e Conselhos Regionais. De outro lado, **a pretensão autoral consistente na anulação dos títulos de Especialista em Quiropraxia aos profissionais inscritos nessa seleção que não ostentem “formação na profissão de quiropraxia” tem o condão de representar, aí sim, restrição ao exercício dessa prática.** Isso porque, conforme informações da própria autora (fls. 3e 312/327), desde o ano de 2000 somente duas universidades (FEEVALE e Anhembí Morumbi) ofertam bacharelado em quiropraxia, de modo que restringir o exercício dessa prática a essa graduação específica, sem que haja lei expressamente disciplinando dessa forma, pode ocasionar a indevida limitação do exercício desse trabalho e, mais do que isso, a diminuição da oferta do serviço à sociedade. Ademais, a conveniência ou não da medida cabe ao Poder Legislativo, como de fato já está em andamento a discussão no Congresso Nacional acerca do PL 114/2015.

III – CONCLUSÃO Por isso, o Ministério Público Federal opina pela improcedência dos pedidos da autora.”

Enfim, diante do princípio da legalidade e da liberdade do exercício de profissão, previstos respectivamente nos incisos II e XIII do artigo 5º da Constituição da República, não se pode impedir o exercício de profissão (ou a concessão de habilitação para seu



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Rio de Janeiro

JFRJ
Fls 959

exercício) sem que haja previsão legal, tratando-se inclusive de norma de eficácia contida, como já dito.

A possibilidade de concessão de título para Quiropraxia aos fisioterapeutas, portanto, não está impedida pelo ordenamento jurídico, notando-se que é comum a obtenção de título de especialização em área diversa de formação de alguns profissionais.

Não se pode, portanto, impedir que o Conselho de Fisioterapia regulamente e forneça os meios necessários para a obtenção do título como uma especialidade da fisioterapia, assim como o Conselho de Medicina possui legitimidade para regulamentar a obtenção dos títulos de especialista em pediatria, cardiologia, etc.

III - DISPOSITIVO

Ante o exposto, extingo o processo com análise de mérito, na forma do artigo 487, I, do Código de Processo Civil, e **JULGO IMPROCEDENTE O PEDIDO.**

Condeno a parte autora, sucumbente, ao pagamento de honorários advocatícios, na proporção de 10% sobre o valor atualizado da causa, na forma do artigo 85, §3º, I, e §4º, III, do Código de Processo Civil.

Custas na forma da Lei 9.289/96.

Intimem-se.

Rio de Janeiro, 26 de março de 2019.

PAULO ANDRÉ ESPIRITO SANTO BONFADINI
Juiz Federal