



Apelação Cível - Turma Espec. III - Administrativo e Cível
Nº CNJ : 0203185-97.2017.4.02.5101 (2017.51.01.203185-7)
RELATOR : Desembargador(a) Federal ALCIDES MARTINS
APELANTE : ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE QUIROPRAXIA - ABQ
ADVOGADO : SP253000 - RENATO SALGE PRATA E OUTRO
APELADO : CONSELHO REGIONAL DE FISIOTERAPIA E TERAPIA OCUPACIONAL DA 2ª
REGIÃO - CREFITO-2 E OUTRO
ADVOGADO : RJ017815 - VALTER VILAS BOAS DE MEIRELES E OUTRO
ORIGEM : 20ª Vara Federal do Rio de Janeiro (02031859720174025101)

VOTO

Ab initio, conheço do Apelo, uma vez que seus pressupostos de admissibilidade encontram-se presentes.

O objeto da lide consiste na 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. Fundamenta a apelante que a sentença ora guerreada viola: *i*) o art. 5º, XIII, da CRFB/88; *ii*) o art. 44, e seguintes, da Lei nº 9.394/96, dentre outros argumentos.

Os conselhos se justificam como entidades de categoria para aquelas profissões de exercício técnico, ético e de risco para a segurança e saúde dos clientes. Regulamentar, fiscalizar e disciplinar (três poderes típicos da autoridade estatal) tem por finalidade garantir, para a sociedade, uma prática profissional correta, técnica e ética, baixo responsabilidade funcional, sem afastar as responsabilidades civil e penal, em outras esferas judiciais.

Em virtude da natureza jurídica autárquica dos conselhos profissionais, estes podem, em complemento à legislação fundadora, disciplinar, regulamentar e fiscalizar o exercício da profissão onde ela se der.

O poder de fiscalizar e regulamentar dos Conselhos deve se dar nos moldes da lei reguladora, como forma lógica de seu desdobramento, sem haver exorbitância dos limites por meio de imposição de restrições a direitos.

O art. 3º da Decreto-lei nº 938/1969, que regulamenta os Conselhos de Fisioterapia e Terapia Ocupacional, concede o Poder Normativo às citadas autarquias para fiscalizar as atividades dos profissionais registrados. A seguir, colaciona-se tal dispositivo:

“Art. 3º É atividade privativa do fisioterapeuta executar métodos e técnicas fisioterápicos com a finalidade de restaurar, desenvolver e conservar a capacidade física do paciente”.

Além disso, os fisioterapeutas poderão, no campo de atividades específicas do profissional: *i*) dirigir serviços em órgãos e estabelecimentos públicos ou particulares, ou



assessorá-los tecnicamente; *ii*) exercer o magistério nas disciplinas de formação básica ou profissional, de nível superior ou médio; *iii*) supervisionar profissionais e alunos em trabalhos técnicos e práticos, conforme art. 5º, incisos I a III, do Decreto-lei nº 938/1969.

Assim, a questão objeto desta apelação versa sobre a possibilidade, ou não, de o COFFITO e o CREFITO ofertar a titulação de “fisioterapia em quiropraxia” aos fisioterapeutas/terapeutas ocupacionais inscritos no exame de conhecimento, cujo edital está acostado às fls. 115/158, sem que sejam os postulantes formados no curso específico de Quiropraxia.

No tocante à violação do art. 5º, XIII, da Constituição Federal, que consagra a liberdade profissional, impende destacar que tal norma aduz o seguinte: “*é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer*”. Trata-se, portanto, de norma de eficácia restringível/contida, ou seja, malgrado a norma constitucional possua eficácia integral (produzindo seus efeitos de forma imediata), poderá o legislador infraconstitucional condicionar o exercício profissional por meio de qualificações profissionais estabelecidas em lei em sentido formal, que deve ser oriunda do Poder Legislativo federal.

No caso em testilha, a Associação Brasileira de Quiropraxia, ora apelante, almeja obstar que o Conselho Federal de Fisioterapia e Terapia Ocupacional – COFFITO – realize o Exame de Conhecimento para concessão de registro do Título de Especialista nas áreas de Fisioterapia (edital em fls. 115/158 deste processo judicial), alegando que a profissão Quiropraxia é regulamentada por meio de atos infralegais editados pelo Ministério da Educação – MEC, através das Portarias nº 902 e 903, de 10/04/2006, pois o citado órgão reconheceu os diplomas dos alunos concluintes do curso de quiropraxia, bacharelado, pelas universidades FEEVALE (Novo Hamburgo/RS) e Anhembi Morumbi (São Paulo/Capital), sendo que as Portarias nº 520 e 521 do MEC, datadas de 11/06/2007, autorizaram o funcionamento dos citados cursos de graduação de bacharéis, conforme o art. 43 e seguintes da Lei 9.394/96.

Em síntese, a apelante tenta impedir o exercício da profissão de quiropraxia por fisioterapeutas pelo fato de que: *i*) os limites de atuação profissional não dependem apenas de lei específica que regulamenta a profissão, podendo atos infralegais e a qualificação profissional obstar tal exercício; *ii*) a Lei nº 6.316/1975, que cria o Conselho Federal e os Conselhos Regionais de Fisioterapia e Terapia Ocupacional, não prevê o exercício da quiropraxia.

Não merece, contudo, acolhimento tal tese recursal. Isso porque não existindo lei em sentido formal, isto é, oriunda do Congresso Nacional, a qual preveja as qualificações profissionais necessárias para o exercício da quiropraxia, o exercício de tal profissão é livre, em razão do princípio da Liberdade Profissional. Em virtude da ausência de lei que regulamente a profissão de Quiropraxia como atividade autônoma, não pode o Poder Judiciário impedir o Conselho Profissional de emitir o certificado de especialização em quiropraxia, já que a Liberdade Profissional é a regra, sendo somente condicionada em hipóteses excepcionais, devidamente instituídas em lei formal editada pela União.

Ademais, o juízo *a quo*, em cognição exauriente, produziu prova oral em audiência, a qual confirmou que as atividades efetivamente desenvolvidas pelos quiropatas inserem-se nas



atividades da fisioterapia, conforme esclarecimentos prestados por Danilo Mesa da Silva e Jorge Arantes Castro Netto, testemunhas arroladas pela apelante, a seguir colacionados:

“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; que não tem conhecimento de que o graduado em quiropraxia esteja submetido diretamente a um órgão de controle de sua prática profissional’ (fls. 337/229). 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)”.

Por sua vez, o COFFITO arrolou o professor universitário DIOGO GALACE DE FREITAS, que declarou o seguinte:

“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”.

Destarte, não merece prosperar a alegação recursal de que houve violação ao artigo 5º, XIII, da CRFB/88, repise-se, porquanto não há lei que regulamente a profissão Quiropraxia, vedando o seu exercício aos fisioterapeutas, bem como, conforme a oitiva de testemunhas e a



documentação acostada nos autos, existe afinidade entre as atividades. Logo, em respeito ao princípio da Liberdade Profissional, não se pode obstar a concessão de habilitação profissional para seu exercício, sem que haja lei formal condicionando-a.

O E. Tribunal Regional Federal da 2º Região firmou entendimento neste sentido:

“APELAÇÃO CÍVEL. MANDADO DE SEGURANÇA. CREMERJ. RECONHECIMENTO DE ESPECIALIDADE MÉDICA. PRÉVIO REGISTRO E REALIZAÇÃO DE EXAME DE CERTIFICAÇÃO. EXIGÊNCIAS DESCABIDAS.

1. Apelação Cível interposta em face de sentença que denegou a segurança, julgando improcedente o pedido veiculado no sentido de que fosse atribuído ao impetrante o título definitivo de especialista em eletrofisiologia, mediante o reconhecimento judicial da validade nacional dos títulos obtidos no exterior.

(...)

3. Exigência que carece de amparo legal, pois, segundo dispõe o art. 5º, XIII da CRFB/88, "é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer".

4. As limitações ao exercício profissional estão reservadas à lei em sentido formal, de modo que não se revela possível que mero ato administrativo imponha condicionantes a tal direito.

5. "Embora, a rigor, o impetrante não esteja alijado do exercício da atividade médica, é certo que, como bem destacou o representante do MPF, condicionar a divulgação da especialidade ao registro na Sociedade Brasileira de Cardiologia e à realização do exame de certificação limita consideravelmente as perspectivas do profissional no mercado, além de impedir sua habilitação para a disputa de cargos públicos que exijam o título de especialista".

6. "De 'lege lata', o fato é que inexistente previsão legal que condicione o reconhecimento de determinada especialidade médica à realização de exames de certificação. E descabe realizar contorcionismos com o texto constitucional (notadamente com a proteção ao direito à saúde) para criar uma exigência não prevista. A própria Constituição é clara ao exigir lei formal".

7. Sentença que merece reforma para conceder a segurança e determinar que o CREMERJ realize o registro do impetrante como especialista em eletrofisiologia clínica invasiva.

8. Apelação provida. <Grifos Nossos>

(AC - Apelação - Recursos - Processo Cível e do Trabalho 0139047-24.2017.4.02.5101, REIS FRIEDE, TRF2 - 6ª TURMA ESPECIALIZADA)”.

Quanto à alegação recursal de violação ao artigo 44 e seguintes da Lei nº 9.394/96, que estabelece as diretrizes da educação na República Federativa do Brasil, não há substrato jurídico apto a infirmar as teses fixadas em sede de sentença.

A Lei federal nº 9.394/96 versa sobre as diretrizes e bases da educação no Brasil, não tratando, contudo, sobre o exercício das profissões. Diante disso, a mera graduação por parte do acadêmico em curso de ensino superior não autoriza automaticamente o exercício de uma profissão, condicionada por lei formal. Um exemplo desta distinção entre a graduação e o requisito legal para o exercício profissional se refere à inscrição como advogado nos quadros da Ordem dos Advogados do Brasil, pois exercer a profissão de advogado é imprescindível, além de outros



requisitos legais: *i)* o diploma ou certidão de graduação em direito, obtido em instituição de ensino oficialmente autorizada e credenciada; *ii)* a aprovação em Exame de Ordem; *iii)* não exercer atividade incompatível com a advocacia, conforme art. 8º, II, IV e V, da Lei nº 8.906/94.

Conclui-se que não existindo lei que restrinja a atividade profissional, todos poderão realizá-la, sendo que não pode Associação apelante restringir o exercício de profissão não regulamentada exclusivamente aos seus associados. Assim, os fisioterapeutas, que possuem graduação similar à quiropraxia, podem exercer tal especialização, desde que comprovem, perante o Estado, deter o conhecimento para a atividade e serem fiscalizados pelo respectivo conselho profissional.

Convém salientar que a alegação do projeto de lei que regulamenta da profissão de quiropraxia não tem o condão de infirmar as conclusões proferidas em sede de sentença, porquanto o projeto de lei não consiste em lei geral e abstrato, capaz de criar obrigações aos particulares, em sinergia com o princípio da Legalidade, previsto no art. 5º, II, da Constituição Federal. Diante disso, a Liberdade Profissional não se condiciona a projeto de lei não aprovado perante o Congresso Nacional, já que a regra é o livre exercício, o que obsta a argumentação recursal.

No que toca à alegação recursal referente à Lei Complementar nº 174/2017, editada pelo Município do Rio de Janeiro (fl. 211), que versa o licenciamento da profissão de quiropraxia, mostra-se descabido tal argumento, haja vista o vício de inconstitucionalidade formal quanto à iniciativa.

Isso ocorre porque cabe à União legislar sobre direito do trabalho, o que abrange leis condicionantes ao exercício laboral de determinadas atividades profissionais, conforme art. 22, I, da CRFB/88. A seguir, colaciona-se tal norma:

*“Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:
I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho”.* <Grifos Nossos>

Ademais, Constituição Federal (art. 21, XXIV) promoveu verdadeira descentralização administrativa, delegando atribuição da União aos Conselhos Profissionais, não permitindo às Associações privadas o exercício do poder de polícia quanto à fiscalização profissional, porquanto tal atividade é privativa de Pessoas Jurídicas de Direito Público, como, por exemplo, as autarquias profissionais.

Transcreve-se, assim, julgado do Supremo Tribunal Federal sobre o assunto em comento:

“CONSTITUCIONAL. FEDERALISMO E RESPEITO ÀS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA. LEI ESTADUAL 17.115/2017 DO ESTADO DE SANTA CATARINA. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR. CONDICIONANTES PARA O EXERCÍCIO DA PROFISSÃO DE CONDUTOR DE AMBULÂNCIA. CRIAÇÃO DE NOVAS ATRIBUIÇÕES A ÓRGÃOS DO PODER EXECUTIVO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. PROCEDÊNCIA.

1. Proposta de conversão de referendo de medida cautelar em julgamento definitivo de



mérito, considerando a não complexidade da questão de direito em discussão e a instrução dos autos, nos termos do art. 12 da Lei 9.868/1999.

2. As regras de distribuição de competências legislativas são alicerces do federalismo e consagram a fórmula de divisão de centros de poder em um Estado de Direito. Princípio da predominância do interesse.

3. A própria Constituição Federal, presumindo de forma absoluta para algumas matérias a presença do princípio da predominância do interesse, estabeleceu, a priori, diversas competências para cada um dos entes federativos, União, Estados-Membros, Distrito Federal e Municípios, e, a partir dessas opções, pode ora acentuar maior centralização de poder, principalmente na própria União (CF, art. 22), ora permitir uma maior descentralização nos Estados-Membros e Municípios (CF, arts. 24 e 30, I).

4. A Lei 17.115/2017 do Estado de Santa Catarina, ao reconhecer a profissão de condutor de ambulância, bem como estabelecer condicionantes ao exercício da atividade de remoção de acidentados e/ou deslocamento de pacientes em ambulâncias, disciplina matéria de competência legislativa privativa da União (CF, art. 22, I e XVI).

5. Ademais, ao atribuir ao Poder Executivo a alocação de profissionais específicos nas ambulâncias, juntamente com o condutor, ou a supervisão direta de determinado profissional por outro, a lei estadual, de iniciativa parlamentar, viola regra constitucional que determina a iniciativa privativa do Poder Executivo para a disciplina de sua organização administrativa (CF, art. 61, § 1º, II, c e e).

6. Medida Cautelar confirmada e Ação Direta julgada procedente”. <Grifos Nossos>

Deste modo, não tendo apresentado o recorrente nenhum argumento que enseje a reforma da sentença, este deve ser mantida em sua integralidade.

Por fim, como é cediço, o atual Código de Processo Civil, nos moldes do §11 do artigo 85, introduziu *ex novo* em nosso ordenamento jurídico a possibilidade de aumento da verba honorária, na fase recursal. Confira-se, por oportuno, o disposto no mencionado dispositivo legal, *verbis*:

“Art. 85. A sentença condenará o vencido a pagar honorários ao advogado do vencedor.

[...]

§ 11. O tribunal, ao julgar recurso, majorará os honorários fixados anteriormente levando em conta o trabalho adicional realizado em grau recursal, observando, conforme o caso, o disposto nos §§ 2º a 6º, sendo vedado ao tribunal, no cômputo geral da fixação de honorários devidos ao advogado do vencedor, ultrapassar os respectivos limites estabelecidos nos §§ 2º e 3º para a fase de conhecimento.”

Observe-se que o dispositivo destacado utiliza o verbo majorar ao se referir à possibilidade de fixação da verba honorária, em razão de sucumbência recursal. Logo, a condição necessária para que se cogite na condenação da aludida verba é de que o recorrente tenha sido condenado na decisão impugnada ao pagamento de honorários advocatícios.

Com efeito, a sentença prolatada às fls. 949/959, que julgou improcedente o pedido formulado na inicial, condenou a Associação Brasileira de Quiropraxia, ora apelante, ao



pagamento de honorários advocatícios, nos seguintes termos:

“[...]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 . [...]”

Assim, atento ao preconizado no § 11º do art. 85 do NCPC, a apelante deve ser condenada ao pagamento de honorários advocatícios recursais.

Pelo exposto, **NEGO PROVIMENTO À APELAÇÃO**, majorando a condenação em honorários advocatícios, inicialmente arbitrados em 10% (dez por cento) para 12% (doze por cento) sobre o valor da causa, atualizado.

É como voto.

ALCIDES MARTINS

Desembargador Federal

Relator