

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEGISLAÇÃO ESTADUAL. CLUBES DESPORTIVOS OU RECREATIVOS. REGISTRO NO CONSELHO DE FISCALIZAÇÃO PROFISSIONAL (CREF) E PRESENÇA DE RESPONSÁVEL TÉCNICO EM TEMPO INTEGRAL.

I - O CASO DOS AUTOS

Questiona-se a constitucionalidade das **normas estaduais** que estabelecem a obrigatoriedade do registro das academias, clubes desportivos ou recreativos e estabelecimentos similares no respectivo Conselho Regional de Educação Física (CREF) e da manutenção de responsável técnico (Profissional de Educação Física) em tempo integral.

II - QUESTÃO EM DISCUSSÃO

Busca-se saber se a legislação estadual impugnada: (i) teria usurpado a competência legislativa privativa da União referente à definição das condições para o exercício de profissões (CF, art. 22, XVI); (ii) violaria a livre iniciativa e a liberdade de exercício de quaisquer profissões, sem prévia autorização estatal (CF, art. 170, *caput* e parágrafo único).

III - RAZÕES DE DECIDIR

As exigências específicas quanto ao registro dos **estabelecimentos destinados à prática da educação física** perante o respectivo órgão de fiscalização profissional (o CREF, no caso) e à manutenção de responsável técnico (Profissional da Educação Física) em tempo integral **não inovam** na ordem positiva, **mas apenas conferem efetividade à legislação federal sobre o tema** (Lei nº 6.839/1980 e 9.696/1998).

A supervisão profissional imposta pela

legislação federal, contudo, destina-se apenas às academias, clubes desportivos e estabelecimentos congêneres, **cujas atividades envolvam, por sua própria natureza, riscos à saúde, à integridade física ou à segurança pessoal dos praticantes.**

Assim, não se submetem a tais exigências os estabelecimentos destinados à prática de atividades de natureza exclusivamente lúdica ou recreativa, realizadas individualmente ou em grupo, **cuja prática, voltada à diversão, socialização e ao lazer, não oferece riscos excepcionais à saúde.**

Impõe-se, desse modo, conferir interpretação conforme à Constituição às normas impugnadas, para afastar a exigência de registro e supervisão profissional (Lei estadual nº 11.721/2002, art. 2º, I e II) em relação aos estabelecimentos nos quais as práticas desportivas e a atividade física sejam praticadas em caráter recreativo, visando à diversão, à socialização e ao lazer, **sem riscos excepcionais à saúde e à integridade física**, nos termos da legislação federal (Lei nº 9.696/1998) e dos regulamentos editados pelos Conselhos Federal (CONFEF) e Regional de Educação Física (CREF).

IV - DISPOSITIVO

Pedido conhecido e julgado parcialmente procedente.

VOTO VISTA

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO: Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pela CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE SERVIÇOS (CNS) contra **os arts. 2º e 3º** da Lei n. 11.721/2002, do Estado do Rio Grande do Sul, que dispõem sobre a obrigatoriedade do registro das

academias, **clubes** desportivos ou **recreativos** e **estabelecimentos similares** no respectivo Conselho Regional de Educação Física (CREF) e a manutenção de responsável técnico (Profissional de Educação Física) em tempo integral.

Para adequada compreensão da controvérsia, transcrevo o inteiro teor do diploma legislativo impugnado:

“Lei n. 11.721/2002, do Estado do Rio Grande do Sul

.....

Art. 1º Esta Lei se aplica às academias, clubes desportivos ou **recreativos** e outros estabelecimentos que ministrem atividades de ginástica, lutas, musculação, artes marciais, esportes e demais atividades físico-desportiva-**recreativas ou similares**, em funcionamento no Estado do Rio Grande do Sul.

Art. 2º As pessoas jurídicas mencionadas no artigo anterior, para que possam funcionar regularmente, devem manter em tempo integral:

I – profissionais de Educação Física, devidamente registrados no Conselho Regional de Educação Física do Estado do Rio Grande do Sul, sendo um deles o responsável técnico, em seus quadros;

II – certificado de registro no Conselho Regional de Educação Física do Estado do Rio Grande do Sul;

§ 1º Para efeitos desta lei, o Profissional de Educação Física é reconhecido igualmente como profissional da saúde.

§ 2º Nos estabelecimentos onde sejam oferecidas atividades de arte marcial e luta, o orientador, preferencialmente, deverá ser credenciado por sua respectiva entidade Estadual, legalmente instituída.

Art. 3º O Governo do Estado, através de seu órgão competente, elaborará, em conjunto com o Conselho Regional de Educação Física do Estado do Rio Grande do Sul, normas regulamentadoras e supervisoras à aplicação desta Lei, num prazo não superior a 90 (noventa) dias.

Art. 4º Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação.

Art. 5º Revogam-se as disposições em contrário.”

Sustenta-se a **inconstitucionalidade formal** da lei estadual

questionada, por usurpação da competência legislativa da União para dispor sobre condições para o exercício de profissões (CF, art. 22, XVI).

Sob o ponto de vista material, alega-se que as normas impugnadas teriam violado a liberdade das entidades desportivas ao pleno exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão (CF, art. 5º, XIII); bem assim transgredido o princípio da livre iniciativa e a liberdade de exercício de qualquer atividade econômica, independente de autorização estatal prévia (CF, art. 170, *caput* e parágrafo único).

O Governador e a Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul defendem a validade constitucional nas normas, enfatizando a existência de um condomínio legislativo entre a União e os Estados em relação às questões envolvendo saúde, educação, cultura, esporte e proteção à infância e juventude.

O Advogado-Geral da União e o Procurador-Geral da República manifestaram-se pela **improcedência** do pedido.

Iniciado o julgamento perante o Plenário Virtual, o eminente Ministro Nunes Marques, Relator, votou pela **improcedência total** do pedido, consoante a seguinte ementa:

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL. ARTS. 2º E 3º DA LEI Nº 11.721/2002 DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. CLUBES DESPORTIVOS OU RECREATIVOS. ESTABELECIMENTOS QUE MINISTREM ATIVIDADES FÍSICAS. MANUTENÇÃO EM TEMPO INTEGRAL DE PROFISSIONAIS REGISTRADOS NO CREF-RS. OBRIGATORIEDADE. COMPETÊNCIA CONCORRENTE PARA LEGISLAR SOBRE DESPORTO, CULTURA, PROTEÇÃO DA SAÚDE E DO CONSUMIDOR (CF/1988, ART. 24, VIII, IX E XIII). PARTICIPAÇÃO DO CREF-RS NA EDIÇÃO, PELO PODER EXECUTIVO, DE NORMAS REGULAMENTADORAS. CONSTITUCIONALIDADE.

I. CASO EM EXAME

1. Ação proposta para questionar a constitucionalidade de dispositivos de lei estadual que obriga academias e estabelecimentos similares a inscreverem-se no Conselho Regional de Educação Física e a manterem profissionais de educação física registrados nesse órgão.

2. A requerente alega invasão da competência privativa da União para legislar sobre direito do trabalho e condições para o exercício de profissões, bem como ofensa à liberdade profissional, à livre iniciativa e à vedação de delegação

normativa a entidades privadas.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

2. A questão em discussão consiste em saber: (i) se as normas estaduais usurparam a competência privativa da União para legislar sobre condições ao exercício de profissões e sobre direito do trabalho; e (ii) se os dispositivos impugnados violam os princípios constitucionais da liberdade profissional e da livre iniciativa, bem assim a vedação de delegação de poderes normativos a entidade de direito privado.

III. RAZÕES DE DECIDIR

3. A Lei nº 11.721/2002 do Estado do Rio Grande do Sul, ao exigir que estabelecimentos que ministrem atividades físicas mantenham profissional habilitado e devidamente registrado, não regulamenta a profissão de educação física nem cria Conselhos Regionais, mas tão somente confere efetividade à legislação federal sobre o tema (Leis nº 9.696/1998 e 6.839/1980).

4. As normas questionadas visam resguardar a saúde e a segurança dos usuários dos serviços prestados pelos referidos estabelecimentos – cujas atividades se mostram potencialmente capazes de provocar lesão e dano a terceiros – e proteger o consumidor, inserindo-se na esfera de competência legislativa concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal (CF/1988, art. 24, VIII, IX e XIII).

5. A previsão de participação do Conselho Regional de Educação Física do Estado do Rio Grande do Sul na elaboração, pelo Poder Executivo local, de normas regulamentares de caráter técnico e complementar não revela delegação de competência normativa indevida, mas concretização do princípio democrático e do interesse público.

IV. DISPOSITIVO

6. Pedido julgado improcedente.”

Por considerar necessária a ponderação aprofundada em torno de aspectos singulares desta demanda, pedi vista dos autos.

Sendo esse o contexto, aprecio o pedido.

REGISTRO DOS ESTABELECIMENTOS E MANUTENÇÃO DE PROFISSIONAL CREDENCIADO EM TEMPO INTEGRAL

É certo competir à União legislar, privativamente, sobre direito do trabalho (CF, art. 22, I) e condições para o exercício das profissões (CF,

art. 22, XVI).

No caso, a legislação estadual impugnada, *em princípio*, não parece ter criado novos requisitos para o exercício das atividades profissionais de educação física, nem tampouco inovado em matéria de pressupostos para a atuação dos estabelecimentos desportivos ou recreativos em geral.

Tal como reconhecido, em sua manifestação, pelo próprio Advogado-Geral da União, o Estado do Rio Grande do Sul teria apenas visado a conferir eficácia à legislação federal vigente.

Com efeito, a obrigatoriedade do registro dos clubes, academias e estabelecimentos similares perante o respectivo Conselho Regional de Educação Física (CREF) **resulta de exigência prevista no art. 1º da Lei Federal nº 6.839/1980**, que “ *Dispõe sobre o registro de empresas nas entidades fiscalizadoras do exercício de profissões*”, nos seguintes termos:

“Art. 1º O registro de empresas e a anotação dos profissionais legalmente habilitados, delas encarregados, serão obrigatórios nas entidades competentes para a fiscalização do exercício das diversas profissões, em razão da atividade básica ou em relação àquela pela qual prestem serviços a terceiros.” (grifei)

De outro lado, a necessidade de manutenção de responsável técnico, em tempo integral, decorre do fato das atividades em questão constituírem prerrogativa privativa dos Profissionais da Educação Física, nos termos do art. 1º, da Lei nº 9.696/1998, que assim dispõe:

“Art. 1º O exercício das atividades de Educação Física e a designação de Profissional de Educação Física é prerrogativa dos profissionais regularmente registrados nos Conselhos Regionais de Educação Física.”

Desse modo, *em tese*, **não vislumbro inconstitucionalidade formal ou material** na legislação estadual que — em conformidade com as normas gerais da União — determina aos estabelecimentos prestadores de atividades de educação física o registro perante o respectivo CREF e a presença de responsável técnico em tempo integral.

Na situação concreta dos autos, contudo, considero que o legislador estadual adotou uma redação legal excessivamente ampla, caracterizada pela natureza polissêmica das expressões utilizadas, viabilizando, em consequência, interpretações incompatíveis com o texto

constitucional.

Com efeito, a supervisão profissional **imposta pela legislação federal** (Lei nº 9.696/98, arts. 1º a 3º) destina-se às academias, clubes esportivos ou desportivos e demais estabelecimentos congêneres, **cujas atividades envolvam, por sua própria natureza, riscos à saúde, à integridade física ou à segurança pessoal dos praticantes.**

É que, no tocante às atividades profissionais, a regra é a liberdade (CF, art. 5º, IX e XIII; 170, *caput* e parágrafo único), **somente se justificando a exigibilidade de registro em conselho profissional no tocante às atividades potencialmente lesivas à população e desde que observados critérios de razoabilidade e proporcionalidade:**

DIREITO CONSTITUCIONAL. EXERCÍCIO PROFISSIONAL E LIBERDADE DE EXPRESSÃO. EXIGÊNCIA DE INSCRIÇÃO EM CONSELHO PROFISSIONAL. EXCEPCIONALIDADE. ARTS. 5º, IX e XIII, DA CONSTITUIÇÃO. Nem todos os ofícios ou profissões podem ser condicionadas ao cumprimento de condições legais para o seu exercício. A regra é a liberdade. **Apenas quando houver potencial lesivo na atividade é que pode ser exigida inscrição em conselho de fiscalização profissional.** A atividade de músico prescinde de controle. Constitui, ademais, manifestação artística protegida pela garantia da liberdade de expressão.

(RE 414426, Relator(a): ELLEN GRACIE, Tribunal Pleno, julgado em 01-08-2011, DJe-194 DIVULG 07-10-2011 PUBLIC 10-10-2011 EMENT VOL-02604-01 PP-00076 RTJ VOL-00222-01 PP-00457 RT v. 101, n. 917, 2012, p. 409-434)

Ementa: CONSTITUCIONAL. LEI FEDERAL 3.857/1960. INSTITUI A ORDEM DOS MÚSICOS DO BRASIL CONFERINDO PODER DE POLÍCIA SOBRE A PROFISSÃO DE MÚSICO. LIBERDADES DE PROFISSÃO E MANIFESTAÇÃO ARTÍSTICA (ARTS. 5º, IX E XIII, DA CF). INCOMPATIBILIDADE. IMPOSSIBILIDADE DE INTERVENÇÃO ESTATAL NESSE TIPO DE ATIVIDADE.

1. O art. 5º, XIII, parte final, da CF admite a limitação do exercício dos trabalhos, ofícios ou profissões, desde que materialmente compatível com os demais preceitos do texto constitucional, em especial o valor social do trabalho (arts. 1º, IV; 6º, *caput* e inciso XXXII; 170, *caput* e inciso VIII; 186, III, 191 e 193 da CF) e a liberdade de manifestação artística (art. 5º, IX,

da CF).

2. As limitações ao livre exercício das profissões serão legítimas apenas quando o inadequado exercício de determinada atividade possa vir a causar danos a terceiros e desde que obedçam a critérios de adequação e razoabilidade, o que não ocorre em relação ao exercício da profissão de músico, ausente qualquer interesse público na sua restrição.

3. A existência de um conselho profissional com competências para selecionar, disciplinar e fiscalizar o exercício da profissão de músico (art. 1º), para proceder a registros profissionais obrigatórios, para expedir carteiras profissionais obrigatórias (arts. 16 e 17) e para exercer poder de polícia, aplicando penalidades pelo exercício ilegal da profissão (arts. 18, 19, 54 e 55), afronta as garantias da liberdade de profissão e de expressão artística.

4. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental julgada procedente.

(ADPF 183, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 27-09-2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-250 DIVULG 12-11-2019 PUBLIC 18-11-2019)

Esse mesmo entendimento veio a ser reafirmado no julgamento da **ADI 6.260**, Rel. Min. Dias Toffoli, em cujo âmbito impugnada a própria Lei nº 9.696/98 (arts. 1º e 3º), **no que define o conteúdo das atividades reservadas com exclusividade aos Profissionais da Educação Física**. Transcrevo o teor dos dispositivos em questão:

“Art. 1º O exercício das atividades de Educação Física e a designação de Profissional de Educação Física é prerrogativa dos profissionais regularmente registrados nos Conselhos Regionais de Educação Física.

.....
Art. 3º Compete ao Profissional de Educação Física coordenar, planejar, programar, supervisionar, dinamizar, dirigir, organizar, avaliar e executar trabalhos, programas, planos e projetos, bem como prestar serviços de auditoria, consultoria e assessoria, realizar treinamentos especializados, participar de equipes multidisciplinares e interdisciplinares e elaborar informes técnicos, científicos e pedagógicos, todos nas áreas de atividades físicas e do desporto.

Naquele julgamento, o Plenário confirmou a validade constitucional das normas impugnadas, valendo destacar a fundamentação do Relator no sentido de que a liberdade de profissão constitui um direito fundamental de eficácia contida, cuja restrição — sempre mediante lei em sentido estrito —, **somente se justifica em razão da necessidade de proteção contra risco potencial de lesão à saúde ou integridade física das pessoas.** *Verbis*:

“.....

Comungo do pensamento de que uma gama de ofícios ou profissões não devem ser condicionados ao cumprimento de condições legais para seu pleno exercício, em razão do valor fundamental da liberdade de iniciativa privada. **Porém, as restrições que foquem em atividades de dano ou risco potencial à saúde e à segurança geral estão em harmonia com o postulado do estado democrático de direito, haja vista que decorrem diretamente do interesse público.**

Nessa linha, a exceção à regra da liberdade profissional, quando proveniente de lei específica, não atende ao interesse particular de quaisquer grupos profissionais, **mas vela pela preservação da sociedade contra danos provocados pelo mau uso das atividades para as quais sejam indispensáveis conhecimentos técnicos ou científicos”.**

Como se vê, o Plenário concluiu que, mesmo constituindo restrição à liberdade de profissão, a exclusividade reservada aos Profissionais da Educação Física justifica-se em razão da necessidade de conhecimentos técnicos e científicos indispensáveis à segurança das pessoas. Transcrevo, no ponto, trecho da ementa:

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 9.696/98. Perda parcial do objeto. Inexistência de vício formal de iniciativa quanto à parte remanescente. Regulamentação de profissão. Normas de eficácia contida. Violação do princípio do livre desenvolvimento de atividades econômicas. Inexistência. **Proteção à saúde e à segurança geral da coletividade.** Ação direta da qual se conhece parcialmente. Improcedência do pedido.

.....

6. Os arts. 1º e 3º da Lei nº 9.696/98 prescrevem apenas que o profissional de educação física precisa ser registrado em

conselho profissional, por se tratar de profissão regulamentada, e que ele terá determinadas competências. **É certo que tais medidas são proporcionais, necessárias e instrumentais à fiscalização da atividade regulamentada, tendo em vista a segurança e o bem-estar da população em geral.**

.....
(ADI 6260, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 28-10-2024, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 11-11-2024 PUBLIC 12-11-2024)

As mesmas razões, contudo, não podem ser invocadas em relação às atividades de natureza exclusivamente lúdica ou recreativa, realizadas individualmente ou em grupo, cuja prática, voltada à diversão, socialização e ao lazer, não oferece riscos excepcionais à saúde dos praticantes.

Essas atividades, exercidas livremente, não se submetem a exigências de registro profissional ou de supervisão especializada, **sob pena de grave violação** às liberdades individuais e coletivas da pessoa humana (CF, art. 5º, II, X, XV, XVI), ao direito social ao lazer (CF, art. 6º, *caput*), ao direito à prática desportiva, formal e não-formal (CF, art. 217), ao princípio da livre iniciativa e à liberdade de exercício de atividades econômicas, sem prévia autorização estatal, salvo previsão legal (CF, art. 170, *caput* e parágrafo único).

Eventual exegese capaz de **ampliar o escopo da legislação federal**, estendendo o controle estatal também aos estabelecimentos “*recreativos*” ou “*similares*” onde a atividade desportiva ocorre de maneira informal, como manifestação das práticas de lazer e socialização, caracteriza, no plano formal, usurpação da competência legislativa da União (CF, art. 22, XVI) e, na esfera material, violação às liberdades individuais e coletivas (CF, art. 5º, 6º, 170 e 217).

Impõe-se, portanto, ante a ambiguidade da legislação estadual, conferir interpretação conforme à Constituição às normas impugnadas, para afastar qualquer exegese capaz de submeter às exigências previstas nos incisos I e II do art. 2º da Lei nº 11.721/2002, do Estado do Rio Grande do Sul (registro no CREF e responsável técnico em tempo integral) os estabelecimentos destinados à prática desportiva e à atividade recreativa, **voltada à diversão, à socialização e ao lazer.**

Ante o exposto, peço vênua ao eminente Relator, para, **divergindo em parte**, conhecer e julgar **parcialmente procedente** o pedido, conferindo interpretação conforme à Constituição às normas

impugnadas, para afastar qualquer exegese capaz de submeter às exigências previstas nos incisos I e II do art. 2º da Lei nº 11.721/2002, do Estado do Rio Grande do Sul, os estabelecimentos destinados à prática desportiva e à **atividade física recreativa, voltada à diversão, socialização e ao lazer, praticada sem riscos excepcionais à saúde e à integridade física**, nos termos da legislação federal e dos regulamentos editados pelos Conselhos Federal (CONFED) e Regional de Educação Física (CREF).

É como voto.