



Considerações jurídicas do Sindicato das Academias do Distrito Federal – SINDACDF sobre a Lei Distrital nº 7.058 de 05/01/2022.

LEI DISTRITAL Nº 7.058 DE 05/01/2022.
POSICIONAMENTO JURIDICO DO SINDAC-DF. REGRAS PARA CUMPRIMENTO DA LEI POR PARTE DAS ACADEMIAS, PERSOANAIS E CONSUMIDORES DO FITNESS. TAXA DE PERSONAL. COBRANÇA LEGAL. PRINCÍPIO DA LEGALIDADE. REGRA RESTRITIVA DEVE SER EXPRESSA. PARECER ELUCIDATIVO SEM OS APONTAMENTOS DOS VÍCIOS DE INCONSTITUCIONALIDADE.

1. Trata-se do posicionamento jurídico do SINDAC-DF (Sindicatos das Academias do DF), acerca da melhor interpretação da Lei Distrital nº 7.058 de 05/01/2022 que, em suma, estabelece algumas diretrizes que impactam diretamente a relação fornecedor / consumidor dos profissionais de saúde de nível superior, estabelecidas pelo Conselho Nacional de Saúde, dentre eles o profissional de educação física.
2. O objetivo deste parecer é esclarecer, na prática, quais os impactos na rotina das academias, dos profissionais de educação física e de seus consumidores.
3. Para tornar o presente trabalho objetivo e compreensível a todos, este prosseguirá sem aprofundar em eventuais conceitos jurídicos acerca da inconstitucionalidade da referida lei – que claramente existe.
4. Restringirá, portanto, à interpretação jurídica focada na orientação do que os atingidos pela norma podem ou não fazer.
5. De início, cumpre esclarecer que uma vez sancionada e publicada, a norma jurídica, salvo se dela extrair algo diverso (Art. 1º da Lei 4.657/42¹), encontra-se plenamente vigente e presumidamente alinhada com o ordenamento jurídico, inclusive a Constituição Federal.
6. No caso em apreço observa-se que o Art. 7º da Lei Distrital nº 7.058 de 05/01/2022 trouxe regra sobre sua vigência no seguinte sentido:

1 Art. 1o Salvo disposição contrária, a lei começa a vigorar em todo o país quarenta e cinco dias depois de oficialmente publicada.



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

7. Considerando que a lei foi publicada no dia 06 de Janeiro de 2022, sua vigência iniciou na referida data.

8. A vigência e plena eficácia representam, para aqueles por ela alcançados, a necessidade de imediato cumprimento, sob pena de sofrer penalidades.

9. Do ponto de vista da validade, há no ordenamento jurídico brasileiro o princípio da presunção de legalidade e constitucionalidade das normas em geral (leis e atos normativos) e tal presunção indica que o texto normativo já nasce totalmente alinhado com o ordenamento jurídico, sendo, inclusive, constitucional.

10. Somente em sede de controle de constitucionalidade, ou seja, por meio de ação judicial competente, proposta por quem detenha legitimidade ativa para tal, e uma posterior decisão judicial afastando, no todo ou em parte, a constitucionalidade da norma, é que seria possível dizer, com segurança, que a referida norma é inconstitucional e não precisa ser cumprida.

11. Portanto, entre a data da plena eficácia e uma eventual decisão declarando a inconstitucionalidade da lei, cabe ao cidadão apenas uma providência: cumpri-la e respeitá-la.

12. Esse ponto inicial mostra, primeiro, que a Lei Distrital nº 7.058 de 05/01/2022 é presumidamente constitucional – embora a interpretação deste sindicato e seu advogado seja pela latente inconstitucionalidade.

13. Parte-se, conseqüentemente, para uma avaliação sistemática de seu conteúdo objetivando identificar a forma adequada de seu cumprimento. É o que se fará a seguir:

Art. 1º Esta Lei disciplina a relação de consumo e a prestação dos serviços de prevenção de doenças, promoção do bem-estar e proteção e recuperação da saúde e da qualidade de vida por entidades públicas ou privadas, de caráter filantrópico ou não, que atuam no Distrito Federal.

14. Quando a lei diz “*disciplina a relação de consumo*” e “*entidades públicas ou privadas, de caráter filantrópico ou não, que atuam no Distrito Federal*” ela basicamente abarca todos os tipos de prestação de serviços que tenham, de um lado, um consumidor e do outro um fornecedor, independente se gratuito, pago, se pessoa jurídica de direito público ou privado, por todo o DF.

15. Não há dúvidas, portanto, que as academias do Distrito Federal, seus consumidores e os profissionais de educação física estão abarcados pelo normativo ora analisado.

16. O parágrafo único subsequente trouxe uma exceção à regra:



Parágrafo único. Esta Lei não se aplica à relação médico-paciente de que trata o Conselho Federal de Medicina.

17. O Art. 2º, *caput*, e os incisos I, II e III são autoexplicativos, não demandando avaliação aprofundada:

Art. 2º Todo consumidor dos serviços de que trata esta Lei tem direito a:

I - prestação de serviço adequado aos seus valores culturais;

II - uma segunda opinião ou um parecer emitidos por profissional devidamente habilitado e de sua confiança;

III - ser acompanhado e assistido por profissional de sua confiança.

18. O primeiro parágrafo do Art. 2º trouxe regra limitadora indicando duas “travas” para viabilizar o acompanhamento e assistência do profissional de confiança do consumidor, conforme abaixo destacado:

§ 1º O profissional de que trata esta Lei deve estar **enquadrado nas profissões regulamentadas por lei e relacionadas nas categorias de profissionais de saúde de nível superior estabelecidas pelo Conselho Nacional de Saúde.**

19. Profissões regulamentadas são aquelas que, para nascerem, demandam a existência de uma lei que a regulamente, como nos casos dos advogados (Lei 8.906/94), médicos (Lei 12.482/2013), dentistas (Lei 5.081/66), profissionais de educação física (Lei 9.696/98), dentre outras.

20. E a segunda exigência do primeiro parágrafo do Art. 2º dispõe que a profissão, além de ser regulamentada, deverá constar das categorias de profissionais de saúde de nível superior estabelecidas pelo Conselho Nacional de Saúde. São elas²:

Assistentes Sociais;
Biólogos;
Biomédicos;
Profissionais de Educação Física;
Enfermeiros;
Farmacêuticos;
Fisioterapeutas;
Fonoaudiólogos;
Médicos

² https://bvsm.sau.gov.br/bvs/saudeflegis/cns/1998/res0287_08_10_1998.html



Médicos Veterinários;
Nutricionistas;
Odontólogos;
Psicólogos; e
Terapeutas Ocupacionais.

21. Como visto, os profissionais de educação física atendem aos dois requisitos, restando alcançados pela lei.

22. O segundo parágrafo do Art. 2º tem a seguinte redação:

§ 2º Para o exercício dos direitos previstos no caput, poderão ser exigidas a apresentação de documento comprobatório da contratação do profissional particular junto ao estabelecimento e a apresentação de identidade e certidão de regularidade profissional emitida pelo respectivo conselho de classe.

23. Trata-se de outra limitação de direito, onde regulamenta como se dará o operacional da assistência e o acompanhamento do profissional de confiança do consumidor, previstos no *caput*.

24. A expressão “poderão” cria uma **faculdade às partes**, permitindo, se assim preferirem, exigir do profissional, (i) a assinatura de um contrato com a academia; e (ii) certidão emitida pelo CREF comprovando estar totalmente apto como profissional.

25. O primeiro item “*contratação do profissional particular junto ao estabelecimento*” é claramente uma forma de regulamentar como se dará essa relação. Questionou-se muito qual deveria ser o objeto deste contrato. E para melhor entender a situação, precisa-se afundar-se um pouco mais em alguns conceitos jurídicos.

26. Existe uma premissa no direito, representada pelo princípio da legalidade, onde ao particular é permitido fazer tudo aquilo que não está proibido por lei. Ou seja, se a lei não impedir expressamente a prática de um ato, ele é por lei permitido.

27. Essa é a melhor exegese do Art. 5º, II, da Constituição Federal:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

II - ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei;



28. Um outro ponto que merece destaque é o direito constitucional (cláusula pétrea) que garante a liberdade de associação do particular, previsto no inciso XVII do mesmo Art. 5º da Carta Magna:

XVII - é plena a liberdade de associação para fins lícitos, vedada a de caráter paramilitar;

29. A liberdade de associação garante ao cidadão o livre direito de vincular-se e desvincular-se de qualquer pessoa, seja ela física ou jurídica, sem que o Estado possa obrigá-la, por lei ou qualquer outro ato normativo, a fazer aquilo que ela não deseja.

30. O conceito de “associar-se” é amplo e contempla todo e qualquer tipo de associação justificada quando, isoladamente, não se conseguiria atingir os objetivos e, por isso, busca-se união de esforços coletivo para alcançar o objetivo comum.

31. Além do mais, é sempre importante lembrar que ainda vige no Brasil o princípio da livre iniciativa, conforme previsão expressa do Art. 170 da Constituição Federal, que assim diz:

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na **livre iniciativa**, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

[...]

II - propriedade privada

[...]

IV - livre concorrência;

[...]

32. Um dos componentes da livre iniciativa é claramente a liberdade de contratar. E extrai-se de tal liberdade o direito de celebrar contratos desde que atendidos os clássicos pressupostos de validade previstos no Art. 104 do Código Civil³: (i) capacidade das partes, (ii) objeto lícito e (iii) forma prescrita ou não proibida por lei.

33. Portanto, quando o §2º do Art. 2º da Lei em análise diz “*poderão ser exigidas a apresentação de documento comprobatório da contratação do profissional particular junto ao estabelecimento*”, sem, por outro lado, indicar qualquer limitação na forma e regras dessa contratação, ela, conforme princípio constitucional da legalidade e liberdade de contratar, permite que as partes contratem livremente, podendo incluir aquilo que ambas, de comum acordo, desejarem.

³ Art. 104. A validade do negócio jurídico requer:

I - agente capaz;

II - objeto lícito, possível, determinado ou determinável;

III - forma prescrita ou não defesa em lei.



34. Essa liberdade proporciona, inclusive, a possibilidade de criar regras, direitos e deveres no contrato, prevendo, por exemplo, o pagamento de taxa por parte do *personal*. Até porque, frisa-se, não constou da lei qualquer restrição sobre tal cobrança.

35. No exemplo acima, onde as partes têm autonomia e liberdade de contratação, a taxa do *personal* não poderia ser cobrada se a lei expressamente a proibisse, tal como feito no § 3º sobre os consumidores:

§ 3º As entidades não podem cobrar custo extra dos consumidores.

36. Perceba que a lei foi clara e expressa ao inibir que **as entidades cobrem dos consumidores** qualquer custo extra pelo acompanhamento e assistência do profissional de sua confiança.

37. As “entidades” previstas no mencionado §3º são exatamente aquelas mencionadas no Art. 1º da Lei Distrital nº 7.058 de 05/01/2022, com as limitações do §1º do Art. 2º da mesma (profissão regulamentada e prevista no rol do Conselho Nacional de Saúde) que, para o presente caso, são as academias.

38. Concluindo esse ponto: a melhor exegese do referido §3º é que as academias não podem cobrar qualquer custo extra do consumidor (cliente/aluno) caso este queira o acompanhamento de um *personal*, mas, por outro lado, a lei não proibiu a cobrança por parte da academia de taxa do *personal*.

39. Sendo assim, por força do princípio da legalidade, da livre iniciativa e da liberdade de contratar, a academia estabelecer a cobrança de taxa do *personal* é plenamente possível e legal.

40. Uma vez fixadas as regras dessa relação academia / *personal*, fortalecendo a liberdade de contratar com a possibilidade de cobrar ou não taxa, deve-se, por obrigação legal, fixar um termo de responsabilidade para tornar claro ao *personal* que ele é responsável pelos seus atos praticados no interior da academia. É o que diz o § 4º abaixo:

§ 4º Poderão ser exigidos dos profissionais particulares o cadastro prévio e a anuência a termo de responsabilidade pelos seus atos profissionais praticados no interior do estabelecimento.

41. Essa regra, ao nosso ver, sequer precisaria constar da lei, especialmente porque o Código de Defesa do Consumidor já elenca como hipótese de responsabilidade subjetiva os atos praticados por profissional liberal (*ex vi* Art. 14, § 4º do CDC⁴).

⁴ § 4º A responsabilidade pessoal dos profissionais liberais será apurada mediante a verificação de culpa.



42. Não é exagero lembrar que a responsabilidade objetiva da academia sempre existira, por tratar-se de relação de consumo. Nesse cenário existem três relações interligadas: (i) entre aluno e academia, (ii) entre profissional e academia e (iii) entre aluno e profissional.

43. Na relação entre aluno e academia, a responsabilidade é objetiva⁵. Sendo assim, se o personal indicado pelo aluno provocar algum dano a ele, o aluno poderá se voltar contra a academia para buscar a reparação.

44. Ainda sobre o exemplo do dano provocado pelo personal ao aluno, este também pode, se assim preferir, buscar a reparação do dano contra o personal, mas nesse caso a responsabilidade é subjetiva⁶. Mas como esse tipo de responsabilização é mais complexa de buscar por força da necessidade de comprovar a culpa, o consumidor historicamente sempre busca a reparação na regra da responsabilização objetiva em face da academia.

45. A academia, por outro lado, caso seja responsabilizada a reparar o dano provocado pelo personal, poderá se voltar contra este em demanda regressiva, mas novamente precisará demonstrar a culpa, o que torna o processo mais caro, demorado e difícil.

46. Ou seja, embora a lei em análise permita o ingresso do *personal*, em razão da impossibilidade de eliminar, por lei distrital, a responsabilidade objetiva da academia, recomenda-se a criação de um robusto contrato com estes profissionais a fim de regulamentar de forma plena como se dará essa relação, inclusive prevendo penalidades em caso de violação e descumprimento.

47. O Art. 3º a seguir trata da criação de mais uma obrigação:

Art. 3º As prestadoras dos serviços de que trata esta Lei ficam obrigadas a afixar, em local visível, quadro informativo com os seguintes termos: "O consumidor poderá ser acompanhado e orientado por profissional de sua livre escolha e confiança, sem custo adicional para as partes."

48. O referido dispositivo fixa uma obrigação para as academias de fixar em local visível um quadro contendo a seguinte frase: "*O consumidor poderá ser acompanhado e orientado por profissional de sua livre escolha e confiança, sem custo adicional para as partes.*"

49. O referido termo representa, nada mais, que um alerta daquilo que já está regulamentado pela referida lei. Ou seja, o consumidor poderá levar seu personal sem que isso represente qualquer cobrança de taxa extra para o consumidor.

⁵ Responsabilidade objetiva não demanda a comprovação da culpa, bastando a prova do dano e do nexo de causalidade.

⁶ Responsabilidade subjetiva demanda a comprovação da culpa, do dano e do nexo de causalidade.



50. Como a regra do Art. 3º possui natureza explicativa e apenas ressalta aquilo que já consta da mesma lei, a expressão “partes” remete, claramente, aos consumidores, pois como já explicado, o §3º do Art. 2º deixou claro que o consumidor não poderá ser cobrado com custo extra.

51. Uma das dúvidas que nos foi submetida é se esse trecho não implicaria na restrição de cobrança da taxa do *personal*. A resposta é negativa em vista de tratar-se de um aviso que está contemplando e explicando aquilo que a própria lei diz, não vislumbrando, para o caso, qualquer dispositivo que proíba a taxa do *personal*.

52. Pensar diferente seria o mesmo que cogitar hipótese de um aviso conter regras não regulamentadas pela lei, o que seria um contrassenso.

53. Permite-se, portanto, a cobrança de taxa de *personal* porque a lei não a impediu.

54. Se algum dispositivo da lei indicasse, por exemplo, que as entidades não poderão cobrar qualquer valor do profissional indicado pelo consumidor, essa sim seria uma limitação expressa ao direito de cobrança e, nessa hipótese, estaria proibida a cobrança de taxa do *personal*.

55. Mas esse não é o caso da Lei Distrital nº 7.058 de 05/01/2022 que, como se percebe, restou omissa sobre qualquer impedimento de cobrança de taxa do profissional.

56. O parágrafo único do Art. 3º traz apenas uma obrigação de constar do contrato com o *personal* regras de sua responsabilidade:

Parágrafo único. A informação do caput também deve constar, expressamente, no contrato de prestação do serviço.

57. Os Arts. 4º e 5º tratam das penalidade para o caso de descumprimento das regras da Lei Distrital nº 7.058 de 05/01/2022:

Art. 4º A inobservância dos preceitos desta Lei sujeita o infrator a sanções administrativas a serem aplicadas pelos órgãos e entidades de proteção ao direito do consumidor.

Parágrafo único. Qualquer consumidor ou profissional que tenha seu direito lesado pode apresentar denúncia ao órgão de proteção e defesa do consumidor, na qual conste:

- I - descrição do fato, circunstâncias e estabelecimento infrator;
- II - identificação do autor, com nome completo, cédula de identidade, correio eletrônico, telefone de contato, endereço, assinatura legal e demais observações pertinentes.

Art. 5º O descumprimento da presente Lei sujeita o infrator às seguintes penalidades, aplicadas isolada ou cumulativamente, sem prejuízo das demais sanções cabíveis:



I - advertência pela inobediência aos termos desta Lei;

II - multa no valor de R\$ 500,00 a R\$ 5.000,00, considerando-se a gravidade da infração e a capacidade econômica do infrator, aplicada em dobro em caso de reincidência.

§ 1º Cumulativamente às penalidades previstas no caput, I e II, o infrator poderá ser obrigado a devolver, em dobro, o valor cobrado indevidamente.

§ 2º O valor da multa será atualizado anualmente pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, apurado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, acumulado no exercício anterior ou por índice equivalente, em caso de extinção do IPCA.

§ 3º Os recursos financeiros arrecadados com as multas aplicadas serão destinados ao Fundo de Defesa dos Direitos do Consumidor, previsto na Lei Complementar nº 50, de 23 de dezembro de 1997, podendo ser compartilhados quando a fiscalização for realizada com outra entidade fiscalizadora.

58. Uma última consideração importante é a competência para fiscalizar o cumprimento da Lei Distrital nº 7.058 de 05/01/2022, conforme previsto no seguinte dispositivo:

Art. 6º A fiscalização de que trata esta Lei poderá ser realizada por força conjunta entre órgão de defesa do consumidor e entidades de fiscalização de regularidade profissional.

59. Veja que a lei estipulou duas competências específicas: (i) órgão de defesa do consumidor; e (ii) entidades de fiscalização de regularidade profissional.

60. Órgão de defesa do consumidor está representado pelo PROCON-DF e, para o caso do *fitness*, as entidades de fiscalização de regularidade profissional está representada pelo CREF7.

61. As entidades de fiscalização de profissões geralmente são no formato de Conselhos, como no caso do sistema CREF/CONFEF.

62. E já é por demais pacificado na doutrina e na jurisprudência que os Conselhos profissionais possuem natureza jurídica de autarquia e, por isso, somente lei específica podem criá-las e, inclusive, atribuir a elas competências. Esse é o exato texto do Art. 37, XIX da Constituição Federal:

XIX - somente por lei específica poderá ser criada autarquia e autorizada a instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista e de fundação, cabendo à lei complementar, neste último caso, definir as áreas de sua atuação;



63. No caso do sistema CREF/CONFED a competência para legislar é da União e apenas lei federal pode criar, modificar suas competências ou extinguir, como foi o caso Lei Federal nº 9.696/98.

64. Essas premissas evidenciam um ponto que precisa ser muito bem delineado: Apesar do texto da lei analisada **o CREF não tem tal poder fiscalizatório porque não se trata de uma norma federal.**

65. É de uma inconstitucionalidade tão flagrante que o CREF sequer poderia aduzir ignorância para perpetrar qualquer ato de fiscalização. Mas se assim o fizer incorrerá em evidente ilegalidade e, a depender do caso, em crime de abuso de autoridade, já tipificado pela Lei 13.869/2019.

66. Essa justificativa jurídica releva a não recomendação do CREF em proceder qualquer ato de fiscalização, o que não se espera pois possui competente setor jurídico para lhe auxiliar no controle de legalidade de seus atos.

67. Mantendo o foco em possíveis fiscalizações partindo de qualquer agente público, nota-se que toda e qualquer fiscalização precisa cumprir, dentre outros, o devido processo legal e a garantia da ampla defesa e do contraditório.

68. Portanto, seja PROCON, CREF7 ou qualquer outro, deverão, no ato da fiscalização, estarem vinculados ao que diz a lei (princípio da legalidade), permitir espaço para a ampla defesa e contraditório, para somente então, se for o caso, criar qualquer cenário de autuação.

69. A violação dessas preceitos – constitucionais – provocará a plena nulidade do processo.

70. Sendo assim, concluindo esta manifestação, entende-se que a Lei Distrital nº 7.058 de 05/01/2022 trouxe como regra nova, para o segmento *fitness*, o seguinte:

- (i) O aluno poderá levar qualquer personal para lhe orientar nas academias;
- (ii) As academias poderão, caso queiram, estabelecer um contrato com tais pessoais, definindo as regras que eles devem cumprir;
- (iii) A academia poderá, se preferir, cobrar taxa do personal, desde que prevista em contrato;
- (iv) As academias devem fixar quadro informativo com os seguintes termos: "*O consumidor poderá ser acompanhado e orientado por profissional de sua livre escolha e confiança, sem custo adicional para as partes.*"
- (v) A inobservância da lei poderá, após o devido processo legal com a garantia da ampla defesa e do contraditório, acarretar a penalidade de (i) advertência, (ii) multa, sendo esta



variável entre R\$ 500,00 e R\$ 5.000,00 e restituição dobrada do valor cobrado do consumidor indevidamente.

71. Ressaltando que, além da presente interpretação, que restringiu-se apenas ao conteúdo da lei, existem diversas teses de inconstitucionalidade da referida norma, em razão da clara violação de diversos princípios e regras constitucionais. Mas como esse não é um trabalho de apontamento profundo dos vícios de constitucionalidades, reservar-se a tratar apenas da melhor interpretação daquilo que está vigente, levando em consideração a presunção de constitucionalidade da lei.

72. Sem mais para o presente caso, seguimos à disposição para eventuais esclarecimentos e questionamentos.

Brasília, 10 de janeiro de 2022.

Atenciosamente,

LEONARDO TAVARES CHAVES
Assinado de forma digital por
LEONARDO TAVARES CHAVES
Dados: 2022.01.10 13:27:02 -02'00'

Leonardo Tavares Chaves
Jurídico SINDACDF
OAB/DF 25.672

Thais Yeleni Ferreira
Presidente SINDACDF

Este parecer foi construído pelo jurídico do SINDACDF que é composto pela equipe do escritório Rodrigues Ribeiro Advogados. Com a colaboração e validação do corpo jurídico da ACADBRASIL, através do Dr. Mário Duarte.

RODRIGUES RIBEIRO | ADVOGADOS

