

15/04/2020

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.484 ALAGOAS

RELATOR : **MIN. LUIZ FUX**
REQTE.(S) : **GOVERNADOR DO ESTADO DE ALAGOAS**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE ALAGOAS**
INTDO.(A/S) : **ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE ALAGOAS**
PROC.(A/S)(ES) : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**
AM. CURIAE. : **CONSELHO FEDERAL DE EDUCAÇÃO FÍSICA - CONFEF**
ADV.(A/S) : **CLAUDIO ARAUJO PINHO**

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 7.675/2014 DO ESTADO DE ALAGOAS. EXIGÊNCIA DE DIPLOMA DE LICENCIATURA ESPECÍFICA PARA A DOCÊNCIA DA DISCIPLINA DE EDUCAÇÃO FÍSICA NA EDUCAÇÃO BÁSICA DA REDE ESTADUAL DE ENSINO. CONTRARIEDADE EM RELAÇÃO AO ARTIGO 62 DA LEI FEDERAL 9.394/1996 (LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO NACIONAL). USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO NACIONAL (ARTIGO 22, XXIV, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL). VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA AMPLA ACESSIBILIDADE A CARGOS PÚBLICOS. VEDAÇÃO DA EXIGÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DE INSCRIÇÃO OU REGISTRO EM CONSELHO PROFISSIONAL NOS EDITAIS DE CONCURSOS PÚBLICOS PARA O PROVIMENTO DAS VAGAS DE PROFESSOR DE EDUCAÇÃO FÍSICA. CONTRARIEDADE EM RELAÇÃO À LEI FEDERAL 9.696/1998. USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE CONDIÇÕES PARA O EXERCÍCIO DE PROFISSÕES (ARTIGO 22, XVI, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL). AÇÃO CONHECIDA E JULGADO PROCEDENTE O PEDIDO. MODULAÇÃO DOS EFEITOS DA DECISÃO.

1. O magistério na educação básica, que compreende a educação

ADI 5484 / AL

infantil e o ensino fundamental e médio, submete-se à competência legislativa privativa da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional (art. 22, XXIV, da Constituição Federal). Precedente: ADI 1399, Rel. Min. Maurício Corrêa, Tribunal Pleno, julgado em 3/3/2004, DJ 11/6/2004.

2. A Lei 7.675, de 30 de dezembro de 2014, de Alagoas, ao dispor sobre a formação específica exigida para a docência de disciplina na educação básica, exorbita o âmbito normativo da Lei federal 9.394/1996, que dispõe sobre diretrizes e bases da educação nacional, usurpando competência privativa da União.

3. O princípio constitucional da ampla acessibilidade é conformado por lei que estabeleça os requisitos necessários para o exercício do cargo, emprego ou função públicos, adstritos à obediência das normas constitucionais pertinentes, como a impessoalidade e a eficiência administrativas (artigo 37, I, da Constituição Federal).

4. Os artigos 1º e 2º, *caput*, da Lei estadual 7.675/2014, ao exigirem diploma de licenciatura específica também para o exercício do magistério na educação infantil e nos primeiros anos do ensino fundamental, violam o princípio da ampla acessibilidade a cargos públicos (artigo 37, I, da Constituição Federal), porquanto estabelecem requisito que excede a natureza e complexidade das atribuições, comprometendo a competitividade do certame.

5. O livre exercício profissional, atendidas as qualificações estabelecidas em lei federal, exige disciplina de caráter nacional, não se admitindo a existência de diferenças entre os entes federados quanto aos requisitos ou condições para o exercício de atividade profissional (artigos 5º, XIII, e 22, XVI, da Constituição Federal).

6. A competência privativa da União para legislar sobre condições para o exercício de profissões impede que estados-membros e municípios, a pretexto de estipular requisitos para a ocupação dos respectivos cargos, empregos e funções públicas, estabeleçam normas relativas ao exercício profissional destoantes daquelas previstas na legislação federal de regência, que, *in casu*, estabelece que o exercício das atividades de

ADI 5484 / AL

educação física e a designação de profissional de educação física é prerrogativa dos profissionais regularmente registrados nos Conselhos Regionais de Educação Física (artigo 1º da Lei federal 9.696/1998).

7. O parágrafo único do artigo 2º da Lei 7.675/2014 do Estado de Alagoas, ao vedar a exigência de comprovação de inscrição ou registro em conselho profissional nos editais de concursos públicos para o provimento das vagas de professor de educação física, usurpou a competência privativa da União para legislar sobre condições para o exercício de profissões. Precedentes: ADI 4.387, Rel. Min. Dias Toffoli, Plenário, DJe de 10/10/2014; ADI 3.610, Rel. Min. Cezar Peluso, Plenário, DJ de 22/9/2011; ADI 3.587, Rel. Min. Gilmar Mendes, Plenário, DJ de 22/2/2008.

8. A segurança jurídica impõe a modulação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade da Lei estadual 7.675/2014, a fim de que a sanatória de um vício não propicie o surgimento de panorama igualmente inconstitucional, máxime porque a anulação dos concursos públicos realizados tem potencial de causar prejuízo aos alunos da educação básica estadual, em razão da possível insuficiência de professores para ministrar a disciplina de educação física, de modo que a aplicação fria da regra da nulidade retroativa implicaria desamparo ao direito constitucional à educação.

10. Ação direta de inconstitucionalidade CONHECIDA e julgado PROCEDENTE o pedido, para declarar a inconstitucionalidade da Lei 7.675/2014 do Estado de Alagoas, com eficácia *ex nunc* a partir da data do presente julgamento.

ACÓRDÃO

O Plenário do Supremo Tribunal Federal, na conformidade da ata de julgamento virtual de 3 a 14/4/2020, por maioria, julgou procedente o pedido formulado na ação direta para declarar a inconstitucionalidade da Lei 7.675/2014 do Estado de Alagoas, com eficácia *ex nunc* a partir da data do presente julgamento, nos termos do voto do Relator, vencido parcialmente o Ministro Marco Aurélio, apenas quanto à modulação dos

ADI 5484 / AL

efeitos da decisão. Não participou deste julgamento, por motivo de licença médica no início da sessão, o Ministro Celso de Mello (art. 2º, § 5º, da Res. 642/2019).

Brasília, 15 de abril de 2020.

Ministro LUIZ FUX - RELATOR

Documento assinado digitalmente

15/04/2020

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.484 ALAGOAS

RELATOR : **MIN. LUIZ FUX**
REQTE.(S) : **GOVERNADOR DO ESTADO DE ALAGOAS**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE ALAGOAS**
INTDO.(A/S) : **ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE ALAGOAS**
PROC.(A/S)(ES) : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**
AM. CURIAE. : **CONSELHO FEDERAL DE EDUCAÇÃO FÍSICA - CONFEF**
ADV.(A/S) : **CLAUDIO ARAUJO PINHO**

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR): Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, ajuizada pelo Governador do Estado de Alagoas, tendo por objeto a Lei 7.675/2014 do Estado de Alagoas, de seguinte teor:

“Art. 1º A Educação Física integra a proposta pedagógica das escolas da Rede Estadual de Ensino, sendo componente curricular obrigatório de todas as séries, anos ou ciclos da Educação Básica, devendo, portanto, ser desenvolvida por portadores de diplomas de licenciatura específica expedidos por cursos superiores devidamente reconhecidos e registrados no Ministério da Educação e Cultura (MEC).

Parágrafo Único - Só serão permitidas as inscrições e prestação de concurso público para provimento de vagas para ministrar a disciplina Educação Física, na Rede de Ensino do Estado de Alagoas, aos sujeitos portadores de diploma de licenciatura (inclusive a plena) realizados em cursos superiores reconhecidos e devidamente registrados no Ministério da Educação e Cultura (MEC).

Art. 2º É reservado, exclusivamente, aos portadores de diploma de graduação em licenciatura (inclusive a plena) em Educação Física,

ADI 5484 / AL

o exercício da docência desta disciplina na Rede Estadual de Ensino, em todos os níveis e modalidades de ensino da Educação Básica.

Parágrafo Único - É vetado, em editais de concursos públicos para o provimento de vagas para professores de Educação Física na Rede Estadual de Ensino, a exigência de comprovação de inscrição ou registro em qualquer Conselho Profissional. Para tais concursos, o documento obrigatório a ser apresentado será o diploma de licenciado, expedido por curso superior devidamente reconhecido e registrado no MEC.

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário."

Como parâmetro de controle, foi indicado o artigo 22, XVI, da Constituição Federal.

Em síntese, o requerente alegou que, nos termos da Lei federal 9.696/1998, 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, cujos requisitos para inscrição são (i) posse de diploma obtido em curso de educação física, oficialmente autorizado ou reconhecido; (ii) posse de diploma em educação física expedido por instituição de ensino superior estrangeira, revalidado na forma da legislação em vigor; ou (iii) comprovação do exercício de atividades próprias dos profissionais de educação física até a data do início da vigência da referida lei federal, nos termos a serem estabelecidos pelo Conselho Federal de Educação Física.

Nesse contexto, o requerente aduziu que a lei estadual ora impugnada, ao exigir diploma de licenciatura específica para a docência da disciplina de educação física na educação básica da Rede Estadual de Ensino, bem como ao vedar a exigência de comprovação de inscrição ou registro em conselho profissional em editais de concursos públicos para o provimento das respectivas vagas de professor, teria usurpado a

ADI 5484 / AL

competência privativa da União para legislar sobre condições para o exercício de profissões.

Considerando o objeto da presente ação direta e a relevância da matéria versada, determinei fosse aplicado o rito veiculado pelo artigo 12 da Lei federal 9.868/1999 (doc. 5).

A Assembleia Legislativa do Estado de Alagoas não se manifestou (doc. 10).

O Advogado-Geral da União exarou parecer pelo não conhecimento da ação e, sucessivamente, pela procedência do pedido de mérito, nos termos da seguinte ementa:

“Constitucional. Lei nº 7.615/2014 do Estado de Alagoas, que disciplina o exercício profissional dos professores de educação física da rede estadual de ensino. Preliminar. Ausência de juntada do ato normativo impugnado. Mérito. Inconstitucionalidade formal. Competência privativa da União para legislar sobre condições para o exercício de profissões (artigo 22, inciso XVI, da Constituição Federal). Precedentes dessa Suprema Corte. Existência de lei Federal que dispõe especificamente sobre a regulamentação da profissão de Educação Física e cria os respectivos Conselhos Federal e Regionais. Manifestação pelo não conhecimento da presente ação direta e, no mérito, pela procedência do pedido nela veiculado.” (doc. 11)

O Procurador-Geral da República, por sua vez, manifestou-se no sentido da improcedência do pedido de mérito, em parecer assim ementado:

“CONSTITUCIONAL. REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIA LEGISLATIVA. LEI 7.675/2014, DE ALAGOAS. EDITAIS DE CONCURSOS PÚBLICOS PARA INGRESSO NO MAGISTÉRIO DO ENSINO BÁSICO. EXIGÊNCIA DE INSCRIÇÃO EM CONSELHO REGIONAL PARA DOCÊNCIA DE EDUCAÇÃO

ADI 5484 / AL

FÍSICA. LEI ESTADUAL DISCIPLINADORA DOS REQUISITOS PARA ACESSO A CARGOS PÚBLICOS. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DO ENTE PÚBLICO RESPONSÁVEL PELA CRIAÇÃO DO CARGO.

1. Restrição ao livre exercício profissional é matéria sujeita ao domínio normativo da lei em sentido estrito (CR, art. 5º, XIII). Inexistência de previsão na Lei 9.696, de 1º de setembro de 1998, de obrigatoriedade de inscrição em conselho regional para atividade de docência em educação física.

2. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996) requer nível superior, em curso de licenciatura, para docência na educação básica (art. 62).

3. Lei estadual que dispensa inscrição em conselho regional para magistério da disciplina educação física na educação básica da rede pública estadual de ensino não invade competência privativa da União para legislar sobre condições de exercício de profissões (CR, art. 22. XVI). A Lei 7.615, de 30 de dezembro de 2014, de Alagoas, dispõe sobre requisitos de acesso a cargo público, nos termos do art. 37, I, da CR.

4. Parecer pela improcedência do pedido.” (doc. 13)

O Conselho Federal de Educação Física - CONFEF foi admitido a se manifestar no feito, na qualidade de *amicus curiae* (doc. 14).

Foi juntada cópia da lei impugnada, restando regularizada a instrução processual (doc. 17).

Houve pedido de destaque no julgamento do presente recurso, não havendo, contudo, peculiaridade que justifique a sua exclusão do julgamento em ambiente virtual, **podendo a sustentação oral ser realizada por meio eletrônico** (Emenda Regimental 53/2020 e Resolução 669/2020).

É o relatório.

15/04/2020

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.484 ALAGOAS

VOTO

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR): Senhor Presidente, eminentes pares, ilustre representante do Ministério Público, senhores advogados aqui presentes, a controvérsia posta em debate cinge-se à constitucionalidade da Lei 7.675/2014 do Estado de Alagoas, de seguinte teor:

“Art. 1º A Educação Física integra a proposta pedagógica das escolas da Rede Estadual de Ensino, sendo componente curricular obrigatório de todas as séries, anos ou ciclos da Educação Básica, devendo, portanto, ser desenvolvida por portadores de diplomas de licenciatura específica expedidos por cursos superiores devidamente reconhecidos e registrados no Ministério da Educação e Cultura (MEC).

Parágrafo Único - Só serão permitidas as inscrições e prestação de concurso público para provimento de vagas para ministrar a disciplina Educação Física, na Rede de Ensino do Estado de Alagoas, aos sujeitos portadores de diploma de licenciatura (inclusive a plena) realizados em cursos superiores reconhecidos e devidamente registrados no Ministério da Educação e Cultura (MEC).

Art. 2º É reservado, exclusivamente, aos portadores de diploma de graduação em licenciatura (inclusive a plena) em Educação Física, o exercício da docência desta disciplina na Rede Estadual de Ensino, em todos os níveis e modalidades de ensino da Educação Básica.

Parágrafo Único - É vetado, em editais de concursos públicos para o provimento de vagas para professores de Educação Física na Rede Estadual de Ensino, a exigência de comprovação de inscrição ou registro em qualquer Conselho Profissional. Para tais concursos, o documento obrigatório a ser apresentado será o diploma de licenciado, expedido por curso superior devidamente reconhecido e registrado no MEC.

ADI 5484 / AL

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário."

Como parâmetro de controle, foi indicado o artigo 22, XVI, da Constituição Federal.

Trata-se, portanto, de saber se, tendo em vista a competência privativa da União para legislar sobre condições para o exercício de profissões, lei estadual poderia (i) dispor sobre requisitos acadêmicos para o desempenho da docência da disciplina de educação física na educação básica da rede estadual de ensino e (ii) dispensar a exigência de comprovação de inscrição ou registro no respectivo conselho profissional.

INCONSTITUCIONALIDADE DOS ARTIGOS 1º E 2º, CAPUT, DA LEI ESTADUAL 7.675/2014 - REQUISITO PARA O EXERCÍCIO DO MAGISTÉRIO NA EDUCAÇÃO INFANTIL DA REDE PÚBLICA ESTADUAL DE ENSINO NÃO PREVISTO NA LEI FEDERAL - COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO NACIONAL E PRINCÍPIO DA AMPLA ACESSIBILIDADE A CARGOS, EMPREGOS E FUNÇÕES PÚBLICOS (ART. 22, XXIV, E 37, I, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL)

A competência para estabelecer as diretrizes e bases da educação nacional cabe privativamente à União, por força do artigo 22, XXIV, da Constituição, diante da necessidade de se uniformizar, no território nacional, algumas características da prestação de atividade educacional. É o caso da formação dos docentes, inserida no Título VI da Lei federal 9.394/1996.

Estabelece o artigo 62 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional qual a formação exigida para o exercício do magistério na educação básica, que compreende a educação infantil e o ensino fundamental e médio. Confira-se, *in verbis*:

Art. 62. A formação de docentes para atuar na educação

ADI 5484 / AL

básica far-se-á em nível superior, em curso de licenciatura plena, admitida, como formação mínima para o exercício do magistério na educação infantil e nos cinco primeiros anos do ensino fundamental, a oferecida em nível médio, na modalidade normal.

§ 1º A União, o Distrito Federal, os Estados e os Municípios, em regime de colaboração, deverão promover a formação inicial, a continuada e a capacitação dos profissionais de magistério.

§ 2º A formação continuada e a capacitação dos profissionais de magistério poderão utilizar recursos e tecnologias de educação a distância.

§ 3º A formação inicial de profissionais de magistério dará preferência ao ensino presencial, subsidiariamente fazendo uso de recursos e tecnologias de educação a distância.

§ 4º A União, o Distrito Federal, os Estados e os Municípios adotarão mecanismos facilitadores de acesso e permanência em cursos de formação de docentes em nível superior para atuar na educação básica pública.

§ 5º A União, o Distrito Federal, os Estados e os Municípios incentivarão a formação de profissionais do magistério para atuar na educação básica pública mediante programa institucional de bolsa de iniciação à docência a estudantes matriculados em cursos de licenciatura, de graduação plena, nas instituições de educação superior.

§ 6º O Ministério da Educação poderá estabelecer nota mínima em exame nacional aplicado aos concluintes do ensino médio como pré-requisito para o ingresso em cursos de graduação para formação de docentes, ouvido o Conselho Nacional de Educação - CNE.

§ 7º (VETADO).

§ 8º Os currículos dos cursos de formação de docentes terão por referência a Base Nacional Comum Curricular.

Vê-se, assim, que, para atuação na educação infantil e nos cinco primeiros anos do ensino fundamental, a lei federal competente

ADI 5484 / AL

expressamente *admite* a formação de docentes em nível médio, na modalidade normal.

A Lei 7.675, de 30 de dezembro de 2014, de Alagoas, ao dispor sobre a formação específica exigida para a docência de disciplina na educação básica, exorbita o âmbito normativo da lei federal que dispõe sobre diretrizes e bases da educação nacional. No mesmo sentido, cito o seguinte precedente:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ESTADUAL 9164/95. ESCOLA PÚBLICA ESTADUAL. ENSINO DE EDUCAÇÃO ARTÍSTICA. FORMAÇÃO ESPECÍFICA PARA O EXERCÍCIO DO MAGISTÉRIO. LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO NACIONAL. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO. INICIATIVA PARLAMENTAR. VÍCIO FORMAL. INOCORRÊNCIA. 1. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Iniciativa. Constituição Federal, artigo 22, XXIV. Competência privativa da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional. 2. Legislação estadual. Magistério. Educação artística. Formação específica. Exigência não contida na Lei Federal 9394/96. Questão afeta à legalidade. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente em parte.” (ADI 1399, Rel. Min. Maurício Corrêa, Tribunal Pleno, julgado em 3/3/2004, DJ 11/6/2004)

É sabido que a competência concorrente em matéria de educação assegura à União definir as normas gerais e aos entes estaduais e Distrito Federal fixar as especificidades, os modos e meios de cumprir o quanto estabelecido no art. 24, IX, da Constituição da República (ADI 3669, Rel. Min. Cármen Lúcia, Plenário, DJe 29/6/2007). Nada obstante, a formação mínima exigida para o exercício do magistério na educação infantil não configura mera singularidade a ser complementada pelos entes federados, mormente quando em desacordo com o quanto expressamente disciplinado na norma geral sobre o tema.

ADI 5484 / AL

Por outro lado, ao exigir diploma de licenciatura específica para a docência da disciplina de educação física na rede estadual de ensino, a Lei estadual 7.675/2014, em seus artigos 1º e 2º, *caput*, também viola *materialmente* a Constituição Federal, quanto ao princípio da ampla acessibilidade a cargos públicos.

O princípio constitucional da ampla acessibilidade é conformado por lei que estabeleça os requisitos necessários para o exercício do cargo, emprego ou função públicos, de competência do ente público responsável pela criação do cargo, emprego ou função. Nos termos do art. 37, I, da Constituição da República, *“os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei, assim como aos estrangeiros, na forma da lei”*.

Exige-se que a lei que estabelece os requisitos para o exercício do cargo esteja adstrita à obediência das normas constitucionais pertinentes, como a impessoalidade e a eficiência administrativas. Assim, os requisitos devem ser razoáveis, dentro da natureza e complexidade das atribuições, a fim de não comprometer a competitividade do certame.

A docência de disciplina pressupõe conhecimentos técnicos e científicos na área a ser ministrada, além de experiência pedagógica, o que pode ser estimulado por meio de cursos específicos ou pontuação diferenciada na prova de títulos, sem que haja, dessa forma, restrição à concorrência via concurso público.

O Ministério da Educação, ao manifestar-se pelo veto ao parágrafo 7º do art. 62 da Lei 9.394/1996, que estabelecia o prazo de seis anos, contado da posse no cargo, para os docentes com formação em nível médio concluírem curso de licenciatura de graduação plena, salientou que, *“diante da significativa expansão de vagas na educação infantil, a exigência de formação em nível superior para essa etapa, no curto prazo apresentado pela medida, atinge sobremaneira as redes municipais de ensino, sem a devida análise*

ADI 5484 / AL

de viabilidade de absorção desse impacto” (Mensagem nº 119, de 4 de abril de 2013).

Ademais, a secretária de educação básica do MEC, Maria do Pilar Lacerda, explica que a formação exigida para professores da educação infantil vem sofrendo uma progressiva adaptação: *“a educação infantil saiu da assistência social e foi para a área educacional há pouco tempo. Antes, não se exigia formação em magistério para atuar em creches, porque o profissional só tinha que cuidar das criança”*. Dados oficiais desse Ministério apontam que, em 1999, o número de professores formados em nível médio eram 1.022.257, passando para 624.320, em 2009, dos quais 385.663 estavam em creches, pré-escolas e nos anos iniciais do ensino fundamental.

Vê-se, assim, que ao estabelecer requisitos para acesso a cargo público de magistério da disciplina de educação física nas escolas da rede estadual de ensino, em dissonância com a norma federal que disciplina a matéria, a lei *sub examine* restringe a acessibilidade ao cargo de professor da rede estadual de ensino, violando o disposto no artigo 37, I, da Constituição Federal.

INCONSTITUCIONALIDADE DO ARTIGO 2º, PARÁGRAFO ÚNICO, DA LEI ESTADUAL 7.675/2014 - A COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE CONDIÇÕES PARA O EXERCÍCIO DE PROFISSÕES

O artigo 22, XVI, da Constituição Federal atribui à União a competência privativa para legislar sobre condições para o exercício de profissões. Destarte, não podem os estados-membros e municípios estabelecer normas relativas ao exercício profissional destoantes daquelas previstas na legislação federal de regência.

O livre exercício profissional, atendidas as qualificações que a lei estabelecer (artigo 5º, XIII, da Constituição Federal), exige disciplina de caráter nacional, não se admitindo a existência de diferenças entre os

ADI 5484 / AL

entes federados quanto aos requisitos ou condições para o exercício de atividade profissional.

Nesse ponto, o artigo 1º da Lei federal 9.696/1998 determina que 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.**

Anoto que o magistério da educação física não se limita à transmissão de conhecimentos teóricos, exigindo também a organização e a prática de atividades físicas e desportivas, misteres que integram o rol das atribuições dos profissionais de educação física . O artigo 3º da Lei federal 9.696/1998 dispõe que 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.

In casu, a Lei 7.675/2014 do Estado de Alagoas, em seu artigo 2º, parágrafo único, vedou a exigência de comprovação de inscrição ou registro em conselho profissional nos editais de concursos públicos para o provimento das respectivas vagas de professor, indo de encontro à previsão contida na legislação federal de regência da matéria.

Destarte, forçoso concluir pela inconstitucionalidade do parágrafo único do artigo 2º da Lei 7.675/2014 do Estado de Alagoas, por usurpação da competência privativa da União para legislar sobre condições para o exercício de profissões (artigo 22, XVI, da Constituição Federal).

Em sentido semelhante, colaciono os seguintes julgados da jurisprudência desta Corte:

ADI 5484 / AL

“Direito constitucional. Ação direta. Lei estadual que dispensa músicos da apresentação de carteira da ordem dos músicos do Brasil. Competência privativa da União. Inconstitucionalidade formal. 1. A Lei Estadual nº 12.547, de 31 de janeiro de 2007, do Estado de São Paulo, dispensa músicos que participem de shows e espetáculos que se realizem naquele estado da apresentação da Carteira da Ordem dos Músicos do Brasil, além de prever punições para quem exigir o documento. 2. As Confederações Nacionais possuem legitimidade ativa para a propositura de ações diretas de inconstitucionalidade, pois são entidades de alcance nacional e atuação transregional dotadas de expresse mandato para representação de interesses de setores econômicos, comportando diversas classes. Precedente. 3. A invocação de invasão da competência legislativa da União envolve, diretamente, a confrontação da lei atacada com a Constituição, não havendo que se falar nessas hipóteses em ofensa reflexa à Lei Maior. Precedentes. 4. A competência para legislar sobre condições para o exercício de profissões é privativa da União (CF, art. 22, XIV). Ainda que a Lei Federal nº 3.857/1960 tenha sido declarada materialmente inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal, em recurso extraordinário com repercussão geral (RE 795467 RG, Rel. Min. Teori Zavascki, j. 05.06.2014), não se negou a competência federal para tratar do tema. Não cabe à lei estadual regular as condições para o exercício da profissão de músico, mesmo que a pretexto de garantir a livre atuação dos artistas. 5. Procedência do pedido.” (ADI 3870, Rel. Min. Roberto Barroso, Plenário, julg. 27/9/2019)

“Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 8.107, de 27 de outubro de 1992, e Decretos nº 37.420 e nº 37.421, todos do Estado de São Paulo. Regulamentação da atividade de despachante perante os órgãos da Administração Pública estadual. Competência legislativa privativa da União (art. 22, I e XVI, da CF/88). Ratificação da cautelar. Ação julgada procedente. 1. A Lei estadual nº 8.107/92, a pretexto de prescrever regras de caráter administrativo acerca da atuação dos despachantes

ADI 5484 / AL

junto aos órgãos públicos estaduais, acabou por regulamentar essa atividade, uma vez que estabeleceu os próprios requisitos para seu exercício. Violação da competência legislativa da União, a quem compete privativamente editar leis sobre direito do trabalho e sobre condições para o exercício de profissões. Precedentes. A norma de que trata o art. 5º, XIII, da Carta Magna, que assegura ser livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer, deve ter caráter nacional, não se admitindo que haja diferenças entre os entes federados quanto aos requisitos ou condições para o exercício de atividade profissional. 2. O Estado de São Paulo, conforme se verifica nos arts. 7º e 8º da lei impugnada, impôs limites excessivos ao exercício da profissão de despachante no âmbito do Estado, submetendo esses profissionais liberais a regime jurídico assemelhado ao de função delegada da administração pública, afrontando materialmente o disposto no art. 5º, inciso XIII, da Carta Magna. 3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.” (ADI 4.387, Rel. Min. Dias Toffoli, Plenário, DJe de 10/10/2014).

“INCONSTITUCIONALIDADE. Ação direta. Lei nº 2.769/2001, do Distrito Federal. Competência Legislativa. Direito do trabalho. Profissão de motoboy. Regulamentação. Inadmissibilidade. Regras sobre direito do trabalho, condições do exercício de profissão e trânsito. Competências exclusivas da União. Ofensa aos arts. 22, incs. I e XVI, e 23, inc. XII, da CF. Ação julgada procedente. Precedentes. É inconstitucional a lei distrital ou estadual que disponha sobre condições do exercício ou criação de profissão, sobretudo quando esta diga à segurança de trânsito.” (ADI 3.610, Rel. Min. Cezar Peluso, Plenário, DJ de 22/9/2011)

“1. Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Lei Distrital nº 3.136/2003, que disciplina a atividade de transporte de bagagens nos terminais rodoviários do Distrito Federal. 3. Alegação de usurpação de competência legislativa privativa da União para legislar sobre direito do trabalho (CF, art. 22, I) e/ou sobre condições para o exercício de

ADI 5484 / AL

profissões (CF, art. 22, XVI). 4. Com relação à alegação de violação ao art. 22, I, da CF, na linha da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, é o caso de declarar a inconstitucionalidade formal da Lei Distrital nº 3.136/2003, em razão da incompetência legislativa das unidades da federação para legislar sobre direito do trabalho. Precedentes citados: ADI nº 601/RJ, Rel. Min. Ilmar Galvão, Pleno, unânime, DJ 20.9.2002; ADI nº 953/DF, Rel. Min. Ellen Gracie, Pleno, unânime, DJ 2.5.2003; ADI-MC nº 2.487/SC, Rel. Min. Moreira Alves, Pleno, unânime, DJ 1.8.2003; ADI nº 3.069/DF, Rel. Min. Ellen Gracie, Pleno, unânime, DJ 16.12.2005. 5. Quanto à violação ao art. 22, XVI, da CF, na linha dos precedentes do STF, verifica-se a inconstitucionalidade formal dos arts. 2º e 8º do diploma impugnado por versarem sobre condições para o exercício da profissão. Precedente citado: ADI-MC nº 2.752/DF, Rel. Min. Joaquim Barbosa, Pleno, maioria, DJ 23.4.2004. 6. Ainda que superado o reconhecimento de ambas as inconstitucionalidades formais indicadas, com relação ao art. 1º da Lei Distrital, verifica-se violação ao art. 8º, VI, da CF, por afrontar a liberdade de associação sindical, uma vez que a norma objeto desta impugnação sujeita o exercício da profissão de carregador e transportador de bagagens à prévia filiação ao sindicato da categoria. 7. Ação direta julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da legislação impugnada.” (ADI 3.587, Rel. Min. Gilmar Mendes, Plenário, DJ de 22/2/2008 - grifei)

MODULAÇÃO DOS EFEITOS DA DECISÃO

Nada obstante a inconstitucionalidade das normas referidas, a segurança jurídica impõe a **modulação dos efeitos** da decisão quando a nulidade puder resultar em prejuízos maiores para as partes ou a jurisdição. Evita-se, assim, que a aplicação fria da regra da nulidade retroativa propicie o surgimento de panorama igualmente inconstitucional.

ADI 5484 / AL

Tal medida, consubstanciada no comando do artigo 27 da Lei federal 9.868/1999, mostra-se apropriada ao presente caso, porquanto o dispositivo legal objurgado vigeu por longo período de tempo, possibilitando ao Estado-membro a realização de concursos públicos para o provimento de vagas de professor de educação física na educação básica da rede pública estadual sem a exigência de inscrição ou registro dos profissionais no Conselho Regional de Educação Física

Nesse contexto, a anulação dos concursos públicos realizados tem potencial de causar prejuízo aos alunos da educação básica estadual, em razão da possível insuficiência de professores para ministrar a disciplina de educação física, de modo que, *in casu*, a aplicação fria da regra da nulidade retroativa implicaria desamparo ao direito constitucional à educação.

Portanto, tendo em vista razões de segurança jurídica, proponho a modulação dos efeitos da decisão, para que a declaração de inconstitucionalidade do parágrafo único do artigo 2º da Lei 7.675/2014 do Estado de Alagoas tenha eficácia *ex nunc*, de forma a convalidar os concursos públicos para o provimento de vagas de professor de educação física na educação básica da rede pública estadual realizados até a data do julgamento da presente ação. Tendo em vista a inexistência de direito adquirido a regime jurídico, devem os professores então se sujeitar ao disposto na legislação federal quanto ao registro no Conselho Regional de Educação Física.

Ex positis, diante das premissas e fundamentos expostos, **CONHEÇO** da ação direta de inconstitucionalidade e **JULGO PROCEDENTE** o pedido, para declarar a inconstitucionalidade da Lei 7.675/2014 do Estado de Alagoas, com eficácia *ex nunc* a partir da data do presente julgamento.

É como voto.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.484 ALAGOAS

RELATOR : MIN. LUIZ FUX
REQTE.(S) : GOVERNADOR DO ESTADO DE ALAGOAS
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE ALAGOAS
INTDO.(A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE ALAGOAS
PROC.(A/S)(ES) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
AM. CURIAE. : CONSELHO FEDERAL DE EDUCAÇÃO FÍSICA - CONFEF
ADV.(A/S) : CLAUDIO ARAUJO PINHO

V O T O

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR) – Divirjo parcialmente do Relator, apenas quanto à modulação dos efeitos da decisão.

Eis a denominada inconstitucionalidade útil. Praticamente aposta-se na morosidade da Justiça. Proclamado o conflito da norma com a Constituição Federal, mitiga-se esta sob o ângulo da higidez, como se não estivesse em vigor até então, e assenta-se, como termo inicial do surgimento de efeitos da constatação do conflito, a data da sessão de julgamento.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.484

PROCED. : ALAGOAS

RELATOR : MIN. LUIZ FUX

REQTE.(S) : GOVERNADOR DO ESTADO DE ALAGOAS

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE ALAGOAS

INTDO.(A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE ALAGOAS

PROC.(A/S)(ES) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

AM. CURIAE. : CONSELHO FEDERAL DE EDUCAÇÃO FÍSICA - CONFEF

ADV.(A/S) : CLAUDIO ARAUJO PINHO (MG1075A/)

Decisão: O Tribunal, por maioria, conheceu da ação direta e julgou procedente o pedido formulado para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 7.675/2014 do Estado de Alagoas, com eficácia *ex nunc* a partir da data do presente julgamento, nos termos do voto do Relator, vencido parcialmente o Ministro Marco Aurélio, apenas quanto à modulação dos efeitos da decisão. Não participou deste julgamento, por motivo de licença médica no início da sessão, o Ministro Celso de Mello (art. 2º, § 5º, da Res. 642/2019). Plenário, Sessão Virtual de 3.4.2020 a 14.4.2020.

Composição: Ministros Dias Toffoli (Presidente), Celso de Mello, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Luiz Fux, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin e Alexandre de Moraes.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário