



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

***EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO PRESIDENTE DO
SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL***

A PROCURADORA-GERAL DA REPÚBLICA, com fundamento nos artigos 102, §1º, e 103, VI, da Constituição Federal e nos dispositivos da Lei 9.882/99, vem propor ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL, com pedido de medida cautelar, contra os artigos 7º e 8º da Lei 6.533/1978 e os artigos 8º a 15; 16, I e §§1º e 2º; 17 e 18 do Decreto 82.385/1978, por violação aos incisos IV, IX e XIII do artigo 5º e ao artigo 215, todos da Constituição de 1988.

A handwritten signature in black ink, consisting of a stylized, cursive script.

2. A presente inicial segue acompanhada de representação de inconstitucionalidade encaminhada pelo Ministério Público do Trabalho no Distrito Federal e no Estado de Tocantins e de cópia do ato normativo impugnado (artigo 3º, parágrafo único, da Lei 9.882/1999).

OBJETO DA AÇÃO

3. Os dispositivos impugnados estão assim redigidos:

LEI 6.533/1978:

“Art. 7º Para registro do Artista ou do Técnico em Espetáculos de Diversões, é necessário a apresentação de:

I - diploma de curso superior de Diretor de Teatro, Coreógrafo, Professor de Arte Dramática, ou outros cursos semelhantes, reconhecidos na forma da Lei; ou

II - diploma ou certificado correspondentes às habilitações profissionais de 2º Grau de Ator, Contrarregra, Cenotécnico, Sonoplasta, ou outras semelhantes, reconhecidas na forma da Lei; ou

III - atestado de capacitação profissional fornecido pelo Sindicato representativo das categorias profissionais e, subsidiariamente, pela Federação respectiva.

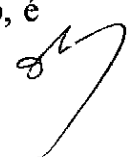
§1º A entidade sindical deverá conceder ou negar o atestado mencionado no item III, no prazo de 3 (três) dias úteis, podendo ser concedido o registro, ainda que provisório, se faltar manifestação da entidade sindical, nesse prazo.

§2º Da decisão da entidade sindical que negar a concessão do atestado mencionado no item III deste artigo, caberá recurso para o Ministério do Trabalho, até 30 (trinta) dias, a contar da ciência.

Art. 8º O registro de que trata o artigo anterior poderá ser concedido a título provisório, pelo prazo máximo de 1 (um) ano, com dispensa do atestado a que se refere o item III do mesmo artigo, mediante indicação conjunta dos Sindicatos de empregadores e de empregados.”

DECRETO 82.385/1978:

“Art. 8º Para registro do Artista ou do Técnico em Espetáculos de Diversões, no Ministério do Trabalho, é necessário a apresentação de:



I - diploma de curso superior de Diretor de Teatro, Coreógrafo, Professor de Arte Dramática, ou outros cursos semelhantes, reconhecidos na forma da lei; ou

II - diploma ou certificado correspondente às habilitações profissionais de 2º grau de Ator, Contrarregra, Cenotécnico, Sonoplasta, ou outros semelhantes, reconhecidos na forma da lei; ou

III - atestado de capacitação profissional fornecido pelo Sindicato representativo das categorias profissionais e subsidiariamente, pela federação respectiva.

Art. 9º O atestado mencionado no item III do artigo anterior deverá ser requerido pelo interessado, mediante preenchimento de formulário próprio, fornecido pela entidade sindical, e instruído com documentos ou indicações que comprovem sua capacitação profissional.

Art. 10. O sindicato representativo da categoria profissional constituirá Comissões, integradas por profissionais de reconhecidos méritos, às quais caberá emitir parecer sobre os pedidos de atestado de capacitação profissional.

Art. 11. Os Sindicatos e Federações de empregados, objetivando adotar critérios uniformes para o fornecimento do atestado de capacitação profissional, poderão estabelecer acordos ou convênios entre entidade sindicais, bem como Associações de Artistas e Técnico em Espetáculos de Diversões.

Art. 12. As entidade sindicais encarregadas de fornecimento do atestado de capacitação profissional, deverão elaborar instruções contendo requisitos, tais como documentos e provas de aferição de capacidade profissional, necessárias para obtenção, pelos interessados, do referido atestado.

Parágrafo único. As entidades sindicais enviarão cópia das instruções mencionadas neste artigo, ao Ministério do Trabalho.

Art. 13. A entidade sindical deverá decidir sobre o pedido de atestado de capacitação profissional no prazo de 3 (três) dias úteis, a contar da data em que se completar a apresentação da documentação necessária ou a diligência exigida pela mesma entidade.

Art. 14. Da decisão da entidade sindical que negar fornecimento do atestado de capacitação profissional, caberá recurso ao Ministério do Trabalho, no prazo de 30 (trinta) dias a contar da ciência.



Parágrafo único. Para apreciação do recurso o Ministério do Trabalho solicitará, à entidade sindical, informações sobre as razões da negativa de concessão do atestado.

Art. 15. Poderá ser concedido registro provisório, caso a entidade sindical não se manifeste sobre o atestado de capacitação profissional no prazo mencionado no artigo 13.

Art. 16. (...)

I - diploma, certificado ou atestado mencionado nos itens I, II e III do artigo 8º;

(...)

§1º Caso a entidade sindical não forneça o atestado de capacitação profissional no prazo mencionado no artigo 13, o interessado poderá instruir seu pedido de registro com o protocolo de apresentação do requerimento ao Sindicato.

§2º Na hipótese prevista no parágrafo anterior o Ministério do Trabalho concederá à entidade sindical prazo não superior a 3 (três) dias úteis para se manifestar sobre o fornecimento do atestado.

Art. 17. O Ministério do Trabalho efetuará registro provisório de Artista e de Técnico em Espetáculos de Diversões, com prazo de validade de 1 (um) ano, sem direito a renovação, com dispensa do atestado de que trata o item III do artigo 8º, mediante indicação conjunta dos sindicatos de empregados e empregadores.

Art. 18. Os critérios de indicação para o registro provisório de que trata o Artigo anterior serão estabelecidos por acordo entre os sindicatos e federações dos profissionais e empregadores interessados.”

4. A Lei 6.533/1978 dispõe sobre a regulamentação das profissões de Artista e de Técnico em Espetáculos de Diversões, estabelecendo, entre outras medidas, a necessidade de diploma ou de certificado de capacitação para registro profissional do Artista ou do Técnico em Espetáculos de Diversões.

5. Nessa parte, os dispositivos legais são flagrantemente incompatíveis com a liberdade de expressão da atividade artística (art. 5º, IX,



CF/88¹), com a liberdade profissional (art. 5º, XIII, CF/88²) e com o pleno exercício dos direitos culturais (art. 215, *caput*, CF/88³). Numa democracia constitucional, não cabe ao Estado policiar a arte, nem existe justificativa legítima que ampare a imposição de requisitos de capacitação para o desempenho da profissão relacionada à expressão cênica.

6. Os dispositivos constantes no Decreto 82.385/1978, por sua vez, são afetados pela inconstitucionalidade por arrastamento.

CABIMENTO DA ADPF

7. O controle abstrato de constitucionalidade de direito pré-constitucional pelo Supremo Tribunal Federal por meio da arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF) é expressamente previsto pela Lei 9.882/99⁴.

8. A jurisprudência dessa Corte é pacífica no sentido de que o requisito de admissibilidade contido no art. 4º, §1º, da Lei 9.882/1999⁵ deve ser compreendido no contexto do controle concentrado de constitucionalidade (ADPF 33, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJ 27/10/2006). Exige-se, assim, a inexistência de outro meio eficaz capaz de sanar a lesividade de forma ampla, geral e imediata.

¹ Art. 5º (...) IX - é livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença; (...)

² Art. 5º (...) XIII - é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer; (...)

³ Art. 215. O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais.

⁴ Art. 1º A arguição prevista no §1º do art. 102 da Constituição Federal será proposta perante o Supremo Tribunal Federal, e terá por objeto evitar ou reparar lesão a preceito fundamental, resultante de ato do Poder Público.

Parágrafo único. Caberá também arguição de descumprimento de preceito fundamental:

I - quando for relevante o fundamento da controvérsia constitucional sobre lei ou ato normativo federal, estadual ou municipal, incluídos os anteriores à Constituição; (...)

⁵ Art. 4º (...) §1º Não será admitida arguição de descumprimento de preceito fundamental quando houver qualquer outro meio eficaz de sanar a lesividade.

9. Gilmar Ferreira Mendes, em obra doutrinária, sintetiza a questão nos seguintes termos:

“Assim, tendo em vista o caráter acentuadamente objetivo da arguição de descumprimento, o juízo de subsidiariedade há de ter em vista, especialmente, os demais processos objetivos já consolidados no sistema constitucional.

Nesse caso, cabível a ação direta de inconstitucionalidade ou de constitucionalidade, não será admissível a arguição de descumprimento. Em sentido contrário, não sendo admitida a utilização de ações diretas de constitucionalidade ou de inconstitucionalidade – isto é, não se verificando a existência de meio apto para solver a controvérsia constitucional de forma ampla, geral e imediata – há de se entender possível a utilização da arguição de descumprimento de preceito fundamental.”⁶

10. Verifica-se, portanto, o cabimento da presente arguição, uma vez que, por tratar-se de direito pré-constitucional, seu objeto não pode ser examinado em ação direta de inconstitucionalidade ou ação declaratória de constitucionalidade.

11. Está atendido também o requisito de admissibilidade quanto ao parâmetro de controle.

12. Essa Corte tem adotado um conceito extensivo de preceito fundamental, que abrange as normas básicas contidas no texto constitucional. Isso porque “é o estudo da ordem constitucional no seu contexto normativo e nas suas relações de interdependência que permite identificar as disposições essenciais para a preservação dos princípios basilares dos preceitos fundamentais em um determinado sistema”⁷.

⁶ MENDES, Gilmar Ferreira. *Curso de Direito Constitucional*. 1ª ed. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 1099.

⁷ MENDES, Gilmar Ferreira. *Arguição de Descumprimento de preceito fundamental*. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p.151.

13. A lesão a preceitos fundamentais remonta à violação: da liberdade de expressão⁸, no viés da expressão artística; da liberdade profissional⁹ e do pleno exercício dos direitos culturais, enquanto garantia de desenvolvimento e formação cidadã.

14. Assim como a comunicação social, a cultura também merece tratamento em capítulo constitucional próprio, que se conforma como verdadeiro bloco normativo vinculado à plena realização da dignidade da pessoa humana (ADPF 130, Rel. Min. Ayres Britto, DJ de 6/11/2009). Estão englobadas no âmbito dessa proteção qualificada também as garantias instrumentais para o exercício dos direitos culturais.

FUNDAMENTAÇÃO

15. A liberdade de expressão é um dos mais importantes direitos fundamentais do sistema constitucional brasileiro. Ela representa um pressuposto para o funcionamento da democracia, possibilitando o livre intercâmbio de ideias e o controle social do exercício do poder. Trata-se de direito essencial ao livre desenvolvimento da personalidade humana, uma vez que, como ser social, o homem sente a necessidade de se comunicar, de exprimir seus pensamentos e sentimentos e de tomar contato com os seus semelhantes.

16. Segundo Charles Taylor, “o fato de agora atribuírmos grande importância aos poderes expressivos significa que nossas noções contemporâneas do que é o respeito à integridade das pessoas incluem a proteção à sua liberdade expressiva de exprimir e desenvolver suas próprias opi-

⁸ Já reconhecida como preceito fundamental no julgamento da ADPF 130, Rel. Min. Ayres Britto, DJ de 6/11/2009, e do HC 82.424, Rel. p/ o Acórdão Min. Mauricio Corrêa, Tribunal Pleno, DJ de 19/3/2004.

⁹ Também reconhecida como preceito fundamental no julgamento da ADPF 130, Rel. Min. Ayres Britto, DJ de 6/11/2009.

niões, definir suas próprias convicções de vida, criar seus próprios planos de vida”¹⁰.

17. O constituinte brasileiro chegou a ser redundante ao garantir a liberdade de manifestação artística em múltiplos dispositivos (art. 5º, IV e IX; e 215, CF), rejeitando peremptoriamente toda forma de censura. Essa insistência não foi gratuita. Por um lado, ela é uma resposta a um passado de desrespeito, em que a censura campeava e pessoas eram perseguidas por suas ideias. Por outro, ela revela o destaque que tal direito passa a ter em nossa ordem constitucional.

18. Em conhecido precedente¹¹, o STF assentou que o conteúdo e a qualidade das manifestações artísticas refogem ao controle do Estado, na medida em que “a sociedade moderna dispõe de mecanismos próprios e adequados a esse tipo de situação, como a própria crítica”.

19. O Tribunal Constitucional Alemão já se manifestou no sentido da impossibilidade de um “estreitamento crítico do conceito de arte”¹², já que a expressão artística envolve, no mais, concepções subjetivas que não cabem numa pré-determinação estatal.

20. Não é dizer, por óbvio, que a liberdade de manifestação artística constitui direito absoluto¹³. Como explicam Bodo Pieroth e Ber-

¹⁰ TAYLOR, Charles. *As Fontes do Self – A construção da identidade moderna*, São Paulo: Loyola, 1997, p. 41.

¹¹ “Habeas corpus. Ato obsceno (art. 233 do Código Penal). 2. Simulação de masturbação e exibição das nádegas, após o término de peça teatral, em reação a vaias do público. 3. Discussão sobre a caracterização da ofensa ao pudor público. Não se pode olvidar o contexto em se verificou o ato incriminado. O exame objetivo do caso concreto demonstra que a discussão está integralmente inserida no contexto da liberdade de expressão, ainda que inadequada e deseducada. 4. A sociedade moderna dispõe de mecanismos próprios e adequados, como a própria crítica, para esse tipo de situação, dispensando-se o enquadramento penal. 5. (...)” (HC 83.996, Relator p/ o Acórdão Min. Gilmar Mendes, Segunda Turma, DJ de 26/08/2005).

¹² Caso do “Trem Anacrônico” – *BverfGE* 67,213.

¹³ “Tornou-se pacífico que os direitos fundamentais podem sofrer limitações, quando enfrentam outros valores de ordem constitucional, inclusive outros direitos fundamentais”. GONET BRANCO, Paulo Gustavo; e MENDES, Gilmar Ferreira. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 163.

nhard Schlink, o âmbito de proteção da liberdade de manifestação artística somente abrange condutas habitualmente permitidas, sendo vedados atos que, a título de “arte”, lesem arbitrariamente direitos de terceiros. Dizem os autores:

“(...) a garantia da liberdade artística concentra-se em proteger também uma conduta habitualmente permitida quando cria e apresenta arte. Da mesma maneira que liberdade de profissão não protege de modo nenhum uma conduta habitualmente proibida quando é exercida profissionalmente, mas se refere à concentração de atuações habitualmente permitidas para o exercício da profissão (...), assim também a liberdade artística se refere ao exercício especificamente artístico de conduta permitida. Isto não representa de modo algum autorização supérflua complementar do que de resto já é permitido. Protege a inconveniência e a provocação específicas que podem estar contidas na arte, com a diversidade da sua mensagem. Efetivamente, em conjugação com o conceito aberto de arte, a liberdade artística significa, no sentido assinalado, que se deve tomar por base da apreciação jurídica, entre várias interpretações possíveis de uma obra de arte, aquela em que a obra de arte não lesa direitos alheios. Se nesta interpretação a obra de arte for permitida, então a criação e a apresentação da obra de arte são condutas permitidas”.¹⁴

21. Nesse contexto, medidas restritivas do governo à liberdade de manifestação artística só são constitucionalmente permissíveis quando se relacionem com a proteção do direito de terceiros. Não seria razoável amparar, por exemplo, a pretensão de um músico de tocar o seu instrumento em volume ensurdecedor, durante a madrugada, em zona residencial, prejudicando o direito ao repouso dos seus vizinhos.

22. Percebe-se, sem dificuldade, que a norma impugnada fere a liberdade de expressão artística, porque ingressa num particular irrazoável e desproporcional. Isto é, criando requisitos para o próprio desempenho da

¹⁴ PIEROTH, Bodo e SCHLINK, Bernhard. *Direitos fundamentais*. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 296.

atividade artística. Sob o pretexto de resguardar direitos e interesses gerais da sociedade, a regulamentação da profissão acabou por retirar da arte aquilo que lhe é peculiar: sua liberdade.

23. Assim, a simples ideia de um órgão público capaz de controlar e estabelecer qualificação mínima para artistas é incompatível com a liberdade de expressão artística.

24. As restrições impostas pela Lei 6.533/1978 também violam a liberdade profissional (art. 5º, XIII, CF/88).

25. A escolha e o exercício da profissão, de acordo com a vocação e a vontade de cada um, representam uma garantia contra a intromissão indevida dos poderes públicos num campo que deve ser reservado à autonomia existencial do indivíduo:

“Na busca por autenticidade, temos a procura por características específicas e particulares a cada um de nós, referindo-se precisamente a nossa diferença específica e a relações e objetos que são particulares e não generalizáveis, na medida em que são hierarquizados em sua importância por nossos afetos e sentimentos”¹⁵

26. Para além das escolhas individuais, é importante entender, também, a função das instituições na conformação de uma sociedade¹⁶, sendo importante para o desenvolvimento da arte e de artistas a liberdade de expressão.

27. Afinal, não se trata de uma profissão que lida com riscos e perigos à coletividade, de modo que seu exercício pressuponha o domínio de certos conhecimentos técnicos e científicos específicos – como é o caso

¹⁵ SOUZA, Jessé. *Democracia e personalismo para Roberto DaMatta*. In: SOUZA, Jessé. *A invisibilidade da desigualdade brasileira*. Belo Horizonte: Editora UFMG, p. 183.

¹⁶ “O primeiro ponto a ser esclarecido é quais instituições são essas cujas práticas e estímulos constituem aquilo que designamos como indivíduos modernos. Afinal, é a sociedade, com suas instituições específicas, que cria os indivíduos como eles são, e não o contrário.” SOUZA, Jessé. *Ralé brasileira: Quem é e como vive*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009, p. 105.

da Medicina, da Engenharia e da Advocacia, nas quais eventuais erros podem ser desastrosos. A arte pressupõe um livre-fazer que a diferencia dos demais ofícios.

28. É certo que a Constituição Federal, em seu art. 5º, XIII, autorizou o legislador a estabelecer qualificações profissionais para o exercício de determinadas atividades. Tal poder, no entanto, foi rigidamente circunscrito, conforme explica Celso Ribeiro Bastos:

“Para que uma determinada atividade exija qualificações profissionais para o seu desempenho, duas condições são necessárias: uma, consistente no fato de a atividade em pauta implicar conhecimentos técnicos e científicos avançados. É lógico que toda profissão implica algum grau de conhecimento. Mas muitas delas, muito provavelmente a maioria, contentam-se com um aprendizado mediante algo parecido com um estágio profissional. A iniciação destas profissões pode-se dar pela assunção de atividades junto às pessoas que as exercem, as quais, de maneira informal, vão transmitindo os novos conhecimentos. Outras contudo demandam conhecimento anterior de caráter formal em instituições reconhecidas. As dimensões extremamente agigantadas dos conhecimentos aprofundados para o exercício de certos ofícios, assim como o embasamento teórico que eles pressupõem, obrigam na verdade a este aprendizado formal. Outro requisito a ser atendido para regulamentação é que a profissão a ser regulamentada possa trazer um sério dano social. É óbvio que determinadas atividades ligadas à medicina, à engenharia, nas suas diversas modalidades, ao direito, poderão ser geradoras de grandes malefícios, quer quanto aos danos materiais, quer quanto à liberdade e quer ainda quanto à saúde do ente humano. Nestes casos, a exigência de cumprimentos de cursos específicos se impõe como uma garantia oferecida à sociedade. Em outros casos, a própria pessoa interessada pode perfeitamente acautelar-se contra o profissional desqualificado, obtendo informações sobre o mesmo. É certo que a evolução tecnológica recente torna cada vez mais complexas certas profissões. Alguma sorte de curso faz-se quase sempre necessária. Nestes casos

no entanto, em que inexistem grandes riscos para a sociedade, é preferível manter-se a atividade livre em nome precisamente do direito à livre opção profissional. O excesso de regulamentação nega este direito”¹⁷ (destacou-se)

29. O Supremo Tribunal Federal adotou esses mesmos critérios no julgamento do RE 511.961 (Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJ de 13/11/2009), ao afastar a exigência de diploma de nível superior para o exercício da profissão de jornalista. Transcreve-se trecho do voto do Relator:

“Como parece ficar claro a partir das abordagens citadas, a doutrina constitucional entende que as qualificações profissionais de que trata o art. 5º, inciso XIII, da Constituição, somente podem ser exigidas, pela lei, daquelas profissões que, de alguma maneira, podem trazer perigo de dano à coletividade ou prejuízos diretos a direitos de terceiros, sem culpa das vítimas, tais como a medicina e demais profissões ligadas à área de saúde, a engenharia, a advocacia e a magistratura, entre outras várias. Nesse sentido, a profissão de jornalista, por não implicar riscos à saúde ou à vida dos cidadãos em geral, não poderia ser objeto de exigências quanto às condições de capacidade técnica para o seu exercício. Eventuais riscos ou danos efetivos a terceiros causados pelo profissional do jornalismo não seriam inerentes à atividade e, dessa forma, não seriam evitáveis pela exigência de um diploma de graduação. Dados técnicos necessários à elaboração da notícia (informação) deveriam ser buscados pelo jornalista em fontes qualificadas profissionalmente sobre o assunto.”

30. No caso em análise, o exercício da profissão de artista não traz de *per se* quaisquer riscos a terceiros, sendo injustificável a fixação de requisitos de acesso à profissão.

¹⁷ BASTOS, Celso Ribeiro e MARTINS, Ives Gandra da Silva. *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva, 1988-1989, vol. 2, pp. 77-78

31. Não há interesse legítimo que fundamente as restrições impostas nos artigos 7º a 8º da Lei 6.533/1978. Tampouco há riscos sociais inerentes à atividade que justifiquem a restrição à liberdade profissional. Logo, a exigência de qualificação mínima dos artistas já é, por si só, restrição à liberdade artística, por envolver um “estreitamento crítico do conceito de arte”.

32. Por fim, visto que os arts. 8º a 15; 16, I e §§ 1º e 2º; 17 e 18 do Decreto 82.385/1978 apenas regulamentam os arts. 7º e 8º da Lei 6.533/1978, também são incompatíveis com a Constituição de 1988.

PEDIDO CAUTELAR

33. Presentes os requisitos para a concessão da cautelar.

34. O *fumus boni iuris* está suficientemente caracterizado pelos argumentos deduzidos até aqui.

35. Já o *periculum in mora* decorre do fato de a manutenção da vigência do dispositivo impedir o livre exercício de um direito fundamental, o que, por si só, configura caso de urgência constitucional.

36. Outrossim, cria-se embaraço significativo para aqueles que queiram exercer a profissão de artista, mas que não tenham condições de arcar com os custos de uma formação profissionalizante ou superior.

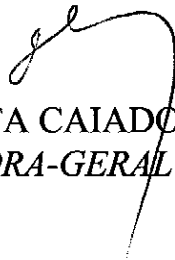
37. Por tais razões, requer-se, cautelarmente, seja suspensa a eficácia dos arts. 7º e 8º da Lei 6.533/1978 e dos arts. 8º a 15; 16, I e §§ 1º e 2º; 17 e 18 do Decreto 82.385/1978.



PEDIDO FINAL

38. A requerente pleiteia que, colhidas as informações necessárias, seja julgado procedente o pedido, a fim de se declarar a não recepção dos artigos 7º e 8º da Lei 6.533/1978 e dos artigos 8º a 15; 16, I e §§ 1º e 2º; 17 e 18 do Decreto 82.385/1978.

Brasília, de setembro de 2013.



HELENITA CAIADO DE ACIOLI
PROCURADORA-GERAL DA REPÚBLICA