



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria-Geral da República

Nº 3.493/2014-AsJConst/SAJ/PGR

Arguição de descumprimento de preceito fundamental 293/DF

Relatora: Ministra **Cármen Lúcia**
Requerente: Procurador-Geral da República
Requerido: Congresso Nacional

Arguição de descumprimento de preceito fundamental. Arts. 7º e 8º da Lei 6.533, de 24 de maio de 1978, e arts. 8º, 15, 16, I e §§ 1º e 2º, 17 e 18 do Decreto 82.385, de 5 de outubro de 1978. Exigência de diploma ou atestado sindical para registro de profissionais da área artística na antiga Delegacia Regional do Trabalho (atualmente Superintendência Regional do Trabalho e Emprego – SRTE) do hoje Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). A liberdade de expressão artística não deve, no regime da Constituição da República de 1988, sofrer limitações de natureza política, ideológica ou artística (arts. 5º, incs. IX, XIII, e 215, *caput*, da Constituição). Precedentes do Supremo Tribunal Federal. Parecer pelo conhecimento e procedência do pedido.

I. RELATÓRIO

Trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental, com pedido de medida cautelar, ajuizada pela Procuradoria-Geral da República contra os arts. 7º e 8º da Lei 6.533, de 24 de maio de 1978, e os arts. 8º, 15, 16, I e §§ 1º e 2º, 17 e 18 do Decreto 82.385, de 5 de outubro de 1978. Eis o teor dos dispositivos (*sic*):

Lei 6.533, de 24 de maio de 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, Contra-regra, 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 ([...]) 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 ([...]) 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 ([...]) 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, de 5 de outubro de 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 ([...]) 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 ([...]) 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. O registro de Artista e de Técnico em Espetáculos de Diversões será efetuado pela Delegacia Regional do Trabalho do Ministério do Trabalho, a requerimento do interessado, instruído com os seguintes documentos:

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 ([...]) 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 ([...]) 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.

Defende a ação a incompatibilidade desses dispositivos com a garantia constitucional da liberdade de expressão (art. 5º, IX, da Carta da República) e de profissão (art. 5º, XIII, da CR) e com a garantia do pleno exercício dos direitos culturais (art. 215, *caput*, da CR), por entender que em uma democracia constitucional não cabe ao Estado policiar a arte. Afirma que medidas restritivas à liberdade de manifestação artística só são constitucionalmente admitidas quando visem à proteção do direito de terceiros. Invoca o

julgado do Supremo Tribunal Federal no recurso extraordinário 511.961, que afastou a exigência de diploma de nível superior para exercício da profissão de jornalista.

Requer que o STF declare a não recepção dos arts. 7º e 8º da Lei 6.533/1978 e, por arrastamento, dos arts. 8º, 15, 16, inc. I e §§ 1º e 2º, 17 e 18 do Decreto 82.385/1978.

O relator, ao receber a ação, adotou o rito do artigo 10 da Lei 9.868, de 10 de novembro de 1999.

As informações do Senado Federal sustentam a constitucionalidade das normas, pois poderia o legislador estabelecer qualificações para determinadas categorias profissionais. Afirma que a inicial teria de comprovar danos concretos ou embaraços à categoria profissional decorrentes da aplicação da norma ou decisões judiciais conflitantes sobre a questão (doc. 13).

A Advocacia-Geral da União manifestou-se pela não concessão de medida liminar, pois a norma foi editada em 1978 e não haveria, desde então, notícia de questionamentos de sua validade. Quanto ao tema de fundo, afirma que a Lei 6.533/1978, “é fruto de estudos e debates ocorridos entre os interessados e sua aplicação deverá balizar-se pelos preceitos constitucionais relativos à matéria de que cuida”. Conclui: “[...] a lei não poderá ser tida como restritiva da manifestação artística ou do exercício da profissão, devendo sua aplicação ser conjugada com as normas constitucionais” (doc. 19).

Houve pedido de ingresso como *amicus curiae* do SINDICATO DOS ARTISTAS E TÉCNICOS EM ESPETÁCULOS DE DIVERSÕES DO ESTADO DE MINAS GERAIS (SATED).

É o relatório.

II. DISCUSSÃO

Conforme demonstra a petição inicial, as normas veiculadas nos arts. 7º e 8º da Lei 6.533, de 24 de maio de 1978, e nos arts. 8º, 15, 16, I e §§ 1º e 2º, 17 e 18 do Decreto 82.385, de 5 de outubro de 1978, não foram recepcionadas pela Constituição, por criarem restrições ao livre exercício da atividade artística e contrariarem os arts. 5º, IX e XIII, e 215, *caput*, da Constituição da República.

A norma do art. 5º, inciso XIII, da CR reveste-se de eficácia contida, pois prevê a possibilidade de lei regulamentadora restritiva, a qual pode estabelecer qualificações e requisitos necessários para exercício de determinadas profissões. A lei restritiva, todavia, deverá ater-se, em regra, a requisitos da capacidade, ou seja, qualificações de ordem técnica.

Já o preceito inserto no art. 5º, inciso IX, da CR consagra a liberdade de expressão, independentemente de censura ou licença. Não assume essa liberdade, todavia, caráter absoluto, haja vista que o exercício dela somente encontra guarida desde que não cause gravame a valores e direitos ainda mais relevantes, de conformidade com exame a ser feito em situações concretas, de acordo com o mecanismo da ponderação de direitos.

Segundo critérios racionais e proporcionais, poderá o legislador ordinário estabelecer requisitos para exercício de certa profissão e até mesmo para o da liberdade de expressão, desde que justificados em razão de relevante interesse público subjacente ou contraposto e desde que não esvazie por completo o núcleo essencial do direito ou garantia.

No caso da Lei 6.533/1978, não há lógica, necessidade nem interesse público na exigência de diploma de “diretor de teatro, coreógrafo, professor de Arte Dramática, ou outros cursos semelhantes” para registro na antiga Delegacia Regional do Trabalho (atualmente Superintendência Regional do Trabalho e Emprego – SRTE) do (hoje) Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) de “artista ou técnico de espetáculos”. A exigência dessa qualificação não se pauta em critérios de ordem técnica, tampouco tem por fundamento interesse público, porquanto tais atividades não têm potencial de pôr em risco a liberdade, o patrimônio ou outros bens jurídicos sensíveis dos indivíduos.

Em julgado sobre questão assemelhada, no qual se debatia sobre a possibilidade de exigir-se diploma de nível superior para exercício da profissão de jornalista, o Supremo Tribunal Federal entendeu:

[...]

A exigência de diploma de curso superior para a prática do jornalismo – o qual, em sua essência, é o desenvolvimento profissional das liberdades de expressão e de informação – não está autorizada pela ordem constitucional, pois constitui uma restrição, um impedimento, uma verdadeira supressão

do pleno, incondicionado e efetivo exercício da liberdade jornalística, expressamente proibido pelo art. 220, § 1º, da Constituição.¹

Ao decidir tema ainda mais próximo do destes autos, em julgado versando exigência de inscrição em conselho ou ordem profissional de músicos, essa Suprema Corte firmou entendimento de que a atividade de músico dispensa (e até repele) controle, pois deve prevalecer a liberdade artística e não há potencial de dano relevante (salvo ocasional agressão estética...) à comunidade nem às pessoas individualmente consideradas:

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.²

No voto condutor desse caso-líder, a relatora invocou feliz comentário de SAMPAIO DÓRIA a dispositivo equivalente da Constituição de 1946, o qual em tudo se aplica à situação destes autos:

A lei, para fixar as condições de capacidade técnica, terá de inspirar-se em critério de defesa social e não em puro arbí-

1 STF. Plenário. Recurso extraordinário 511.961/SP. Relator: Ministro GILMAR MENDES. 17/6/2009, unânime. *Diário da Justiça eletrônico*, 13 nov. 2009, p. 692; *Revista Trimestral de Jurisprudência*, vol. 213, p. 605.

2 STF. Plenário. RE 414.426/SC. Rel.: Min. ELLEN GRACIE. 1º/8/2011, un. *DJe* 10 out. 2011, p. 76. *Revista dos Tribunais*, v. 101, n. 917, 2012, p. 409-434.

trio. Nem todas as profissões exigem condições legais de exercício. Outras, ao contrário, o exigem. A defesa social decide. Profissões há que, mesmo exercidas por ineptos, jamais prejudicam diretamente direito de terceiro, como a de lavrador. Se carece de técnica [o profissional], só a si mesmo prejudica. Outras profissões há, porém, cujo exercício por quem não tenha capacidade técnica, como a de condutor de automóveis, piloto de navios ou aviões, prejudica diretamente direito alheio. Se mero carroceiro se arvora em médico operador, enganando o público, sua falta de assepsia matará o paciente. Se um pedreiro se mete a construir arranha-céus, sua ignorância em resistência de materiais pode preparar o desabamento do prédio e morte dos inquilinos. Daí, em defesa social, exigir a lei condições de capacidade técnica para o exercício de determinadas profissões cujo exercício possa prejudicar diretamente direitos alheios, sem culpa das vítimas (*Comentários à Constituição de 1946*, v. IV, p. 637).³

Como dito, tal ponderação aplica-se por inteiro à discussão deste processo. Nenhuma lesão potencial a interesse social relevante poderia advir de artista ou técnico em espetáculos de diversões que não possua determinada habilitação formal, nos termos que impõem as normas atacadas. Para profissionais dedicados à oferta de espetáculos ao deleite do público, o mau desempenho de seu ofício pode ferir determinados gostos e gerar apresentações medíocres ou desagradáveis, mas essas consequências negativas não têm relação alguma com o preenchimento dos requisitos impostos pelas normas hostilizadas. Quer isso dizer que um profissional que atenda aos ditames da lei poderá vir, exatamente do mesmo modo, a oferecer espetáculos sofríveis, ao passo que artistas e técnicos sem a habilitação legal podem produzir obras sublimes.

3 P. 4 do voto, fl. 79 dos autos.

A norma, portanto, impôs exigência desnecessária (e, por isso, desproporcional) para o atendimento do interesse público

Dessa maneira, a liberdade de expressão artística não poderá, segundo a vigente ordem constitucional, sofrer limitações de natureza política, ideológica ou artística.

Por fim, não procede a alegação do Senado Federal de que o requerente, ao valer-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental, precisa demonstrar ameaça iminente ou lesão a direito decorrente da aplicação da norma impugnada. Em casos como o destes autos, a vigência de preceito radicalmente contrário a direito fundamental, por si só, legitima o ajuizamento da ação.

Em suma, a Lei 6.533/1978 e, por arrastamento, o Decreto 82.385/1978 não foram recepcionados pelo ordenamento constitucional inaugurado em 1988.

III. CONCLUSÃO

Ante o exposto, a Procuradoria-Geral da República reporta-se às razões deduzidas na petição inicial para manifestar-se pelo conhecimento e procedência do pedido.

Brasília (DF), 7 de julho de 2014.

Rodrigo Janot Monteiro de Barros
Procurador-Geral da República