

28/10/2024

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.260 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : **MIN. DIAS TOFFOLI**
REQTE.(S) : DIRETORIO NACIONAL DO PARTIDO SOCIAL CRISTAO
ADV.(A/S) : ALESSANDRO MARTELLO PANNO
ADV.(A/S) : HELENA ALVES BRANDAO WITZEL
ADV.(A/S) : RODRIGO JORGE XAVIER DE SOUZA
INTDO.(A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA
PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S) : CONGRESSO NACIONAL
PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

EMENTA

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

1. A jurisprudência da Suprema Corte é pacífica quanto à prejudicialidade da ação direta de inconstitucionalidade, por perda superveniente de objeto, quando sobrevenha a revogação de parte do diploma questionado ou sua modificação sem que o autor não ofereça aditamento na forma e no tempo processual adequados.

2. No caso em tela, o objeto da ação direta de inconstitucionalidade está prejudicado no que tange aos arts. 2º, 4º e 5º da Lei nº 9.696, de 1988, visto que os dispositivos impugnados foram alterados substancialmente ou mesmo revogados pela Lei nº 14.386, de 2022, remanescendo como objeto da ação somente os arts. 1º e 3º do referido diploma, os quais preveem, respectivamente, a necessidade de registro dos profissionais de educação física nos conselhos profissionais e as atividades que podem ser

ADI 6260 / DF

desenvolvidas por eles.

3. As citadas normas não cuidam de aspectos relativos à estruturação ou às competências dos conselhos profissionais, os quais são considerados autarquias especiais, de modo que não incide sobre elas a necessidade de que o processo legislativo tenha sido deflagrado pelo chefe do Poder Executivo. Não há, portanto, o apontado vício de iniciativa em relação a elas.

4. Inexiste, tampouco, vício material de inconstitucionalidade quanto aos citados dispositivos, pois a imposição de condições legais para o exercício das profissões, embora limite a liberdade de iniciativa privada, não se presta para atender a interesses particulares de quaisquer grupos profissionais, tampouco equivale a uma reserva de mercado, mas preserva a sociedade contra danos provocados pelo mau exercício de atividades para as quais sejam indispensáveis conhecimentos técnicos ou científicos.

5. A natureza de normas desse jaez é de eficácia contida. Assim, consoante a jurisprudência da Corte, até que sobrevenha legislação regulamentando determinada profissão, esta pode ser desempenhada livremente.

6. Os arts. 1º e 3º da Lei nº 9.696/98 prescrevem apenas que o profissional de educação física precisa ser registrado em conselho profissional, por se tratar de profissão regulamentada, e que ele terá determinadas competências. É certo que tais medidas são proporcionais, necessárias e instrumentais à fiscalização da atividade regulamentada, tendo em vista a segurança e o bem-estar da população em geral.

7. Ação direta de inconstitucionalidade da qual se conhece em parte, quanto à qual, é julgada improcedente.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, na conformidade da ata do julgamento, por unanimidade de votos, em conhecer parcialmente da ação e, na parte da

ADI 6260 / DF

qual conheceu, julgar improcedente o pedido, nos termos do voto do Relator. Plenário, Sessão Virtual de 18.10.2024 a 25.10.2024.

Brasília, 28 de outubro de 2024.

Ministro Dias Toffoli

Relator

28/10/2024

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.260 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : **MIN. DIAS TOFFOLI**
REQTE.(S) : DIRETORIO NACIONAL DO PARTIDO SOCIAL CRISTAO
ADV.(A/S) : ALESSANDRO MARTELLO PANNO
ADV.(A/S) : HELENA ALVES BRANDAO WITZEL
ADV.(A/S) : RODRIGO JORGE XAVIER DE SOUZA
INTDO.(A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA
PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S) : CONGRESSO NACIONAL
PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (RELATOR):

Cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Diretório Nacional do Partido Social Cristão, com pedido de liminar, **em face** dos art. 4º e 5º da Lei nº 9.696, de 1º de setembro de 1998, com pedido de declaração parcial de inconstitucionalidade, sem redução de texto, mediante interpretação conforme à Constituição, dos art. 1º, 2º e 3º do aludido diploma legal, que dispõe sobre a regulamentação da profissão de educação física e cria o Conselho Federal de Educação Física e os conselhos regionais de educação física.

Eis o teor dos dispositivos questionados:

Lei nº 9.696/1998

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

Art. 2º Apenas serão inscritos nos quadros dos Conselhos Regionais de Educação Física os seguintes profissionais:

I - os possuidores de diploma obtido em curso de Educação Física, oficialmente autorizado ou reconhecido;

ADI 6260 / DF

II - os possuidores de diploma em Educação Física expedido por instituição de ensino superior estrangeira, revalidado na forma da legislação em vigor;

III - os que, até a data do início da vigência desta Lei, tenham comprovadamente exercido atividades próprias dos Profissionais de Educação Física, nos termos a serem estabelecidos pelo Conselho Federal de Educação Física.

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

Art. 4º São criados o Conselho Federal e os Conselhos Regionais de Educação Física.

Art. 5º Os primeiros membros efetivos e suplentes do Conselho Federal de Educação Física serão eleitos para um mandato tampão de dois anos, em reunião das associações representativas de Profissionais de Educação Física, criadas nos termos da Constituição Federal, com personalidade jurídica própria, e das instituições superiores de ensino de Educação Física, oficialmente autorizadas ou reconhecidas, que serão convocadas pela Federação Brasileira das Associações dos Profissionais de Educação Física - FBAPEF, no prazo de até noventa dias após a promulgação desta Lei.

Art. 6º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.”

O requerente aduz que os conselhos profissionais, na qualidade de entidades autárquicas, são regidos pela regra procedimental prevista no art. 61, § 1º, inciso II, alínea e, da Constituição Federal de 1988, enquanto os dispositivos da lei impugnada (arts. 4º e 5º) são oriundos do Projeto de Lei nº 330, de 1995, de autoria do então Deputado Eduardo Mascarenhas (PSDB/RJ), o qual é formalmente inconstitucional, por afrontar o princípio da reserva de iniciativa do chefe do Poder Executivo.

ADI 6260 / DF

Argumenta que o aludido diploma legal (arts. 4º e 5º) não contempla os parâmetros mínimos para o exercício do poder normativo concedido aos conselhos federal e estaduais de educação física, de modo que o grau de indeterminação legislativa consubstanciaria degradação dos princípios da legalidade administrativa, da segurança jurídica e da separação dos poderes.

Afirma que, em nome da capacidade de autorregulação decorrente do processo de descentralização da moderna administração pública, a Suprema Corte deve fixar interpretação segundo a qual é defeso aos conselhos profissionais de educação física editar normas capazes de afetar terceiros que não compõem a categoria profissional objeto da regulação, isto é, não devem estipular regras cujo teor extrapolem sua esfera de competência e acabem por interferir nos modelos de negócios de empresas, tais quais academias, clubes, ginásios, escolas e outros estabelecimentos, em que são praticadas atividades físicas ou esportivas em sentido amplo.

Alega, ainda, que os conselhos profissionais de educação física, de forma ilegítima, editam diversas resoluções com o escopo de tornar privativas aos profissionais de educação física atividades que envolvam o desporto em geral, ofendendo a garantia constitucional do livre desenvolvimento de atividades econômicas e da liberdade de ofícios e profissões (art. 5º, inciso XIII, da Carta Magna).

No pedido de natureza cautelar, o requerente afirmou que, uma vez cumpridos os requisitos do **fumus boni juris** e do **periculum in mora**, a norma impugnada causa ingerência sobre o modelo de negócios de terceiros, por atentar contra o livre exercício de atividades econômicas (arts. 1º, inciso IV, e art. 170, **caput**, da CF), por afrontar a ideia de especialização e descentralização administrativa (art. 37, inciso XXI, da CF) e por desrespeitar a noção de legalidade quanto a sua estreita relação com o princípio da liberdade econômica (parágrafo único do art. 170 da CF/88).

Em 19 de novembro de 2019, o Ministro **Luiz Fux**, então Relator da ação, determinou a juntada de procuração com outorga de poderes

ADI 6260 / DF

específicos para a impugnação das normas objeto da presente ação direta de inconstitucionalidade, sob pena de extinção do feito sem resolução do mérito (ADI nº 2.187, Rel. Min. **Octavio Galloti**, Tribunal Pleno, DJe de 24/5/00).

Em 21 de novembro de 2019, o requerente regularizou sua representação processual (e-doc. 19).

Em 28 de novembro de 2019, o requerente arguiu existência de conexão da presente ação direta com a matéria versada na ADI nº 3.428, de 2005, motivo pelo qual requereu o julgamento conjunto de ambas (e-doc. 21).

Em 10 de dezembro de 2019, adotou-se o rito abreviado do art. 12 da Lei nº 9.868/99, a fim de que a decisão seja tomada em caráter definitivo.

A **Mesa do Congresso Nacional** prestou informações nas quais asseverou, em suma, que eventual irregularidade na reserva de iniciativa da lei atacada foi convalidada pela sanção presidencial, de modo que a declaração de inconstitucionalidade formal traria insegurança jurídica e atentaria contra a separação de poderes, uma vez que a atividade legislativa assume caráter substancializador diante do conteúdo das normas constitucionais.

A **Câmara dos Deputados**, por seu turno, asseverou que o Projeto de Lei nº 330, de 1995, observou os estritos trâmites constitucionais e regimentais inerentes à espécie, “conforme se pode aferir da ficha de tramitação, cuja consulta pode ser realizada no Portal da Câmara dos Deputados” (e-doc. 33).

A **Presidência da República**, por sua vez, sustentou que o Conselho Federal de Educação Física e os conselhos regionais de educação física teriam sido instituídos com personalidade jurídica de direito privado, nos moldes da Lei nº 9.649/98, motivo pelo qual invoca como vetor hermenêutico a noção de “invalidade referencial” (e-doc. 34).

Em acréscimo, defendeu que a Suprema Corte teria conferido aos conselhos profissionais natureza autárquica, os quais, supostamente dotados de poder de polícia, estariam legitimados a regulamentar o exercício da profissão, ainda que afetando a esfera de terceiros.

ADI 6260 / DF

A **Advocacia-Geral da União** consignou que a norma alvejada não padece de vício de inconstitucionalidade, tendo em vista que a Lei nº 9.696/98 foi editada ao tempo em que se encontrava em vigor disposição da Lei nº 9.649/98, que atribuía aos conselhos de fiscalização profissional personalidade jurídica de direito privado.

Por outro lado, articula que os dispositivos questionados não interferem no princípio da livre iniciativa, porquanto as atividades ligadas aos profissionais da educação física pressupõem qualificações necessárias ao exercício da profissão. Eis a síntese de sua manifestação:

“Conselhos profissionais. Lei federal nº 9.696/1998, que dispõe sobre a regulamentação da Profissão de Educação Física e cria os respectivos Conselho Federal e Conselhos Regionais de Educação Física. Constitucionalidade formal. Os Conselhos Federal e Regionais de Educação Física foram criados sob a égide da Lei nº 9.649/1998, a qual atribuía a tais entidades personalidade jurídica de direito privado, independente do aparato administrativo, razão pela qual sua instituição não estava sujeita à reserva de iniciativa prevista no artigo 61, § 1º, inciso II, alínea ‘e’, da Lei Maior. Constitucionalidade material. Inexistência de delegação genérica de competências. O artigo 3º da Lei nº 9.696/1998, ao fixar as competências do Profissional de Educação Física, confere elementos para orientar as atividades normativa e fiscalizatória dos Conselhos Federal e Regionais de Educação Física. Possibilidade de fixação de limitações ao livre exercício profissional, nos termos do artigo 5º, inciso XIII, da Lei Maior. A regulamentação da profissão representa importante instrumento de proteção da sociedade, mediante a fiscalização e normatização daqueles que estejam exercendo a atividade de educação física, tendo-se em vista seu impacto imediato na saúde e integridade física da população. Manifestação pela improcedência dos pedidos formulados pelo requerente.”

Em seu parecer, a **Procuradoria-Geral da República** manifestou-se pela procedência parcial do pedido, por considerar que o diploma legal

ADI 6260 / DF

impugnado teria infringido a reserva de iniciativa do Poder Executivo, cuja prerrogativa é enumerada no texto constitucional, pontuando, ainda, que as limitações ao livre exercício das atividades de educação física são legítimas, em razão do potencial lesivo delas à saúde e à integridade física de terceiros.

Reproduzo a ementa do parecer ministerial:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI FEDERAL 9.696/1998. REGULAMENTAÇÃO DA PROFISSÃO DE EDUCAÇÃO FÍSICA. CRIAÇÃO DOS CONSELHOS FEDERAL E REGIONAIS DE EDUCAÇÃO FÍSICA. INICIATIVA PARLAMENTAR. NATUREZA AUTÁRQUICA DESSES CONSELHOS. INICIATIVA RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO (CF, ART. 61, § 1º, II, ‘E’). EXIGÊNCIA DE DIPLOMA E DE REGISTRO NO RESPECTIVO CONSELHO DE EDUCAÇÃO FÍSICA. LIMITAÇÃO AO EXERCÍCIO DE PROFISSÃO QUE NÃO VIOLA OS ARTIGOS. 1º, IV; 5º, XIII; E 170, CAPUT, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. 1. Conselhos de Fiscalização Profissional têm natureza jurídica de autarquia, cuja criação somente pode ocorrer por lei de iniciativa do Presidente da República (CF, art. 61, § 1º, II, ‘e’). Precedentes. 2. O Estado pode impor requisitos mínimos de capacidade e qualificação profissionais para o regular exercício de determinado trabalho, ofício ou profissão. 3. São válidas as limitações ao livre exercício das atividades dos profissionais de educação física impostas pela Lei 9.696/1998, para evitar danos à saúde e à integridade física de terceiros, não havendo que se falar em violação aos arts. 1º, IV; 5º. XIII, e 170, **caput**, da Constituição Federal. — Parecer pela procedência parcial do pedido para declarar inconstitucionais os arts. 4º e 5º da Lei 9.686/1998.”

É o relatório.

28/10/2024

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.260 DISTRITO FEDERAL

VOTO

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (RELATOR):

Conforme relatado, trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Diretório Nacional do Partido Social Cristão (PSC) **em face dos arts. 4º e 5º da Lei nº 9.696**, de 1º de setembro de 1998, com pedido de declaração parcial de inconstitucionalidade, sem redução de texto, mediante interpretação conforme à Constituição, dos **arts. 1º, 2º e 3º** do referido diploma legal, o qual dispõe sobre a regulamentação da profissão de educação física e cria o Conselho Federal de Educação Física e conselhos regionais de educação física.

Preliminares

I. Da legitimidade ativa do requerente e do caráter geral e abstrato das normas impugnadas

Inicialmente, anoto que, nos termos do art. 103, inciso VI, da Constituição Federal 1988, os partidos políticos são detentores de legitimidade para deflagrar o controle abstrato de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal, o que dispensa questionamentos quanto ao vínculo de pertinência temática do Partido Social Cristão (PSC).

II. Da perda parcial do objeto

Após a devida instrução processual, **sobreveio a promulgação da Lei nº 14.386, de 27 de junho de 2022**, que, entre outras alterações promovidas, procurou suprimir o vício de reserva de iniciativa que constituía o objeto central dos presentes autos, havendo, inclusive, **revogado expressamente o art. 5º** do diploma ora impugnado.

ADI 6260 / DF

Assim, consoante informações constantes do sítio eletrônico da Câmara dos Deputados,

“o objetivo do Projeto de Lei nº 2.486/2021 é a aprovação de lei, **de iniciativa do Poder Executivo**, que disponha sobre a criação do Conselho Federal e dos Conselhos Regionais de Educação Física, **para oferecer segurança jurídica à existência e ao funcionamento dos conselhos de educação física**, na sua função de fiscalização e orientação da atividade do Profissional de Educação Física”¹ (**grifos nossos**).

A jurisprudência desta Suprema Corte é pacífica quanto à **prejudicialidade da ação direta de inconstitucionalidade** por perda superveniente de objeto quando sobrevém a revogação da norma questionada, conforme entendimento fixado no julgamento da ADI nº 709/PR, nos termos da seguinte ementa:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. OBJETO DA AÇÃO. REVOGAÇÃO SUPERVENIENTE DA LEI ARGUIDA DE INCONSTITUCIONAL. PREJUDICIALIDADE DA AÇÃO. CONTROVERSIA. OBJETO DA AÇÃO DIRETA prevista no art. 102, I, a e 103 da Constituição Federal, e a declaração de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo em tese, logo o interesse de agir só existe se a lei estiver em vigor. **REVOGAÇÃO DA LEI ARGUIDA DE INCONSTITUCIONAL. Prejudicialidade da ação por perda do objeto. A revogação ulterior da lei questionada realiza, em si, a função jurídica constitucional reservada a ação direta de expungir do sistema jurídico a norma inquinada de inconstitucionalidade.** EFEITOS concretos da lei revogada, durante sua vigência. Matéria que, por não constituir objeto da ação direta, deve ser remetida as vias ordinárias. A declaração

1 Parecer de Plenário pelas Comissões de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP); Finanças e Tributação (CFT) e Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) ao Projeto de Lei nº 2.486, de 2021. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2314610>

ADI 6260 / DF

em tese de lei que não mais existe transformaria a ação direta, em instrumento processual de proteção de situações jurídicas pessoais e concretas. Ação direta que, tendo por objeto a Lei 9.048/89 do Estado do Paraná, revogada no curso da ação, se julga prejudicada (grifos nossos)” (ADI nº 709, Rel. Min. **Paulo Brossard**, Tribunal Pleno, DJe de 20/5/92).

No mesmo sentido, cito os seguintes julgados:

“Agravamento regimental na ação direta de inconstitucionalidade. Tributário. Contribuições anuais. Conselhos de fiscalização de profissões regulamentadas. Impugnação de normas constantes da Lei nº 11.000/04. Revogação tácita pela Lei nº 12.514/04. Ação direta prejudicada. 1. As normas impugnadas na presente ação direta, constantes da Lei nº 11.000/04, foram tacitamente revogadas pela Lei nº 12.514/11. 2. A jurisprudência da Corte é pacífica quanto à prejudicialidade da ação direta de inconstitucionalidade, por perda superveniente de objeto, quando sobrevém a revogação da norma questionada. 3. Agravamento regimental não provido” (ADI nº 3.408-AgR, de **minha relatoria**, Tribunal Pleno, DJe de 15/2/17).

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CRIAÇÃO DO FUNDO ROTATIVO DE EMERGÊNCIA DA AGRICULTURA FAMILIAR. ISENÇÃO DE PAGAMENTO CONCEDIDA AOS PRODUTORES RURAIS BENEFICIADOS PELO PROGRAMA EMERGENCIAL DE MANUTENÇÃO E APOIO A PEQUENOS PROPRIETÁRIOS RURAIS. LEI GAÚCHA N. 11.367/1999. 1. **Perda de objeto da presente ação e do interesse de agir do Autor quanto aos arts. 3º e 4º da Lei gaúcha n. 11.367/1999, pela revogação parcial da lei impugnada pela Lei gaúcha n. 11.774/2002**” (ADI nº 2.072, Rel. Min. **Cármem Lúcia**, Tribunal Pleno, DJe de 2/3/15).

No mesmo sentido: ADI nº 3.885, Rel. Min. **Gilmar Mendes**,

ADI 6260 / DF

Tribunal Pleno, DJe de 28/6/13 e ADI nº 1.378, de **minha relatoria**, Tribunal Pleno, DJe de 9/2/11.

Cabe mencionar, ainda, que, no julgamento da **ADI nº 3.428**, cujo objeto era similar ao proposto nestes autos, o Supremo Tribunal Federal declarou a **inconstitucionalidade formal, com eficácia ex nunc**, dos **arts. 4º e 5º da Lei Federal nº 9.696, de 1998**, tendo em vista que os dispositivos impugnados tinham sido supervenientemente regulamentados pela **Lei nº 14.386, de 2022**, nos termos da seguinte ementa:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGOS 4º E 5º DA LEI FEDERAL 9.696/1998. CRIAÇÃO DO CONSELHO FEDERAL E DOS CONSELHOS REGIONAIS DE EDUCAÇÃO FÍSICA E DISCIPLINA DA ELEIÇÃO DE SEUS MEMBROS EFETIVOS E SUPLENTE. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. OS CONSELHOS DE FISCALIZAÇÃO PROFISSIONAL POSSUEM NATUREZA JURÍDICA DE AUTARQUIA FEDERAL, DE FORMA QUE SOMENTE PODEM SER CRIADOS POR LEI DE INICIATIVA DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA (ARTIGO 61, § 1º, II, A, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL). MODULAÇÃO DOS EFEITOS TEMPORAIS DA NULIDADE (ARTIGO 27 DA LEI 9.868/1999). AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE CONHECIDA E JULGADO PROCEDENTE O PEDIDO. 1. Os conselhos de fiscalização profissional limitam e disciplinam a liberdade profissional, ao habilitar os profissionais ao desempenho de determinadas profissões, fiscalizar sua atuação e lhes aplicar sanções, o que ocorre tanto por meio de ato administrativo negocial, quanto normativo ou punitivo (artigos 5º, XIII, e 21, XXIV, da Constituição Federal). 2. O poder de polícia dos conselhos empresta aos mesmos a personalidade jurídica de direito público, em razão das limitações inerentes ao regime jurídico de direito

ADI 6260 / DF

público das entidades, entre as quais a legalidade estrita (ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. In: Teses Jurídicas dos Tribunais Superiores. DI PIETRO, Maria Sylvia e Irene P. Nohara (Coord). São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017. p. 950). **3. Os conselhos de fiscalização profissional, na jurisprudência da Corte, ostentam natureza jurídica de autarquia federal, máxime porque a Constituição determina que sejam criados por lei, com personalidade jurídica de direito público e autonomia administrativa e financeira; exerçam atividade tipicamente pública de fiscalização de exercício profissional; e prestem contas a entidades de controle externo. Precedentes: ADI 1.717, Rel. Min. Sydney Sanches, Plenário, DJ de 28/3/2003; MS 22.643, Rel. Min. Moreira Alves, Plenário, DJ de 4/12/1998; RE 988.524-AgR, Rel. Min. Celso de Mello, Segunda Turma, DJe de 25/4/2017; RE 696.501-AgR, Rel. Min. Luiz Fux, Primeira Turma, DJe de 19/12/2016; RE 784.302-AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, Segunda Turma, DJe de 25/9/2016; RE 539.220-AgR, Rel. Min. Roberto Barroso, Primeira Turma, DJe de 25/9/2014; RE 758.168-AgR, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Segunda Turma, DJe de 15/8/2014; e RE 735.703-ED, Rel. Min. Cármen Lúcia, Segunda Turma, DJe de 16/10/2013.** **4. As leis que disponham sobre criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração são de iniciativa privativa do Presidente da República, conforme dispõe o artigo 61, § 1º, II, a, da Constituição, regra que encontra fundamento direto na separação de poderes, que garante ao Executivo a prerrogativa de controlar a estrutura e o funcionamento básico da Administração, consoante o juízo de conveniência e oportunidade que informam os custos dessa organização.** **5. A sanção do projeto de lei não convalida o vício de**

ADI 6260 / DF

inconstitucionalidade resultante da usurpação do poder de iniciativa do Poder Executivo. Precedentes: ADI 2.867, Rel. Min. Celso de Mello, Plenário, DJ de 9/2/2007; e ADI 2.305, Rel. Min. Cezar Peluso, DJe de 5/8/2011. 6. **In casu**, os artigos 4º e 5º da Lei federal 9.696/1998, de origem parlamentar, que, respectivamente, criaram o Conselho Federal e os Conselhos Regionais de Educação Física e disciplinaram a forma de eleição dos membros efetivos e suplentes do Conselho Federal de Educação Física, padecem de inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa. 7. A segurança jurídica impõe a modulação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade das normas ora objurgadas, a fim de que a sanatória de um vício não propicie o surgimento de panorama igualmente inconstitucional. É que o livre exercício profissional, direito fundamental assegurado pelo artigo 5º, XIII, da Constituição, restaria desatendido, caso pudessem ser questionados os atos praticados pelo Conselho Federal de Educação Física – CONFEF e pelos Conselhos Regionais de Educação Física – CRFs, com base em normas que vigoram por mais de vinte anos, como inúmeras resoluções e notas técnicas, bem como as condutas então praticadas por todos os profissionais neles inscritos. 8. **Ação direta de inconstitucionalidade conhecida e julgado procedente o pedido, para declarar a inconstitucionalidade dos artigos 4º e 5º da Lei federal 9.696/1998, com eficácia ex nunc, tendo em vista que a matéria já foi supervenientemente regulamentada pela Lei nº 14.386/2022, cuja aprovação derivou de Projeto de Lei de iniciativa do Poder Executivo federal”** (ADI nº 3.428, Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, DJe de 24/4/23).

Em relação ao art. 2º da lei impugnada, alterado substancialmente

ADI 6260 / DF

pela novel legislação, destaco que o autor da inicial permaneceu inerte, **deixando de apresentar o devido pedido de aditamento**.

Para melhor ilustrar a situação em apreço, apresento quadro comparativo entre a redação original da Lei nº 9.696, de 1988, e a redação dada pela Lei nº 14.386, sancionada pelo Presidente da República:

Redação Anterior	Redação Posterior
<p>Art. 2º Apenas serão inscritos nos quadros dos Conselhos Regionais de Educação Física os seguintes profissionais:</p> <p>I - os possuidores de diploma obtido em curso de Educação Física, oficialmente autorizado ou reconhecido;</p> <p>II - os possuidores de diploma em Educação Física expedido por instituição de ensino superior estrangeira, revalidado na forma da legislação em vigor;</p> <p>III - os que, até a data do início da vigência desta Lei, tenham comprovadamente exercido atividades próprias dos Profissionais de Educação Física, nos termos a serem estabelecidos pelo Conselho Federal de Educação Física.</p>	<p>Art. 2º Apenas serão inscritos nos quadros dos Conselhos Regionais de Educação Física os seguintes profissionais:</p> <p>I - os possuidores de diploma obtido em curso superior de Educação Física oficialmente autorizado ou reconhecido pelo Ministério da Educação;</p> <p>II - os possuidores de diploma em Educação Física expedido por instituição de ensino superior estrangeira, revalidado na forma da legislação em vigor;</p> <p>III - os que tenham comprovadamente exercido atividades próprias dos Profissionais de Educação Física até a data de início da vigência desta Lei, nos termos estabelecidos pelo Conselho Federal de Educação Física (Confef);</p> <p>IV - os egressos de cursos superiores de Tecnologia conexos à Educação Física, oficiais ou reconhecidos pelo Ministério da</p>

ADI 6260 / DF

	Educação, cujos eixos tecnológicos sejam direcionados às áreas de conhecimento abrangidas por esta Lei, conforme regulamentado pelo Confef.
--	--

A jurisprudência desta Corte é remansosa quanto à **prejudicialidade da ação direta de inconstitucionalidade por perda superveniente de objeto quando sobrevém modificação da norma impugnada e o autor não oferece aditamento na forma e no tempo processual adequados.**

Nesse sentido, confirmam-se os seguintes julgados:

“DIREITO – ORGANICIDADE – PROCESSO OBJETIVO – PEDIDO – PREJUÍZO – DECLARAÇÃO – RELATOR – ATUAÇÃO – POSSIBILIDADE. Ante a organicidade do Direito, descabe confundir declaração de constitucionalidade ou inconstitucionalidade, no que se tem a reserva de Plenário, com a de perda de objeto de ação direta em virtude da alteração substancial de norma questionada, ato situado no campo das atribuições do Relator – artigo 21, inciso IX, do Regimento Interno do Supremo. PROCESSO OBJETIVO – NORMA IMPUGNADA – ALTERAÇÃO SUBSTANCIAL – ADITAMENTO – AUSÊNCIA – PERDA DE OBJETO. Ausente aditamento, a superveniente alteração substancial de norma impugnada implica o prejuízo de pedido formalizado em processo objetivo” (ADI nº 4.571-AgR, Rel. Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, DJe de 5/10/018 – grifos nossos).

“AGRAVO REGIMENTAL EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA PROVISÓRIA 2.208/2001 E LEI 12.852/2013 - ESTATUTO DA JUVENTUDE. MEIA-ENTRADA. REVOGAÇÃO DA MEDIDA PROVISÓRIA E ALTERAÇÃO SUBSTANTIVA DA LEI 12.852/2013 PELA LEI 12.933/2013. AUSÊNCIA DE ADITAMENTO.FALTA DE

ADI 6260 / DF

IMPUGNAÇÃO À TOTALIDADE DO COMPLEXO NORMATIVO. AUSÊNCIA DE INTERESSE DE AGIR. PRECEDENTES. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO. 1. **A revogação, ou substancial alteração, do complexo normativo impõe ao autor o ônus de apresentar eventual pedido de aditamento, caso considere subsistir a inconstitucionalidade na norma que promoveu a alteração ou revogação** (ADI 2.542, Rel. Min. LUIZ FUX, Pleno, DJe de 27/10/2017). 2. **A impugnação deficitária de complexo normativo unitário configura vício processual, comprometendo o interesse de agir e impedindo o conhecimento da ação.** Precedentes: ADI 4.227, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, DJe de 31/3/2016; ADI 2.422 AgR, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, DJe de 30/10/2014; ADI 2.174, Rel. Min. MAURÍCIO CORREA, Tribunal Pleno, DJ de 7/3/2003. 3. In casu, havido reforço e complementação substancial da matéria em exame pela Lei 12.933/2013, **o requerente manteve-se inerte, deixando de promover o aditamento do pedido, mesmo transcorrido considerável lapso de tempo desde a inovação legislativa.** 4. **Agravo regimental conhecido e desprovido”** (ADI nº 2.595/DF-AgR, Rel. Min. **Alexandre de Moraes**, Tribunal Pleno, DJe de 2/2/18 – grifos nossos).

“AGRAVO REGIMENTAL NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEIS 11.644/2000 E 15.327/2010 DO ESTADO DE SANTA CATARINA. INSTITUIÇÃO DE SISTEMA DE GESTÃO CENTRALIZADA DE DEPÓSITOS SOB AVISO À DISPOSIÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DE SANTA CATARINA. REVOGAÇÃO DA NORMA IMPUGNADA. LEI POSTERIOR QUE REGULA A MESMA MATÉRIA. PERDA DE OBJETO DA AÇÃO E CONECTÁRIA PREJUDICIALIDADE. PRECEDENTES. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO. 1. A revogação da norma impugnada faz com que o objeto da pretensão inicial não mais subsista, revelando a inviabilidade

ADI 6260 / DF

do exame de sua compatibilidade com a Carta Maior por meio do controle abstrato de constitucionalidade. 2. **A jurisprudência desta Suprema Corte é pacífica quanto à prejudicialidade da ação direta de inconstitucionalidade, por perda superveniente de objeto, quando sobrevém a revogação ou a alteração substancial da norma cuja constitucionalidade se questiona.** Precedentes: ADI 1.454/DF, Rel. Min. Ellen Gracie, Tribunal Pleno, DJ 3.8.2007; ADI 1.445-QO/DF, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJ 29.4.2005; ADI 519-QO/MT, Rel. Min. Moreira Alves, Tribunal Pleno, DJ 28.6.2002; ADI 2.515-MC/CE, Rel. Min. Carlos Velloso, Tribunal Pleno, DJ 1º.3.2002; ADI 2.290-QO/DF, Rel. Min. Moreira Alves, Tribunal Pleno, DJ 29.6.2001; ADI 1.859-QO/DF, Rel. Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, DJ 26.11.1999; ADI 2.001-MC/DF, Rel. Min. Moreira Alves, Tribunal Pleno, DJ 3.9.1999; ADI 520/MT, Rel. Min. Maurício Corrêa, Tribunal Pleno, DJ 6.6.1997; ADI 709/PR, Rel. Min. Paulo Brossard, Tribunal Pleno, DJ 24.6.1994 e ADI 2.118/AL, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJE nº 145, de 06/08/2010. 3. **A revogação da norma impugnada impõe ao autor o ônus de apresentar eventual pedido de aditamento, na forma e no tempo processual adequados, caso entenda subsistentes as mesmas inconstitucionalidades na norma revogadora.** 4. **In casu, no entanto, o requerente manteve-se inerte, cabendo ao relator o reconhecimento dos efeitos processuais decorrentes da revogação da norma originalmente impugnada, especialmente quando transcorrido considerável lapso de tempo desde a revogação, sem qualquer providência das partes.** 5. **Agravo regimental a que se nega provimento” (ADI nº 2.542-AgR, Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, DJe de 27/10/17 – grifos nossos).**

Por essas razões, reputo que resta **parcialmente prejudicada** a presente ação direta de inconstitucionalidade no que tange aos arts. 2º, 4º e 5º da Lei nº 9.696, de 1988, **subsistindo como objeto da presente ação tão somente os arts. 1º e 3º do diploma legal impugnado.**

ADI 6260 / DF**Mérito****I. Das autarquias e dos conselhos profissionais**

De maneira abreviada, saliento que denominamos de autarquia, majoritariamente, as pessoas jurídicas de direito público, meramente administrativas ou simplesmente autônomas, que, criadas por uma lei específica, com patrimônio e receita própria, objetivam a “realização de atividades, obras ou serviços descentralizados da entidade estatal que as deu origem” (MEIRELLES, Hely Lopes, **Direito Administrativo Brasileiro**. 41. ed. Editora Malheiros, 2015. p. 66-68).

Entretanto, permaneceu, por muito tempo, incógnita a exatidão da natureza jurídica dos órgãos da administração pública indireta, por deficiência da técnica legislativa empregada na redação do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, cabendo à “jurisprudência dos Tribunais e [à] doutrina especializada prescrevê-la adequadamente” (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 27. ed. Editora Malheiros, 2010. p. 160-161).

Nesse sentido, decidiu-se, no julgamento da ADI nº 1.717, Rel. Min. **Sydney Sanches**, julgada em 7 de novembro de 2002, que os conselhos de fiscalização profissional são autarquias, cuja atividade desenvolvida é pública, por envolver poder fiscalizatório sobre o exercício de atividades profissionais, conforme a seguinte ementa:

“DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DO ART. 58 E SEUS PARÁGRAFOS DA LEI FEDERAL Nº 9.649, DE 27.05.1998, QUE TRATAM DOS SERVIÇOS DE FISCALIZAÇÃO DE PROFISSÕES REGULAMENTADAS. 1. Estando prejudicada a Ação, quanto ao § 3º do art. 58 da Lei nº 9.649, de 27.05.1998, como já decidiu o Plenário, quando apreciou o pedido de medida cautelar, a Ação Direta é julgada procedente, quanto ao mais, declarando-se a

ADI 6260 / DF

inconstitucionalidade do ‘caput’ e dos § 1º, 2º, 4º, 5º, 6º, 7º e 8º do mesmo art. 58. **2. Isso porque a interpretação conjugada dos artigos 5º, XIII, 22, XVI, 21, XXIV, 70, parágrafo único, 149 e 175 da Constituição Federal, leva à conclusão, no sentido da indelegabilidade, a uma entidade privada, de atividade típica de Estado, que abrange até poder de polícia, de tributar e de punir, no que concerne ao exercício de atividades profissionais regulamentadas, como ocorre com os dispositivos impugnados. 3. Decisão unânime”** (grifos nossos).

Esse entendimento, no julgamento da ADC nº 36, Rel. Min. **Cármem Lúcia**, julgada em 8 de setembro de 2020, evoluiu para a conclusão de que os conselhos de fiscalização profissional são entidades autárquicas **especiais**, sendo-lhes asseguradas maior liberdade administrativa e maior independência financeira no desempenho de suas atribuições.

Por oportuno, reproduzo a ementa desse julgado:

“CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. ORGANIZAÇÃO DO ESTADO. REGIME JURÍDICO ADMINISTRATIVO. NATUREZA SUI GENERIS DOS CONSELHOS DE FISCALIZAÇÃO PROFISSIONAL. POSSIBILIDADE DE CONTRATAÇÃO DE FUNCIONÁRIOS PELO REGIME DA CONSOLIDAÇÃO DAS LEIS DO TRABALHO. CONSTITUCIONALIDADE.

1. Os Conselhos Profissionais, enquanto autarquias corporativas criadas por lei com outorga para o exercício de atividade típica do Estado, tem maior grau de autonomia administrativa e financeira, constituindo espécie sui generis de pessoa jurídica de direito público não estatal, a qual não se aplica a obrigatoriedade do regime jurídico único preconizado pelo artigo 39 do texto constitucional.

2. Trata-se de natureza peculiar que justifica o afastamento de algumas das regras ordinárias impostas às pessoas jurídicas de direito público. Precedentes: RE 938.837 (Rel. Min. EDSON FACHIN, redator p/acórdão Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 19/4/2017, DJe de 25/9/2017; e ADI 3.026 (Rel.

ADI 6260 / DF

Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, DJ de 29/9/2006.

3. Constitucionalidade da legislação que permite a contratação no âmbito dos Conselhos Profissionais sob o regime celetista. ADC 36 julgada procedente, para declarar a constitucionalidade do art. 58, § 3º, da Lei 9.649/1998. ADI 5367 e ADPF 367 julgadas improcedentes” (grifos nossos).

Desse modo, uma vez considerados autarquias especiais, os conselhos profissionais ficaram sujeitos ao comando normativo do art. 61, § 1º, inciso II, alínea a, da Carta Magna, segundo o qual é **reserva de iniciativa exclusiva do presidente da República** a criação de leis que disponham sobre cargos, funções e ou empregos públicos na administração pública direta e autárquica (indireta).

Feita esta breve digressão aos precedentes histórico-constitucionais da Corte, passo à análise do caso.

II. Inexistência de inconstitucionalidade formal quanto aos arts. 1º e 3º da Lei nº 9.696/98

Consoante já ventilado, uma vez que houve alteração substancial superveniente do art. 2º da citada lei, sem o correspondente aditamento, e que os art. 4º e 5º foram declarados inconstitucionais nesta Corte, **remanescem como objeto da ação tão somente os arts. 1º e 3º do diploma ora em análise.**

Referidos dispositivos dispõem, respectivamente, o seguinte:

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

(...)

Art. 3º Compete ao Profissional de Educação Física coordenar, planejar, programar, supervisionar, dinamizar, dirigir, organizar, avaliar e executar trabalhos, programas, planos e projetos, bem como prestar serviços de auditoria,

ADI 6260 / DF

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.”

Desta feita, verifica-se da leitura dos dispositivos remanescentes que eles não fazem alusão à organização, à estrutura ou às competências dos conselhos profissionais de educação física, mas apenas estabelecem os contornos da própria atividade do educador físico.

De fato, o art. 1º tão somente exige que o profissional denominado educador físico esteja regularmente inscrito no conselho de fiscalização profissional correspondente. O art. 3º, por seu turno, limita-se a delinear quais seriam as atividades que podem ser desenvolvidas por esses profissionais.

Sendo assim, e considerando que essas normas não cuidam de aspectos relativos à estruturação dos conselhos profissionais, considerados autarquias especiais, conforme explicitado no tópico anterior, não incide sobre elas a necessidade de que o processo legislativo haja sido deflagrado pelo chefe do Poder Executivo.

Isso porque a regulamentação das profissões é matéria que não se sujeita à reserva de iniciativa, a qual, por sua vez, deve ter suas hipóteses de aplicação interpretadas restritivamente, consoante o entendimento da Corte sobre a matéria.

Assim, é forçoso concluir pela inexistência de vício formal em relação aos citados dispositivos.

III. Da inexistência de vício material nos arts. 1º e 3º da Lei nº 9.696/98

Considerando a perda parcial do objeto da presente ação, verifica-se que toda a celeuma relativa à extensão do poder normativo conferido aos conselhos pela lei em questão deixou de existir, haja vista que os artigos remanescentes nada dispõem a esse respeito.

A controvérsia constitucional limita-se, portanto, **na parte desta ação**

ADI 6260 / DF

direta de inconstitucionalidade da qual se conhece, em verificar a legitimidade dos arts. 1º e 3º à luz do princípio do livre desenvolvimento de atividades econômicas (consagrado nos art. 1º, inciso IV; art. 5º, inciso XIII; e art. 170, **caput**, da Carta Magna).

Registro novamente os dispositivos questionados:

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

(...)

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

Suscita a requerente, portanto, que

“não se afigura justificável uma leitura conjunta dos arts. 1º, 2º e 3º da Lei nº 9.696/1998 – tal como levada a cabo pelos CREFs – que enseje a criação de verdadeiras barreiras de entrada ao exercício de atividades físicas ou que envolvam o desporto, sem qualquer conexão com as hipóteses reduzidas de exposição da coletividade a perigo”.

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

ADI 6260 / DF

decorrem diretamente do interesse público.

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

Do contrário, ela se prestaria para a reserva injustificada de mercado, conforme mostra a jurisprudência desta Corte:

“DIREITO CONSTITUCIONAL. EXERCÍCIO PROFISSIONAL E LIBERDADE DE EXPRESSÃO. EXIGÊNCIA DE INSCRIÇÃO EM CONSELHO PROFISSIONAL. EXCEPCIONALIDADE. ARTS. 5º, IX e XIII, DA CONSTITUIÇÃO. Nem todos os ofícios ou profissões podem ser condicionadas ao cumprimento de condições legais para o seu exercício. A regra é a liberdade. Apenas quando houver potencial lesivo na atividade é que pode ser exigida inscrição em conselho de fiscalização profissional. A atividade de músico prescinde de controle. Constitui, ademais, manifestação artística protegida pela garantia da liberdade de expressão” (RE nº 414.426, Rel. Min. Ellen Gracie, Tribunal Pleno, DJe de 10/10/11 – grifos nossos).

“JORNALISMO. EXIGÊNCIA DE DIPLOMA DE CURSO SUPERIOR, REGISTRADO PELO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, PARA O EXERCÍCIO DA PROFISSÃO DE JORNALISTA. LIBERDADES DE PROFISSÃO, DE EXPRESSÃO E DE INFORMAÇÃO. CONSTITUIÇÃO DE 1988 (ART. 5º, IX E XIII, E ART. 220, CAPUT E § 1º). NÃO RECEPÇÃO DO ART. 4º, INCISO V, DO DECRETO-LEI Nº 972, DE 1969. 1. RECURSOS EXTRAORDINÁRIOS. ART. 102, III, ‘A’, DA CONSTITUIÇÃO. REQUISITOS PROCESSUAIS INTRÍNSECOS E EXTRÍNSECOS DE ADMISSIBILIDADE. Os recursos extraordinários foram tempestivamente interpostos e a matéria constitucional que deles é objeto foi amplamente debatida nas instâncias inferiores. Recebidos nesta Corte antes

ADI 6260 / DF

do marco temporal de 3 de maio de 2007 (AI-QO nº 664.567/RS, Rel. Min. Sepúlveda Pertence), os recursos extraordinários não se submetem ao regime da repercussão geral. 2. **LEGITIMIDADE ATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO PARA PROPOSITURA DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA.** O Supremo Tribunal Federal possui sólida jurisprudência sobre o cabimento da ação civil pública para proteção de interesses difusos e coletivos e a respectiva legitimação do Ministério Público para utilizá-la, nos termos dos arts. 127, caput, e 129, III, da Constituição Federal. No caso, a ação civil pública foi proposta pelo Ministério Público com o objetivo de proteger não apenas os interesses individuais homogêneos dos profissionais do jornalismo que atuam sem diploma, mas também os direitos fundamentais de toda a sociedade (interesses difusos) à plena liberdade de expressão e de informação. 3. **CABIMENTO DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA.** A não-recepção do Decreto-Lei nº 972/1969 pela Constituição de 1988 constitui a causa de pedir da ação civil pública e não o seu pedido principal, o que está plenamente de acordo com a jurisprudência desta Corte. A controvérsia constitucional, portanto, constitui apenas questão prejudicial indispensável à solução do litígio, e não seu pedido único e principal. Admissibilidade da utilização da ação civil pública como instrumento de fiscalização incidental de constitucionalidade. Precedentes do STF. 4. **ÂMBITO DE PROTEÇÃO DA LIBERDADE DE EXERCÍCIO PROFISSIONAL (ART. 5º, INCISO XIII, DA CONSTITUIÇÃO). IDENTIFICAÇÃO DAS RESTRIÇÕES E CONFORMAÇÕES LEGAIS CONSTITUCIONALMENTE PERMITIDAS. RESERVA LEGAL QUALIFICADA. PROPORCIONALIDADE.** A Constituição de 1988, ao assegurar a liberdade profissional (art. 5º, XIII), segue um modelo de reserva legal qualificada presente nas Constituições anteriores, as quais prescreviam à lei a definição das 'condições de capacidade' como condicionantes para o exercício profissional. No âmbito do modelo de reserva legal qualificada presente na formulação

ADI 6260 / DF

do art. 5º, XIII, da Constituição de 1988, para uma imanente questão constitucional quanto à razoabilidade e proporcionalidade das leis restritivas, especificamente, das leis que disciplinam as qualificações profissionais como condicionantes do livre exercício das profissões. **Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal: Representação n.º 930, Redator p/ o acórdão Ministro Rodrigues Alckmin, DJ, 2-9-1977. A reserva legal estabelecida pelo art. 5º, XIII, não confere ao legislador o poder de restringir o exercício da liberdade profissional a ponto de atingir o seu próprio núcleo essencial.**

5. JORNALISMO E LIBERDADES DE EXPRESSÃO E DE INFORMAÇÃO. INTEPRETAÇÃO DO ART. 5º, INCISO XIII, EM CONJUNTO COM OS PRECEITOS DO ART. 5º, INCISOS IV, IX, XIV, E DO ART. 220 DA CONSTITUIÇÃO. O jornalismo é uma profissão diferenciada por sua estreita vinculação ao pleno exercício das liberdades de expressão e de informação. O jornalismo é a própria manifestação e difusão do pensamento e da informação de forma contínua, profissional e remunerada. Os jornalistas são aquelas pessoas que se dedicam profissionalmente ao exercício pleno da liberdade de expressão. O jornalismo e a liberdade de expressão, portanto, são atividades que estão imbricadas por sua própria natureza e não podem ser pensadas e tratadas de forma separada. Isso implica, logicamente, que a interpretação do art. 5º, inciso XIII, da Constituição, na hipótese da profissão de jornalista, se faça, impreterivelmente, em conjunto com os preceitos do art. 5º, incisos IV, IX, XIV, e do art. 220 da Constituição, que asseguram as liberdades de expressão, de informação e de comunicação em geral.

6. DIPLOMA DE CURSO SUPERIOR COMO EXIGÊNCIA PARA O EXERCÍCIO DA PROFISSÃO DE JORNALISTA. RESTRIÇÃO INCONSTITUCIONAL ÀS LIBERDADES DE EXPRESSÃO E DE INFORMAÇÃO. As liberdades de expressão e de informação e, especificamente, a liberdade de imprensa, somente podem ser restringidas pela lei em hipóteses excepcionais, sempre em razão da proteção de outros valores e interesses constitucionais igualmente

ADI 6260 / DF

relevantes, como os direitos à honra, à imagem, à privacidade e à personalidade em geral. Precedente do STF: ADPF n° 130, Rel. Min. Carlos Britto. A ordem constitucional apenas admite a definição legal das qualificações profissionais na hipótese em que sejam elas estabelecidas para proteger, efetivar e reforçar o exercício profissional das liberdades de expressão e de informação por parte dos jornalistas. Fora desse quadro, há patente inconstitucionalidade da lei. 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. 7. PROFISSÃO DE JORNALISTA. ACESSO E EXERCÍCIO. CONTROLE ESTATAL VEDADO PELA ORDEM CONSTITUCIONAL. PROIBIÇÃO CONSTITUCIONAL QUANTO À CRIAÇÃO DE ORDENS OU CONSELHOS DE FISCALIZAÇÃO PROFISSIONAL. No campo da profissão de jornalista, não há espaço para a regulação estatal quanto às qualificações profissionais. O art. 5º, incisos IV, IX, XIV, e o art. 220, não autorizam o controle, por parte do Estado, quanto ao acesso e exercício da profissão de jornalista. Qualquer tipo de controle desse tipo, que interfira na liberdade profissional no momento do próprio acesso à atividade jornalística, configura, ao fim e ao cabo, controle prévio que, em verdade, caracteriza censura prévia das liberdades de expressão e de informação, expressamente vedada pelo art. 5º, inciso IX, da Constituição. A impossibilidade do estabelecimento de controles estatais sobre a profissão jornalística leva à conclusão de que não pode o Estado criar uma ordem ou um conselho profissional (autarquia) para a fiscalização desse tipo de profissão. O exercício do poder de polícia do Estado é vedado nesse campo em que imperam as liberdades de expressão e de informação. Jurisprudência do STF: Representação n.º 930, Redator p/ o

ADI 6260 / DF

acórdão Ministro Rodrigues Alckmin, DJ, 2-9-1977. 8. JURISPRUDÊNCIA DA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. POSIÇÃO DA ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS - OEA. A Corte Interamericana de Direitos Humanos proferiu decisão no dia 13 de novembro de 1985, declarando que a obrigatoriedade do diploma universitário e da inscrição em ordem profissional para o exercício da profissão de jornalista viola o art. 13 da Convenção Americana de Direitos Humanos, que protege a liberdade de expressão em sentido amplo (caso 'La colegiación obligatoria de periodistas' - Opinião Consultiva OC-5/85, de 13 de novembro de 1985). Também a Organização dos Estados Americanos - OEA, por meio da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, entende que a exigência de diploma universitário em jornalismo, como condição obrigatória para o exercício dessa profissão, viola o direito à liberdade de expressão (Informe Anual da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, de 25 de fevereiro de 2009). RECURSOS EXTRAORDINÁRIOS CONHECIDOS E PROVIDOS" (RE nº 511.961, Rel. Min. **Gilmar Mendes**, Tribunal Pleno, DJe de 13/11/09 – grifos nossos).

"CONSTITUCIONAL. LEI FEDERAL 3.857/1960. INSTITUI A ORDEM DOS MÚSICOS DO BRASIL CONFERINDO PODER DE POLÍCIA SOBRE A PROFISSÃO DE MÚSICO. LIBERDADES DE PROFISSÃO E MANIFESTAÇÃO ARTÍSTICA (ARTS. 5º, IX E XIII, DA CF). INCOMPATIBILIDADE. IMPOSSIBILIDADE DE INTERVENÇÃO ESTATAL NESSE TIPO DE ATIVIDADE. 1. O art. 5º, XIII, parte final, da CF admite a limitação do exercício dos trabalhos, ofícios ou profissões, desde que materialmente compatível com os demais preceitos do texto constitucional, em especial o valor social do trabalho (arts. 1º, IV; 6º, caput e inciso XXXII; 170, caput e inciso VIII; 186, III, 191 e 193 da CF) e a liberdade de manifestação artística (art. 5º, IX, da CF). 2. As limitações ao livre exercício das profissões serão legítimas apenas quando o inadequado exercício de determinada

ADI 6260 / DF

atividade possa vir a causar danos a terceiros e desde que obedçam a critérios de adequação e razoabilidade, o que não ocorre em relação ao exercício da profissão de músico, ausente qualquer interesse público na sua restrição. 3. A existência de um conselho profissional com competências para selecionar, disciplinar e fiscalizar o exercício da profissão de músico (art. 1º), para proceder a registros profissionais obrigatórios, para expedir carteiras profissionais obrigatórias (arts. 16 e 17) e para exercer poder de polícia, aplicando penalidades pelo exercício ilegal da profissão (arts. 18, 19, 54 e 55), afronta as garantias da liberdade de profissão e de expressão artística. 4. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental julgada procedente” (ADPF nº 183, Rel. Min. **Alexandre de Moraes**, Tribunal Pleno, DJe de 18/11/19 – grifos nossos).

Com efeito, durante o julgamento da ADI nº 5.235, Rel. Min. **Rosa Weber**, julgada em 14 de agosto de 2021, ficou evidente que a liberdade de exercício profissional traduz hipótese de norma fundamental de **eficácia contida**, ou seja, um direito sujeito a usufruto imediato, sem mediação legislativa, **desde que não sobrevenha lei ordinária limitando seu âmbito de aplicação e, conseqüentemente, disciplinando a atuação profissional.**

A propósito, colaciono o seguinte julgado:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ESTATUTO DA OAB (LEI Nº 8.906/94). INCOMPATIBILIDADE PARA O EXERCÍCIO DA ADVOCACIA DECORRENTE DA OCUPAÇÃO DOS CARGOS DE ANALISTA, TÉCNICO OU AUXILIAR NO ÂMBITO DO MINISTÉRIO PÚBLICO E DO PODER JUDICIÁRIO DA UNIÃO. LEGÍTIMA RESTRIÇÃO À LIBERDADE DE EXERCÍCIO PROFISSIONAL (CF, ART. 5º, XIII). LIMITAÇÃO FUNDADA NA GARANTIA DE OBSERVÂNCIA DOS PRINCÍPIOS DA EFICIÊNCIA, DA MORALIDADE E DA ISONOMIA. PRECEDENTES. 1. **A intervenção dos Poderes Públicos na liberdade de exercício de atividade, ofício ou profissão deve sempre manter**

ADI 6260 / DF

correspondência com o objetivo de proteger a coletividade contra possíveis riscos indesejados decorrentes da própria prática profissional ou de conferir primazia à promoção de outros valores de relevo constitucional, como, no caso, a garantia da eficiência, da moralidade e da isonomia no âmbito da Administração Pública. 2. As incompatibilidades previstas no Estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil (Lei nº 8.906/94) restritivas do exercício da advocacia por analistas, técnicos e auxiliares do Poder Judiciário e do Ministério Público da União configuram restrições adequadas e razoáveis à liberdade de exercício profissional por traduzirem expressão de valores constitucionalmente protegidos. 3. Ação direta de inconstitucionalidade conhecida. Pedido julgado improcedente” (grifos nossos).

Na exordial, o requerente fez pedido de interpretação conforme à Constituição, com o fundamento de que

“o art. 1º da Lei nº 9.696/1998 imporia, em seu entender, a exigência de registro profissional para o exercício das atividades ligadas à educação física; o art. 2º, por sua vez, imporia, como regra geral, a posse de diploma obtido em curso de educação física como pré-requisito para a obtenção do malsinado registro profissional; e o art. 3º, por fim, descreveria um plexo amplíssimo de atividades genéricas supostamente privativas daqueles profissionais diplomados e registrados” (grifos nossos).

Todavia, compreendo que a referida técnica de decisão do Tribunal não deve ser vista como um simples vetor hermenêutico-interpretativo, mas como uma modalidade própria do controle abstrato de normas, “equiparável a declaração de inconstitucionalidade sem redução de texto” (MENDES, Gilmar F.; BRANCO, Paulo G. Série IDP - Linha Doutrina. **Curso de direito constitucional**. 16. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2021, p. 1535-1537).

ADI 6260 / DF

Nessa esteira, a atuação da Suprema Corte é ditada por determinadas premissas que impedem a adoção dessa prática exegética nos casos em que **não há uma multiplicidade de interpretações possíveis de serem analisadas**, de modo que: (i) a literalidade textual da norma impugnada e (ii) a ausência de campo semântico com elevado grau polissêmico servem de baliza para a adoção da interpretação conforme à Constituição, a fim de se preservar a chamada vontade do legislador.

Nesse sentido vão os precedentes a seguir:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ASSOCIAÇÃO DOS DELEGADOS DE POLÍCIA DO BRASIL (ADEPOL). LEGITIMIDADE DA PARTE. REGIMENTO INTERNO DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA, ART. 217, § 1º. LEI N. 8.038/1990, ART. 1º, § 1º. INCOMPATIBILIDADE COM OS ARTS. 5º, LIV E LVI, E 144, § 1º, I E IV, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. INTERPRETAÇÃO CONFORME. FUNDAMENTAÇÃO INEXISTENTE. MÚLTIPLAS INTERPRETAÇÕES. INOCORRÊNCIA. INICIAL. INÉPCIA. 1. **É cabível pedido de interpretação conforme à Constituição a preceito legal com mais de um sentido, de modo a se admitir, entre várias interpretações possíveis, uma a compatibilizá-lo com a Carta Magna.** 2. **Os dispositivos impugnados são unívocos e não contrariam a Constituição Federal.** 3. A requerente não se desincumbiu do ônus de demonstrar que o art. 214, § 1º, do Regimento Interno do Superior Tribunal de Justiça e o art. 1º, § 1º, da Lei n. 8.038/1990 dão margem a múltiplas interpretações, nem, tampouco, que as normas legais contêm mais de um sentido, o que torna inepta a inicial, por não preencher os requisitos de admissibilidade da ação direta de inconstitucionalidade. 4. Ação direta de inconstitucionalidade não conhecida" (ADI nº 3.904, Rel. Min. **Nunes Marques**, Tribunal Pleno, DJe de 3/3/22 – grifos nossos).

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO TRIBUTÁRIO.

ADI 6260 / DF

PEDIDO DE INTERPRETAÇÃO CONFORME A CONSTITUIÇÃO. CONTRIBUIÇÃO DE INTERVENÇÃO NO DOMÍNIO ECONÔMICO. CIDE-COMBUSTÍVEIS. ARTIGOS 1º, § 1º, I, II e III, DA LEI Nº 10.336/2001, E ARTIGOS 2º, 3º, PARÁGRAFO ÚNICO, 4º, I, II, III, IV, V E VI, E 6º DA LEI Nº 10.636/2002. DESTINAÇÃO DOS RECURSOS NOS TERMOS DO ART. 177, § 4º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. SENTIDO UNÍVOCO. INCABÍVEL A APLICAÇÃO DA TÉCNICA DA INTERPRETAÇÃO CONFORME A CONSTITUIÇÃO. IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO. 1. Nos moldes do art. 177 da Constituição da República, os recursos oriundos da arrecadação da contribuição de intervenção no domínio econômico CIDE-Combustíveis encontram-se vinculados às seguintes destinações: i) destinação econômica: pagamento de subsídios a preços ou transporte de álcool combustível, gás natural e seus derivados e derivados de petróleo; ii) destinação ambiental: financiamento de projetos ambientais relacionados com a indústria do petróleo e do gás; e iii) destinação ao seguimento do transporte: financiamento de programas de infra-estrutura de transportes. 2. O art. 1º, § 1º, I, II e III, da Lei nº 10.336/2001 inegavelmente reproduz o texto constitucional, enquanto reafirma as destinações econômica, ambiental e nos transportes dos recursos da CIDE, na forma da lei orçamentária. Não se visualiza, nos preceitos da Lei nº 10.636/2002, amplitude exegética indicativa de campo semântico com grau polissêmico quanto às finalidades e ao rol de ações, programas e objetivos fixados. 3. **Texto legal com sentido unívoco, sem abertura semântica que permita extrair exegese em desconformidade constitucional, não comporta a adoção da técnica de interpretação conforme a Constituição Precedentes.** 4. Ausente polissemia, é inviável interpretação adequada destinada a evitar antinomias e preservar as disposições quanto a sentido compatível com a Constituição. Improcedência. 5. Ação direta de inconstitucionalidade conhecida e pedido julgado improcedente” (ADI nº 3.970, Rel. Min. **Rosa Weber**, Tribunal Pleno, DJe de 24/5/22 – grifos nossos).

ADI 6260 / DF

“Direito Constitucional. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Decretos Estaduais. Medidas restritivas para enfrentamento da pandemia da COVID-19. Direito à vida e à saúde. 1. Ação direta (i) contra decretos estaduais que preveem medidas restritivas destinadas ao enfrentamento da pandemia de COVID-19, como isolamento e quarentena; e (ii) com pedido de interpretação conforme a Constituição do art. 3º da Lei federal nº. 13.979/2020, que autoriza a adoção de tais medidas restritivas pelas autoridades locais, desde que observada a divisão de competências. 2. O exaurimento da eficácia jurídica dos decretos impugnados acarreta a extinção da ação de controle concentrado por perda superveniente do interesse de agir. Precedentes. 3. Interpretação conforme a Constituição. Não há necessidade de recurso à técnica da interpretação conforme a Constituição (i) se o sentido mais evidente da norma for compatível com a ordem constitucional; ou (ii) se a norma não comportar mais de uma possibilidade interpretativa. 4. **O art. 3º, caput, I e II, da Lei nº 13.979/2020, que possibilita a adoção das medidas de isolamento e quarentena pelas autoridades locais competentes para o enfrentamento da pandemia da COVID-19, não autoriza mais de uma exegese. O seu sentido é unívoco, não sendo cabível, portanto, a interpretação conforme a Constituição.** 5. **Em matéria de proteção à vida, à saúde e ao meio ambiente, é legítima e exigível a observância dos princípios da prevenção e da precaução, como vem reiteradamente decidindo o Tribunal. Precedentes.** 6. Pedido julgado prejudicado em relação aos decretos estaduais e improcedente quanto ao art. 3º, caput, I e II, da Lei nº 13.979/2020” (ADI nº 6.855, Rel. Min. **Roberto Barroso**, Tribunal Pleno, DJe de 2/3/23 – grifos nossos).

In casu, não se vislumbra hipótese semântica segundo a qual os dispositivos legais ora questionados (arts. 1º e 3º da Lei nº 9.696) venham a divergir da Constituição Federal de 1988. Pelo contrário, em avença com a sólida jurisprudência desta Corte, a única interpretação possível no

ADI 6260 / DF

presente caso beneficia o ato normativo impugnado com a presunção de constitucionalidade – comum a todas as normas do ordenamento jurídico.

Com efeito, não consta das normas ora objeto de análise qualquer traço de limitação ou imposição de exclusividade que implique exclusão de outras categorias do desempenho das atividades nelas descritas. De fato, não há uma exclusão **a priori** de outras categorias, de modo que não há que se falar em reserva de mercado ou violação do princípio da livre iniciativa.

A regulamentação de toda profissão envolve o delineamento dos contornos mínimos das atividades que configuram e distinguem uma profissão de outra, o que não quer dizer que não possa haver interdisciplinariedade em relação a algumas delas.

O art. 3º do diploma **sub examine**, ao dispor 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 [não está dizendo que outros profissionais não podem fazê-lo]”.

O que as normas impugnadas prescrevem é que o profissional de educação física precisa ser registrado em um conselho profissional, tendo em vista a regulamentação da profissão, e que ele terá determinadas competências.

Ademais, a exigência de registro e a descrição das atividades que podem ser desempenhadas pelos profissionais da categoria são necessárias e instrumentais à fiscalização da atividade regulamentada.

Foi nesse mesmo sentido a manifestação da Advocacia-Geral da União (e-doc. 36). **Vide:**

ADI 6260 / DF

“Nesses termos, **constata-se que os critérios previstos pelas disposições atacadas são razoáveis e atendem ao princípio da proporcionalidade**, na medida em que buscam assegurar a saúde e a integridade física daqueles que praticam atividade física sob a supervisão de um profissional.

De fato, **a regulamentação da profissão em exame representa um importante instrumento de proteção da sociedade, mediante a fiscalização e normatização daqueles que estejam exercendo a atividade em questão, tendo-se em vista seu impacto imediato na saúde e integridade física da população**. Feitas essas considerações, **constata-se que os pedidos de interpretação conforme formulados pelo requerente não merecem prosperar**, haja vista que a lei hostilizada conferiu aos Profissionais de Educação Física, devidamente habilitados e registrados, o desempenho das atividades previstas no artigo 3º da Lei nº 9.696/1998, nos exatos termos do artigo 5º, inciso XIII, da Constituição” (grifos nossos).

Desse modo, também não vislumbro qualquer vício material nas normas indigitadas a reclamar interpretação conforme à Constituição.

Conclusão

Pelo exposto, reputo não haver nenhum vício de inconstitucionalidade nos arts. 1º e 3º da Lei nº 9.696/98.

Desse modo, conheço parcialmente da ação e, na parte da qual conheço, julgo **improcedente** o pedido.

É como voto.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.260

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. DIAS TOFFOLI

REQTE.(S) : DIRETORIO NACIONAL DO PARTIDO SOCIAL CRISTAO

ADV.(A/S) : ALESSANDRO MARTELLO PANNO (161421/RJ)

ADV.(A/S) : HELENA ALVES BRANDAO WITZEL (196822/RJ)

ADV.(A/S) : RODRIGO JORGE XAVIER DE SOUZA (149775/RJ)

INTDO.(A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA

PROC.(A/S) (ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

INTDO.(A/S) : CONGRESSO NACIONAL

PROC.(A/S) (ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, conheceu parcialmente da ação e, na parte da qual conheceu, julgou improcedente o pedido, nos termos do voto do Relator. Plenário, Sessão Virtual de 18.10.2024 a 25.10.2024.

Composição: Ministros Luís Roberto Barroso (Presidente), Gilmar Mendes, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux, Edson Fachin, Alexandre de Moraes, Nunes Marques, André Mendonça, Cristiano Zanin e Flávio Dino.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário