



MINISTÉRIO DA ECONOMIA
Secretaria Especial de Previdência e Trabalho
Secretaria de Trabalho

Nota SEI nº 288/2019/STRAB/SEPRT-ME

Projeto de Lei nº 2.022, de 2019.

Regulamenta o exercício da profissão de Despachante Documentalista e dá outras providências.

Processo SEI nº 10128.100460/2019-72

I – INTRODUÇÃO

1. Trata-se de manifestação quanto ao Projeto de Lei da Câmara nº 2.022, de 2019, de iniciativa do Deputado Federal Mauro Nazif.
2. A proposta visa regulamentar o exercício da profissão de Despachante Documentalista e dar outras providências. Em sua justificativa, o parlamentar informa que:

[...] o Despachante Documentalista, no desempenho de suas atribuições, exerce um papel fundamental no encaminhamento de documentos essenciais para o exercício da cidadania, além de facilitar as relações dos representantes do Estado e das instituições públicas com os cidadãos afetados por suas exigências legais. Desse bom relacionamento depende o andamento das demandas e, em última instância, a evolução dos indicadores econômicos e o estabelecimento de uma situação de bem estar social, em benefício de toda a sociedade.

[...] A propositura visa ainda a reconhecer o trabalho desenvolvido pelos despachantes documentalistas, assegurando-lhes responsabilidades e direitos e, principalmente, disciplinando a atividade de maneira uniforme para todo o território nacional, a exemplo do que ocorre com outras atividades já regulamentadas, com suas atribuições próprias, direitos e deveres profissionais. Importante destacar, ainda, os relevantes serviços prestados pela categoria à toda a comunidade. Os despachantes manipulam documentos públicos e particulares, sendo necessário um rigoroso controle do desempenho das suas funções. Além disso, há uma

vasta legislação a ser observada que abrange toda a sua área de atuação.

Por todas essas razões, consideramos imprescindível a regulamentação da profissão dos despachantes documentalistas. Assim, teremos profissionais devidamente inscritos no respectivo Conselho, regidos por um Código de Ética e de conduta próprio, com claros direitos e responsabilidades.

3. Instada a se manifestar, a Subsecretaria de Políticas Públicas e Relações de Trabalho – SPPRT fê-lo por meio da Nota Técnica SEI nº 19/2019/CGCIPE/SPPRT/STRAB/SEPRT-ME (SEI 2281462).

II – ANÁLISE

4. Em sua análise, a SPPRT ressalta que o texto do presente PL foi objeto de análise daquela Coordenação de Identificação e Registro Profissional, obtendo parecer contrário à regulamentação, quando de sua proposição no PL nº 292/2014.

5. Frisa, ainda, que a regulamentação de profissão é exceção à regra estabelecida pela Constituição Federal, art. 5º, XIII, que assegura a plena liberdade do exercício de atividade laborativa ou econômica, independente de autorização ou normatização do Poder Público. Com isso, a necessidade da regulamentação da profissão por Lei somente é relevante quando há o interesse público a proteger profissões cujo exercício esteja intimamente ligado à vida, à saúde, à educação e à segurança da sociedade, ou seja, apenas quando houver potencial lesivo na atividade.

6. Conquanto a SPPRT tenha realizado manifestação objetiva quanto a matéria, há que se acrescer fundamentos que conduzam à reflexão sobre a necessidade, oportunidade e conveniência da regulação da profissão, à luz do jusconstitucionalismo.

7. Ao longo das últimas décadas que antecederam a Constituição Federal de 1988, havia uma nítida tendência legislativa de regulamentação de profissões, criando restrições ao exercício laboral, estabelecendo competências privativas de certas categorias profissionais e mecanismos de controle do exercício profissional pelo Estado. A seguir, estão listadas leis que regulam o exercício de profissão, capazes de confirmar essa tendência regulatória:

- a. [Lei nº 12.591, de 18 de janeiro de 2012](#) - Reconhece a profissão de Turismólogo e disciplina o seu exercício.
- b. [Lei nº 12.592, de 18 de janeiro de 2012](#) - Dispõe sobre o exercício das atividades profissionais de Cabeleireiro, Barbeiro, Esteticista, Manicure, Pedicure, Depilador e Maquiador;
- c. [Lei nº 12.467, de 26 de agosto de 2011](#) - Dispõe sobre a regulamentação do exercício da profissão de Sommelier;
- d. [Lei nº 8.623, de 28 de janeiro de 1993](#) - Dispõe sobre a profissão de Guia de Turismo;
- e. [Lei nº 7.387, de 21 de outubro de 1985](#) - Dispõe sobre o exercício da profissão de Economista Doméstico;
- f. [Lei nº 6.664, de 26 de junho de 1979](#) - Disciplina a profissão de Geógrafo;
- g. [Lei nº 7.287, de 18 de dezembro de 1984](#) - Dispõe sobre a Regulamentação da Profissão de Museólogo;
- h. [Lei nº 6.888, de 10 de dezembro de 1980](#) - Dispõe sobre o exercício da profissão de Sociólogo;
- i. [Lei nº 6.615, de 16 de dezembro de 1978](#) - Dispõe sobre a regulamentação da profissão de Radialista;
- j. [Decreto-Lei nº 972, de 17 de outubro de 1969](#) - Dispõe sobre o exercício da profissão de jornalista;
- k. [Lei nº 6.546, de 4 de julho de 1978](#) - Dispõe sobre a regulamentação das profissões de Arquivista e de Técnico de Arquivo;

- l. [Lei nº 6.533, de 24 de maio de 1978](#) - Dispõe sobre a regulamentação das profissões de Artistas e de técnico em Espetáculos de Diversões;
- m. [Lei nº 6.242, de 23 de setembro de 1975](#) - Dispõe sobre o exercício da profissão de guardador e lavador autônomo de veículos automotores;
- n. [Lei nº 5.564, de 21 de dezembro de 1968](#) - Provê sobre o exercício da profissão de orientador educacional;
- o. [Lei nº 5.377, de 11 de dezembro de 1967](#) - Disciplina a Profissão de Relações Públicas;
- p. [Lei nº 4.739, de 15 de julho de 1965](#) - Dispõe sobre o exercício da profissão de estatístico;
- q. [Lei nº 4.769, de 9 de Setembro de 1965](#) - Dispõe sobre o exercício da profissão de Técnico de Administração;
- r. [Lei nº 4.680, de 18 de junho de 1965](#) - Dispõe sobre o exercício da profissão de Publicitário e de Agenciador de Propaganda;
- s. [Lei nº 1.411 de 13 de agosto de 1951](#) - Dispõe sobre a profissão de Economista;
- t. [Decreto nº 21.981, de 19 de outubro de 1932](#) - Regula a profissão de Leiloeiro ao território da República.

8. A atual Constituição estabelece que a regra é a liberdade de profissão, sendo admitidas razoável e excepcionalmente restrições ao livre exercício, quando estiverem presentes justificativas técnicas que demonstrem a inviabilidade da manutenção da liberdade do ofício. Dizendo de outro modo, a lei não deve estabelecer limites ao exercício de atividade profissional sem que esteja caracterizado dano concreto que possa advir à vida, à saúde, à segurança ou à ordem social pela ausência de regulação.

9. Isto porque assim dispõe a Lei Maior sobre o direito de liberdade do exercício de profissões:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:
XIII - **é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais** que a lei estabelecer;

10. Essa disposição constitucional em nada inova em relação a Constituições pretéritas, desde o Período Imperial. Já na Carta Política do Império do Brasil de 1824 a liberdade do exercício de profissão era cânone, nos seguintes termos:

Art. 179. A inviolabilidade dos Direitos Civis, e Politicos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Imperio, pela maneira seguinte.
XXIV. **Nenhum genero de trabalho, de cultura, industria, ou commercio póde ser prohibido, uma vez que não se oponha aos costumes publicos, á segurança, e saude dos Cidadãos.**

11. Essa tradição foi reafirmada nas sucessivas Constituições que regeram o país (CF/1891, art. 72, § 24; CF/1934, art. 113, n. 13; CF/1937, art. 122, n. 8; CF/1946, art. 141, § 14; CF/1967, art. 150, § 23; CF/1969, art. 153, § 23), até se chegar ao disposto no art. 5º, XIII, da CF/1988.

12. Essa regra também é adotada constitucionalmente em outros países, como em Portugal (*Artigo 47.º Liberdade de escolha de profissão e acesso à função pública 1. Todos têm o direito de escolher livremente a profissão ou o género de trabalho, **salvas as restrições legais impostas pelo interesse coletivo ou inerentes à sua própria capacidade.***); na Espanha (*Artículo 35. 1. Todos los españoles tienen el deber de trabajar y el derecho al trabajo, **a la libre elección de profesión u oficio, a la promoción a través del trabajo y a una remuneración suficiente para satisfacer sus necesidades y las de su familia, sin que en ningún caso pueda hacerse discriminación por razón de sexo. 2. La ley regulará un estatuto de los trabajadores.***) e no Chile (*16º La libertad de trabajo y su protección. [...] Ninguna clase de trabajo puede ser prohibida, salvo que se oponga a la moral, a la seguridad o a la salubridad públicas, o que lo exija el interés nacional y una ley lo declare así.*).

13. Esse direito de liberdade individual histórica e constitucionalmente assegurado leva-nos a defender que a regulação profissional, medida restritiva ao livre exercício de profissão, deve ocorrer sempre em consideração a parâmetros fundados em razões de interesse público, como aquelas que concernem à segurança, à proteção e à saúde das pessoas em geral. É nesse toar que a doutrina e jurisprudência pátrias são uníssonas.

14. Excerto do voto do Ministro Celso de Mello proferido nos Embargos de Declaração no Recurso Extraordinário nº 635.023 bem clarifica a possibilidade de restrição ao exercício profissional:

Tratando-se de norma revestida de eficácia contida (ou restringível), mostra-se constitucionalmente lícito, ao Estado, impor exigências, que, veiculando requisitos mínimos de capacidade e estabelecendo o atendimento de certas qualificações profissionais, condicionem o regular exercício de determinado trabalho, ofício ou profissão.

Essa competência constitucional, no entanto, não confere ao Estado poder absoluto para legislar sobre o exercício de qualquer atividade profissional, pois essa especial prerrogativa de ordem jurídico-institucional só se legitima quando o Poder Público, ao regulamentar o desempenho de certa atividade profissional, toma em consideração parâmetros fundados em razões de interesse público, como aquelas que concernem à segurança, à proteção e à saúde das pessoas em geral.

Vê-se, portanto, que **apenas razões de interesse público podem legitimar a regulação normativa, por parte do Estado, de qualquer ofício, trabalho ou profissão.**

Isso significa que, se é certo que o cidadão é livre para escolher qualquer profissão, não é menos exato que essa escolha individual, para concretizar-se, deve observar as condições de capacidade técnica e os requisitos de qualificação profissional ditados por exigências que objetivem atender e proteger o interesse geral da coletividade.

Torna-se evidente, pois, que **não é qualquer atividade profissional que poderá ser validamente submetida a restrições impostas pelo Estado, eis que profissões, empregos ou ofícios cujo exercício não faça instaurar situações impregnadas de potencialidade lesiva constituem atividades insuscetíveis de regulação normativa por parte do Poder Público, porque desnecessário, quanto a tais profissões, o atendimento de requisitos mínimos de caráter técnico-científico ou de determinadas condições de capacidade.**

Resulta claro que **a regulamentação, por lei, de atividades profissionais implica, sempre, o estabelecimento de restrições normativas que interferem no plano da liberdade de ofício ou de profissão.** É por tal motivo que a intervenção normativa do Estado na esfera da liberdade profissional somente se legitima quando presentes razões impostas pela necessidade social de preservação e proteção do interesse público, sob pena de essa atividade do Congresso Nacional configurar abuso do poder de legislar, que tem por consequência o reconhecimento da inconstitucionalidade do próprio diploma legislativo.

Vale rememorar, no ponto, no sentido que venho de expor, julgado do Supremo Tribunal Federal que reputou incompatível, com o texto da Constituição, a edição de diploma legislativo que restringia, de modo indevido, a liberdade constitucional de profissão: ‘(...) É inconstitucional a lei que atenta contra a liberdade consagrada na Constituição Federal, regulamentando e, conseqüentemente, restringindo o exercício de profissão que não pressupõe condições de capacidade’ (RTJ 89/367, Rel. p/ o acórdão Min. DÉCIO MIRANDA).

Impende advertir, neste ponto, que **o Poder Público, especialmente em sede de legislação restritiva de direitos e liberdades, não pode agir imoderadamente, pois a atividade estatal acha-se essencialmente condicionada pelo princípio da razoabilidade.**

Como se sabe, a exigência de razoabilidade traduz limitação material à ação normativa do Poder Legislativo.

O exame da adequação de determinado ato estatal ao princípio da proporcionalidade, exatamente por viabilizar o controle de sua razoabilidade, com fundamento no art. 5º, LIV, da Carta Política, inclui-se, por isso mesmo, no âmbito da própria fiscalização de constitucionalidade das prescrições normativas emanadas do Poder Público.

Esse entendimento é prestigiado pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que, por mais de uma vez, já advertiu que o

Legislativo não pode atuar de maneira imoderada, nem formular regras legais cujo conteúdo revele deliberação absolutamente divorciada dos padrões de razoabilidade.

Coloca-se em evidência, neste ponto, o tema concernente ao princípio da proporcionalidade, que se qualifica - enquanto coeficiente de aferição da razoabilidade dos atos estatais (CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO, 'Curso de Direito Administrativo', p. 56/57, itens ns. 18/19, 4ª ed., 1993, Malheiros; LÚCIA VALLE FIGUEIREDO, "Curso de Direito Administrativo", p. 46, item n. 3.3, 2ª ed., 1995, Malheiros) - como postulado básico de contenção dos excessos do Poder Público.

A validade das manifestações do Estado, analisadas estas em função de seu conteúdo intrínseco - especialmente naquelas hipóteses de imposições restritivas ou supressivas incidentes sobre determinados valores básicos (como a liberdade) -, passa a depender, essencialmente, da observância de determinados requisitos que atuam como expressivas limitações materiais à ação normativa do Poder Legislativo, como enfatiza, de maneira bastante clara, o magistério da doutrina (RAQUEL DENIZE STUMM, 'Princípio da Proporcionalidade no Direito Constitucional Brasileiro', p. 159/170, 1995, Livraria do Advogado Editora; MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO, 'Direitos Humanos Fundamentais', p. 111/112, item n. 14, 1995, Saraiva; PAULO BONAVIDES, 'Curso de Direito Constitucional', p. 352/355, item n. 11, 4ª ed., 1993, Malheiros).

Isso significa, portanto, dentro da perspectiva da extensão da teoria do desvio de poder ao plano das atividades legislativas do Estado, que este não dispõe de competência para legislar ilimitadamente, de forma imoderada e irresponsável, gerando, com o seu comportamento institucional, situações normativas de absoluta distorção e, até mesmo, de subversão dos fins que regem o desempenho da função estatal.

Daí a advertência de CAIO TÁCITO (RDP 100/11-12), que, ao lembrar a lição pioneira de SANTI ROMANO, destaca que a figura do desvio de poder legislativo impõe o reconhecimento de que a atividade legislativa deve desenvolver-se em estrita relação de harmonia com padrões de razoabilidade.

Essa cláusula tutelar dos direitos, garantias e liberdades, ao inibir os efeitos prejudiciais decorrentes do abuso de poder legislativo, enfatiza a noção de que a prerrogativa de legislar outorgada ao Estado constitui atribuição jurídica essencialmente limitada, ainda que o momento de abstrata instauração normativa possa repousar em juízo meramente político ou discricionário do legislador, como esta Corte tem reiteradamente proclamado (RTJ 176/578-579, Rel. Min. CELSO DE MELLO, v.g.).

Na realidade, e tal como foi destacado em importante precedente firmado pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal (RTJ 58/279-283, Rel. Min. THOMPSON FLORES), **mesmo nos casos em que se estabeleçam condições de capacidade para o desempenho de atividade profissional, a estipulação normativa de tais requisitos não pode revelar-se arbitrária nem discriminatória, sob pena de injusta frustração da liberdade de exercício de ofício, profissão ou emprego.**

Daí a advertência de SAMPAIO DÓRIA ('Comentários à Constituição de 1946', vol. 4/637, 1960, Max Limonad) sobre os limites constitucionais que incidem sobre o poder normativo do Estado em tema de liberdade profissional:

‘A lei, para fixar as condições de capacidade, terá de inspirar-se em critério de defesa social, e não em puro arbítrio. 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, só a si mesmo se prejudica.

Outras profissões há, porém, cujo exercício por quem não tenha capacidade técnica, como a de condutor de automóveis, pilotos 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 desabamento do prédio e morte dos inquilinos.

Daí, em defesa social, exigir a lei condições de capacidade técnica para as profissões cujo exercício possa prejudicar diretamente direitos alheios, sem culpa das vítimas.’

É importante salientar, bem por isso, que esse entendimento já fora anteriormente manifestado, sob a égide da Carta Imperial de 1824, por JOSÉ ANTÔNIO PIMENTA BUENO, Marquês de São Vicente (‘Direito Público Brasileiro e Análise da Constituição do Império’, p. 391, itens ns. 550 e 551, 1978, Senado Federal/Editora UnB), em passagem na qual discorreu sobre a liberdade de escolha e de exercício de trabalho, indústria ou profissão, havendo expendido, então, as seguintes (e pertinentes) considerações:

‘A livre escolha e exercício do trabalho, indústria ou profissão, sua livre mudança, ou substituição, a espontânea ocupação das faculdades do homem, tem por base não só o seu direito de liberdade, mas também o de sua propriedade.

.....
Ele é o senhor exclusivo delas, assim como dos seus capitais que o trabalho anterior tem produzido e economizado; tem pois o livre arbítrio, o direito incontestável de empregar estas forças e recursos como julgar melhor, segundo sua inclinação ou aptidão. Impedir o livre uso desse direito, sua escolha espontânea ou querer forçá-lo a alguma ocupação industrial determinada, seria violar a mais sagrada das propriedades, o domínio de si próprio.

.....
As únicas restrições que o nosso artigo constitucional estabelece são que o trabalho ou indústria não se oponha aos costumes públicos, ou à segurança ou saúde dos cidadãos. (...).’

Torna-se possível extrair, dos precedentes e lições doutrinárias anteriormente referidos, a constatação, tantas vezes destacada e reafirmada pelo Supremo Tribunal Federal em julgamentos proferidos sob a égide da Constituição de 1891 (art. 72, § 24), de que ‘A liberdade profissional, garantida pela Constituição Federal, de nenhum modo significa que o nacional e o estrangeiro possam exercer profissões liberais para as quais não estejam habilitados de acordo com o que estatuir a lei ordinária’ (HC 3.347/MG, Rel. Min. ENÉAS GALVÃO).

É que, segundo sempre acentuou esta própria Suprema Corte, traduziria verdadeiro contra-senso ‘reputar inconstitucionais os atos do poder público tendentes a conciliar o interesse do profissional com o da sociedade, protegendo, eficazmente, a vida, a saúde e a propriedade dos habitantes do país’ (HC 3.347/MG).

Note-se, portanto, que **o Estado só pode regulamentar (e, em consequência, restringir) o exercício de atividade profissional, fixando-lhe requisitos mínimos de capacidade e de qualificação, se o desempenho de determinada profissão importar em dano efetivo ou em risco potencial para a vida, a saúde, a propriedade ou a segurança das pessoas em geral** (IVES GANDRA MARTINS/CELSON RIBEIRO BASTOS, ‘Comentários à Constituição do Brasil’, vol. 2/77-78, 1989, Saraiva), **a significar, desse modo, que ofícios ou profissões cuja prática não se revista de potencialidade lesiva ao interesse coletivo mostrar-se-ão insuscetíveis de qualquer disciplinação normativa.**

Também se revela incompatível com o texto da Constituição - sob pena de reeditar-se a prática medieval das corporações de ofício, abolidas pela Carta Imperial de 1824 (art. 179, XXV) - a exigência de que alguém, para desempenhar, validamente, atividade profissional, tenha que se inscrever em associação ou em sindicato para poder exercer, sem qualquer restrição legal, determinada profissão.

Se se revisitar a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, firmada já sob a égide da Constituição de 1891, constatar-se-á que, **embora possível a regulamentação profissional, não pode o legislador, contudo, discipliná-la com apoio em critérios arbitrários, destituídos de razoabilidade e evidenciadores, por isso mesmo, de transgressão ao postulado do livre exercício de profissão ou ofício.**

Expressivo dessa orientação é o julgamento que esta Corte proferiu na Representação n. 930/DF, Rel. p/ o acórdão Min. RODRIGUES ALCKIMIN, em decisão assim ementada:

‘Lei n. 4.116, de 27.8.62. – Inconstitucionalidade. Exercício livre de qualquer trabalho, ofício ou profissão (C.F., art. 153, § 23).

É inconstitucional a lei que atenta contra a liberdade consagrada na Constituição Federal, regulamentando e conseqüentemente restringindo exercício de profissão que não pressupõe ‘condições de capacidade’.

Representação procedente ‘in totum’.

Extremamente significativo, por sua densidade e fundamentação, o voto então proferido pelo saudoso Ministro RODRIGUES ALCKIMIN, de que extraio o seguinte fragmento:

‘Assegura a Constituição, portanto, a liberdade do exercício de profissão. Essa liberdade, dentro do regime constitucional vigente, não é absoluta, excludente de qualquer limitação por via de lei ordinária.

Tanto assim é que a cláusula final (‘observadas as condições de capacidade que a lei estabelecer’) já revela, de maneira insofismável, a possibilidade de restrições ao exercício de certas atividades.

Mas também não ficou ao livre critério do legislador ordinário estabelecer as restrições que entenda ao exercício de qualquer gênero de atividade lícita. Se assim fosse, a garantia constitucional seria ilusória e

despida de qualquer sentido.

Que adiantaria afirmar 'livre' o exercício de qualquer profissão, se a lei ordinária tivesse o poder de restringir tal exercício, a seu critério e alvitre, por meio de requisitos e condições que estipulasse, aos casos e pessoas que entendesse?

.....
E ainda que, por força do poder de polícia, se possa cuidar, sem ofensa aos direitos e garantias individuais, da regulamentação de certas atividades ou profissões, vale frisar, ainda, que essa regulamentação não pode ser arbitrária ou desarrazoada, cabendo ao Judiciário a apreciação de sua legitimidade.

.....
Quais os limites que se justificam, nas restrições ao exercício de profissão?

Primeiro, os limites decorrentes da exigência de capacidade técnica. (...).

.....
(...) São legítimas, conseqüentemente, as restrições que imponham demonstração de capacidade técnica, para o exercício de determinadas profissões. De profissões que, realmente, exijam conhecimentos técnicos para o seu exercício. (...).

.....
Tais condições (de capacidade técnica, moral, física, ou outras) não de ser sempre exigidas pelo interesse público, jamais pelos interesses de grupos profissionais ou de determinados indivíduos. (...).

.....
No Brasil, a Constituição do Império, depois de assegurar a liberdade de trabalho 'que não se oponha aos costumes públicos, à segurança e saúde dos cidadãos', declarou abolidas 'as corporações de ofícios, seus juizes, escrivães e mestres'. E o princípio constitucional assegurador da liberdade do exercício de profissão foi mantido nas Constituições de 1891, de 1934, de 1946. (...).

.....
O direito constitucional brasileiro, portanto, assegura a liberdade do exercício profissional, com o que exclui a existência de corporações monopolísticas ou de outorga de privilégios a sociedades ou grupos. Permite que se condicione o exercício profissional ao preenchimento de requisitos de capacidade (...), requisitos ditados pelo interesse público,

unicamente. (...).

.....
Do exposto se pode concluir:

a) A Constituição Federal assegura a liberdade de exercício de profissão. O legislador ordinário não pode nulificar ou desconhecer esse direito ao livre exercício profissional (...). Pode somente limitar ou disciplinar esse exercício pela exigência de condições de capacidade, pressupostos subjetivos referentes a conhecimentos técnicos ou a requisitos especiais, morais ou físicos.

b) **Ainda no tocante a essas condições de capacidade, não as pode estabelecer o legislador ordinário, em seu poder de polícia das profissões, sem atender ao critério da razoabilidade**, cabendo ao Poder Judiciário apreciar se as restrições são adequadas e justificadas pelo interesse público, para julgá-las legítimas ou não.

c) **A liberdade do exercício de profissão se opõe à restauração de corporações de ofício, que se reservem privilégios e tenham o monopólio de determinadas atividades**. Se não se impede a associação para defesa dos interesses dos grupos profissionais, a ninguém se pode exigir que ingresse em associação ou que se faça registrar em sindicato para poder exercer a profissão. (...).'

Essa mesma diretriz foi reafirmada, já agora sob a vigente Constituição, no julgamento plenário do RE 511.961/SP, Rel. Min. GILMAR MENDES, em decisão que restou consubstanciada, no ponto, em acórdão assim ementado:

‘(...) 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 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. (...). 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.

.....
(...) 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. (...).’

Na mesma linha, há farta doutrina, como se observa:

Os direitos de defesa caracterizam-se por **impor ao Estado um dever de abstenção, um dever de não interferência, de não intromissão no espaço de autodeterminação do indivíduo**. Esses direitos objetivam a limitação da ação do Estado. Destinam-se a evitar ingerência do Estado sobre os bens protegidos (liberdade, propriedade...) e fundamentam pretensão de reparo pelas agressões eventualmente consumadas.

[...]

Apontam-se, em doutrina, alguns desdobramentos relevantes dessa função de defesa dos direitos fundamentais. Os direitos de defesa vedam interferências estatais no âmbito de liberdade dos indivíduos e, sob esse aspecto, constituem normas de competência negativa para os Poderes Públicos. O Estado está jungido a não estorvar o exercício da liberdade do indivíduo, quer material, quer juridicamente. **Desse modo, ao Estado veda-se** criar censura prévia para manifestações artísticas, ou impedir a instituição de religiões, ou **instituir pressupostos desmesurados para o exercício de uma profissão**. (Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco. Curso de Direito Constitucional, 7ª ed. p. 231 e 232)

O art. 5º, XIII, declara que “é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer”.

Trata-se de norma constitucional de eficácia contida, pois prevê a possibilidade de lei regulamentadora restritiva, vale dizer, que estabelecerá as qualificações e requisitos necessários para exercer determinadas profissões.

Mas essa legislação apenas poderá prever condições que apresentem nexos lógicos com as funções a serem desempenhadas. Não se tolera condição discriminatória, injustificada, o que, além de violar a liberdade de profissão, fere igualmente o princípio da igualdade.

Também no parágrafo único do art. 170 assegura-se “a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei”. Aliás, **está-se diante de um dos fundamentos do Estado brasileiro, nos**

termos do art. 1º, IV, que fala expressamente da “livre iniciativa”. (André Ramos Tavares. Curso de Direito Constitucional, 10ª ed. p. 645)
O dispositivo confere liberdade de escolha de trabalho, de ofício e de profissão, de acordo com as propensões de cada pessoa e na medida em que a sorte e o esforço próprio possam romper as barreiras que se antepõem à maioria do povo. Confere, igualmente, a liberdade de exercer o que fora escolhido, no sentido apenas de que **o Poder Público não pode constranger a escolher e a exercer outro.** (José Afonso da Silva. Curso de Direito Constitucional Positivo, 37ª ed, p. 259).

15. Atualmente, diversos projetos de lei, após aprovados pelo Congresso Nacional, são objetos de veto presidencial, por afronta ao princípio da liberdade profissional. Citam-se, por exemplo, os seguintes:

- a) Veto Parcial aposto ao Projeto de Lei da Câmara nº 74, de 2018 (nº 795/2003, na Casa de origem), que dispõe sobre a regulamentação da atividade profissional de psicomotricista e autoriza a criação dos Conselhos Federal e Regionais de Psicomotricidade;
- b) Veto Total aposto ao Projeto de Lei da Câmara nº 187, de 2008 (nº 1.681/1999, na Casa de origem), que regula o exercício da profissão de técnico em imobilizações ortopédicas;
- c) Veto Total ao PL nº 11/2016 (nº 1.385/07 na Câmara dos Deputados), que cria e regulamenta as profissões de Cuidador de Pessoa Idosa, Cuidador Infantil, Cuidador de Pessoa com Deficiência e Cuidador de Pessoa com Doença Rara;
- d) Veto Total ao PL nº 1.391/2011, que regulamenta a profissão de designer;
- e) Veto Parcial aposto ao Projeto de Lei da Câmara nº 101, de 2012 (nº 1.025/2011, na Casa de origem), que dispõe sobre o exercício da profissão de físico;
- f) Veto Parcial aposto ao Projeto de Lei do Senado nº 1 de 2014 (nº 1.119/2015, na Câmara dos Deputados), que dispõe sobre a regulamentação da profissão de arqueólogo.
- g) Veto Parcial aposto ao Projeto de Lei da Câmara nº 15, de 2017 (nº 6.038/2013, na Casa de origem), que regulamenta o exercício da profissão de Técnico em Biblioteconomia.
- h) Veto Parcial aposto ao Projeto de Lei da Câmara nº 56, de 2017 (nº 6.437, de 2016, na Casa de origem), que dispõe sobre a reformulação das atribuições, a jornada e as condições de trabalho, o grau de formação profissional, os cursos de formação técnica e continuada e a indenização de transporte dos profissionais Agentes Comunitários de Saúde e Agentes de Combate às Endemias;
- i) Veto Parcial aposto ao Projeto de Lei da Câmara nº 106 de 2014 (nº 1.211, de 2011, na Casa de origem), que dispõe sobre o exercício da profissão de detetive particular;
- j) Veto Parcial aposto ao Projeto de Lei da Câmara nº 97, de 2015 (nº 4.692/2012, na Casa de origem), que dispõe sobre a garantia do exercício da profissão de designer de interiores e ambientes;

- k) Veto Total aposto ao Projeto de Lei do Senado nº 67, de 2011 (nº 5.732/2013, na Câmara dos Deputados), que regulamenta o exercício das profissões de transcritor e de revisor de textos em braile;
- l) Veto Total aposto ao Projeto de Lei da Câmara nº 24, de 2013 (nº 1.391/2011, na Casa de origem), que dispõe sobre a regulamentação do exercício profissional de Designer;
- m) Veto Total aposto ao Projeto de Lei do Senado nº 28, de 1991 (nº 1.048/1991, na Câmara dos Deputados), que dispõe sobre a profissão de garçom; e
- n) Veto Total aposto ao Projeto de Lei do Senado nº 64, de 2001 (nº 5.712/2001, na Câmara dos Deputados), que regulamenta o exercício da profissão de decorador.

16. Diante do exposto, questiona-se a necessidade de edição de lei regulando atividades de sommeliers, lavadores de automóveis, publicitários, guias turísticos, economistas domésticos, dentre outros acima listados. Não se vislumbra, *a priori*, qualquer risco ou dano decorrente do desempenho dessas profissões se exercidas livremente, sem amarras criadas pela legislação.

17. No caso presente, é possível concluir pelo desprovimento de razoabilidade a exigência de formação em nível tecnólogo como requisito para o exercício do ofício, como sugere o art. 5º da propositura. Essa medida restringe o desempenho da atividade por outros profissionais, constituindo-se em uma verdadeira reserva de mercado de trabalho.

18. Esclarece-se, ainda, que a Constituição Federal e a Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT) asseguram e garantem direitos trabalhistas a todas as profissões, sendo elas regulamentadas ou não. Ou seja, as normas tutelares trabalhistas já são aplicáveis quando configurada a relação de emprego, independentemente da criação de novas normas.

19. Oportunamente, deve-se registrar que a Proposição não apresenta estudo sobre impacto regulatório que indique os efeitos positivos decorrentes de sua eventual implementação no mercado de trabalho.

20. O momento é propício à desburocratização; à redução da envergadura do Estado ao justificadamente necessário; ao estímulo à livre iniciativa, inclusive econômica. A menos que haja razão de existir no ordenamento jurídico, o Estado deve se abster de impor mais restrições ao mercado de trabalho, ao livre exercício profissional e à valorização do trabalho humano.

21. Cabe, por fim, a seguinte reflexão: considerando o atual cenário por que passa o País, com 13 milhões de desempregados e 28,5 milhões de trabalhadores subutilizados (dados do IBGE em junho/2019), é ponderado ao Estado abster-se de impor mais restrições ao mercado de trabalho, especialmente quando não seja verificado relevante interesse público na regulamentação.

III – CONCLUSÃO

22. Pelas razões expostas, **sugere-se à Secretaria de Trabalho manifestação desfavorável ao Projeto de Lei da Câmara nº 2.022, de 2019.**

Documento assinado eletronicamente
DRIELLY TENÓRIO ROCHA MEIRA
Agente Administrativo

De acordo. Ao Secretário de Trabalho.

Documento assinado eletronicamente
MARIANA BANDEIRA DE MELLO PARENTE SADE
Chefe de Gabinete

Aprovo o Parecer. Submeto os autos ao Senhor Secretário Especial de Previdência e Trabalho com posicionamento desfavorável ao Projeto de Lei da Câmara nº 2.022, de 2019.

Documento assinado eletronicamente
BRUNO SILVA DALCOLMO
Secretário do Trabalho

De acordo. À Assessoria Parlamentar, para ciência e demais trâmites.

Documento assinado eletronicamente
BRUNO BIANCO LEAL
Secretário Especial Adjunto de Previdência e Trabalho



Documento assinado eletronicamente por **Drielly Tenório Rocha Meira, Assessor(a)**, em 30/08/2019, às 11:59, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Mariana Bandeira de Mello Parente Sade, Chefe de Gabinete**, em 30/08/2019, às 17:44, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Bruno Silva Dalcolmo, Secretário(a)**, em 04/09/2019, às 14:46, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Bruno Bianco Leal, Secretário(a) Especial de Previdência e Trabalho Adjunto(a)**, em 04/09/2019, às 18:19, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.fazenda.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **3245593** e o código CRC **E77B4F08**.
