Conselho de Comunicação Social do Congresso Nacional

Comissão Temática da Liberdade de Expressão e Participação Social nos Meios de Comunicação

Relatório sobre as Propostas de Emenda Constitucional nº 33/2009 e nº 386/2009.

PARECER Nº 4, DE 2014 - CCS

I – Apresentação

O presente relatório foi elaborado pelo conselheiro Celso Augusto Schröder, designado relator da Comissão de relatoria, composta também pelos conselheiros Alexandre Kruel Jobim e Ronaldo Lemos.

No âmbito da Comissão de Relatoria não houve consenso quanto às Propostas de Emenda à Constituição Federal, em questão, ambas tratando da obrigatoriedade da exigência de nível superior específica em Jornalismo para o exercício da profissão de jornalista.

Por esta razão, este relatório apresentado à Comissão Temática de Liberdade de Expressão e Participação Social nos Meios de Comunicação traz duas posições distintas: a primeira do relator e a segunda, dos conselheiros que divergiram.

II- Do objeto

Trata o presente Relatório do exame das Propostas de Emenda à Constituição Federal nº 33/2009, de autoria do senador Antônio Carlos Valadares (PSC-SE), e nº 386/2009, de autoria do deputado federal Paulo Pimenta (PT-RS), que dispõem sobre o exercício da profissão de Jornalista no País.

Ambas propõem acréscimos ao artigo 220 da Constituição Federal, para prever a obrigatoriedade da exigência da formação de nível superior em Jornalismo para o exercício da profissão no País,

ressalvados os profissionais que atuem como colaboradores e os que já exercerem a profissão.

É importante destacar que o exercício profissional do Jornalismo no Brasil é regulamentado por meio do Decreto-lei nº 972/69, por sua vez regulamentado pelo Decreto nº 83.284/79. A Regulamentação da Profissão de Jornalista previa a exigência da formação de nível superior específica em Jornalismo para a atividade profissional e foi substancialmente modificada por decisão do Supremo Tribunal Federal (STF), que considerou inconstitucional a referida exigência.

Para sanar a polêmica jurídica, o senador Antônio Carlos Valadares apresentou junto ao Senado a PEC nº 33/2009, que acrescenta ao artigo 220 da Constituição Federal os parágrafos transcritos a seguir:

> *§ 7º A profissão de jornalista é privativa de portador de diploma de curso superior de Jornalismo, expedido por instituição oficial de ensino, e seu exercício será definido em lei.*
> *§ 8º A exigência de diploma a que se refere o §7º não é obrigatória ao colaborador, assim entendido aquele que, sem relação de emprego, produz trabalho de natureza técnica, científica ou cultural, relacionado com a sua especialização, para ser divulgado com o nome e a qualificação do autor.*

Com o mesmo objetivo, o deputado federal Paulo Pimenta apresentou junto à Câmara dos Deputados a PEC nº386/2009, que altera o §1º, do Artigo 220 da Constituição Federal para a seguinte redação:

> *§ 1º Nenhuma lei conterá dispositivo que possa constituir embaraço à plena liberdade de informação jornalística em qualquer veículo de comunicação social, atendido o disposto no art. 5º, IV, V, X, XIII e XIV e observada a necessidade de diploma de curso superior de jornalismo, devidamente registrado nos órgãos competentes, para o exercício da profissão.*

III – Da tramitação

A PEC nº 33/2009, de autoria do senador Antônio Carlos Valadares, foi aprovada no Senado Federal em votação final (2º turno), em 7 de agosto de 2012. Havia sido aprovada em 1º turno no

dia 30 de novembro de 2011. O relatório do relator, senador Inácio Arruda (PC do B-CE), fora aprovado, por unanimidade, na Comissão de Constituição e Justiça, em 2 de fevereiro de 2009.

A PEC nº 33/2009 foi remetida à Câmara dos Deputados, para apreciação, em 13 de agosto de 2012, recebendo nova numeração: PEC nº 206/2012.

Na Câmara dos Deputados, a PEC nº 206/2012 foi aprovada na Comissão de Constituição e Justiça, com votação unânime do parecer do relator, deputado Daniel Almeida (PC do B- BA). Deverá ser apreciada por Comissão Especial, a ser criada pela Mesa Diretora, a partir de indicações dos líderes partidários.

A PEC 386/2009, de autoria do deputado Paulo Pimenta, foi aprovada na Comissão de Constituição e Justiça da Câmara Federal em 11 de novembro de 2009, com apensamento das PECs nº 388/2009 e 389/2009. O parecer do deputado Mauricio Rands (PT-PE) foi aprovado por unanimidade, o mesmo ocorrendo com o parecer do deputado Hugo Leal (PSC-RJ), relator da PEC na Comissão Especial formada para proferir parecer sobre a proposta.

A PEC 386/2009 encontra-se pronta para ser votada em plenário.

IV – Do mérito

a) A questão da constitucionalidade da exigência do diploma

O principal instrumento legal sobre a regulamentação da profissão de Jornalista é o Decreto-Lei nº 972/69, que enquanto Decreto-Lei, tem a mesma estatura de lei.

De acordo com suas disposições, para o exercício da profissão de jornalista é necessário o registro no Ministério do Trabalho, uma vez que não existe Conselho Profissional de Jornalismo para desempenhar esta função. Em seu art. 4º, inciso V constava a exigência de diploma de nível superior em jornalismo como condição para o referido registro:

> *Art. 4º. O exercício da profissão de jornalista requer prévio registro no órgão regional competente do Ministério do Trabalho e Previdência Social que se fará mediante a apresentação de: (...)*
> *V - diploma de curso superior de jornalismo, oficial ou reconhecido, registrado no Ministério da Educação e*

Cultura ou em instituição por este credenciada, para as funções relacionadas de "a" a "g", no art. 6º."

Esta exigência vigorou por longos 32 anos, até outubro de 2001, quando o Ministério Público Federal em São Paulo ajuizou uma Ação Civil Pública (**2001.61.00.025946-3**), na qual a Juíza Federal Carla Richter concedeu Medida Liminar, em novembro daquele ano, suspendendo a exigência do diploma.

Apesar de estar em vigor há mais de três décadas e há mais de 13 anos, desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, o Ministério Público sustentou que a exigência do diploma não havia sido recepcionada pela Constituição. Ou seja, seria inconstitucional, uma vez que os princípios constitucionais da liberdade de manifestação do pensamento, de imprensa e do livre exercício das profissões não admitiriam que o exercício do jornalismo fosse condicionado à exigência de diploma.

A Ação Civil Pública foi julgada procedente em dezembro de 2002, confirmando a liminar. A União, a FENAJ e o Sindicato dos Jornalistas de São Paulo apelaram contra a sentença e, em outubro de 2005, a 4ª Turma do Tribunal Regional Federal em São Paulo cassou a sentença por unanimidade, considerando constitucional a exigência do Diploma.

O Ministério Público e o Sindicato das Empresas de Comunicação interpuseram um Recurso Extraordinário (511.961-SP) ao Supremo Tribunal Federal (STF).

Ao julgar o Recurso Extraordinário, em julho de 2009, o STF a ele deu provimento e reformou o Acórdão do TRF/SP afirmando que o inciso V, do art. 4º do Decreto-Lei nº 972/69 não foi recepcionado pela CF/88.

O STF chegou a esta conclusão, **por maioria**, opondo a exigência contida no DL-972/69 aos princípios constitucionais norteadores do exercício da profissão e da liberdade de manifestação do pensamento e de imprensa. E, como tais normas e princípios, da forma como postos na Constituição, são posteriores à edição daquela norma, concluiu a Corte Suprema, que a exigência do diploma não foi recepcionada.

Na análise da constitucionalidade da matéria, além do consistente voto vencido do ministro Marco Aurélio, assegurando a constitucionalidade da exigência do diploma, a jurisprudência anterior de diversos tribunais superiores e constantes de pareceres ministeriais, assegurava que a exigência cabia no ordenamento jurídico e havia sido recepcionada pela Constituição Federal.

Ainda que toda a argumentação a seguir exposta tenha sido enfrentada pela decisão do Supremo Tribunal Federal, é válido lembrá-la no contexto da discussão das PECs propostas.

Ao se buscar no sistema jurídico a pedra fundamental sobre a qual se assenta toda a regulamentação sobre o exercício profissional, vai se encontrá-la na Constituição Federal, que estabelece:

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

Quis o constituinte manter a regra básica na Constituição, assegurando a plena liberdade de exercício de qualquer ofício ou profissão, condicionada, contudo, aos parâmetros fixados pela legislação infraconstitucional. E, o mais importante, manteve esta garantia no capítulo relativo aos direitos e garantias fundamentais (art. 5º, XIII da CF), vale dizer, manteve-a como *cláusula pétrea,* insuscetível de alteração pelos constituintes derivados, ou seja, por meio de Emenda Constitucional (art. 64 da CF).

Contudo, a Lei Maior previu que lei infraconstitucional viesse a estabelecer os parâmetros para o exercício dessa liberdade, sem caracterizar mitigação ou limitação do direito.

Tais leis, relativamente às profissões de jornalista e radialista, não foram editadas ou reeditadas após a promulgação da Constituição, em outubro de 1988. Entretanto, pela aplicação da teoria da recepção, toda a legislação infraconstitucional, editada antes da promulgação da Constituição e com ela compatível teria sido por ela recepcionada, de modo que, no campo do jornalismo permaneceriam em vigor o Decreto-Lei nº 972/69, com as alterações e regulamentações posteriores.

A matéria foi enfrentada por diversos tribunais e decisões monocráticas, antes do pronunciamento do STF. São exemplos o acórdão do TRT da 13ª Região:

> *EMENTA. JORNALISTA. DECRETO-LEI Nº 972/69. COMPATIBILIDADE COM A NORMA CONSTITUCIONAL VIGENTE. A regra inserta no art. 4º do Decreto-lei nº 972/69, que regulamenta a profissão de jornalista, estabelecendo requisitos para o seu exercício, foi recepcionada pela Constituição de 1988, cujo texto reserva*

à lei disciplinar o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão. Recurso a que se nega provimento.[1])

No recurso à decisão, o Jornal Correio da Paraíba sustentou que o Decreto Lei nº 972/69 era inconstitucional desde a Constituição de 1967 e que não teria sido recebido pela Constituição de 1988. Segundo ele, *"o excesso de regulamentação de determinadas profissões, as quais não lidam com bens jurídicos como liberdade, saúde, educação, honra, segurança, etc., afronta o texto constitucional"*.

Ainda que longa, transcrevemos a contra-argumentação do em. Relator consignou, por sua clareza:

> *"Dispõe o referido decreto (DL 972/69):*
> *"Art. 4º - O exercício da profissão de jornalista requer prévio registro no órgão regional competente do Ministério do Trabalho e Previdência Social, que se fará mediante apresentação de: (...)*
> *V - diploma de curso superior de Jornalismo, oficial ou reconhecido, registrado no Ministério da Educação e Cultura ou em instituição por este credenciada, para as funções relacionadas de "a" a "g" no artigo 6º;"*
> *A Constituição Federal de 1988, por sua vez, assim disciplina:*
> *"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; (...)*
> *XIV - é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional;"*
> *E mais adiante complementa:*
> *"Art. 220 - A manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, sob qualquer forma, processo ou veículo não sofrerão qualquer restrição, observado o disposto nesta Constituição.*

---

[1] REOR nº 830/2000; Acórdão nº 59850; 13ª Região; Rel. Juiz Francisco de Assis Carvalho e Silva; Decisão em 12.07.2000

§ 1ª Nenhuma lei conterá dispositivo que possa constituir embaraço à plena liberdade de informação jornalística em qualquer veículo de comunicação social, observado o disposto no art. 5º, IV, V, X, XIII e XIV."

Ora, cotejando o art. 4º do Decreto-lei nº 972/69 com as regras constitucionais pertinentes, constata-se que são plenamente compatíveis, inexistindo qualquer mácula naquele primeiro que possa eivá-lo de inconstitucionalidade. Se o próprio texto constitucional, ao garantir a liberdade de informação jornalística e do exercício das profissões, reserva à lei dispor sobre a qualificação profissional, é óbvio que o decreto supramencionado foi recepcionado pela nova Carta. Demais disso, a regulamentação das profissões é bastante salutar em qualquer área do conhecimento humano. ***Impor aos profissionais do jornalismo a satisfação de requisitos mínimos, indispensáveis ao bom desempenho do ofício, longe de ameaçar a liberdade de imprensa, é um dos meios pelos quais, no estado democrático de direito, se garante à população qualidade na informação prestada****. De outra parte, negar-se validade ao Decreto-lei nº 972/69, pelas mesmas razões, dever-se-ia negar validade também às demais leis que regulamentam o exercício das mais diversas profissões, inclusive a Lei nº 8.906/95 (Estatuto da OAB), que garante ao ilustre causídico subscritor da inicial a prerrogativa de atuar como advogado.* ***Por último, não se pode olvidar a importância do jornalista como formador de opinião. Por isso, como bem lembrou o douto representante do Ministério Público, é pertinente a exigência de registro e formação acadêmica, pois a atuação nesta área não prescinde de conhecimentos técnicos específicos e, sobretudo, de preceitos éticos****. Por todos esses argumentos, afigura-se legal a exigência contida no Decreto-lei nº 972/69 para o exercício da profissão de jornalista."* (Os destaques não são do original)

Sobre a vigência do Decreto-lei 972/69, este também foi o entendimento da Coordenadoria de Interesses Difusos e Coletivos do Ministério Público do Trabalho (MPT). Apoiado em parecer da Procuradora Dra. Lucinéia Alves Ocampos, o MPT deliberou que as normas relativas à profissão de jornalista, mesmo tendo sido

editadas antes da promulgação da Constituição de 1988, por não estarem em confronto com ela, foram recepcionadas, encontrando-se em plena vigência (Processo nº 1172/96 - Denúncia nº 051/96 - Apreciação Prévia nº 145/96).

Esta interpretação tem amparo em numerosas decisões judiciais. E, especificamente sobre a exigência de diploma prevista no art. 4º do Decreto-lei 972/69, como condição para a concessão do registro e, consequentemente, para o exercício da profissão, os precedentes também são todos favoráveis, dentre os quais destacamos:

> *"EMENTA. Jornalista sendo profissão regulamentada por lei, não poderá a Justiça enquadrar como redator quem não possua o competente diploma da faculdade de comunicação, nem esteja registrado no órgão competente do MTPS."* (2)

Ou então:

> "EMENTA. *TRT-2001-02-09 JORNALISTA - REVISOR - DIPLOMA DE CURSO SUPERIOR - EXIGIBILIDADE. O diploma de curso superior de jornalismo ou comunicação social é imprescindível para a configuração da função de REVISOR de que trata o inciso VII do artigo 11 do Decreto nº 83.284/79, a teor do seu artigo 4º, inciso III, parte final. TRT-PR-RO-10151/2000-PR-AC 03587/2001-2000, ACÓRDÃO-Relator Juiz TOBIAS DE MACEDO FILHO - DJPr. TRT-09-02-2001. (3)*

Ora, se a Justiça não podia enquadrar como "revisor" quem não detém o curso superior em Comunicação Social, o Poder Judiciário reconhecia que se encontrava em vigor a exigência do diploma para o exercício das funções previstas nas alíneas "a" a "g" do art. 6º, todos do Decreto-lei nº 972/69, dentre elas a de "revisor".

Do mesmo modo, pelo raciocínio inverso, se "o *diploma de curso superior de jornalismo ou comunicação social é imprescindível para a configuração da função de REVISOR*", prevista na alínea "g" do mesmo art. 6º do DL nº 972/69, também o seria para as demais funções previstas nas alíneas "a" a "f", confirmando a vigência do art. 4º, V do mesmo Decreto.

---

[2] RO nº 599/81; TRT da 1ª Região; decisão de 19.01.82; Rel. Juiz Celso Lanna; DORJ, III, de 12-02-1982.
[3] RO nº 10.151; Ac. nº 3587; decisão de 09.02.2000; Rel. Juiz Tobias de Macedo.

As decisões judiciais anteriores à decisão do STF foram em grande número convergentes no sentido de que a exigência do diploma havia sido recepcionada pela Constituição. Citamos:

> *"A regra inserta no art. 4º do Decreto-lei nº 972/69, que regulamenta a profissão de jornalista, estabelecendo requisitos para o seu exercício, foi recepcionada pela Constituição de 1988,*
> *Ora, cotejando o art. 4º do Decreto-lei nº 972/69 com as regras constitucionais pertinentes, constata-se que são plenamente compatíveis, inexistindo qualquer mácula naquele primeiro que possa eivá-lo de inconstitucionalidade. Se o próprio texto constitucional, ao garantir a liberdade de informação jornalística e do exercício das profissões, reserva à lei dispor sobre a qualificação profissional, é óbvio que o decreto supramencionado foi recepcionado pela nova Carta. Demais disso, a regulamentação das profissões é bastante salutar em qualquer área do conhecimento humano. Impor aos profissionais do jornalismo a satisfação de requisitos mínimos, indispensáveis ao bom desempenho do ofício, longe* h33*de ameaçar a liberdade de imprensa, é um dos meios pelos quais, no estado democrático de direito, se garante à população qualidade na informação prestada. De outra parte, negar-se validade ao Decreto-lei nº 972/69, pelas mesmas razões, dever-se-ia negar validade também às demais leis que regulamentam o exercício das mais diversas profissões, inclusive a Lei nº 8.906/95 (Estatuto da OAB), que garante ao ilustre causídico subscritor da inicial a prerrogativa de atuar como advogado. Por último, não se pode olvidar a importância do jornalista como formador de opinião. Por isso, como bem lembrou o douto representante do Ministério Público, é pertinente a exigência de registro e formação acadêmica, pois a atuação nesta área não prescinde de conhecimentos técnicos específicos e, sobretudo, de preceitos éticos. Por todos esses argumentos, afigura-se legal a exigência contida no Decreto-lei nº 972/69 para o exercício da profissão de jornalista. Em face do exposto, nego provimento ao recurso. (TRT/10ª Região ORIGEM: 14ª VARA - BRASÍLIA/DF, 14-1360/2001 NA VARA DE ORIGEM, DECISÃO: 06 09 2002, TIPO: RO NUM: 01062 ANO: 2002)*

"(...) Ao instituir-se, ressalte-se, por liberalidade, os benefícios em análise, parcelas não previstas em lei, o empregador optou por restringir o benefício aos empregados graduados em Jornalismo. É incontroverso que todos os acordos individuais colacionados aos autos foram firmados apenas com os profissionais portadores do diploma de curso superior em Jornalismo. (...) Não há falar em violação ao mencionado princípio de direito laboral [princípio da primazia da realidade], pois no caso sub examen *há nítido impedimento legal, consubstanciado pela inexistência de habilitação específica para a atividade de jornalista, seja pela ausência do registro, seja pela inexistência de graduação das autoras, a fim de que se reconheça o direito obreiro às benesses atribuídas a esses profissionais no âmbito da reclamada. (TRT DA: 10ª Região, ORIGEM: 09ª VARA - BRASÍLIA/DF - DECISÃO: 11 10 2002, TIPO: RO NUM: 01135 ANO: 2002), 3ª TURMA)*

"(...) Entender que a profissão de jornalista não requer qualificações profissionais específicas, indispensáveis à proteção da coletividade, já que não se trata de profissional que pode vir a colocar em risco a vida de pessoas (fl. 341), data venia, é olvidar que talvez mais do que qualquer profissional a atividade jornalística requer ética e responsabilidade, circunstâncias lecionadas e aprimoradas com a formação universitária do jornalista, que inclui lições sobre engajamento social, realidade contemporânea, escolhas éticas e morais, domínio da técnica e da linguagem especializada. (...)"

Por outro lado, o princípio insculpido no inciso XIII do art. 5º da Carta Constitucional garante o livre exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer. Trata-se de norma de eficácia contida, à qual o constituinte estabeleceu a observância de requisitos a serem elencados por regras infraconstitucionais. Cumpre observar que inexistem normas constitucionais em conflito, pois não se pode admitir a prevalência de certos dispositivos constitucionais em detrimento de outros, eis que todos observam a mesma hierarquia. As reclamantes não possuem as mesmas qualificações profissionais que os outros empregados

beneficiados com o acordo individual de trabalho." (ORIGEM: 14ª VARA - BRASÍLIA/DF, 14-1360/2001 NA VARA DE ORIGEM, DECISÃO: 06 09 2002, RO NUM: 01062 ANO: 2002, 3ª TURMA)

Por estes e outros argumentos é que o em. Ministro Marco Aurélio, desproveu o recurso Extraordinário e concluiu pela constitucionalidade da exigência do diploma para o exercício da profissão de jornalista.

Assim, podemos resumir a questão afirmando que havia elementos consistentes para fundamentar o entendimento sobre a constitucionalidade da referida exigência, que vigorou de 1969 a 2001, foi reafirmada ao longo de todo este tempo pelo Judiciário e que foi novamente reafirmada pelo Acórdão do Tribunal Regional Federal em São Paulo.

b) A questão da liberdade de expressão

O debate sobre a exigência da formação de nível superior específica em Jornalismo para o exercício da profissão no Supremo Tribunal Federal (STF) foi centrado no princípio da liberdade de manifestação do pensamento, de criação, de expressão e informação, assegurado pela Constituição Federal.

Os em. Ministros que concordaram com o Relatório do min. Relator, Gilmar Mendes, entenderam que a exigência do diploma configura restrição à liberdade de expressão.

O argumento não é original e está amplamente difundido nas Américas por ação da Sociedade Interamericana de Imprensa (SIP, por sua sigla em espanhol), organização sem fins lucrativos que congrega empresas jornalísticas. Trata-se, entretanto, de uma interpretação propositadamente restritiva do disposto na Legislação Internacional e na própria Constituição Brasileira sobre liberdade de expressão. Senão vejamos:

A Declaração Universal dos Direitos do Homem dispõem em seu artigo 19 que:

Toda pessoa tem direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e idéias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras.

A Convenção Americana de Direitos Humanos, conhecida como Pacto de San José, dispõe:

> *Art. 13 - Liberdade de pensamento e de expressão*
> *1. Toda pessoa tem o direito à liberdade de pensamento e de expressão. Esse direito inclui a liberdade de procurar, receber e difundir informações e idéias de qualquer natureza, sem considerações de fronteiras, verbalmente ou por escrito, ou em forma impressa ou artística, ou por qualquer meio de sua escolha.*
> *2. O exercício do direito previsto no inciso precedente não pode estar sujeito à censura prévia, mas a responsabilidades ulteriores, que devem ser expressamente previstas em lei e que se façam necessárias para assegurar:*
> *a) o respeito dos direitos e da reputação das demais pessoas;*
> *b) a proteção da segurança nacional, da ordem pública, ou da saúde ou da moral públicas.*
> *3. Não se pode restringir o direito de expressão por vias e meios indiretos, tais como o abuso de controles oficiais ou particulares de papel de imprensa, de frequências radioelétricas ou de equipamentos e aparelhos usados na difusão de informação, nem por quaisquer outros meios destinados a obstar a comunicação e a circulação de idéias e opiniões.*
> *4. A lei pode submeter os espetáculos públicos a censura prévia, com o objetivo exclusivo de regular o acesso a eles, para proteção moral da infância e da adolescência, sem prejuízo do disposto no inciso 2.*
> *5. A lei deve proibir toda propaganda a favor da guerra, bem como toda apologia ao ódio nacional, racial ou religioso que constitua incitamento à discriminação, à hostilidade, ao crime ou à violência.*

A Declaração de Chapultepec sobre Liberdade de Imprensa, por sua vez, estabelece-se que:

> *II – Toda pessoa tem o direito de buscar e receber informação, expressar opiniões e divulgá-las livremente. Ninguém pode restringir ou negar esses direitos.*

Por fim, a Constituição Brasileira, em seu artigo 220, preceitua:

> *§1º. A manifestação do pensamento, a criação, a expressão e*

a informação, sob qualquer forma, processo ou veículo não sofrerão qualquer restrição, observado o disposto nesta Constituição.

Notamos, portanto, que em nenhum dos dispositivos legais citados há qualquer referência ao exercício da profissão de jornalista e a possíveis exigências legais específicas para o acesso à profissão.

Os contrários à regulamentação da profissão de jornalista costumam referir-se ao Direito Internacional para justificar sua posição, mas um exame cuidadoso dos dispositivos legais mostra que não há confusão entre o direito individual à liberdade de expressão e o exercício da profissão de jornalista.

É verdade que a Corte Interamericana de Direitos Humanos, em julgado de 13 de novembro de 1985, considerou que a exigência do diploma universitário e a inscrição em Ordem Profissional para o exercício da atividade jornalística violam o art. 13 da Convenção Americana de Direitos Humanos, absolvendo o jornalista estadunidense, Stephen Schmidt, de denúncia de " exercício ilegal da profissão de jornalista", em razão da Lei nº 4420/69, da Costa Rica. Todavia, trata-se de uma interpretação do Pacto de San José, que, como já vimos, não traz qualquer referência ao exercício da profissão de jornalista.

As entidades do campo do Jornalismo – destacando-se a Federação Nacional dos Jornalistas (FENAJ), a Sociedade Brasileira dos Pesquisadores em Jornalismo (SBPJor) e o Fórum Nacional de Professores de Jornalismo (FNPJ) – alertam para a fragilidade deste argumento e esclarecem o conceito de liberdade de expressão.

A liberdade de expressão é o direito individual de cada cidadão ou cidadã de expressar livremente seus pensamentos, ideias e opiniões. O cidadão e a cidadã tem este direito assegurado em sua vida cotidiana, no desempenho de qualquer atividade e em qualquer ambiente social. Portanto, a liberdade de expressão não se realiza somente pelos meios de comunicação e muito menos somente por meio do Jornalismo. Se assim fosse, para exercer o direito de expressar-se livremente todo cidadão ou cidadã teria de se transformar em jornalista. Se assim fosse, o Jornalismo seria a mera divulgação da opinião de quem acendesse à condição de jornalista.

Como muito bem diz o professor Josenildo Guerra, da Universidade Federal de Sergipe, o argumento "*Toma por pressuposto que o jornalismo se esgota na liberdade de expressão, como manifestação de um pensamento individual a ser submetido à*

*apreciação pública."*4 Josenildo Guerra explica a evolução do Jornalismo:

> *A imprensa, como suporte tecnológico de um veículo, o jornal, foi importante em diversos momentos da história, seja mundial seja deste nosso país, como instrumento de publicação de idéias e ideais de diferentes atores políticos. Com o parlamento, forma os dois grandes fóruns das sociedades democráticas modernas para o debate de questões de interesse público. Mas, em benefício da própria sociedade, a imprensa evoluiu, transformou-se em jornalismo: uma prática voltada não apenas para ser o instrumento da livre expressão de seus colaboradores, mas para garantir e disponibilizar as informações necessárias ao público, a fim de que se inteire do que acontece na sociedade e os cidadãos possam formar seus próprios juízos.*
>
> *Essa transformação configura um novo papel para o jornalista: o de mediador. Ele se abstém de expressar suas convicções, para abrir-se à pluralidade. Ele se abstém do exercício de sua liberdade de expressão, em sentido estrito, para garantir às suas fontes uma mediação imparcial (sim, imparcial, por mais criticado que seja este adjetivo, pois sem ele perde-se toda e qualquer possibilidade de arbitragem em conflitos de interesse). No entanto, ele não prescinde da liberdade de expressão para que o seu trabalho possa circular livremente junto ao público. Assim, o jornalista deixa de ser um publicista, defensor aguerrido de seus ideais políticos, para tornar-se um profissional da mediação: apura os fatos e leva informações sobre eles ao público, medeia a exposição dos interesses e de visões nas situações de conflito."*5

O professor Elias Machado, da Universidade Federal de Santa Catarina, afirma que quem critica a exigência do diploma desconhece a especificidade da função social do Jornalismo e a natureza do Jornalismo como modalidade de compreensão da realidade.

> *O equívoco da crítica ao diploma consiste em que toma a liberdade de expressão individual como parâmetro universal para todos os tipos de discursos sociais, confundindo produtos*

---

4 Guerra, Josenildo Luiz. Diploma e liberdade de expressão, in Formação Superior em Jornalismo: uma exigência que interessa a toda a sociedade. Disponível em www.fenaj.org.br/livro1.pdf

5 Idem.

publicados na imprensa, rádio, TV e nas redes digitais com as manifestações típicas de conversas entre amigos ou intervenções políticas no espaço público. Como prática social especializada o exercício do jornalismo pressupõe a obtenção do diploma universitário porque o bom nível jornalístico das publicações, dos programas de rádio e TV ou das páginas nas redes depende do domínio de conceitos elementares sobre categorias como notícia, reportagem, editorial, e ética, entre muitos outros, e de técnicas de apuração, diagramação e edição." 6

Não restas dúvidas de que o papel dos jornalistas é o de buscar a diversidade e a pluralidade de opiniões, garantindo com o seu trabalho, a expressão dos indivíduos e dos grupos sociais constituídos e permitindo que a sociedade forme juízo sobre os mais diversos assuntos de interesse público.

Igualmente, não restam dúvidas de que o Jornalismo não é uma simples atividade que pode ser exercida por qualquer um, independentemente de qualificação profissional. O Jornalismo é uma forma de produção de conhecimento sobre a realidade social e requer prévios conhecimentos teóricos e metodológicos, que fundamentam o conhecimento produzido.

Pelo exposto, é possível afirmar que os em. Ministros do STF tomaram uma decisão histórica sobre o Jornalismo e sua prática no Brasil, com base numa idéia equivocada do que é o Jornalismo: o de mera expressão da opinião do próprio jornalista. Ainda que exista o gênero "Jornalismo Opinativo", o Jornalismo é apuração e difusão dos fatos e ideias de interesse público, para que o público possa constituir seu juízo e agir em sociedade, exercendo o seu pleno direito à cidadania.

Vale ressaltar, ainda que a exigência do diploma em Jornalismo para o acesso à profissão vigou por mais de três décadas no país – de 1969 a 2001 – e não foi causa de restrição à livre manifestação da expressão. Ao contrário, a profissionalização do Jornalismo no Brasil promoveu seu desenvolvimento e é a mais eficiente forma de garantia da expressão, através dos meios de comunicação social, dos diversos setores e segmentos da sociedade.

Por fim, ressaltamos que a exigência da formação de nível superior específica em Jornalismo para o exercício da profissão, enquanto foi norma no Brasil, nunca impediu o direito à opinião e à

---

6 Machado, Elias. O direito do cidadão ao conhecimento público. In Formação Superior em Jornalismo: uma exigência que interessa a toda a sociedade. Disponível em www.fenaj.org.br/livro1.pdf

livre manifestação do pensamento nem a colaboração, especializada ou não, nos meios de comunicação social.

c) A regulamentação da profissão de jornalista no Brasil

Os jornalistas profissionais brasileiros reivindicaram, desde o início do século 20, a regulamentação da profissão. Em 1918, em congresso nacional, a categoria aprovou a proposta da regulamentação, que somente se tornou realidade 20 anos mais tarde.

Em 1938, o Decreto-Lei nº 910 dispôs sobre a duração e as condições de trabalho em empresas jornalísticas. O Decreto-Lei definiu o jornalista, a empresa jornalística e duração normal do trabalho; reconheceu a atividade como intelectual e determinou a criação das escolas de preparação ao jornalismo, destinadas à formação dos profissionais da imprensa, sem especificar, porém, se as escolas seriam de nível médio ou superior.

Cinco anos mais tarde, através do Decreto-Lei nº 5.480, de 13 de maio de 1943, foi instituído o curso de Jornalismo no sistema de ensino superior do pais. No ano seguinte, o Decreto-Lei nº 7.037, de 10 de novembro de 1944, criava o salário-profissional, sob a denominação de "remuneração-mínima", para os que trabalhavam em empresa jornalística. Frisava, no entanto, que eram beneficiados apenas os profissionais das atividades classificadas pela lei.

Em 1961, foi publicado o Decreto-Lei nº 51.218, que regulamentava o DL 910/38. O novo DL redefiniu o jornalista e a empresa jornalística, estabeleceu a necessidade de registro profissional prévio, junto ao Ministério do Trabalho, para o exercício da profissão e previu a apresentação do diploma para a requisição do registro, admitindo a possibilidade do registro para não-diplomados, desde que comprovassem estágio em empresa jornalísticas de 36 meses consecutivos ou 42 meses intercalados.

Em 1969, o Decreto-Lei nº 972, foi publicado, estabelecendo a obrigatoriedade do diploma de Jornalismo para a maioria das funções jornalísticas. A regulamentação do DL 972/69 foi feita através do Decreto nº 83.284/79.

A regulamentação da profissão de jornalista no Brasil, portanto, remonta ao início do século 20. O fim da exigência do diploma abala estruturalmente a regulamentação em vigor, significando um grande retrocesso histórico, tanto para a categoria quanto para a sociedade.

Ainda é preciso levar em conta que a desregulamentação da profissão de jornalista pode levar ao ataque a tantas outras profissões regulamentadas. O Brasil tem uma tradição jurídica de regulamentar o exercício da maioria das profissões, especialmente as de nível superior. É função do Estado determinar parâmetros e requisitos mínimos no processo de formação do futuro profissional, estabelecendo padrões de qualidade na prestação de serviços à sociedade. Dessa forma, a regulamentação é meio legítimo de defesa corporativa, mas sobretudo certificação social de qualidade e segurança ao cidadão.

V – Da pertinência da emenda à Constituição Federal

"Roma locuta, causa finita est" – "Roma falou, a causa está encerrada". Com freqüência, esta expressão de Santo Agostinho, utilizada por ele para se referir à definitividade dos pronunciamentos de Roma para a Igreja Católica de então, é utilizada comumente em referência às decisões do Supremo Tribunal Federal. Ainda que, para alguns, o STF é o tribunal que pode errar por último, é fato que teoricamente quando ele se pronuncia sobre matéria de sua exclusiva competência, "a causa está encerrada".

Desse modo, uma interpretação constitucional realizada pelo STF somente pode ser alterada por outra interpretação dele próprio ou por alteração da Constituição por meio de emenda, e desde que tal alteração não seja de matéria inserta em cláusula pétrea.

Como não há previsão de mudança de posição sobre o tema pelo STF, não há outra alternativa senão alterar a Constituição para nela deixar expresso que o exercício da profissão de jornalista depende de graduação superior em comunicação social/jornalismo e que esta exigência não conflita com o direito à liberdade de expressão.

VI – Conclusão

Primeiramente, vale ressaltar que o Supremo Tribunal Federal não foi unânime na decisão que considerou a exigência de diploma inconstitucional.

Portanto, a conclusão que se apresenta é a de que a alteração da Constituição por meio de Emenda, tal como vem sendo feito no Congresso Nacional, para explicitar que o registro de jornalista e o

consequente exercício da profissão dependem de formação superior em Jornalismo, repõe a exigência de forma inquestionável.

Esta conclusão pode ser reforçada por outra não menos consistente: a de que a alteração que se propõe na Constituição não altera cláusula considerada "pétrea" de modo que não se pode questionar a inconstitucionalidade da emenda.

Em conclusão final, então, é importante consignar que juridicamente não existe outra forma de superar a compreensão do STF senão por emenda à Constituição, emenda esta que não deve sofrer oposição do mesmo tribunal porque não altera nenhuma cláusula pétrea da Constituição.

Vale ressaltar, ainda, que os parlamentares ao propor e apreciar as PECs estão exercendo a função para a qual foram eleitos, qual seja, a de legislar, inclusive modificando a Constituição Federal, naquilo que for necessário para o ordenamento constitucional e infraconstitucional, com vistas ao aperfeiçoamento da democracia brasileira.

É o relatório.

Sala de Reunião, em 6 de agosto de 2014.

Conselheiro Celso Augusto Schröder
Coordenador da Comissão de Relatoria
Voto Divergente na Comissão

CONGRESSO NACIONAL
CONSELHO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL

7ª REUNIÃO ORDINÁRIA DE 2014, EM 6 DE AGOSTO DE 2014, ÀS 9H, NO PLENÁRIO Nº 6 DA ALA SENADOR NILO COELHO

ITEM 1 – Relatório da 9ª Comissão de Relatoria da Comissão Temática de Liberdade de Expressão e Participação Social, composta pelos Conselheiros Alexandre Jobim, Celso Augusto Schröder (coordenador) e Ronaldo Lemos, sobre as Propostas de Emenda à Constituição nº 33/2009 e nº 386/2009, acerca da exigência de diploma para exercício da profissão de jornalista;

ASSINAM O PARECER OS(AS) SENHORES(AS) CONSELHEIRO(AS):

TITULARES	ASSINATURA	SUPLENTES	ASSINATURA
WALTER VIEIRA CENEVIVA Representante das empresas de rádio		**DANIEL PIMENTEL SLAVIERO** Representante das empresas de rádio	
GILBERTO CARLOS LEIFERT Representante das empresas de televisão		**MÁRCIO NOVAES** Representante das empresas de televisão	
ALEXANDRE KRUEL JOBIM Representante de empresas da imprensa escrita		**LOURIVAL SANTOS** Representante de empresas da imprensa escrita	
ROBERTO FRANCO Engenheiro com notórios conhecimentos na área de comunicação social		**LILIANA NAKONECHNYJ** Engenheiro com notórios conhecimentos na área de comunicação social	
CELSO AUGUSTO SCHRÖDER Representante da categoria profissional dos jornalistas		**MARIA JOSÉ BRAGA** Representante da categoria profissional dos jornalistas	
JOSÉ CATARINO DO NASCIMENTO Representante da categoria profissional dos radialistas		**VAGO**[1]	
JORGE COUTINHO Representante da categoria profissional dos artistas		**MÁRIO MARCELO** Representante da categoria profissional dos artistas	
LUIZ ANTONIO GERACE DA ROCHA E SILVA Representante das categorias profissionais de cinema e vídeo		**PEDRO PABLO LAZZARINI** Representante das categorias profissionais de cinema e vídeo	
MIGUEL ANGELO CANÇADO Representante da sociedade civil		**WRANA PANIZZI** Representante da sociedade civil	
DOM ORANI JOÃO TEMPESTA Representante da sociedade civil		**PEDRO ROGÉRIO COUTO MOREIRA** Representante da sociedade civil	
RONALDO LEMOS Representante da sociedade civil		**VAGO**[2]	
JOÃO MONTEIRO DE BARROS FILHO Representante da sociedade civil		**VICTOR JOSÉ CIBELLI CASTIEL** **(ZÉ VITOR CASTIEL)** Representante da sociedade civil	
FERNANDO CESAR MESQUITA Representante da sociedade civil		**LEONARDO PETRELLI** Representante da sociedade civil	

VISTO: _____, **em 6 de agosto de 2014.**
Presidente

1 Vago em virtude do falecimento do Conselheiro Suplente Eurípedes Corrêa Conceição, ocorrido em 13.02.2013.
2 Vago em virtude de renúncia do Conselheiro Suplente Juca Ferreira, ocorrida em 12.03.2013