

Parecer nº 2092/2007 - SC

Recurso Extraordinário nº 511.961-1

Recorrentes : Sindicato das Empresas de Rádio e Televisão no Estado de São Paulo – SERTESP e Ministério Público Federal

Recorridos : União Federal, Federação Nacional dos Jornalistas – FENAJ e Sindicato dos Jornalistas Profissionais no Estado de São Paulo

Relator : MINISTRO GILMAR MENDES

RECURSOS EXTRAORDINÁRIOS. CONSTITUCIONAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. JORNALISTA. CURSO SUPERIOR EM JORNALISMO. I – PRELIMINARES. LEGITIMAÇÃO ATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO. ADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. II – MÉRITO. NÃO RECEPÇÃO DO DECRETO-LEI Nº 972/69 PELA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988. EXERCÍCIO DA PROFISSÃO DE JORNALISTA E REGISTRO NO ÓRGÃO COMPETENTE. EXIGÊNCIA DE CURSO SUPERIOR EM JORNALISMO. IMPOSSIBILIDADE. INEXISTÊNCIA DE RAZOABILIDADE. LIBERDADE DE PROFISSÃO, DE EXPRESSÃO, E DE INFORMAÇÃO. REVOGAÇÃO DO ART. 4º, V, DO DECRETO-LEI Nº 972/69 PELO DECRETO Nº 678/92 (PACTO DE SÃO JOSÉ DA COSTA RICA). III – PARECER PELO PROVIMENTO DOS RECURSOS.

Excelentíssimo Senhor Ministro Relator,

Trata-se de dois recursos extraordinários, interpostos pelo *Sindicato das Empresas de Rádio e Televisão no Estado de São Paulo – SERTESP* e pelo *Ministério Público Federal*, contra acórdão do Tribunal Regional Federal da 3ª Região.

O *Ministério Público Federal* ajuizou ação civil pública, com pedido de tutela antecipada, em face da *União Federal*, objetivando, em síntese, a dispensa do registro e da inscrição, junto ao Ministério do Trabalho, para o exercício da profissão de

jornalista, a não fiscalização desta profissão por profissionais sem curso universitário de jornalismo, a declaração da nulidade dos autos de infração lavrados, a imposição de multa para cada auto de infração expedido após a antecipação dos efeitos da tutela, a reparação dos danos morais coletivos causados, dentre outros aspectos.

Deferido, em parte, o pedido de antecipação dos efeitos da tutela, às fls. 315/325, a *Federação Nacional dos Jornalistas – FENAJ e o Sindicato dos Jornalistas Profissionais no Estado de São Paulo*, na condição de terceiros prejudicados, bem como a *União Federal*, interuseram agravos de instrumento (fls. 397/476 e 478/493).

Na qualidade de assistentes simples, o *Sindicato das Empresas de Rádio e Televisão no Estado de São Paulo – SERTESP* ingressou na lide no pólo ativo e a *Federação Nacional dos Jornalistas – FENAJ e o Sindicato dos Jornalistas Profissionais no Estado de São Paulo* ingressaram na lide no pólo passivo (fls. 744/747).

O d. Juízo *a quo* julgou parcialmente procedente o pedido formulado na petição inicial (fls. 883/930). Em seguida, proferiu a decisão de fls. 1295/1302, a fim de “*assegurar a plena consecução do julgado*”, recebendo as apelações tão-somente no efeito devolutivo. Contra esse *decisum*, interpôs-se agravo de instrumento (fls. 1330/1387).

O Colegiado de origem rejeitou as preliminares e, no mérito, deu provimento à remessa oficial e às apelações da *União*, da *FENAJ* e do *Sindicato dos Jornalistas*, julgando prejudicado o apelo do *Parquet* Federal, conforme a seguinte ementa:

“*CONSTITUCIONAL. PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. REQUISITOS PARA O EXERCÍCIO DA PROFISSÃO DE JORNALISTA. LEGITIMIDADE ATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. FENÔMENO DA RECEPÇÃO. VIA ADEQUADA. MATÉRIA EMINENTEMENTE DE DIREITO. JULGAMENTO ANTECIPADO. POSSIBILIDADE. INEXISTÊNCIA DE LITISCONSÓRCIO NECESSÁRIO COM OUTROS SINDICATOS. DECRETO-LEI N. 972/69. RECEPÇÃO FORMAL E MATERIAL PELA CARTA POLÍTICA DE 1988. EXIGÊNCIA DE CURSO*”

SUPERIOR DE JORNALISMO. AUSÊNCIA DE OFENSA À LIBERDADE DE TRABALHO E DE IMPRENSA E ACESSO À INFORMAÇÃO. PROFISSÃO DE GRANDE RELEVÂNCIA SOCIAL QUE EXIGE QUALIFICAÇÃO TÉCNICA E FORMAÇÃO ESPECIALIZADA. INEXISTÊNCIA DE OFENSA À CONVENÇÃO AMERICANA SOBRE DIREITOS HUMANOS.

1. Legitimidade do Ministério Público Federal para propor ação civil pública, ante o interesse eminentemente de ordem social e pública, indo além dos interesses individuais homogêneos do exercício da profissão de jornalista, alcançando direitos difusos protegidos constitucionalmente, como a liberdade de expressão e acesso à informação.

2. Legítima e adequada a via da ação civil pública, em que se discute a ocorrência ou não do fenômeno da recepção, não se podendo falar em controle de constitucionalidade.

3. Havendo prova documental suficiente para formar o convencimento do julgador e sendo a matéria predominantemente de direito, possível o julgamento antecipado da lide.

4. Todos os Sindicatos da categoria dos jornalistas são legitimados a habilitar-se como litisconsortes facultativos, nos termos do § 2º do art. 5º da Lei nº 7.347/85. Não configuração de litisconsórcio necessário.

5. A vigente Constituição Federal garante a todos, indistintamente e sem quaisquer restrições, o direito à livre manifestação do pensamento (art. 5º, IV) e à liberdade de expressão, independentemente de censura ou licença (art. 5º, IX). São direitos difusos, assegurados a cada um e a todos, ao mesmo tempo, sem qualquer barreira de ordem social, econômica, religiosa, política, profissional ou cultural. Contudo, a questão que se coloca de forma específica diz respeito à liberdade do exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, ou, simplesmente, liberdade de profissão. Não se pode confundir liberdade de manifestação do pensamento ou de expressão com liberdade de profissão. Quanto a esta, a Constituição assegurou o seu livre exercício, desde que atendidas as qualificações profissionais estabelecidas em lei (art. 5º, XIII). O texto constitucional não deixa dúvidas, portanto, de que a lei ordinária pode estabelecer as qualificações profissionais necessárias para o livre exercício de determinada profissão.

6. O Decreto-Lei n. 972/69, com suas sucessivas alterações e regulamentos, foi recepcionado pela nova ordem constitucional. Inexistência de ofensa às garantias constitucionais de liberdade de trabalho, liberdade de expressão e manifestação de pensamento. Liberdade de informação garantida, bem como garantido o acesso à informação. Inexistência de ofensa ou incompatibilidade com a Convenção Americana Sobre Direitos Humanos.

7. *O inciso XIII do art. 5º da Constituição Federal de 1988 atribui ao legislador ordinário a regulamentação de exigência de qualificação para o exercício de determinadas profissões de interesse e relevância pública e social, dentre as quais, notoriamente, se enquadra a de jornalista, ante os reflexos que seu exercício traz à Nação, ao indivíduo e à coletividade.*

8. *A legislação recepcionada prevê as figuras do provisionado e do colaborador, afastando as alegadas ofensas ao acesso à informação e manifestação de profissionais especializados em áreas diversas.*

9. *Precedentes jurisprudenciais.*

10. *Preliminares rejeitadas.*

11. *Apelações da União, da FENAJ e do Sindicato dos Jornalistas providas.*

12. *Remessa oficial provida.*

13. *Apelação do Ministério Público Federal prejudicada”.*

Foram, então, interpostos recursos extraordinários.

Os recorrentes fundamentaram os seus recursos na alínea “a” do permissivo constitucional, aduzindo a não recepção do art. 4º, V, do Decreto-Lei nº 972/69 pela Constituição Federal de 1988, por ofensa aos arts. 5º, IX e XIII, e 220 da Lei Maior.

O *SERTESP* alega que não se deve exigir o diploma de nível superior para o exercício da profissão de jornalista. Segue afirmando a inconstitucionalidade formal do Decreto-Lei nº 972/69, além da incompatibilidade material deste com a Constituição Federal de 1988 (fls. 1627/1642).

O *Ministério Público Federal*, no mesmo sentido, assevera que a Carta Magna de 1988 declara a liberdade de profissão, prevê o direito ao livre trabalho e à livre expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação e, ainda, a liberdade de imprensa. Sustenta que “*o jornalismo constitui uma atividade intelectual, desprovida de especificidade que exija diploma para seu exercício*” e que “*a obtenção de registro no Ministério do Trabalho exige requisitos inconstitucionais ou desarrazoados*”. Aduz, por fim, a revogação do art. 4º, V, do Decreto-Lei nº 972/69 pelos arts. 13 do Decreto nº 678/92 (Pacto de São José da Costa Rica) e 5º, § 3º, da Carta da República.

Contra-razões apresentadas às fls. 1713/1724 e 1736/1769.

É o relatório. Passo a opinar.

Os apelos satisfazem os pressupostos de admissibilidade inerentes à via extraordinária, devendo ser conhecidos.

De início, cumpre afastar as preliminares de ilegitimidade ativa *ad causam* e de inadequação da via eleita, suscitadas em contra-razões.

Essa Corte Suprema já firmou entendimento no sentido de que a ação civil pública é o remédio jurídico adequado para o Ministério Público promover a defesa do patrimônio público e social, do meio ambiente, do consumidor e dos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, não pairando qualquer dúvida sobre a legitimidade ativa do *Parquet* para propô-la.

Note-se que a Carta da República confere ao Ministério Público, como instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado, competência para defender os direitos sociais e individuais indisponíveis (art. 127, *caput*, da CF), bem como para promover a ação civil pública, objetivando a proteção do patrimônio público e social e de outros interesses difusos e coletivos (art. 129, III, da CF).

De acordo com o Exmo. Sr. Ministro Carlos Velloso, “*ao Ministério Público, utilizando-se da ação civil pública, cabe a defesa não apenas dos direitos sociais e individuais indisponíveis mas igualmente dos interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos*” (RE nº 247.134/MS, DJ de 9.12.2005).

In casu, cuida-se de autêntico interesse difuso, por envolver o livre exercício da profissão de jornalista, a liberdade de expressão, além do acesso à informação.

Vale registrar, também, que, ao contrário do que ocorre nas ações diretas de inconstitucionalidade, em que a declaração de inconstitucionalidade é o próprio pedido, nesta ação, a alegada não recepção da norma pela nova ordem constitucional constitui fundamento da demanda.

Nas palavras do d. Juízo *a quo*: *“No caso da presente ação civil pública, tem-se por objeto atacar os efeitos concretos no plano prático do ordenamento acoimado de inconstitucional, ou seja, afastar a inconstitucionalidade na aplicação da lei, e não a obtenção de tutela de cunho eminentemente declaratório, como na ação direta”*.

Segundo Alexandre de Moraes¹, *“o controle de constitucionalidade difuso caracteriza-se, principalmente, pelo fato de ser exercitável somente perante um caso concreto a ser decidido pelo Poder Judiciário. Assim, posto um litígio em juízo, o Poder Judiciário deverá solucioná-lo e para tanto, incidentalmente, deverá analisar a constitucionalidade ou não de lei ou do ato normativo, (...) Em tese, nada impedirá o exercício do controle difuso de constitucionalidade em sede de ação civil pública (...)”*

No mérito, razão assiste aos recorrentes.

O cerne da questão cinge-se à análise da recepção do Decreto-Lei nº 972/69, que exige diploma de curso superior em jornalismo para o exercício da profissão de jornalista e o registro no órgão competente, pela Constituição Federal de 1988.

O art. 5º, XIII, da Carta Magna prevê a liberdade do exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, desde que atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer. Essa restrição, todavia, diz respeito, apenas, às profissões cujo exercício exige conhecimentos técnicos específicos, não se referindo aos jornalistas.

É que o jornalismo configura uma atividade intelectual, desprovida de especificidade, não exigindo diploma de curso superior, tendo em vista a livre

1 MORAES, Alexandre de. “Direito Constitucional”, 11. ed., São Paulo: Atlas, 2002, p. 593.

manifestação de pensamento, como corolário da liberdade de expressão, assegurada em todo Estado Democrático de Direito.

Com efeito, dispõe o art. 5º, IX, da Lei Maior: *“é livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença”*. E, o art. 220 da Carta da República, estabelece que *“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”*.

O jornalismo encontra-se cada vez mais especializado. Existem profissionais de outras áreas que se dedicam à elaboração de artigos e matérias jornalísticas específicas sobre os temas de sua formação acadêmica, não sendo razoável a exigência da formação específica em jornalismo.

O d. Juízo *a quo*, com propriedade, argumentou a inexistência de razoabilidade na exigência de diploma de curso superior em jornalismo, *verbis*:

“(...) incumbe ao Judiciário apurar se a regulamentação trazida pelo Decreto-Lei nº 972/69 atende aos requisitos necessários para perpetrar restrição legítima ao exercício das profissões, que deverá se pautar na estrita observância ao interesse público (...). Tal se deve à propalada irrazoabilidade do requisito exigido para o exercício da profissão, tendo em vista que a profissão de jornalista não pode ser regulamentada sob o aspecto da capacidade técnica, eis que não pressupõe a existência de qualificação profissional específica, indispensável à proteção da coletividade, diferentemente das profissões técnicas (a de Engenharia, por exemplo), em que o profissional que não tenha cumprido os requisitos do curso superior pode vir a colocar em risco a vida das pessoas, como também ocorre com os profissionais da área de saúde (por exemplo, de Medicina ou de Farmácia). O jornalista deve possuir formação cultural sólida e diversificada, o que não se adquire apenas com a frequência a uma faculdade (muito embora seja forçoso reconhecer que aquele que o faz poderá vir a enriquecer tal formação cultural), mas sim pelo hábito da leitura e pelo próprio exercício da prática profissional. Em segundo lugar, porque o exercício dessa atividade, mesmo que

exercida por inepto, não prejudicará diretamente direito de terceiro. Quem não conseguir escrever um bom artigo ou escrevê-lo de maneira ininteligível não conseguirá leitores, porém, isso a ninguém prejudicará, a não se ao próprio autor. Assim, a regulamentação, pelo que depreendo, não visa ao interesse público, que consiste na garantia do direito à informação, a ser exercido sem qualquer restrição, através da livre manifestação do pensamento, da criação, da expressão e da informação, conforme previsto no inciso IX do art. 5º e caput do art. 220, ambos da Constituição Federal” (fls. 905/906).

Ressalte-se, ainda, que, na época da regulamentação da profissão de jornalista, por meio do Decreto-Lei nº 972/69, mostrava-se conveniente dispor legalmente sobre as profissões, mormente a de jornalista, em razão do controle exercido sobre as informações divulgadas pela imprensa. Exigia-se o diploma para o exercício da profissão em comento, de maneira a afastar da imprensa, e do exercício cotidiano do jornalismo, intelectuais e políticos que se opunham ao regime militar.

Dessa forma, o Decreto-Lei nº 972/69, na parte referente às restrições em exame, não foi recepcionado pela Constituição Federal de 1988.

Na vigente ordem constitucional, vigora a regra da liberdade de profissão, de expressão e de informação. Eventuais limitações somente podem existir caso haja interesse público e sejam relevantes para o próprio exercício da profissão.

Além disso, o art. 13 do Decreto nº 678/92 (Pacto de São José da Costa Rica), em relação à liberdade de pensamento e de expressão, preceitua:

“Art. 13

1. Toda pessoa tem direito à liberdade de pensamento e de expressão. Esse direito compreende a liberdade de buscar, receber e difundir informações e idéias de toda natureza, sem consideração de fronteiras, verbalmente ou por escrito, ou em forma impressa ou artística, ou por qualquer outro processo de sua escolha.

2. O exercício do direito previsto no inciso precedente não pode estar sujeito a censura prévia, mas a responsabilidades ulteriores, que devem ser expressamente fixadas pela lei a ser necessárias para assegurar:

*a) o respeito aos direitos ou à reputação das demais pessoas; ou
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 ou meios indiretos, tais como o abuso de controles oficiais ou particulares de papel de imprensa, de freqüências 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” (grifei).

Segundo essa norma, não é permitida a criação de restrições ao direito de exercer a profissão de jornalista, tampouco ao de informação, ainda que por vias e meios indiretos, como ocorre.

Assim, o Decreto nº 678/92 (Pacto de São José da Costa Rica) revogou o art. 4º, V, do Decreto-Lei nº 972/69.

Com tais considerações, entendo serem desnecessários diploma de curso superior de jornalismo, para o exercício da referida profissão, e a obtenção de registro no Ministério do Trabalho.

Ante o exposto, opina o Ministério Público Federal pelo provimento dos recursos.

Brasília, 03 de maio de 2007.

**SANDRA CUREAU
Subprocuradora-Geral da República**