

## **O Diploma de Jornalismo no Acórdão do STF e as Articulações pelo Retorno da Profissão Regulamentada<sup>1</sup>**

Marcelo ALVES<sup>2</sup>  
Universidade Federal Fluminense

### **Resumo**

As questões constitucionais presentes na interpretação dos dispositivos legais sobre a liberdade de imprensa, profissão e Convenção Americana, contidas no acórdão do STF, formaram a principal via de contestação da obrigatoriedade do diploma para o exercício profissional do jornalismo. Nesse contexto, as articulações para o retorno da profissão regulamentada foram desenvolvidas pelos sindicatos e FENAJ, com apoio de parte das instituições acadêmicas. Tivera, como resultado, a Proposta de Emenda Constitucional 33/2009, já tramitada e aprovada no plenário do Senado. O objetivo da PEC era pôr fim a não admissibilidade do decreto-lei 972/1969 pela Constituição de 1988. Desse ambiente, depreendemos que apesar da regulamentação significar a criação de regras específicas, esta, é vista, por diversos atores sociais, como aquela que deve garantir, a priori, a exigência do diploma obrigatório.

### **Palavras-chave**

Regulamentação, Diploma; Jornalismo; Congresso Nacional, Proposta de Emenda Constitucional (PEC33/2009).

### **Introdução**

O campo profissional do jornalista fora construído a partir da luta travada por diversas instituições como os sindicatos da categoria, a Federação Nacional dos Jornalistas (FENAJ), instituições jornalísticas e entidades acadêmicas. Ações que tiveram nos dispositivos legais a realização de um projeto político e cultural que começara a ser pensado a partir do I Congresso Brasileiro de Jornalismo, capitaneado pela Associação Brasileira de Imprensa (ABI). Pautando-se nas questões ligadas ao ensino do jornalismo e na busca por algum tipo de regulamentação, os “homens de imprensa” passaram a articular com o Estado as novas configurações desse campo.

Aproveitando-se da política nacionalista e de construção do Estado moderno por Getúlio Vargas, os integrantes da ABI e dos sindicatos dos jornalistas nascentes, buscaram configurar um modelo de jornalismo que limitasse a presença de aventureiros nas redações. Através de um viés moralizante, as instituições passaram a reivindicar ao jornalismo os

---

<sup>1</sup> Trabalho apresentado no GP Políticas e Estratégias de Comunicação – Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação XXXVIII Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação – Rio de Janeiro, RJ – 4 a 7/9/2015.

<sup>2</sup> Mestrando do curso de Comunicação Social - UFF. Email: [marceloifch@yahoo.com.br](mailto:marceloifch@yahoo.com.br).

discursos éticos e profissionais, pois era comum a existência de jornalistas semianalfabetos, e patrões que não honravam o pagamento do salário (SILVA, 2007; ALBUQUERQUE, 2010).

Entre os dispositivos legais encampados no período destacam-se as condições de trabalho para o jornalista (Decreto-Lei 910/1938), a criação do curso de jornalismo (Decreto-Lei 5480/1943), regulamentação da profissão (Decreto-Lei 972/1969)<sup>3</sup>. Desde a publicação dessa última, tornou-se evidente a existência de uma disputa simbólica em torno da palavra profissional, implementada pela relação entre sindicatos, empresários e o mercado. Para os primeiros a palavra profissional não pode se distanciar de uma formação superior específica, o que engloba a posse do diploma, a cultura profissional. Para os donos dos veículos de comunicação, a palavra profissional possui o sentido de prática qualificada, produção disciplinada e regida pelos procedimentos organizacionais Oliveira (2011). Para o mercado o jornalista deve ser definido mais por sua prática do que pela natureza de sua formação.

Igualmente, sobre o decreto-lei 972/1969 residem as questões jurídicas contemporâneas. O referido decreto trouxe em seu artigo art. 4º, V, a exigência, para registro no órgão competente do Ministério do Trabalho e Previdência Social, da apresentação do diploma de formação específica em jornalismo. Que, com base no acórdão do Recurso Extraordinário nº 511.961/SP, expedido pelo Supremo Tribunal Federal (STF), de 2009, não fora recepcionado pela Constituição da República de 1988. A maior parte dos ministros argumentou haver limitação à liberdade profissional, de expressão e embate com o Pacto de São José da Costa Rica (Convenção Americana de Direitos Humanos (1969)) do qual o Brasil é signatário desde 1992.

Esse movimento de “cercamento” do campo profissional aos diplomados realizado pela ação sindical e aparado pelo Decreto-Lei 972/69 passou, então, a ser controlado e questionado no âmbito jurídico. Na década de 1990, houve uma corrida judicial para a manutenção do emprego de diversos jornalistas que não se enquadravam na regra do provisionado, mas que atuavam em redações e aumento da pressão sindical para afastar do jornalismo os não diplomados<sup>4</sup>. A contestação passou a ter maior importância, em 2001, quando a Juíza substituta da Justiça Federal de São Paulo, Carla Rister, decidiu pela não

---

<sup>3</sup> Acrescenta-se as mudanças provocadas pelo Decreto-Lei 6612/1978, o Decreto-Lei 8328/79, a nova regulamentação do Decreto-Lei 972/1969 e o Decreto-Lei 91902/1985.

<sup>4</sup> Em 20 de agosto de 1994, 27 de outubro do mesmo ano e três de março de 1995, o jornal Folha de São Paulo publicou reportagens sobre juízes que mantiveram o vínculo empregatício de jornalistas sem diplomas no Pará. Na ação já se apontava para a inconstitucionalidade do Decreto- Lei 972/69.

obrigatoriedade do diploma de jornalismo para o exercício profissional. Questão essa que se arrastou pelos tribunais até o ano de 2009 quando o STF se manifestou contrário à exigência do diploma.

Desse período em diante, a Federação Nacional dos Jornalistas os representantes das categorias profissionais e acadêmicas partiram do princípio de que o processo histórico de luta pela regulamentação profissional fora aniquilada pela referida decisão. Que o debate normativo sufocaria o processo histórico presente nas decisões judiciais. Estes não foram levados em consideração por nenhuma das instâncias do sistema judiciário brasileiro. Argumentam que “as sociedades complexas devem ter qualificações profissionais e formações acadêmicas específicas por profissões”. Para essas instituições a posse do diploma de nível superior estaria ligada ao desenvolvimento e fortalecimento da sociedade civil, por isso, despertaria interesses jurídicos, legislativos, mercadológicos, profissionais, éticos e deontológicos.

Nesse sentido, o objetivo dessa comunicação reside em mapear, a partir dos parâmetros constitucionais, os motivos que impedem a existência do diploma obrigatório para o exercício profissional do jornalismo, dando ênfase aos elementos presentes na justificativa do acórdão expedido pelo Supremo Tribunal Federal, em particular pela decisão do relator ministro Gilmar Mendes. Bem como, o modo como foram realizadas as articulações sindicais para o retorno da obrigatoriedade do diploma específico junto ao parlamento brasileiro<sup>5</sup>.

O método escolhido para a construção dessa comunicação, bem como para a pesquisa na qual a mesma se pauta, foi a análise documental. Fez-se o levantamento, separação e apreciação das sentenças que traçaram o caminho da contestação da obrigatoriedade do diploma de jornalismo para o exercício profissional<sup>6</sup>. As fontes foram obtidas a partir de seu local de produção. Os referidos processos são abertos e acessados virtualmente. Para um melhor entendimento do processo optamos por seguir a linearidade e a sucessão dos acontecimentos.

Cada arquivo era colocado em uma pasta previamente nomeada. Assim, foram arquivados o processo número 2001.61.00.025946-3; Ação Cautelar 200161000259463/

---

<sup>5</sup> Mais especificamente no Senado. Esse recorte deve-se ao fato de a Proposta de Emenda Constitucional 33/2009 já ter sido aprovada em todas as instâncias, isto é, pelo CCJC, e duas vezes pelo plenário da casa parlamentar.

<sup>6</sup> 1º grau – 16ª Vara Cível Federal SP - Processo Nº 2001.61.00.025946-3; da decisão de 2º Grau - Acórdão do Tribunal Regional Federal – 3ª Região - AC 200161000259463/SP; da Ação Cautelar 1.406-9/SP- STF; do Recurso Extraordinário nº 511.961/SP – Acórdão do STF; das Propostas de emendas Parlamentares PEC 33/2009, do Senado e PEC 386/2009, da Câmara dos Deputados.

SP; Ação Cautelar 1.406-9/SP; Recurso Extraordinário nº 511.961/SP; Propostas de Emendas Parlamentares, PEC 33/2009, do Senado e PEC 386/2009, da Câmara dos Deputados.

Desse ponto, seguimos para a etapa de separação do material coletado. Após a leitura e análise do conteúdo realizou-se a separação por palavras-chaves com relação direta a prática do jornalismo e com os motivos pelos quais este estava deixando de ser regulamentado. É preciso deixar claro que o nosso interesse reside nas decisões do STF e que o nosso objeto de estudo específico é o Recurso Extraordinário nº 511.961/SP. As chamadas “juntadas” e apreciações intermediárias não foram objetos de análise. Por fim, passamos à fase da leitura, fichamento e análise o material recolhido e organizado.

### **A queda da obrigatoriedade do diploma pelo viés Constitucional**

O viés constitucional que envolve as discussões acerca da obrigatoriedade do diploma superior para o exercício do jornalismo no Brasil está presente desde sua origem<sup>7</sup>. Este teve início quando o Ministério Público Federal ajuizou Ação Civil Pública – originada dos procedimentos administrativos nº 1.34.001.002285/2001-69 e nº 1.34.001.001683/2001-68 – com pedido de tutela antecipada, em face da União, na qual defendeu a não recepção, pela Constituição de 1988 (art. 5º, IX e XIII, e art. 220, *caput* e § 1º), do art. 4º, inciso V, do Decreto-Lei nº 972, de 17 de outubro de 1969.

Em junho de 2009<sup>8</sup>, por maioria dos votos, o Supremo Tribunal Federal (STF) entendeu que o artigo 4º, inciso V, do Decreto-Lei 972/1969, não recepcionado pela Constituição de 1988. Mesmo tendo se passado 40 anos de existência, sendo 21 anos da atual carta constitucional brasileira. Segundo o STF, este decreto, criado durante a Ditadura Militar, fere a liberdade de imprensa e contraria o direito à livre manifestação do pensamento.

Além disso, o relator do Recurso Extraordinário 511.961, ministro Gilmar Mendes, afirmou que a exigência do diploma para o exercício da profissão jornalista contrariava os artigo 13 da Convenção Americana dos Direitos Humanos, conhecido como Pacto de São

---

<sup>7</sup> Nas discussões em torno da Constituinte (1987), já se discutia a constitucionalidade do Decreto-Lei 972/69.

<sup>8</sup> É importante ressaltar que meses antes da decisão do STF, a Organização dos Estados Americanos - OEA, por meio da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, entende que a exigência do diploma universitário de jornalismo, como condição obrigatória para o exercício dessa profissão, viola o direito à liberdade de expressão (Informe Anual da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, de 25 de fevereiro de 2009).

José da Costa Rica, da qual o Brasil é signatário<sup>9</sup>. A ação foi impetrada pelo Ministério Público Federal e pelo Sindicato das Empresas de Rádio e Televisão do Estado de São Paulo (SERTESP).

Com a deliberação do Supremo Tribunal Federal ficou acertado que o Ministério do Trabalho não mais exigiria o diploma para o registro profissional. A União não mais executaria fiscalização sobre o exercício da profissão caso o profissional fosse desprovido de curso superior. Que fossem anulados todos os autos de infração lavrados por auditores fiscais do Trabalho, em fase de execução ou não, contra indivíduos em razão da prática do jornalismo. Faz-se jurisprudência. Determinam a liberdade do ofício.

Os argumentos dos ministros seguem no sentido de não haver nenhuma ligação entre a prática do jornalismo e um diploma que o qualifique. No acórdão, os ministros do STF defendem que o curso de Comunicação Social não é uma garantia contra o mau exercício da profissão. Revelam, ainda, que “o jornalismo apenas exerce uma técnica de assimilação e difusão de informações que depende de formação cultural, retidão de caráter, ética e consideração com o público”. Para isso, os ministros recorrem ao passado, citando Carlos Drummond de Andrade, Otto Lara Resende, Manuel Bandeira e Armando Nogueira.

Presente em todos os documentos gerados pelo processo judicial, tanto por parte dos réus quanto pela parte recorrente, os princípios constitucionais relacionados à liberdade de expressão e de profissão ligam-se ao processo histórico reclamado pelos sindicalistas. Dessa forma, torna-se imprescindível para esse trabalho dar conta dessas instâncias que se tornaram pilares para os acórdãos do Supremo Tribunal Federal e que foram importantes para a ação sindical que visa o retorno da profissão regulamentada.

### **Os discursos sobre liberdade de profissão**

O tema Comunicação Social, bem como a profissão jornalista, não se esgota no artigo 5º ou naqueles compreendidos entre os artigos 220 e 224 da Constituição da República. Para uma melhor eficácia deve haver a formação de legislações infraconstitucionais<sup>10</sup>. Pelo artigo 224, por exemplo, “para os efeitos do disposto neste

---

<sup>9</sup> Há, em relação ao Pacto, diversas críticas. A mais contundente diz respeito ao fato de não haver humano atacado em sua liberdade de expressão. Mas membros de um colegiado periodista de caráter corporativo, como pessoa jurídica e não física. E coube a essa mesma instituição regular uma atividade de interesse público e não o Estado. Dessa maneira, não houve incompatibilidade com o artigo 13 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Observatório da Imprensa edição 598 de 15/07/2010).

<sup>10</sup> 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. [...] § 3º - **Compete à lei federal...**

capítulo, o Congresso Nacional instituirá, como seu órgão auxiliar, o Conselho de Comunicação Social, na forma da lei<sup>11</sup>”.

Diversos órgãos internacionais, tais como a UNESCO, Centro Internacional de Estudos Superiores de Jornalismo para a América Latina (CIESPAL) e a Sociedade Interamericana de Periodismo (SIP), pelo menos desde a década de 1960, tem se posicionado quanto ser o jornalismo uma profissão ou um saber que não prescinde a existência de um curso de formação específica.

José Marques de Melo (1974) sustenta que, sob influência das políticas da UNESCO para o terceiro mundo, a ditadura militar impôs um modelo de ensino de Comunicação Social que buscou substituir todas as profissões do campo da Comunicação até então existentes (Jornalismo, Publicidade, Relações Públicas e Editoração) para dar lugar ao novo tipo profissional, o comunicador polivalente<sup>12</sup>.

O aniquilamento das profissões consolidadas no campo era então justificado com o argumento do Terceiro Mundo "não necessitar do jornalismo tal qual o existente nas sociedades desenvolvidas", mas sim de outra forma de Comunicação Social, voltada ao desenvolvimento econômico e educacional. Conforme o mesmo raciocínio, só uma vez alcançado este desenvolvimento, é que então se justificaria a existência do Jornalismo nas sociedades antes subdesenvolvidas [NIXON, Raymond. Education for Journalism in Latin America: a report of Progress. Minneapolis: Minnesota Journalism Center, 1971].

O ministro do Supremo Tribunal Federal e relator do processo Gilmar Mendes para fundamentar o seu posicionamento, trouxe-se à tona a ideia de não haver uma real necessidade para o exercício da profissão a formação específica. Para tal, exemplificou o sucesso profissional do editor de Política Econômica do jornal Correio Braziliense, Alon Feuerwerker. O voto do relator teve interpretação contrária ao acórdão, decidido por unanimidade pela 4ª Turma do Tribunal Regional Federal da 3ª Região, que deu provimento as apelações da União, da FENAJ e dos Sindicatos dos Jornalistas, em 2005.

Na justificativa os desembargadores entenderam que:

[...] 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

---

<sup>11</sup> Das exigências constitucionais presentes no Título VIII, Da Ordem Social, Capítulo V, Da Comunicação Social, apenas três foram editadas: a lei 9.294/96, que regula o artigo 220, § 4º, a lei 10.610/2002, que trata da participação de capital estrangeiro em empresas de comunicação e a lei 8.389/91, que criou o Conselho de Comunicação Social que somente entrara em funcionamento em 2002.

<sup>12</sup> Diretrizes Curriculares Nacionais para o Curso de Jornalismo. Relatório da Comissão especial instituída pelo Ministério da Educação. (Portaria Nº 203, de 12 de fevereiro de 2009).

seu livre exercício, desde que atendidas às 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 (Acórdão do Tribunal Regional Federal – 3ª Região - AC 200161000259463/SP)

Segundo Petrarca (2007), uma das preocupações desse campo do saber reside em analisar a importância do diploma como forma de se estabelecer reservas de mercado. “Nesse sentido, o diploma para além de ser observado como mecanismo de distinção social na luta por status, é tido como mecanismo de separação entre grupos profissionais e outros grupos sociais” (OLIVEIRA, 2011:35). Tornando-se um problema de cunho constitucional. Conforme aponta Leite (2006) “a corrida em direção à regulamentação de profissões no país tem sido favorecida justamente pelo fato de não se reconhecer que se trata de um direito constitucional fundamental que está sendo restringido”.

Dessa forma, todos os ministros que votaram pela não admissibilidade do Decreto-Lei 972/69, o fizeram com base, no artigo 5º (direitos e garantias fundamentais) e o 220 (Da Comunicação Social). Bem como, na relação entre o decreto editado durante a ditadura militar e o artigo 13 da Convenção americana de Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica) que trata da Liberdade de expressão<sup>13</sup>.

De certo, não é qualquer profissão que requer uma regulamentação para que a sua existência seja válida. Esta nada tem com as questões hierárquicas/ valorativas. O entendimento doutrinário revela que somente as profissões que podem gerar algum tipo de risco, prejuízo ou com justificado interesse público estariam mais aptas à existência de uma legislação especial. Determinadas profissões, por sua própria essência não devem sofrer restrição social.

Tem-se, dessa forma, que a existência de curso superior em jornalismo não feriria a Constituição por ser uma demanda tipicamente ligada ao campo do saber técnico-educacional. Porém, o grande problema residiria na obrigatoriedade da posse do diploma para o exercício profissional, o que representaria uma limitação que não foi a outorgada pela carta constitucional de 1988.

## **Do princípio da liberdade de expressão**

---

<sup>13</sup> Referência: voto do relator Ministro Gilmar Mendes. O acórdão RE 511.961/ SP. Pode ser acessado no portal do Supremo Tribunal Federal (STF). <http://redir.stf.jus.br/paginador/paginador.jsp?docTP=AC&docID=605643>.



Segundo Vicente (1999), a Comunicação Social na Constituição da República de 1988 teve grandes avanços.

(...) houve um cuidado especial em formular com nitidez direitos e garantias para a liberdade de expressão e informação. Em tese, esse princípio norteador significou um avanço substancial se comparado com a censura e falta de garantias de informação ocasionadas pelos Atos Institucionais adotados no regime autoritário (VICENTE, 1999:156).

De acordo com a Constituição da República Federativa do Brasil, a liberdade de expressão e informação está ligada aos princípios democráticos, sendo um dos pilares para desenvolvimento da cidadania. Silva (2010) afirma que:

A liberdade de informação não é simplesmente a liberdade do dono da empresa jornalística ou do jornalista. A liberdade destes é reflexa no sentido de que ela só existe e se justifica na medida dos direitos dos indivíduos a uma informação correta e parcial (SILVA, 2010: 247).

Os posicionamentos doutrinários e os acórdãos colocam-se em oposição às prerrogativas da Federação Nacional dos Jornalistas.

As liberdades de expressão e de informação e, especificamente, a liberdade de imprensa, somente podem ser restringidas pela lei em hipóteses excepcionais, sempre em razão da proteção de outros valores e interesses constitucionais igualmente relevantes, como os direitos à honra, à imagem, à privacidade e à personalidade em geral. **A exigência de diploma de curso superior para a prática do jornalismo** - o qual, em sua essência, é o desenvolvimento profissional das liberdades de expressão e de informação - **não está autorizada pela ordem constitucional, pois constitui uma restrição, um impedimento, uma verdadeira supressão do pleno, incondicionado e efetivo exercício da liberdade jornalística, expressamente proibido pelo art. 220, § 1º, da Constituição** (Acórdão RE 511.961/ SP – grifou-se).

No entanto, a referida instituição defende que “no inciso XIII, do artigo 5º, está escrito que é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer, o que garante de forma inequívoca nossa regulamentação<sup>14</sup>”. Um dos alvos de crítica da FENAJ, FNPJ e sindicatos dos jornalistas reside em comparar o jornalismo a profissões como a de músico, cozinheiro, ator e dançarino. A representante da maioria dos sindicatos dos jornalistas brasileiros repudia com veemência tal atitude do STF.

É absurda a confusão que se quer fazer entre cerceamento à liberdade de expressão com o direito dos jornalistas terem uma regulamentação profissional que exija o mínimo de qualificação. É nosso dever lembrar que nas últimas décadas o

---

<sup>14</sup> Nota oficial da Federação Nacional dos Jornalistas e do Sindicato dos Jornalistas Profissionais no Estado de São Paulo, 2002.



jornalismo foi reconhecido e se firmou como um modo de ser profissional - um *ethos* profissional -, cuja atividade passou a ser fortemente vinculada ao interesse público, com crescente reflexão sobre a ética e as habilidades próprias das funções exercidas no jornalismo, nos seus mais variados formatos. É por isso que entendemos o caráter indispensável da formação profissional, base para o exercício regular da nossa atividade (Manifesto FENAJ, 2002).

Napolitano e Tiengo (2014) afirmam que na liberdade de expressão está contida a liberdade de opinião, reconhecida como a liberdade de expressão primária, um direito humano, que consiste na prerrogativa da pessoa poder adotar a postura intelectual que desejar, externalizando essa opinião através dos meios de comunicação. Tal direito garante até mesmo a liberdade do indivíduo, se desejar, de não expressar opinião alguma.

### **O diploma obrigatório pelo viés do Pacto São José da Costa Rica**

No Direito Internacional chega a ser excessivas as ratificações da inexigibilidade de diploma de jornalista, estando arraigado o conceito de que há um direito maior coletivo, democrático à informação que não pode sofrer restrições. Assim expressa a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948, art. XIX), a Convenção Americana de Direitos Humanos ou Pacto de São José da Costa Rica (1969, arts. 3º e 13).

Mais recentemente, reprovam a exigência de diploma, a Declaração de Chapultepec (México, 1994) e a Carta para uma Imprensa livre da Conferência Mundial em Londres (1987). No campo dos julgados internacionais, destaca-se a determinação da Corte Interamericana de Direitos Humanos em 13.11.1985, ao afirmar 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 que protege a liberdade de expressão em sentido amplo, absolvendo o jornalista americano Stephen Schmidt por “exercício ilegal da profissão de Periodista”, em razão de Lei restritiva de nº 4420/69 da Costa Rica que motivou Processo.

Ao longo da história política dos Estados, os caminhos para o êxito da liberdade de expressão e imprensa foram árduos. As questões que envolvem a liberdade de expressão na época contemporânea têm, entre outros, lugar na publicação dos Direitos do Homem pela França no contexto da Revolução Francesa. O artigo 11 destaca que “A livre comunicação de ideias e opiniões é um dos direitos mais preciosos do homem. Todos os cidadãos podem, dessa forma, falar, escrever e imprimir com liberdade”. O texto deixa clara a dissociação

entre a liberdade de expressão pautada na escrita e publicação da posse de um diploma superior que a restrinja.

Dois séculos após a publicação francesa, os problemas relacionados à livre comunicabilidade pelo homem ainda está na ordem do dia de muitas repúblicas. Conforme aponta Kunczic (2002), citando o resultado do Índice de Independência de Imprensa e Habilidade Crítica, ainda em meado da década de 1960, na grande maioria dos países não havia plena liberdade de informação, publicação expressão. O que atingia diretamente um direito humano fundamental.

Para Cançado Trindade (1997), os direitos humanos "antecedem os direitos dos Estados; de que o poder estatal deriva da vontade do povo; e de que a justiça prima sobre o direito estatal positivo." Verificam-se, desta feita, que os direitos humanos são anteriores a qualquer forma de organização política e, por isso, devem ocupar lugar de destaque no ordenamento constitucional de qualquer nação. Direito humanos na norma de maior valor Kelsen<sup>15</sup>.

Em atenção a tais princípios e buscando a efetividade dos direitos humanos, a Constituição Federal de 1988 trouxe o § 2º do artigo 5º, que dispõe: "Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte". Tal dispositivo procura abarcar todos os direitos humanos: os inseridos no texto constitucional, os não inseridos, mas consagrados pelo ordenamento interno, e os posteriormente pactuados pelo Estado por meio de acordos internacionais.

Dentro desse contexto, os ministros do Supremo Tribunal Federal, ao julgar procedente o pedido do Ministério Público de São Paulo e Sindicato das Empresas de Rádio e Televisão do Estado de São Paulo (SERTESP), basearam-se na determinação da Corte Interamericana de Direitos Humanos proferida em 13 de novembro de 1985, declarando que a obrigatoriedade do diploma universitário e da inscrição em ordem profissional para o exercício da profissão de jornalista viola o art. 13 da Convenção Americana de Direitos Humanos, que protege a liberdade de expressão<sup>16</sup>.

Utilizar uma determinação internacional em uma decisão interna encontra amparo na própria constituição. A Emenda Constitucional 45/2004 acrescentou o parágrafo 3º ao artigo 5º da Constituição da República de 1988. Pelo novo texto, "Os tratados e convenções

---

<sup>15</sup> Em seus estudos sobre as doutrinas jurídicas, o alemão Hans Kelsen, dá a Constituição maior poder em relação às leis ordinárias. Para tal, criou a chamada pirâmide de Kelsen.

<sup>16</sup> Decisão referente ao caso "La colegiación obligatoria de periodistas" - Opinião Consultiva OC-5/85, de 13 de novembro de 1985.

internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais".

Como o Brasil tornou-se, em 1992, signatário da supracitada convenção, o que significa afirmar que a mesma estava em concordância com a carta constitucional de 1988. Somente restara ao judiciário brasileiro decidir pela admissibilidade do pedido e julgar imprópria a obrigatoriedade do diploma de jornalismo para o exercício profissional. Por, principalmente, ferir os princípios de liberdade expressa no Pacto de São José da Costa Rica.

### **O movimento sindical e as articulações junto ao Senado para o retorno do diploma obrigatório**

As entidades de classe, como a FENAJ, FNPJ, SBPJor e os sindicatos dos jornalistas brasileiros, passaram a pressionar o Congresso Nacional a fim de restabelecer a obrigatoriedade do diploma para o exercício profissional do jornalista. Como a decisão do STF era irrevogável, fazia-se necessário por fim ao embaraço jurídico existente entre a não recepção do Decreto-Lei nº972/1969 e a Constituição de 1988.

Ainda em 2009, tais instituições passaram a interagir com integrantes do Senado. Dessa relação, o senador Antônio Carlos Valadares propôs a criação de emenda constitucional, a Proposta de Emenda Constitucional<sup>17</sup> (PECs 33/2009), cujo objetivo reside em alterar a redação do parágrafo 1º do art. 220 da Constituição da República em vigor, a fim de reestabelecer a exigência de curso superior em jornalismo para o exercício dessa atividade profissional.

Pode se dizer que a PEC33/2009 formou a primeira articulação entre sindicatos, setores da academia e parlamentares para o retorno da obrigatoriedade do diploma de jornalismo. A via parlamentar tornou-se imperativa, pois as questões avançadas na alta corte tornara o diploma um assunto de ordem constitucional<sup>18</sup> que, tipicamente, tem no legislativo seu lugar de origem.

---

<sup>17</sup> As PECs foram levadas à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados (CCJC) para que a Comissão Especial destinada a proferir parecer pudesse se manifestar sobre a admissibilidade e pertinência de seu conteúdo. Em cumprimento ao artigo 202, caput, do Regime Interno da Câmara, votou-se pela admissão da PEC em questão no dia 27 de maio de 2010.

<sup>18</sup> Segundo o parecer do senador Inácio Arruda, de dois de dezembro de 2009, a opção por uma emenda constitucional evita nova discussão sobre a constitucionalidade da matéria e devolve a dignidade aos jornalistas sem restringir a livre manifestação do pensamento, do exercício profissional e da participação ativa de outras profissões nos mais variados meios de comunicação, garantindo a atuação dos colaboradores.

Em sua justificativa a PEC traz elementos que se ligam à natureza do jornalismo, ao *ethos* e identidade profissional do jornalista, a representação da profissão, produzida e transformada nas práticas diárias, que envolvem os princípios éticos e deontológicos, políticos e tecnicistas. Elementos esses, amplamente discutidos por parte da academia, principalmente por pesquisadores ligados à Teoria e História do Jornalismo.

As críticas da FENAJ, FNPJ, SBPJor sobre a decisão do Supremo residem no fato de o conceito de liberdade de expressão e de informação jornalística terem sido tratados como sinônimos. Na própria Constituição não se fala nesse embaraço ou mesmo em restrição à liberdade de expressão ou de informação jornalística entre o artigo 220 e a posse do diploma. O referido artigo sempre foi visto por parte dos juristas, sociedade civil e políticos progressistas como uma base de luta contra a censura.

Além disso, o contexto de produção da PEC trouxe à tona os debates em torno da conformação contemporânea sobre o campo jornalístico. Evidenciando as questões relacionadas ao atual conceito sobre a profissão jornalista e sua regulamentação, a regulação pública ou privada, os dispositivos éticos, o profissionalismo, as fronteiras profissionais e a ação sindical.

O jornalismo é uma das tantas formas de se comunicar alguma coisa a alguém, só que embutida num conjunto de regras que extrapolam o elemento primordial de simplesmente dizer a palavra. O jornalismo é um modo de narrar que pressupõe análise, conhecimento histórico, impressão, focos narrativos, contexto, conhecimento sobre linguagem, signos etc... Coisas que a gente precisa aprender em relações de educação formal que extrapolem o desejo criador e criativo do ser sozinho (Elaine Tavares, Observatório da Imprensa).

A citação acima está presente na justificativa apresentada pelo senador Antônio Carlos Valadares, PSB-SE, à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJC) que tem por competência, delegada pela Constituição, para opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade das propostas de leis e mudanças constitucionais como a Proposta de Emenda à Constituição nº 33, de 2009.

Aparado pela representação profissional do jornalista defendida pela Federação Nacional dos Jornalistas, Valadares, reconheceu a existência de uma cultura profissional. “Validou-se, socialmente, um modo de ser profissional, que procura afastar o amadorismo e vincular a atividade ao interesse público e plural, fazendo do jornalista uma pessoa que dedica sua vida a tal tarefa”. O autor da proposta, igualmente, chamou atenção para as especializações profissionais em sociedades complexas. Com clara referência ao discurso da FENAJ, afirmou que a defesa do diploma de jornalismo segue as demandas sociais.

Não se podem desconsiderar os benefícios que advieram para a profissão com a exigência da formação universitária específica na área de comunicação. Um jornalista não é um mero escritor, um mero emissor de opiniões. Isso é papel dos articulistas, contratados pelos órgãos de imprensa para esse fim específico, e dos quais não se exige, nem nunca se exigirá, diploma de jornalista. A principal atividade desenvolvida por um jornalista, no sentido estrito do termo, é a apuração criteriosa de fatos, que são então transmitidos à população segundo critérios éticos e técnicas específicas que prezam a imparcialidade e o direito à informação. Isso, sim, exige formação, exige estudo, exige profissionalismo (PEC 33/2009).

O texto aprovado pela CCJC do Senado é a materialização das articulações realizadas pela FENAJ junto ao Congresso Nacional. Os senadores ofereceram à casa legislativa o artigo 220-A.

Art. 220-A - O exercício da profissão de jornalista é privativo do portador de diploma de curso superior de comunicação social, com habilitação em jornalismo, expedido por curso reconhecido pelo Ministério da Educação, nos termos da lei.

Parágrafo único - A exigência do diploma a que se refere o caput é facultativa:

I – 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 qualificação do autor;

II – aos jornalistas provisionados que já tenham obtido registro profissional regular perante o Ministério do Trabalho e Emprego.

No voto, o relator da PEC buscou entender os motivos da queda do diploma por decisão do STF. Relatou-se a querela entre os ditames do mercado, pela livre contratação e uso de mão-de-obra especializada e a regulação estatal, via Ministério da Educação (MEC) e legislação específica, como já ocorrem com a Medicina, Direito e Engenharia. Debate presente nas audiências públicas realizadas pelo CCJ do Senado que contou com a presença de boa parte dos interessados nas questões sobre o diploma de jornalismo.

Ao dar provimento a PEC nº 33, de 2009, Valadares, em sua justificativa, sinalizou que esse movimento representaria o resgate da dignidade profissional dos jornalistas, rompendo de vez com os problemas constitucionais apontados pelo STF. Defendeu que a “profissão de jornalista é privativa do portador de diploma de curso superior em jornalismo”. Não haveria, dessa forma, restrições à livre manifestação do pensamento e das informações, garantindo a democracia e a liberdade, pilares do Estado de Direito.

Após meses tramitando na casa, entrando por diversas vezes na ordem do dia, mas igualmente, dando lugar às questões mais urgentes, somente no dia 30 de novembro de 2009, com a pressão do autor da proposta e do relator da mesma, a PEC 33/2009 foi

aprovada em primeiro turno pela quase totalidade dos legisladores presentes, com 65 votos favoráveis e sete contrários de um universo de 72 senadores presentes.

Conforme aponta o texto constitucional, a votação no Congresso Nacional deverá ser de dois turnos em cada casa. Sendo assim, a Proposta de Emenda Constitucional 33/2009, ainda deveria passar por uma segunda votação em plenário para ser aprovada e seguir para a Câmara dos Deputados. Três anos após a primeira votação, a PEC fora aprovada em segundo turno, em 2012, com ampla maioria dos votos favoráveis. De um universo de 64 senadores presentes, 60 votaram pela aprovação da proposta.

### **Considerações finais**

As justificativas do acórdão assinado pelo ministro Gilmar Mendes, ao levar em consideração somente os aspectos constitucionais para se decretar o fim da obrigatoriedade do diploma de jornalismo encaminhou o entendimento sobre a contenda estabelecida para a inconstitucionalidade do Decreto-lei 972/1969. Os dispositivos que dão conta da liberdade de profissão, de expressão e o Pacto de São José da Costa Rica, dentro da lógica das hierarquias das leis, inspiradas na chamada pirâmide de Kelsen, garantem a plena liberdade de expressão e pensamento.

Para o ministro, “o jornalismo e a liberdade de expressão são atividades que estão imbricadas por sua própria natureza e não podem ser pensados e tratados de forma separada”. A existência de qualquer limitação, nesse sentido, representaria um cerceamento de um direito humano. Justificativa que não encontra espaço entre as instituições que defendem a obrigatoriedade do diploma, como a FENAJ, SBPJor e FNPJ.

Essas instituições afirmam haver, baseando-se nos mesmos argumentos utilizados no STF, confusão entre obrigatoriedade do diploma e liberdade de expressão. O primeiro não é sinônimo de cerceamento à liberdade garantida constitucionalmente no segundo. Tanto na vigência da regulamentação quanto na Proposta de Emenda Constitucional há garantia de atuação profissional ao jornalista provisionado e a não exigência do diploma específico ao colaborador, o que significa não haver limitação à liberdade de expressão.

A declaração da inconstitucionalidade do Decreto-lei 972/69, produziu um duplo movimento: desregulamentação e fim do diploma obrigatório. Apesar de regulamentação significar formação de um espaço de atuação profissional, liberdade de ação, formação de um *ethos* profissional, apego aos dispositivos éticos-deontológicos, identitários e legais,

faz-se necessário ressaltar que o retorno da obrigatoriedade do diploma específico, via PEC 33/2009, significa, principalmente para os setores sindicais, a própria regulamentação da profissão. O diploma é a questão central da PEC.

### **Referências bibliográficas**

- ALBUQUERQUE, Afonso. **A modernização autoritária do jornalismo brasileiro**. ALCEU - v. 10 - n.20 - p. 100 a 115 - jan./jun. 2010
- CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. **Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos**. Vol. I. Porto Alegre: Fabris, 1997.
- KUNCZIK, Michael. **Conceitos de jornalismo**. São Paulo: Edusp, 2002.
- LEITE, Fábio. **Estado de Direito e os limites aos limites à liberdade de profissão**. Publicado na Revista da Escola Superior Dom Helder Câmara -Veredas do Direito Vol. 3 - Nº 6 - jul. a dez. – 2006.
- MELLO, José Marques. **Contribuições para uma pedagogia da comunicação**. São Paulo. Paulinas, 1974.
- NAPOLITANO, Carlo. **A regulação constitucional da Comunicação Social e a efetivação de suas normas**. Revista Alceu - v. 12 - n.24 - p. 204 a 215 - jan./jun. 2012.
- SILVA, J. A. **Curso de direito constitucional positivo**. 33 ed. São Paulo: Malheiros, 2010.
- \_\_\_\_\_. Amanda TIENGO. **O direito de comunicação sob o enquadramento do jornal Folha de S. Paulo durante a Constituinte**. Trabalho apresentado no IJ8 – Estudos Interdisciplinares do XIX Congresso de Ciências da Comunicação na Região Sudeste, realizado de 22 a 24 de maio de 2014.
- OLIVEIRA, Michelle Roxo de. **Sobre Fronteiras no Jornalismo: o ensino e a produção da identidade profissional**. PPGCOM/UFF, Niterói, Tese de Doutorado, 2011. Mimeo.
- PETRARCA, Fernanda Rios. **O jornalismo como profissão: recursos sociais, titulação acadêmica e inserção profissional dos jornalistas no Rio Grande do Sul**. Tese de doutorado, UFRG, 2007.
- SILVA, Marco. **O jornalismo como etnia de graduados Profissionalismo, Sindicatos e ditaduras**. Revista do Programa de Pós-graduação em Comunicação Universidade Federal de Juiz de Fora / UFJF. Vol.8 • nº2 • dezembro 2014.
- VICENTE, M. M. **Comunicação em xeque: o debate na regulamentação pós-Constituição**. In: GOULART, J. O. *As múltiplas faces da Constituição cidadã*. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2009.