

PARECER N.º 1.269/CF

**RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA N.º 24.213-6/280 - DF**

RELATOR: EXMO. SR. MINISTRO CELSO DE MELLO

RECORRENTE: MARIZA BASTON DE TOLEDO

RECORRIDA: UNIÃO

*Recurso em Mandado de Segurança. Consultora de moda e estilo que elabora trabalhos a serem publicados em meios jornalísticos. Requerimento de registro no Ministério do Trabalho como jornalista indeferido. Ausência de formação acadêmica para o registro e exercício da profissão. Requisito constante do Decreto-Lei 972/79. Pedido indeferido pelo STJ. Impetração que se deu a destempo. Decadência do direito. No mérito, a exigência não está a impedir o exercício do ofício da impetrante. Pode também, segundo as regras da CLT, ser empregada de empresa jornalística. Já o pedido de registro, para poder ostentar o título de jornalista, deve necessariamente observar as restrições – constitucionais – formuladas pela legislação ao art. 5º, XIII, da CF/88. Limitação a direito fundamental que encontra respaldo na ordem constitucional. É adequada e proporcional, exigindo apenas uma dada qualificação profissional, critério objetivo e idôneo buscado na intenção de preservar os direitos fundamentais contrapostos à atividade jornalística. O prestígio social que a profissão demanda exige uma elevação da formação dos seus agentes. Parecer pelo não-conhecimento do writ, e, no mérito, pela denegação da ordem.*

*EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO RELATOR,*

1. Trata-se de recurso ordinário em mandado de segurança interposto por MARIZA BASTON DE TOLEDO em face de acórdão proferido pela Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça que denegou a ordem pleiteada contra ato do Ministro de Estado do Trabalho e Emprego.

2. Em breve relato, rememore-se que a impetrante traz como supedâneo fático de seu arrazoado inicial – fls. 2-71 – o aspecto de pretender ser empregada por empresa do ramo jornalístico, nela produzindo trabalhos dessa mesma ordem, em especial no campo da moda e estilo – fls. 5. Contudo, sente-se vilipendiada em sua esfera jurídica, visto que seu direito à livre opção profissional, ditado no art. 5º, XIII, da Constituição Federal, estaria sendo restringido por determinação normativa, supostamente inconstitucional, consubstanciada nos ditames do art. 4º, V, do Decreto-Lei 972/79. Mencionada regra, ao exigir o porte de diploma de conclusão de curso superior de jornalismo para o registro no órgão regional competente do Ministério do Trabalho, estaria a estrilar com o direito individual previsto na Carta Magna.

3. Menciona como ato coator a decisão editada pelo Ministro de Estado do Trabalho e Emprego que acolheu a manifestação do Secretário de Relações do Trabalho – fls. 98 –, indeferindo recurso administrativo interposto contra pronunciamento do Delegado Regional do Trabalho no Distrito Federal – fls. 83.

4. Considera que a profissão de jornalista não pode ter seu acesso estreitado por determinação legal. Somente certas atividades poderiam ser regradas. Citando CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO, seriam as que “...*demandam uma aptidão qualificada e que é requerida para a proteção da coletividade...*” – fls. 15. O jornalismo não estaria entre essas atividades humanas, em especial quando centrado na especialidade da impetrante.

5. O registro de jornalista seria imprescindível a que o contratado estivesse ao abrigo da legislação trabalhista. Sem ele, a contratação não poderia ser firmada de maneira continuada. Com esse argumento, considera que a figura do *colaborador* não lhe satisfaz, pois essa condição não admite a contratação com vínculos trabalhistas.

6. Em apoio de sua tese, a impetrante transcreve parecer elaborado por EROS ROBERTO GRAU a pedido da Associação Nacional dos Jornais – fls. 21-65.

7. Além dessas razões, a impetração veio aviada com pedido de liminar. Como pedido final, a impetrante requer lhe seja garantido o direito de se registrar como jornalista no órgão competente.

8. Feito recebido no Superior Tribunal de Justiça, foi distribuído à relatoria do Eminentíssimo Ministro MILTON LUIZ PEREIRA. De pronto Sua Excelência indeferiu o pedido de cautela, considerando que não havia dano irreparável a ser prevenido, refutando, a priori, a existência do *fumus boni iuris*. As informações foram prestadas pela autoridade indicada como coatora a fls. 133-136. Argumenta que a liberdade de exercício de profissão não é absoluta, sendo razoável que a profissão de jornalista tenha o seu cumprimento regulamentado em lei.

9. O membro do Ministério Público Federal que então oficiava junto ao Superior Tribunal de Justiça manifestou-se pela denegação da ordem – fls. 142-145.

10. A fls. 147-154 está anexado o acórdão recorrido. O julgado recebeu a seguinte ementa:

*“Mandado de Segurança. Registro de Jornalista Profissional. Bacharel em Direito. Consultoria Especializada no Ramo de Modas. Liberdade Profissional. Condições Legais Restritas. C.F., artigos 5º, XIII e 220, § 1º. Decreto-Lei nº 972/69. Decreto nº 91.902/85.*

*1. As condições legais estabelecidas para o registro de jornalista profissional são específicas, banindo interpretações extensivas ou abrangência na compreensão do livre exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão. O registro depende de atendimento das condições estabelecidas em lei.*

*2. Desfigurado o acenado direito líquido e certo não ressoa o sucesso na via do mandamus.*

*3. Segurança denegada.”*

11. Inconformada, a impetrante interpôs o recurso ordinário de fls. 161-184. Reitera que o Decreto-Lei 972/69 não teria sido recepcionado pela ordem constitucional de 1988. Em leitura sistemática que imprime ao Texto Maior, a recorrente considera que o seu art. 5º, XIII, deve ser interpretado à luz do art. 220, § 1º, que garante: *“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, XIV”*. Segue a peça recursal repisando os

passos dados com a petição inicial. A UNIÃO apresentou contra-razões ao citado recurso – fls. 190-194.

**12.** Aportando ao Supremo Tribunal Federal, o feito foi trazido à Procuradoria-Geral da República. Oficiando nos autos, o Ministério Público Federal manifestou-se por obra do Dr. JOÃO BATISTA DE ALMEIDA a fls. 205-208. O parecer consigna que não há antinomia entre o art. 4º, V, do focado Decreto-Lei e as determinações da Carta Magna.

**13.** A fls. 211-212 Vossa Excelência houve por bem indeferir pedido de inclusão no feito como assistente da impetrante formulado pelo Sindicato das Empresas de Rádio e Televisão no Estado de São Paulo. É fato, a via processual em tela não admite essa modalidade de intervenção, consoante firme orientação da jurisprudência.

**14.** Em atendimento ao despacho de fls. 220, os autos retornaram à Procuradoria-Geral da República ante a perspectiva de afetação do julgamento deste recurso ao Tribunal Pleno, fazendo-se necessária a minha expressa manifestação.

**15.** E nesse proceder não divirjo da posição já externada pelo colega que opinou a fls. 205-208.

**16.** Primeiramente, o exame dos autos dá a idéia de que a impetração se deu a destempo. Conforme se colhe dos documentos trazidos aos autos pela recorrente, o originário pedido de registro na esfera administrativa se deu em 27 de outubro de 1999. O indeferimento surgiu em 28 de outubro do mesmo ano. Em 16 de novembro foi apresentada nova petição à Delegacia Regional do Trabalho de Brasília, dando conta de que a impetrante, ao menos naquela data, já tinha ciência inequívoca do ato que lhe causava o gravame. Uma segunda decisão administrativa surge em 23 de dezembro de 1999, também negando o pleito de registro. Fora interposto recurso dessa decisão em 11 de abril de 2000, também dando conta de que a impetrante tinha conhecimento dessa última decisão.

**17.** O suposto vilipêndio a direito líquido e certo da impetrante havia se concretizado com o primeiro ato da administração, firmado em 28 de outubro de 1999. Não deixou de existir com a protocolização da petição de fls. 79-80. Mas considere-se,

para fins de argumentação, que o ato a ser impugnado, por afrontoso à esfera jurídica da administrada, fosse a segunda decisão, proferida em 23 de dezembro. A impetrante dela teve ciência inequívoca em 11 de abril de 2000, quando então apresentou recurso administrativo ao Ministro de Estado.

**18.** Ou seja, o ato que refutava seu eventual direito ao registro havia se instalado, sob a interpretação mais favorável, em 11 de abril de 2000. Como o recurso administrativo interposto não porta, via de regra, eficácia para suspender a decisão administrativa recorrida – a teor do art. 61 da Lei 9.784/99 –, e considerando que não há notícia de que tenha havido a concessão desse especial efeito, a via de impugnação utilizada não alterou o termo *a quo* a ser considerado para o exaurimento do prazo decadencial previsto no art. 18 da Lei 1.533/51.

**19.** Na docência de HELY LOPES MEIRELLES, “*Sem que se façam (...) distinções e se examine a situação particular do ato impugnado, em face dos recursos administrativos admitidos, não se pode fixar o momento em que principia a fluir o prazo de decadência da impetração. Os tribunais têm decidido aprioristicamente que a interposição de recursos administrativos por si só relega o início do prazo da impetração do mandado para após seu julgamento. Tal generalização não é exata, porque isto depende dos efeitos do recurso interposto e até mesmo da exigência ou dispensa de caução*”<sup>1</sup>.

**20.** O prazo encerrou-se, portanto, em 9 de agosto de 2000. É de se apontar a decadência do direito de impetrar o *mandamus*, aspecto que inviabiliza a pretensão deduzida nos autos.

**21.** Afora tal aspecto, considero que a impetrante não demonstra seu suposto direito líquido e certo ao registro. De antemão, tenha como base a premissa estabelecida pela própria impetrante: “*...atua como especialista no ramo da moda e estilo na condição de consultora de inúmeras revistas e jornais, veículos estes que publicam seus também inúmeros artigos, comentários e reportagens especializadas...*” – fls. 5. Segue afirmando: “*Trata-se de uma profissional competente que vem sendo restringida de laborar seus ofícios especializados, vez que não pode ser contratada por*

*uma empresa jornalística para, de forma habitual e com vínculo empregatício, exercer seu ofício jornalístico, apesar de seu reconhecido trabalho” – fls. 6.*

**22.** A síntese do raciocínio deduzido na impetração está assim indicada:

*“A limitação e a restrição são simplórias: a Impetrante não possui o registro de jornalista, logo, não pode ser contratada por empresa jornalística para exercer seu ofício de forma habitual.” (fls. 6.)*

**23.** A impetrante deixa assentado que vem exercendo, sem obstáculos, sua atividade. Classifica-se, de próprio punho, como sendo especialista, consultora de moda e estilo de inúmeros veículos. A partir dessa ilação não seria leviano concluir que sua atividade profissional não está abalada pela negativa do registro de jornalista. Assim como está produzindo, seus trabalhos estão sendo publicados. Não há qualquer empecilho ao livre exercício da sua atividade.

**24.** A referendar sua atuação está a regra ditada no art. 5º, I, do Decreto 83.284, de 13 de março de 1979. Dita o mencionado dispositivo:

*“Art. 5º O Ministério do Trabalho concederá, desde que satisfeitas as exigências constantes deste decreto, registro especial ao:  
I – colaborador, assim entendido aquele que, mediante remuneração e 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;  
...”*

**25.** A figura do “colaborador” tipifica exatamente a atividade exercida pela impetrante, segundo suas palavras. O único aspecto que destoa é a pretensão da recorrente em se enquadrar na categoria profissional dos jornalistas, para fins de ordem estritamente trabalhista.

**26.** O real inconformismo está no fato de que a impetrante não possuiria vínculo de emprego. O que pretende, portanto, é o reconhecimento de que pode ser contratada por empresa jornalística como empregada. Tal intenção está expressada a fls.

---

<sup>1</sup> in “Mandado de Segurança”, 26.ed., São Paulo, Malheiros, 2003, p. 53-54.

17 e 19-20 da impetração. Quer ter as garantias trabalhistas. Nesse tópico em especial, parece-me que a irresignação fecha-se em um sofisma.

**27.** Na verdade, detectando-se os elementos constituintes da relação de emprego, na forma ditada no art. 3º da Consolidação das Leis do Trabalho, será a impetrante, pelos olhos da legislação em vigor, empregada da empresa jornalística que a mantenha sob subordinação, mediante contraprestação remuneratória por conta de serviços prestados em caráter de permanência. Ainda que de forma tácita, haverá contrato de trabalho entre a empresa contratante e a recorrente, desde que seu labor seja continuado, subordinado e remunerado. Garante-o os arts. 442 e 443 da CLT. As relações trabalhistas prescindem de avenças estritas. Basta estar instalada uma realidade que as demonstrem. Sendo o caso, nada impede que a recorrente efetivamente seja considerada empregada de empresa jornalística, fazendo jus a todos os proveitos que a legislação laboral lhe garanta.

**28.** Portanto, afora toda a grandiloquência vertida pela impetrante, e a expectativa que se forjou no desfecho da presente impetração, as circunstâncias particulares da recorrente fazem com que prescinda de registro profissional para obter o ganho que pretende. As restrições legais anunciadas não lhe impede a atividade profissional, que vem sendo confessadamente exercida. A norma impugnada em nada obsta sua perpetuação. As preocupações de ordem trabalhista não se sustentam, pois, vez mais, as regras que regulam o registro profissional do jornalista em nada afetam o *status* profissional da impetrante, que pode, preenchidas as condições ditadas pela legislação trabalhista, ser admitida com empregada de empresa jornalística, ainda que não o seja na condição específica de jornalista profissional.

**29.** Agora, para se encaixar nessa dada categoria profissional, fazendo jus aos seus preceitos específicos, nada impede que a legislação dite certas limitações, desde que não abusem as fronteiras do razoável e do proporcional. Ressalte-se que a impetração, como vertida, não possui essa feição. A impetrante simplesmente deseja manter suas correntes atividades, na condição de empregada. Mas, se pretender ostentar o título de jornalista, precisará completar os requisitos exigidos em lei, os quais têm sentido na preservação da importância da profissão em si, dando-lhe o competente respaldo para a que confiança social, que é a nota essencial da atividade, mantenha-se

intacta. A opção por ser jornalista, nesse sentido, está atrelada à idéia de que tal agente busca se investir em função de relevante papel social. Muito além do espectro individual, há conjecturas de ordem coletiva que não podem ser negligenciadas, dentre elas, a formação do profissional que se compromete com a veiculação de informações, atividade, como dito, de suma importância social.

**30.** Indo além, apenas por argumentar, é preciso consignar que o livre exercício de trabalho, ofício e profissão, garantido pela Constituição Federal no art. 5º, XIII, é uma regra que pode ser contida. Há uma regra de contenção, como menciona JOSÉ AFONSO DA SILVA, que é a possibilidade da União editar normas que estipulem a obtenção de certas capacitações técnica, científicas, ou até culturais, para o regular exercício de certas profissões<sup>2</sup>.

**31.** A liberdade conferida ao particular é a de escolha da atividade que pretendem exercer. A opção, contudo, não é razão para o imediato ingresso na tarefa apreciada. O Poder Público não deve, a teor da Carta da República, direcionar aptidões, deixando ao cidadão a *liberdade* de opção profissional. Volto a JOSÉ AFONSO DA SILVA que bem trafega sobre o tema, ressaltando que a liberdade em questão não é um direito de ordem social, mas um direito individual a conferir a prerrogativa do particular pautar-se pelas suas mais íntimas perspectivas<sup>3</sup>:

*“O teor do dispositivo, de si, já demonstra que estamos diante de simples direito individual não daquilo que a doutrina chama liberdade do conteúdo social, pois que ali não se garante o trabalho, não se assegura o conteúdo do trabalho, nem a possibilidade de trabalho, nem o emprego nem tampouco as condições materiais para a investidura num ofício ou para a aquisição de qualquer profissão. Isso, sim, seria direito social.*

***O dispositivo confere liberdade de escolha de trabalho, de ofício e de profissão, de acordo com as propensões de cada pessoa e na medida em que a sorte e o esforço próprio possam romper as barreiras que se antepõem à maioria do povo. Confere, igualmente, a liberdade de exercer o que fora escolhido, no sentido apenas de que o Poder Público não pode constranger a escolher e a exercer outro. Quanto a saber se há ou não condições de aquisição de ofício ou de profissão escolhida, não é tema que preocupe o enunciado formal da***

<sup>2</sup> SILVA, José Afonso da, “Curso de Direito Constitucional Positivo”, 19.ed., São Paulo, Malheiros, 2001, p. 261.

<sup>3</sup> Ob. cit., p. 260.

*norma. Como todo direito de liberdade individual, a regra se limita a conferi-lo sem se importar com as condições materiais de sua efetividade. Equivale a dizer, como a experiência o mostra, que, na prática, a liberdade reconhecida não se verifica em relação à maioria das pessoas, que não têm condições de escolher o trabalho, o ofício ou a profissão, sendo mesmo obrigadas a fazer o que nem sempre lhes apetece sob pena de não ter o que comer. As épocas de recessão são pródigas em demonstrar o quanto o texto constitucional em exame é formal. Não quer isso dizer que seja inútil. É necessário que exista e tem sua função importante, mormente se preenchido o vazio com medidas transformadoras da realidade econômica-social vigente. O que é realmente necessário é dar conteúdo a essa liberdade, estabelecendo condições materiais e efetivas de acessibilidade ao trabalho, ao ofício e à profissão.”*

**32.** Nessa trilha, o Poder Público está impedido de controlar a opção do cidadão, que terá livre escolha sobre a área profissional pela qual pretenda incursionar. O dispositivo, contudo, não garante o imediato ingresso na dita atividade, cabendo ao particular preencher as condições mínimas exigidas pela prestação eleita.

**33.** No que toca à exigência de diploma de formação em nível superior, marcada pelo art. 4º do Decreto-Lei 972/69, é plenamente admissível que a Administração Pública demarque certas balizas a serem observadas na admissão do ingresso do particular em dadas atividades.

**34.** Como anuncia GILMAR FERREIRA MENDES na 3ª parte do trabalho “Hermenêutica Constitucional e Direitos Fundamentais”, produzido em composição com os professores INOCÊNCIO MÁRTIRES COELHO e PAULO GUSTAVO GONET BRANCO <sup>4</sup>, “A idéia de restrição é quase trivial no âmbito dos direitos individuais. Além do princípio geral de reserva legal, enunciado na art. 5º, II, a Constituição refere-se expressamente à possibilidade de se estabelecerem restrições legais a direitos nos incisos XII (inviolabilidade do sigilo postal, telegráfico, telefônico e de dados), XIII (liberdade de exercício profissional) e XV (liberdade de locomoção)”.

**35.** Mas a possibilidade de se restringir não pode ser assumida de forma aleatória, sob pena de estarmos admitindo a supressão, por via ordinária, do próprio

---

<sup>4</sup> MENDES, Gilmar Ferreira, “Hermenêutica constitucional e direitos fundamentais”, 1.ed., Gilmar Ferreira Mendes, Inocência Mártires Coelho e Paulo Gustavo Gonet Branco, Brasília, Brasília Jurídica, 2002, p. 213.

direito individual eleito no Texto Constitucional. Como anuncia GILMAR FERREIRA MENDES, “*Da análise dos direitos individuais pode-se extrair a conclusão errônea de que direitos, liberdades, poderes e garantias são passíveis de limitação ou restrição. É preciso não perder de vista, porém, que tais restrições são limitadas. Cogita-se aqui dos chamados limites imanentes ou ‘limites dos limites’ (Schranken-Schranken), que balizam a ação do legislador quando restringe direitos individuais. Esses limites, que decorrem da própria Constituição, referem-se tanto à necessidade de proteção de um núcleo essencial do direito fundamental, quanto à clareza, determinação, generalidade e proporcionalidade das restrições impostas*”<sup>5</sup>. Para tanto evitar, a natureza dessa restrição precisa ser encontrada, com a qual se irá delimitar a sua feição e adequação à Constituição Federal.

**36.** Nessa busca acabo por encontrar a razão das limitações legais ao dito direito individual na necessária contenção do ímpeto pessoal em se ver elevado a dada profissão, pois, ao admiti-lo desbragadamente poder-se-ia estar possibilitando que, pela deficiência de capacitação, a coletividade fosse posta em risco. A regulamentação do acesso a certas atividades está fundada na guarnição de outros direitos constitucionais. Na espécie, considerando o labor exercido no campo do jornalismo, não escapa a idéia de proteção à imagem e à honra (CF, art. 5º, V e X), à manifestação livre do pensamento (art. 5º, IV), à liberdade de expressão de atividade intelectual, artística, científica e de comunicação (art. 5º, IX) e o acesso à informação (art. 5º, XIV). São aspectos que podem ser atingidos pela atividade exercida pelo jornalista. Suas típicas atribuições, nas mais variadas acepções que se podem tomar, revelam um leque imenso de reflexos. A preservação do Texto Constitucional, em boa parcela, pode estar sujeitada à atividade jornalística. Tal labor, portanto, está íntima e diuturnamente imbricado com relações das mais variadas. Um desatino jornalístico resulta na violação contundente de poderosas garantias constitucionais, característica que, percebe-se por conta dessa constatação, implica na pesada regulamentação legal do setor. Veja-se a Lei de imprensa – Lei 5.250/67 –, que trata da temática em várias passagens.

**37.** Há ainda a entonação de serviço de interesse público que é prestado pelas empresas de jornalismo. Uma notícia equivocada, oriundo de fontes repreensíveis

---

<sup>5</sup> Ob. cit., p. 241.

ou indignas, podem ocasionar danos concretos, significando que a atuação do jornalista atinge plexo de direitos de terceiros. Ao declarar uma notícia, se mal formulada ou equivocada, pode gerar grave comoção social ou danos de severa monta. Não estamos diante de uma atividade vulgar, que prescinde de conhecimentos técnicos. Banalizar a questionada profissão a ponto de considerar que não merece regulamentação específica é desmerecer a realidade comum dos fatos.

**38.** Portanto, a restrição à atividade de jornalista não é desarrazoada, ao menos em tese. Trata-se de profissão que, pelas implicações fáticas de sua atividade, somada ao entrelaçamento que detém com vários direitos com previsão constitucional, admite a idéia de regulamentação específica, justamente na intenção de matizar as prerrogativas da atividade, preservando a boa atuação dos profissionais que a tal prática se dedicam.

**39.** Exposição similar foi feita pelo Eminente Ministro RODRIGUES ALCKMIN no voto proferido na Rp 930. Citando JOSÉ DUARTE, in “A Constituição Brasileira”, escreveu Sua Excelência: *“Há profissões cujo exercício diz diretamente com a vida, a saúde, a liberdade, a honra e a segurança do cidadão, e por isso, a lei cerca seu exercício de determinadas condições de capacidade”*. Mais a frente em seu voto, o Eminente magistrado consigna que a capacidade a ser exigida não é só técnica, mas também moral (DJ de 2/9/77, p. 5.969).

**40.** A potência da informação é tal que, ao lado da preservação da sua sanidade, a Constituição Federal admite a sua contenção, em casos específicos. É exatamente o sopesar de valores constitucionais. Está no art. 220 da Carta da República:

*“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.*

*§ 1º - 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.*

*§ 2º - É vedada toda e qualquer censura de natureza política, ideológica e artística.*

*§ 3º - Compete à lei federal:*

*I - regular as diversões e espetáculos públicos, cabendo ao Poder Público informar sobre a natureza deles, as faixas etárias a que não*

*se recomendem, locais e horários em que sua apresentação se mostre inadequada;*

*II - estabelecer os meios legais que garantam à pessoa e à família a possibilidade de se defenderem de programas ou programações de rádio e televisão que contrariem o disposto no art. 221, bem como da propaganda de produtos, práticas e serviços que possam ser nocivos à saúde e ao meio ambiente.”*

**41.** A manifestação do pensamento, de expressão e de informação, por tão potente, está condicionada a certas balizas também eleitas pela Constituição Federal como dignas de sua proteção. Dentre elas expressamente está acenada a restrição à atividade profissional de quem os propaga, anunciada no art. 5º, XIII, da CF/88. A liberdade de informação jornalística encontra explícita contenção no domínio restritivo do inciso XIII do art. 5º. Examinando essa especificidade, com proficiência leciona GILMAR FERREIRA MENDES <sup>6</sup>:

*“Questão que tem provocado acirrada polêmica diz respeito à legitimidade de eventual intervenção legislativa com o propósito de disciplinar ou de regular a liberdade de informação, tendo em vista sobretudo a proteção do direito à imagem, à honra e à intimidade. Ao contrário do disposto em alguns dos mais modernos textos constitucionais (Constituição portuguesa de 1976, art. 18º, n.º 3 e Constituição espanhola de 1978, art. 53, n.º 1) e do estabelecido nos textos constitucionais que as antecederam (Constituição brasileira de 1934, art. 113, 9; Constituição brasileira de 1946, art. 141, § 5º; Constituição brasileira de 1967-69, art. 153, § 8º), a Constituição de 1988 não contemplou, diretamente, na disposição que garante a liberdade de expressão, a possibilidade de intervenção do legislador com o objetivo de fixar alguns parâmetros para o exercício da liberdade de informação.*

*Não parece correta, todavia, essa leitura rasa do texto constitucional, pelo menos se se considera que a liberdade de informação mereceu disciplina destacada no capítulo dedicado à comunicação social (artigos 220-224 da CF/88).*

*Particularmente elucidativas revelam-se as disposições constantes do art. 220 da Constituição:*

*(...)*

***Pode-se afirmar, pois, que ao constituinte não passou despercebido que a liberdade de informação haveria de se exercer de modo compatível com o direito à imagem, à honra e à vida privada (CF, art. 5º, X), deixando entrever mesmo a legitimidade de intervenção legislativa com o propósito de compatibilizar os valores constitucionais eventualmente em conflito. A própria formulação do***

---

<sup>6</sup> Ob. cit., p. 234-236.

*texto constitucional – ‘Nenhuma lei conterá dispositivo..., observado o disposto no art. 5º, IV, V, X, XIII e XIV’ – parece explicitar que o constituinte não pretendeu instituir aqui um domínio inexpugnável à intervenção legislativa. Ao revés, essa formulação indica ser inadmissível, tão-somente, a disciplina legal que crie embaraços à liberdade de informação. A própria disciplina do direito de resposta, prevista expressamente no texto constitucional, exige inequívoca regulação legislativa.*

*Outro não deve ser o juízo em relação ao direito à imagem, à honra e à privacidade, cuja proteção pareceu indispensável ao constituinte também em face da liberdade de informação. Não fosse assim, não teria a norma especial ressalvado que a liberdade de informação haveria de se exercer com a observância do disposto no art. 5º, X, da Constituição. Se correta essa leitura, tem-se de admitir, igualmente, que o texto constitucional não só legitima, mas também reclama eventual intervenção legislativa com o propósito de concretizar a proteção dos valores relativos à imagem, à honra e à privacidade.”*

42. A liberdade de informação, portanto, está matizada pela contenção que se pode imprimir ao livre exercício das profissões que dela se originam. O jornalismo admite, portanto, regramentos específicos, subsídio que irá objetivar a preservação de eventuais direitos fundamentais que possam ser postos em conflito, sem que isso possa representar diminuição à liberdade de informação ou à opção livre por certo ofício. É instrumento de balanceamento. Definido que o exercício do jornalismo pode estar sujeito a restrições, pois assim o comanda o próprio Texto Constitucional em proveito de outros valores por ele prestigiados, é preciso examinar o requisito eleito pela norma em questão – formação acadêmica de nível superior.

43. JORGE MIRANDA, após descrever que aceita a prática de restrições a dadas profissões por conta da exigência de certas capacitações para seu lícito exercício, considera que para serem legítimas “...*Quanto às restrições ‘inerentes à sua própria capacidade’, têm de ser restrições objectivas a um duplo título: como restrições traçadas, não em razão de certa e determinada pessoa, mas em razão de uma pluralidade indefinida de pessoas; e como restrições apuradas, segundo padrões igualmente objectivos, por órgãos ou agentes independente*”<sup>7</sup>. A formação em curso superior a toda evidência é requisito impessoal, admitindo que qualquer cidadão possa ingressar na atividade. A exigência não elimina concretamente ninguém, ou ainda, elege

<sup>7</sup> MIRANDA, Jorge, “Manual de Direito Constitucional”, Tomo IV, 3.ed., Coimbra Editora, 2000, p. 503.

parâmetro que privilegie certo grupo de pessoas. A questão de acesso ao ensino superior é temática essencialmente voltada ao desempenho pessoal, ainda que as condições sócio-econômicas certamente possam influir na ascensão de uma massa mais significativa da população. Mas, não é regra que, por si só, possa tornar o acesso à função de jornalista excessivamente seleta, destinada a poucos.

**44.** Ainda em JORGE MIRANDA encontro a valia da capacitação profissional no aprimoramento do profissional. A liberdade de ação que dispõem certas atividades pedem uma especial atenção, sendo pertinente a observância de certos requisitos de capacitação. Estaria intrínseca em específicas atividade, como no jornalismo, a premência de um apuro acadêmico, determinação necessária ao bom desempenho da profissão. Somente com ele, e com a definição de padrões deonticos repassados e firmados na Academia, seriam desempenhadas a contento específicas funções. Como dito, está em JORGE MIRANDA a lapidar lição <sup>8</sup>:

*“...A liberdade de profissão atinge o seu máximo de intensidade nas chamadas profissões livres ou profissões cujo exercício implica a liberdade individual e colectiva concernente ao domínio de uma ciência e de uma técnica especialmente elevadas.*

*Nestas profissões – que correspondem às tradicionais profissões liberais, quando os profissionais trabalham por conta própria (o que acontece cada vez menos, na nossa época) – mesmo que haja um empregador, os profissionais não recebem dele ordens ou instruções acerca do modo de exercício da actividade profissional, ou acerca do conteúdo e da conveniência de cada um dos actos em que esta se manifesta. A liberdade não é apenas para iniciar uma profissão e para a continuar a praticar; é também para determinar o sentido de cada um dos actos da profissão. Os resultados podem ser heteronomamente fixados, não os meios.*

*São profissões que assentam numa necessária tensão dialética entre capacidade e liberdade e entre liberdade e responsabilidade. Quase todas exigem, portanto, um título ou uma formação universitária: a autonomia de decisão que postulam nas situações da vida em que se inserem tem de ser constantemente alimentada por uma atitude crítica e pela criação e renovação científica e tecnológica. E o princípio da autonomia científica e pedagógica das universidades (art. 76.º, n.º 2), no fundo envolve não só a liberdade académica (de professores e estudantes) mas ainda, logicamente, a dos profissionais por elas preparados.*

---

<sup>8</sup> Ob. cit., p. 504-506.

*Mas não há profissões livres sem o sentimento jurídico de que são necessárias, úteis e idóneas; não há profissões livres sem confiança social; e a confiança resulta tanto da verificação reiterada de idoneidade científica e técnica como da certeza da sujeição dos profissionais a um sentido ético da profissão. Daí a importância, muito maior do que noutras atividades, das regras deontológicas que se convertem em regras jurídicas; daí uma disciplina que deve abranger todos os que se dedicam à mesma profissão; daí, enfim, um enquadramento estatutário destinado a permitir a integração dos profissionais, com liberdade, quer perante os órgãos de decisão política do Estado quer perante quaisquer outros poderes e quaisquer eventuais empregadores privados.*

*Só à lei cabe realizar esse enquadramento, tendo em conta as linhas mestras do sistema político, a organização administrativa, as estruturas e circunstâncias políticas, culturais e económico-sociais do país, as tradições corporativas ou paracorporativas das profissões ou outras variáveis relevantes. E as soluções podem ser diversas consoante os casos...”*

**45.** A noção de confiança social na profissão é sagaz. De fato, para a preservação do idóneo exercício da profissão de jornalista a confiança do quadro social sobre o profissional é primordial. E essa confiança não se firma sem que o dito profissional tenha suas bases bem fincadas, dando-lhe sustentação para um atuar livre de ingerências. Nem mesmo o empregador, como muito bem lembrado pelo mestre português, pode imiscuir-se na atividade de certos profissionais. O jornalista sabidamente é um deles. Não há jornalismo sem independência do profissional que elabora e veicula a informação. A base de uma independência funcional do mencionado profissional é notoriamente adquirida com o ganho intelectual do ensino superior, afora as bases éticas e culturais que o curso acadêmico proporciona, dando o lustro para a competente fruição da atividade, sem resvalar em plexo de direitos de terceiros.

**46.** Vez mais se anota que a exigência não é nada desarrazoada. Pelo contrário, mostra-se plenamente legítima, até essencial à formação do profissional.

**47.** Ainda nesse campo, não podemos negligenciar a orientação firmada pelos julgados do Supremo Tribunal Federal sobre o tema. Neles encontramos, por advertência pertinente da doutrina de GILMAR FERREIRA MENDES, a dicção de que o exercício de profissão somente pode ser restringido por exigência de qualificação profissional, como decidido em precedente de valioso cabimento, já mencionado,

alcançado no julgamento da Rp 930, relatada pelo Eminentíssimo Ministro RODRIGUES ALCKMIN<sup>9</sup>.

*“Tem-se uma reserva legal ou restrição legal qualificada (qualifizierter Gesetzesvorbehalt) quando a Constituição não se limita a exigir que eventual restrição ao âmbito de proteção de determinado direito seja prevista em lei, estabelecendo, também, as condições especiais, os fins a serem perseguidos ou os meios a serem utilizados. Dessarte, estabelece-se, no art. 5º, XIII, da Constituição, ser ‘livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer.*

*O tema havia merecido a atenção da nossa jurisprudência sob o império da Constituição de 1967-69 (Rp n.º 930), quando se discutiu a extensão da liberdade profissional e o sentido da expressão condições de capacidade, tal como estabelecido no art. 153, § 23, da Constituição de 1967/69. O voto então proferido pelo eminentíssimo Ministro Rodrigues Alckmin enfatizava a necessidade de preservar-se o núcleo essencial do direito fundamental, ressaltando-se, igualmente, que, ao fixar as condições de capacidade, haveria o legislador de ‘atender ao critério da razoabilidade’.*

*(...)*

*Embora o acórdão invoque o fundamento da razoabilidade para reconhecer a inconstitucionalidade da lei restritiva, é fácil ver que, nesse caso, a ilegitimidade da intervenção assentava-se na própria disciplina legislativa, que extravasava notoriamente o mandato constitucional (atendimento das qualificações profissionais que a lei estabelecer).*

*Portanto, restrições legais à liberdade de exercício profissional somente podem ser levadas a efeito no tocante às qualificações profissionais.”*

**48.** A fixação de qualificações profissionais mínimas, desde que razoáveis, não afligem o Texto Constitucional, como decidiu a Corte Suprema em caso análogo, mas em que se examinava a eleição de certos parâmetros para a preenchimento de cargo público – no caso, era o de procurador da república. Na ADI 1.040 MC/DF (DJ de 17/3/95, p. 5.788), escreveu o Eminentíssimo Ministro NÉRI DA SILVEIRA em seu douto voto: *“Em linha de princípio, impende entender que a Constituição reserva à lei estipular requisitos e condições ao provimento de cargos públicos, por via de concurso, também no que concerne a qualificações profissionais e inclusive idade. (...) As restrições da lei à admissão ao concurso para provimento de cargos ou ao exercício de ofício, decerto, não podem constituir obstáculo desarrazoado à aplicação dos*

---

<sup>9</sup> Idem, p. 236-238.

*princípios da acessibilidade de todos aos cargos públicos ou da liberdade para o exercício de ofício ou profissão...*”. Na conclusão daquele julgamento, em pedido de liminar, o Plenário concluiu que era admissível, em decorrência das atribuições do procurador da república, agente de atividades eminentemente independentes, fixar, além da formação acadêmica, um interregno de dois anos entre a colação de grau e a inscrição no concurso público.

**49.** Guardadas as devidas particularidades, mas considerando que naquela hipótese o tema não deixou de ser tratado sob o âmbito também da liberdade de ofício, visto que foi invocada suposta ofensa ao art. 5º, XIII, da Lei Maior, a questão ora examinada merece o mesmo tratamento. A lei, dentro dos limites da razoabilidade, pode exigir a formação superior para o registro na profissão de jornalista. As atribuições da atividade admitem tal ponderação, assim como outras liberdades e garantias constitucionais estão defrontadas com a informação jornalística responsável.

**50.** Em desfecho, como já anotado da lição de GILMAR FERREIRA MENDES, as restrições eleitas pelo ordenamento legal ordinário a liberdades constitucionais que admitem sua incidência devem se adequar à manutenção do núcleo essencial do direito fundamental, marcadas ainda pela clareza, generalidade e proporcionalidade.

**51.** Para se identificar a preservação do núcleo essencial do direito fundamental, a opção legislativa precisará guardar certa adequação com a finalidade a que se propõe. Ou seja, a legitimação das balizas opostas pela ordem legal ordinária pede que tenham relação direta com a preservação dos interesses constitucionais relacionados com a liberdade de opção profissional. Assim, como antes definido, a conduta do jornalista precisa observar os ditames constitucionais que sejam aparentemente conflitantes com a sua atividade. A preservação de inúmeros interesses resvala na atividade jornalística. O preparo acadêmico, na concepção do legislador, é medida que se pauta no sentido de matizar os direitos em sobreposição. É plenamente defensável que o aprendizado de técnicas próprias da atividade, assim como o transcurso do currículo próprio do curso de jornalismo, o convívio com a docência e com os profissionais da área, inevitável no ambiente acadêmico, possa guarnecer o

futuro profissional do jornalismo do indispensável instrumental para o enfrentamento da profissão, considerada a roupagem que lhe é típica.

**52.** Quando estamos diante do princípio da proporcionalidade, temos que admitir que a matéria está entregue a certo âmbito de discricionariedade. Ou seja, ao legislador, diante da realidade fática sentida, caberá optar uma entre inúmeras alternativas. Todas são válidas, excetuadas as que se mostrem excessivamente penosas. A discricionariedade legislativa, em que pese não servir de cheque em branco, deve ser respeitada na medida em que a opção adotada não se mostre constrangedora do senso comum.

**53.** Tenha-se vivo que o Poder Judiciário, ainda mais quando investido na jurisdição constitucional, não pode se arvorar a prerrogativa de legislar. Não pode, portanto, apontar qual será a restrição adequada a dado fim. Mostrando-se adequada a opção adotada pelo Poder Legislativo, é de ser considerada constitucional. Na hipótese, não se encontra regra melhor adaptada a tal intento. A opção, por privilegiar a formação acadêmica nada mais faz do que inserir requisito de capacitação profissional, critério amplamente aceito pela jurisprudência constitucional.

**54.** Em suma, não há inconstitucionalidade alguma na definição ditada pelo art. 4º do Decreto-Lei 972/79.

**55.** Ante o exposto, o Ministério Público Federal opina pelo não-conhecimento do *writ*, e, no mérito, pela denegação da ordem.

Brasília, 26 de fevereiro de 2004.

**CLAUDIO FONTELES**  
**PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA**