



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA - 3ª REGIÃO

APELAÇÃO Nº 922220 REGISTRO Nº 2001.61.00.025946-3

APELANTE: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

APELANTES: UNIÃO FEDERAL, FEDERAÇÃO NACIONAL DOS JORNALISTAS (FENAJ) E SINDICATO DOS JORNALISTAS PROFISSIONAIS NO ESTADO DE SÃO PAULO

APELADOS: OS MESMOS

APELADO: SINDICATO DAS EMPRESAS DE RÁDIO E TELEVISÃO NO ESTADO DE SÃO PAULO (SERTESP)

RELATOR: JUIZ FEDERAL CONVOCADO MANOEL ÁLVARES – 4ª TURMA

APELAÇÕES CONTRA DECISÃO QUE DEFERIU PARCIALMENTE AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO. CABIMENTO DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PRESCINDIBILIDADE DE LITISCONSÓRCIO NECESSÁRIO. INEXISTÊNCIA DE CERCEAMENTO AO DIREITO DE DEFESA. ALEGAÇÕES DA CATEGORIA DOS JORNALISTAS DE VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA ISONOMIA E DE DANOS À SOCIEDADE INFUNDADAS. DESCABIMENTO DE INDENIZAÇÃO POR DANOS MORAIS COLETIVOS. NECESSIDADE DE REGISTRO JUNTO AO MINISTÉRIO DO TRABALHO PARA CONTROLE DO EXERCÍCIO DA PROFISSÃO. PELO PROVIMENTO PARCIAL DA APELAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL E IMPROVIMENTO DAS APELAÇÕES DA UNIÃO FEDERAL, FENAJ E SINDICATO DOS JORNALISTAS.

1. DOS FATOS

Trata-se de apelações interpostas pelo Ministério Público Federal, pela União Federal, e pela Federação Nacional dos Jornalistas (FENAJ) e pelo Sindicato contra a r. decisão da Juíza da 16ª Vara Federal, da Subseção Judiciária de São Paulo, que julgou parcialmente procedente a Ação Civil Pública proposta pelo *Parquet*.

O MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL propôs a presente Ação Civil Pública, com pedido de tutela antecipada, em que requereu:

- (i) fosse determinado à União Federal não mais registrar ou fornecer qualquer número de inscrição no Ministério do Trabalho para os diplomados em jornalismo, informando aos interessados a desnecessidade do registro e inscrição para o exercício da profissão de jornalista;
- (ii) fosse a União Federal obrigada a não mais executar a fiscalização sobre o exercício da profissão de jornalista por profissionais desprovidos de grau de curso universitário de jornalismo, bem como a não mais exarar os autos de infração correspondentes;
- (iii) fossem declarados nulos 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 sem o respectivo diploma;
- (iv) fossem remetidos ofícios aos Tribunais de Justiça dos Estados da Federação para que houvesse a apreciação da pertinência do trancamento de eventuais inquéritos policiais ou ações penais em trâmite, cujo objeto se caracterizasse pela apuração de prática de delito de exercício ilegal da profissão de jornalista;

- (v) fosse fixada multa de R\$ 10.000,00, devendo ser revertida em favor do Fundo Federal de Direitos Difusos para cada auto de infração lavrado em descumprimento das obrigações impostas pela concessão do pedido, e
- (vi) por fim, fosse a União condenada a reparar os danos morais coletivos pela conduta impugnada.

Às fls. 315/326 foi parcialmente deferida a tutela antecipada, sendo determinada a abstenção da União, em todo o país, em exigir “o diploma de curso superior em Jornalismo para o registro no Ministério do Trabalho para o exercício da profissão de jornalista, informando aos interessados a desnecessidade de apresentação de tal diploma para tanto”, bem como em fiscalizar “o exercício da profissão de jornalista por profissionais desprovidos de grau de nível universitário de Jornalismo, assim como exarar os autos de infração correspondentes [...], sob pena de cominação de multa diária nos termos do art. 11 da Lei nº 7.347/85”.

Inconformadas com a decisão, a FENAJ (fls. 398/476) e a União (fls. 479/492) interpuseram Agravo de Instrumento, com pedido de efeito suspensivo, autuados sob os n.ºs 2001.03.00.034677-0¹ e 2001.03.00.035349-0², respectivamente.

Às fls. 744/747, foi indeferido “o ingresso na lide, na qualidade de litisconsortes ou assistentes do Ministério Público Federal aos cidadãos PEDRO PAULO NOTARO (fls. 495), ANTÔNIO CARLOS ARNONE (fls. 498), ADRIANA CARVALHO (fls. 504), e JOSÉ GOULART QUIRINO (fls. 515)”. Todavia, deferido o ingresso, “no pólo ativo, como assistentes simples do Ministério Público Federal do SINDICATO DAS EMPRESAS DE RÁDIO E TELEVISÃO NO ESTADO DE SÃO PAULO (SETERSP) (fls. 710); bem como da FEDERAÇÃO NACIONAL DOS JORNALISTAS (FENARJ) e do SINDICATO DOS JORNALISTAS PROFISSIONAIS NO ESTADO DE SÃO PAULO (fls. 340), no pólo passivo, como assistentes simples da ré UNIÃO FEDERAL [...]”.

¹ Note-se que embora o recurso se encontre prejudicado, face à superveniência da sentença, os autos encontram-se conclusos ao relator, conforme notícia do site do TRF/3ª Região.

² Consoante informações verificadas no site do TRF/3ª Região, os autos do recurso baixaram à Vara de origem.

Transcorrido regularmente o processo, com observância das garantias constitucionais do contraditório e ampla defesa, veio aos autos sentença (fls. 883/930), publicada em 10.10.2003, que julgando parcialmente procedente o pedido formulado pelo Parquet, assim dispôs:

“a) determinar que a ré União Federal, em todo o país, não mais exija o diploma de curso superior em Jornalismo para o registro no Ministério do Trabalho para o exercício da profissão de jornalista, informando aos interessados a desnecessidade de apresentação de tal diploma para tanto, bem assim que não mais execute fiscalização sobre o exercício da profissão de jornalista por profissionais desprovidos de grau universitário de Jornalismo, assim como deixe de exarar os autos de infração correspondentes;

b) declarar a nulidade de todos os autos de infração pendentes de execução lavrados por Auditores - Fiscais do Trabalho contra indivíduos em razão da prática do jornalismo sem o correspondente diploma;

c) que sejam remetidos ofícios aos Tribunais de Justiça dos Estados da Federação, de forma a que se aprecie a pertinência de trancamento de eventuais inquéritos policiais ou ações penais em trâmite, tendo por objeto a apuração de prática de delito de exercício ilegal da profissão de jornalista;

d) fixar multa de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), a ser revertida em favor do Fundo Federal de Direitos Difusos, nos termos dos arts. 11 e 13 da Lei nº 7.347/85, para cada auto de infração lavrado em descumprimento das obrigações impostas neste decisum.”

Inconformadas, a FENAJ e o Sindicato dos Jornalistas Profissionais no Estado de São Paulo interpuseram recurso de apelação, com razões às fls. 939 a 995, sustentando, preliminarmente, cerceamento do direito de defesa, ilegitimidade do Ministério Público Federal, e necessidade da participação de todos os sindicatos representantes da categoria de jornalistas, e das faculdades particulares de jornalismo como litisconsortes necessários, bem como pelo não cabimento da ação civil pública na presente hipótese. No mérito, alega a recepção do Decreto-lei 972/69 pela atual Constituição Federal.

No mesmo sentido, o apelo da União Federal (fls. 1183/1197).

O *Parquet* federal, por sua vez, interpôs recurso de apelação (fls. 1158/1159), com razões anexas (fls. 1160/1181), pugnando pela reforma da sentença para que fossem atendidos os pedidos rejeitados pela juíza sentenciante, quais sejam, que União Federal se abstenha de exigir o registro de jornalista, através do Ministério do Trabalho, bem como repare os danos morais coletivos alegados.

Em razão da recusa da FENAJ em emitir as carteiras de identidade funcional aqueles que obtiveram o registro de jornalista pela via judicial noticiada nos autos pelo MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (fls. 1229/1249), que requereu a tomada de providências no sentido de cessar tal descumprimento judicial, decidiu a magistrada, por meio do despacho de fls. 1274/1277, fossem abertas vistas dos autos respectivamente à FENAJ, ao Sindicato dos Jornalistas do Estado de São Paulo e à União Federal.

Após as manifestações apresentadas pela FENAJ e pela União, a MM. Juíza, a fim de conferir efetividade à sentença proferida, decidiu, às fls. 1295/13002:

“Defiro parcialmente o pedido do Ministério Público Federal [...] fixando desde já, multa de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) à FENAJ por emissão de Carteira Nacional de Identidade de Jornalista com tratamento diferenciado daqueles pedidos feitos por jornalistas diplomados, bem como determino à FENAJ que autorize os

Sindicatos de Jornalistas e emitir a Carteira de Identidade de Jornalista para aqueles solicitantes registrados no Ministério do Trabalho amparados na sentença da presente ação civil pública”.

Apresentadas contra-razões pelo SERTESP (fls. 1307/1328), pela FENAJ (fls. 1389/1406).

Irresignadas com a decisão supracitada (fls. 1292/1302), a FENAJ e O SETERSP interpuseram Agravo de Instrumento (n.º 2003.03.00.042570-8³), com pedido de efeito suspensivo, em que requereram a total reforma do *decisum*.

É o relatório do necessário. Segue a manifestação do Ministério Público Federal.

2. PRELIMINARMENTE – DAS APELAÇÕES DA UNIÃO FEDERAL, DA FENAJ E SINDICATO DOS JORNALISTAS PROFISSIONAIS DO ESTADO DE SÃO PAULO

2.1. DA LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Não prospera a alegação de que o Ministério Público não possui legitimidade ativa para propor a presente Ação Civil Pública, tendo em vista que o objeto da lide seria a proteção de direitos individuais disponíveis.

No caso em tela, decorre a legitimidade do Ministério Público Federal de previsão constitucional – artigo 127, *caput*, e 129, incisos II, III e IX – e legal – artigo 2º e artigo 5º, inciso I, alíneas ‘f’, ‘h’, e inciso V, alínea ‘b’ da Lei Complementar n.º 75/93 (Lei Orgânica do Ministério Público da União), e ainda artigo 82, inciso I da Lei n.º 8078/90 (Código de Defesa do Consumidor).

Com efeito, a proteção dos interesses difusos e coletivos, via da promoção de inquérito civil e da ação civil pública, foi

³ Em consulta realizada no site do TRF/3ªRegião, verificou-se que os autos se encontram conclusos ao relator.

elencada entre as funções institucionais do Ministério Público Federal pelo artigo 129, inciso III da Constituição Federal.

Já o artigo 129, inciso II da Constituição Federal inclui entre as funções institucionais do Ministério Público o zelo pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia.

Note-se ainda que a Constituição Federal, no inciso IX do mesmo dispositivo também considerou como função essencial do Ministério Público outras funções que lhe forem conferidas por lei.

Assim é que a Lei Complementar n.º 75/93, em seu artigo 2º, incumbiu ao Ministério Público a adoção de medidas necessárias para garantir o respeito dos Poderes Público aos direitos assegurados pela Constituição Federal, e no 5º, atribuiu-lhe o exercício de várias funções, a seguir transcritas destacadas:

“Art. 5º: São funções institucionais do Ministério Público da União:

I – a defesa da ordem jurídica, do regime democrático, dos interesses sociais e dos interesses individuais indisponíveis, considerados, dentre outros, os seguintes fundamentos e princípios:

[...]

h) a legalidade, a impessoalidade, a moralidade e a publicidade, relativas à administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União;

[...]

*IV – **zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos da União, dos serviços de relevância pública e dos meios de comunicação social aos princípios, garantias, condições, direitos, deveres e vedações previstos na Constituição Federal e na lei, relativos à comunicação social;***

[...]

V – zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Público da União e dos serviço de relevância pública quanto:

[...]

b) aos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade e da publicidade;

[...]”

Para a operacionalização de tais funções foram conferidos no artigo 6º da mesma lei vários instrumentos de atuação ao Ministério Público da União, entre as quais:

“Art. 6º: Compete ao Ministério Público da União:

[...]

VII – promover o inquérito civil e a ação civil pública para:

a) a proteção dos direitos constitucionais;

[...]

d) outros interesses individuais indisponíveis, homogêneos, sociais, difusos e coletivos”

Também o Código de Defesa do Consumidor, em seu artigo 82, autoriza o Ministério Público à propositura da presente ação civil pública.

É que, na espécie, o Ministério Público Federal zela pela observância por parte de poderes públicos (União Federal, através do Ministério do Trabalho) de direitos protegidos pela Constituição Federal no artigo 5º, IX (direito à livre expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação social, independentemente de censura ou licença), XIII (**direito ao exercício de** qualquer trabalho, ofício ou **profissão**, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer) e artigo 220, § 1º (direito de que nenhuma lei promova embaraços à plena liberdade de informação jornalística em qualquer veículo de comunicação social).

Como se pode verificar, o exercício de tais direitos está sendo obstado a grande contingente de pessoas, cujos interesses devem ser assim catalogados:

1. direitos ou interesses difusos, referentes ao direito de todas as pessoas que se vêm indevidamente privadas de expressar seus pensamentos, idéias e convicções através do veículo da imprensa, pelo fato de não ostentarem diploma universitário de jornalista (que não o obtiveram seja pela pobreza, seja pela inacessibilidade física às faculdades de jornalismo, ou seja por qualquer outra razão) – por força da imposição, inconstitucional, de sanções pecuniárias e até mesmo de ameaças de privação de liberdade, veiculadas em legislação já revogada. Este direito é associado, ainda, ao universo compreendido pelas pessoas atualmente impedidas de exercer aqueles direitos, bem como por aquelas que o foram durante anos e ainda aquelas

que, com a permanência das atuais condições, serão no futuro alvo de semelhante violência, contingente cuja delimitação não é possível, identificando-se, assim, a categoria dos interesses difusos, definidos no artigo 81, inciso I do Código de Defesa do Consumidor;

2. direitos ou interesses individuais homogêneos, concernentes ao direito de reparação dos danos causados àqueles indivíduos que de qualquer forma tiveram seus patrimônios reduzidos em razão da limitação inconstitucional de exercício da profissão de jornalista (multas, impedimento ao trabalho, privações de natureza pecuniária, e ainda violação à liberdade de locomoção) – interesses estes definidos no artigo 81, inciso III do Código de Defesa do Consumidor.

A nota de indisponibilidade é comum às duas categorias de interesses supra referidos, já que direitos constitucionais fundamentais estão sendo afrontados.

Como já destacado, o *Parquet* está autorizado constitucionalmente a ajuizar ação civil pública em defesa de direitos ou interesses difusos e coletivos.

A afirmação de que na espécie o MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL estaria defendendo interesses disponíveis de grupo restrito de pessoas (pessoas que pretendem exercer a profissão de jornalista sem portar diploma universitário do curso específico, ou mesmo interesses de conglomerados do setor de comunicação, em relação aos quais não se poderia sequer se cogitar de hipossuficiência) não procede.

Como já restou demonstrado na inicial, não se pode elidir o caráter indisponível dos direitos fundamentais previstos no artigo 5º da Constituição Federal que se pretende por meio dela assegurar.

Destaque-se que, no que se refere à defesa dos direitos e interesses individuais homogêneos, a legitimidade do Ministério Público está expressa no artigo 82, inciso I do Código do Consumidor. Na verdade, esse dispositivo legal nada mais fez do que explicitar os termos do dispositivo constitucional, que, sem dúvida alguma, ao se referir aos interesses coletivos, incluiu, entre eles, os individuais homogêneos.

Esse entendimento, largamente sustentado pela mais autorizada doutrina⁴, foi acolhido pelo Colendo Supremo Tribunal Federal, quando do julgamento do Recurso Extraordinário n.º 163.231-SP, Relator o Ministro Maurício Corrêa, de cuja ementa se lê:

“RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO PARA PROMOVER AÇÃO CIVIL PÚBLICA EM DEFESA DOS INTERESSES DIFUSOS, COLETIVOS E HOMOGENEOS. MENSALIDADES ESCOLARES: CAPACIDADE POSTULATORIA DO PARQUET PARA DISCUTI-LAS EM JUÍZO.

1. A Constituição Federal confere relevo ao Ministério Público como instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (CF, art. 127).

*2. Por isso mesmo detém o Ministério Público capacidade postulatória, não só para a abertura do inquérito civil, da ação penal pública e da ação civil pública para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente, mas também de outros **interesses difusos e coletivos** (CF, art. 129, I e III).*

*3. **Interesses difusos** são aqueles que abrangem número indeterminado de pessoas unidas pelas mesmas circunstância de fato e **coletivos** aqueles pertencentes a grupos, categorias ou classes de pessoas determináveis, ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base.*

*3.1. A indeterminade é a característica fundamental dos **interesses difusos** e a determinade a daqueles interesses que envolvem os **coletivos**.*

*4. Direitos ou interesses **homogêneos** são os que têm a mesma origem comum (art. 81, III, da Lei n.º 8.078, de 11 de setembro de 1990), constituindo-se em subespécie de **direitos coletivos**.*

*4.1.- Quer se afirme **interesses coletivos** ou particularmente **interesses homogêneos**, strictu sensu, ambos estão cingidos a uma mesma base jurídica, sendo **coletivos**, explicitamente dizendo, porque são relativos a grupos, categorias ou classes de pessoas, que conquanto digam respeito às pessoas isoladamente, não se classificam como direitos individuais para o fim de ser vedada a*

⁴ cf. KAZUO WATANABE. *Código Brasileiro de Defesa do Consumidor*. Forense Universitária, 4ª ed.; HUGO NIGRO MAZZILLI. *A Defesa dos Interesses Difusos em Juízo*. Saraiva, 7ª ed., p. 10;

sua defesa em ação civil pública, porque sua concepção finalística destina-se à proteção desses grupos, categorias ou classe de pessoas.

5. As chamadas mensalidades escolares, quando abusivas ou ilegais, podem ser impugnadas por via de ação civil pública, a requerimento do Órgão do Ministério Público, pois ainda que sejam interesses homogêneos de origem comum, são subespécies de interesses coletivos, tutelados pelo Estado por esse meio processual como dispõe o artigo 129, inciso III, da Constituição Federal.

*5.1. Cuidando-se de tema ligado à educação, amparada constitucionalmente como dever do Estado e obrigação de todos (CF, art. 205), está o Ministério Público investido da capacidade postulatória, patente a legitimidade **ad causam**, quando o bem que se busca resguardar se insere na órbita dos interesses coletivos, em segmento de extrema delicadeza e de conteúdo social tal que, acima de tudo, recomenda-se o abrigo estatal.*

Recurso extraordinário conhecido e provido para, afastada a alegada ilegitimidade do Ministério Público, com vistas à defesa dos interesses de uma coletividade, determinar a remessa dos autos ao Tribunal de origem, para prosseguir no julgamento da ação”.⁵

Como se vê, entendeu o Supremo Tribunal Federal que tem o Ministério Público legitimidade para a defesa dos interesses individuais homogêneos, espécies que são dos interesses coletivos expressamente mencionados no artigo 129, III da Constituição Federal.

Como já mencionado, identifica-se no caso dos autos a defesa do direito à livre expressão da atividade intelectual, científica, artística e de comunicação, independente de censura ou licença (artigo 5º, inciso IX da Constituição Federal), o direito ao livre exercício do trabalho, ofício ou profissão (artigo 5º, inciso XIII da Constituição Federal), bem como o direito de não ver restringida a plena liberdade de informação jornalística em qualquer veículo de comunicação social (artigo 220, § 1º da Constituição Federal), revelando isso que o Ministério Público Federal se apresenta, aqui, no pleno exercício de sua função institucional de defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis e, mais, de zelar pelo efetivo respeito dos

⁵ STF – Pleno (unânime), j. 26.02.97, DJU 05.03.97.

Poderes Públicos (no caso a União Federal, pelo Ministério do Trabalho) a direitos constitucionais.

Tratando-se, assim, em última análise, da defesa de direitos difusos e direitos individuais homogêneos indisponíveis, não há qualquer dúvida quanto à legitimidade do Ministério Público, ao esteio do disposto nos artigos 127 e 129, incisos II, III e IX da Constituição Federal e artigo 2º e artigo 5º, inciso I, alíneas 'f', 'h' e inciso V, alínea 'b' da Lei Complementar n.º 75/93, e ainda artigo 82, inciso I da Lei n.º 8.078/90, e do entendimento que vem sendo esposado pelo Supremo Tribunal Federal.

2.2. DO CABIMENTO DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA

Razão não assiste aos apelantes também neste aspecto.

Por primeiro, a inconstitucionalidade não é o único argumento pelo qual o MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL sustenta a necessidade de afastamento da exigência de diploma de curso superior em jornalismo para o exercício da profissão de jornalista.

Em segundo lugar, inadmissível o argumento de haver pretensão do *Parquet* no sentido de obter declaração de inconstitucionalidade do Decreto-lei 972/69, haja vista que a ADIn não caracteriza via adequada para impugnar leis ou atos normativos anteriores à Constituição Federal.

Analisando o alcance dessa expressão, Alexandre de Moraes afirma:

“Importante, ainda ressaltar que só há possibilidade de ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo editado posteriormente à Constituição.

A compatibilidade dos atos normativos e das leis anteriores como a nova constituição será resolvida pelo fenômeno da recepção, uma vez que a ação direta

de inconstitucionalidade não é instrumento juridicamente idôneo ao exame da constitucionalidade de atos normativos do Poder Público que tenha sido editados em momento anterior ao da vigência da constituição atual.

A possibilidade de fiscalização da constitucionalidade de forma concentrada pelo Supremo Tribunal Federal exige uma relação de contemporaneidade entre a edição da lei ou do ato normativo e a vigência da constituição. A ausência dessa relação permitirá tão-somente a análise em cada caso concreto da compatibilidade ou não da forma editada antes da constituição com seu texto.⁶ (grifou-se)

Por conseguinte, nunca se poderia intentar ADIn com relação ao Decreto-lei, pois a via seria inadequada, o que torna insubsistente a argumentação dos apelantes. Confira-se o julgado do Supremo Tribunal Federal no mesmo sentido:

“CONSTITUIÇÃO. LEI ANTERIOR QUE A CONTRARIE. REVOGAÇÃO. INCONSTITUCIONALIDADE SUPERVENIENTE. IMPOSSIBILIDADE.

1. A lei ou é constitucional ou não é lei. Lei inconstitucional é uma contradição em si. A lei é constitucional quando fiel à Constituição; inconstitucional na medida em que a desrespeita, dispondo sobre o que lhe era vedado. O vício da inconstitucionalidade é congênito à lei e há de ser apurado em face da Constituição vigente ao tempo de sua elaboração. Lei anterior não pode ser inconstitucional em relação à Constituição superveniente; nem o legislador poderia infringir Constituição futura. A Constituição sobrevinda não torna inconstitucionais leis anteriores com ela conflitantes: revoga-as. Pelo fato de ser superior, a Constituição não deixa de

⁶ MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*, 10ª ed. São Paulo: Ed. Atlas, p. 602.

produzir efeitos revogatórios. Seria ilógico que a lei fundamental, por ser suprema, não revogasse, ao ser promulgada, leis ordinárias. A lei maior valeria menos que a lei ordinária.

2. Reafirmação da antiga jurisprudência do STF, mais que cinqüentenária.

3. Ação direta de que se não conhece por impossibilidade jurídica do pedido.”⁷

Outrossim, plenamente possível identificar a diferença entre ação civil pública e ADIn pela análise do pedido em cada uma dessas ações. Na primeira, pleiteia-se condenação em obrigação de dar, fazer ou não-fazer (art. 3º da Lei n.º 7.347/85), enquanto, na segunda, busca-se um provimento meramente declaratório. Trata-se, pois, de diferentes pedidos.

Neste sentido, há que se ressaltar que o objeto da presente ação civil pública é a condenação da União em deixar de exigir o diploma em curso superior de jornalismo para o registro no Ministério do Trabalho, bem como deixar de fiscalizar o exercício da profissão de jornalista por quem não possua o título universitário, e não a declaração de inconstitucionalidade do Decreto-lei 972/69. Desta maneira, a argüição de inconstitucionalidade revela-se apenas incidental.⁸

Corroborando tal entendimento, decidiu o eminente Juiz Convocado Manoel Álvares, no Agravo de Instrumento n.º 2001.03.00.034677-0, interposto pela FENAJ e Sindicato dos jornalistas contra a decisão que concedeu a tutela antecipada (fls.695/699):

“De outra parte, não há que se confundir ação direta de inconstitucionalidade, por meio da qual se faz o controle concentrado, com a ação civil pública, onde o controle de constitucionalidade é apenas incidental e difuso, vale dizer, a competência privativa do C. Supremo Tribunal Federal diz respeito à declaração

⁷ STF - Pleno - ADI 2/DF - rel. Min. Paulo Brossard - Data da decisão: 06/02/1992 - DJ data: 21/11/1997. Nesse sentido, também, ADI 7/DF – questão de ordem – Pleno – rel. Min. Celso de Mello – Data da decisão: 07/02/1992 – DJ data: 04/09/1992.

⁸ Contudo, não se ignora a possibilidade de tal pedido ter sido pleiteado por meio da Argüição de Descumprimento de Preceito Fundamental, conforme a Lei n.º 9.882/99, o que não invalida a via eleita no presente caso.

de inconstitucionalidade de lei, ao passo que nas ações individuais ou coletivas pode-se pretender o reconhecimento de eventual inconstitucionalidade na aplicação da lei”.

Em conseqüência, a coisa julgada apenas se revestirá na condenação (em obrigação de não fazer e de fazer), na desconstituição dos atos administrativos (autos de infração), e no preceito cominatório (fixação de multa), e não na declaração de inconstitucionalidade, que é incidental.

Desse modo, verifica-se configurado o controle difuso de constitucionalidade das leis, seja em relação ao pedido como à causa de pedir, inequivocamente permitido pela ordem constitucional, coexistindo em perfeita harmonia com o controle concentrado, em que deve, aí sim, ser proposta a ADIn.

Cabe salientar que o controle difuso pode ser promovido em qualquer grau de jurisdição, pelo juiz singular, inclusive, o que torna insustentável a assertiva de que, agindo deste modo estar-se-ia usurpando a competência do STF. Ademais, não pode magistrado deixar de efetivar este controle quando a ele for submetida uma inconstitucionalidade incidental, como neste caso, sob pena de estar negando a jurisdição e violando, por conseqüência, a garantia da prestação jurisdicional.

Por outro lado, cumpre observar que nenhum óbice há que impeça seja suscitado o controle difuso também nas ações coletivas, dado que a Constituição não estabelece tal restrição.

João Batista de Almeida⁹, ao reportar-se à controvérsia que o tema controle incidental de constitucionalidade em ação civil pública vem causando nos meios jurídicos, colaciona decisões do Supremo Tribunal Federal, admitindo o controle difuso de constitucionalidade no âmbito da ação civil pública:

⁹ Aspectos Controvertidos da Ação Civil Pública, Doutrina e Jurisprudência, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2001; p. 65/67, grifei.

[...]

Ao julgar a matéria, a Suprema Corte, em sua composição plenária, entendeu que o controle difuso ou incidental pode ser feito pelo magistrado de 1º grau e pelos Tribunais de Justiça ou de Alçada, porque o efeito ‘erga omnes’, outorgado à sentença na ação civil pública, não subtrai o feito ao julgamento do Supremo Tribunal Federal. Registra a ementa da Reclamação 600-0/190-SP, no ponto:

‘Na ação civil pública, ora em julgamento, dá-se controle de constitucionalidade da Lei 8024/1990 por via difusa. Mesmo admitindo que a decisão em exame afasta a incidência de lei que seria aplicável à hipótese concreta, por ferir direito adquirido e ato jurídico perfeito, certo está que o acórdão respectivo não fica imune ao controle do Supremo Tribunal Federal, desde logo, à vista do art. 102, III, letra ‘b’, da Lei Maior, eis que decisão definitiva de Corte local terá reconhecido a inconstitucionalidade de lei federal, ao dirimir determinado conflito de interesses. Manifesta-se dessa maneira a convivência dos dois sistemas de controle de constitucionalidade: a mesma lei federal ou estadual poderá ter declarada sua invalidade, quer em abstrato, na via concentrada, originariamente pelo Supremo Tribunal Federal (Constituição Federal, art. 102, I, a), quer na via difusa, ‘incidenter tantum’, ao ensejo do desate de controvérsia na defesa de direitos subjetivos de partes interessadas, afastando-se sua incidência no caso concreto em julgamento.

8. Nas ações coletivas, não se nega, evidência, também, à possibilidade da declaração de inconstitucionalidade, ‘incidenter tantum’, de lei ou ato normativo federal ou local.

9. A eficácia ‘erga omnes’ da decisão, na ação civil pública, art. 16 da Lei 7347/85 não subtrai o julgado do

controle das instâncias superiores, inclusive do Supremo Tribunal Federal¹⁰.

Em decisão monocrática de 24.11.2000, o Ministro Celso de Mello, citando precedentes, voltou a colher a tese do controle incidental de constitucionalidade em ação civil pública. Eis a ementa desta decisão:

“AÇÃO CIVIL PÚBLICA. CONTROLE INCIDENTAL DE CONSTITUCIONALIDADE. QUESTÃO PREJUDICIAL. POSSIBILIDADE. INOCORRÊNCIA DE USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.

O Supremo Tribunal Federal tem reconhecido a legitimidade da utilização da ação civil pública como instrumento idôneo de fiscalização incidental de constitucionalidade, pela via difusa, de quaisquer leis ou atos do poder Público, mesmo quando contestados em face da Constituição da República, desde que, nesse processo coletivo, a controvérsia constitucional, longe de identificar-se como objeto único da demanda, qualifique-se como simples questão prejudicial, indispensável à resolução do litígio principal. Doutrina¹¹.

Desta feita, o fato de uma ação civil pública estar fundamentada (*causa petendi*) na inconstitucionalidade de ato normativo não significa necessariamente que seu pedido seja o mesmo de uma ADIn. Isso porque a inconstitucionalidade, quando argüida no bojo de uma ação civil pública, traz repercussões concretas.

Na presente hipótese, a inconstitucionalidade do Decreto-lei tem como conseqüência a restrição ao direito de exercer a

¹⁰ Supremo Tribunal Federal, Reclamação 600-0/190-SO, TP, Rel. Min. Neri da Silveira, j. 03/09/97, acórdão ainda não publicado, decisão constante da Ata nº 27, DJ de 11/09/97.

¹¹ Supremo Tribunal Federal; Reclamação 1733-8/SP, Rel. Min. Celso de Mello, j. 24/11/2000, decisão monocrática, publ. DJ 1/12/2000, p. 103/104 e Informativo Supremo Tribunal Federal 212, 27-11 a 1-12-2000, p.3/ 4; pende julgamento de mérito.

profissão de jornalista. Não se trata, pois, de um mero controle abstrato da constitucionalidade, como se faz por meio de ADIn.

Anotem-se os apontamentos de Clèmerson Merlin

Clève:

*“A finalidade da ação direta de inconstitucionalidade não é a defesa de um direito subjetivo, ou seja, de um interesse juridicamente protegido lesado ou na iminência de sê-lo. Ao contrário, a ação direta de inconstitucionalidade presta-se para a defesa da Constituição. A coerência da ordem constitucional e não a defesa de situações subjetivas consubstancia a finalidade da apontada ação. Por isso consiste em instrumento de fiscalização abstrata de normas, inaugurando ‘processo objetivo’ de defesa da Constituição”.*¹²

Como contraponto, veja-se o que afirma Rodolfo de Camargo Mancuso acerca da ação civil pública:

*“Quanto à ação civil pública, é de especial interesse o disposto no art. 3.º da Lei 7.347/85: ‘A ação civil poderá ter por objeto a condenação em dinheiro ou o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer’. **Resulta claro nesse enunciado, que o pedido imediato terá, em geral, natureza condenatória, lato sensu. [...]** Considerando-se o desiderato perseguido na ação civil pública, a partir de seu preâmbulo – responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, aos consumidores e ao patrimônio cultural e natural do País, assim como a qualquer outro interesse difuso ou coletivo – constata-se que o ideal seria a execução específica, de maneira que se repusesse o*

¹² CLÈVE, Clèmerson Merlin. A fiscalização abstrata de constitucionalidade no direito brasileiro. São Paulo: RT, 1995, p. 113.

bem ou interesse lesado no seu status quo ante."¹³ (grifou-se)

Em síntese, os efeitos decorrentes da inconstitucionalidade é que ditarão os rumos. Demonstrada a restrição ao exercício do direito ao livre exercício da profissão de jornalista, por exemplo, a via adequada é a ação civil pública, desde que se pretenda tão-somente a declaração de inconstitucionalidade, mas fazer cessar tal restrição (obrigação de não-fazer), por meio do seu reconhecimento. Assim, se o provimento jurisdicional pleiteado se resumisse à mera declaração, o meio adequado seria a ADIn¹⁴.

Diante disso, a eventual declaração da inconstitucionalidade, no bojo da ação civil pública, é incidental. Tratando de *causa petendi*, há que constar da fundamentação da sentença, não de seu dispositivo. Conseqüentemente, nunca transitará em julgado: a declaração valerá apenas para aquela determinada lide, nos termos do disposto no artigo 469 do Código de Processo Civil.

13 MANCUSO, Rodolfo Camargo. Ação civil pública. 6.ª ed., São Paulo: RT, 1999, p. 29.

14 Não se poderia deixar de colacionar as considerações tecidas pela Ilustre Des. Fed. Consuelo Yoshida à matéria em apreço: , resumidos em tese apresentada e aprovada no XIV Encontro Nacional dos Procuradores da República (Belo Horizonte-MG, 1997), como segue: "Síntese: A ação civil pública fundada na inconstitucionalidade de lei ou ato normativo não é sucedânea da ação direta de inconstitucionalidade, sendo atribuição e competência funcional, respectivamente, dos órgãos ministerial e judicial legitimados a atuar no primeiro grau de jurisdição, no âmbito do controle difuso. A inexistência de declaração com força de coisa julgada material sobre a questão (prejudicial) da inconstitucionalidade, a diversidade do âmbito da eficácia erga omnes determinada pela extensão e indivisibilidade do dano ou ameaça de dano, além da concretude e mandamentalidade da ação coletiva contrastam com a ação direta, caracterizada pela abstração, declaração de inconstitucionalidade com força de coisa julgada material e extensão da eficácia erga omnes determinada pela vigência espacial da lei ou ato normativo impugnado. É incabível reclamação em face do Supremo Tribunal Federal".

Como embasamento à conclusão supra, a mesma autora prossegue: "Fundamentação: a) Na ação civil pública, a inconstitucionalidade é sempre questão prejudicial, causa de pedir e motivação da sentença, não sendo objeto do pedido e de declaração com força de coisa julgada material. A questão constitucional pode ser rediscutida em outras ações, com pedidos e/ou partes diversos. Na ação direta, há pedido e declaração de inconstitucionalidade revestida da imutabilidade da coisa julgada material; b) Na ação civil pública, a eficácia erga omnes da coisa julgada material, que não alcança a questão prejudicial da inconstitucionalidade, é de âmbito nacional, regional ou local conforme a extensão e a indivisibilidade do dano ou da ameaça de dano. Na ação direta a declaração de inconstitucionalidade faz coisa julgada material erga omnes no âmbito de vigência espacial da lei ou ato normativo impugnado (nacional ou estadual). c) a ação civil pública atua no plano dos fatos e litígios concretos, através, notadamente, das tutelas condenatória, executiva e mandamental, que lhe asseguram eficácia prático-material. A ação direta de inconstitucionalidade, de natureza meramente declaratória, limita-se a suspender a eficácia da lei ou ato normativo em tese, carecendo essa decisão de executividade e mandamentalidade quanto aos efeitos prático-materiais".

Tal questão encontra-se pacificada no Supremo Tribunal Federal¹⁵, e também no Superior Tribunal de Justiça¹⁶, conforme diversos precedentes. Colacione-se assim um deles:

“CONSTITUCIONAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. OFENSA À CONSTITUIÇÃO. MINISTÉRIO PÚBLICO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LEGITIMIDADE.

I. Somente a ofensa direta à Constituição autoriza a admissão do recurso extraordinário. No caso, o acórdão limita-se a interpretar normas infraconstitucionais.

II. Ao Judiciário cabe, no conflito de interesses, fazer valer a vontade concreta da lei, interpretando-a. Se, em tal operação, interpreta razoavelmente ou desarrazoadamente a lei, a questão fica no campo da legalidade, incorrendo o contencioso constitucional.

III. O Ministério Público tem legitimidade para propor ação civil pública, fundamentada em inconstitucionalidade de lei, na qual opera-se apenas o controle difuso ou incidenter tantum de constitucionalidade. Precedente.

IV. Agravo não provido.”¹⁷

Por todos os argumentos ora expendidos, evidente a insubsistência da alegação de ausência de cabimento da ação civil pública aduzida pelos apelantes.

¹⁵ STF, Rcl 2.687/PA, Pleno, Ministro Marco Aurélio, DJ 18/02/2005; Rcl 2.460 MC/RJ, Pleno, Ministro Marco Aurélio, DJ 06/08/2004; Rcl 600/SP, Pleno, Ministro Néri da Silveira, DJ 05/12/2003; Rcl 602/SP, Pleno, Ministro Ilmar Galvão, DJ 14/02/2003; RE 227.159/GO, 2ª Turma, Ministro Néri da Silveira, DJ 12/03/2002; Rcl 1.733 MC/SP, Decisão Monocrática, Ministro Celso de Mello, DJ 1.º/12/2000; Rcl 611/PR, Decisão Monocrática, Ministro Sydney Sanches, DJ 1.º/04/1998; Rcl 554/MG, Decisão Monocrática, Ministro Maurício Corrêa, DJ 26/11/1997.

16 RESP 166.877/MG, 2ª Turma, Ministro Castro Meira, DJ 13/12/2004; RESP 623.325/GO, 1ª Turma, Ministro José Delgado, DJ 08/11/2004; RESP 557.646/DF, 2ª Turma, Ministra Eliana Calmon, DJ 30/06/2004; TRF1, AC 95.01.34267-0/DF, 3ª Turma Suplementar, Juiz Evandro Reimão dos Reis, DJ 16/01/2003.

¹⁷ Supremo Tribunal Federal – Agravo Regimental no Agravo de Instrumento n. 504856, relator Min. Carlos Velloso.

2.3. DA PRESCINDIBILIDADE DE LITISCONSÓRCIO NECESSÁRIO

Os assistentes da ré, FENAJ e Sindicato dos Jornalistas Profissionais do Estado de São Paulo, alegam que deveriam ter sido incluídos no pólo passivo da presente ação civil pública todos os sindicatos representantes da categoria dos jornalistas, assim como as faculdades particulares de jornalismo, pois tais entes teriam seus interesses violados em caso de procedência da ação.

Contudo, tais assertivas não merecem serem acolhidas.

De fato, o litisconsórcio é necessário quando obrigatória a presença de todas as pessoas envolvidas na relação jurídica material em um dos pólos do processo, visto que a sentença a ser prolatada incidirá sobre suas respectivas esferas jurídicas.

No caso *sub judice*, o *Parquet* ingressou com a ação somente em face da União Federal, em razão de que a procedência do seu pedido afetar somente ela, que não mais poderá exigir diploma universitário a quem requerer o registro de jornalista no Ministério do Trabalho, nem expedir auto de infração contra os jornalistas não diplomados.

Logo, tendo em vista que do pedido não decorre nenhuma obrigação para os sindicatos nem para as faculdades particulares de jornalismo, ausentes os requisitos para que eles fossem incluídos no processo como litisconsortes necessários.

2.4. DA INEXISTÊNCIA DO CERCEAMENTO AO DIREITO DE DEFESA

Razão não assiste à ré União Federal e aos seus assistentes no tocante à alegação de cerceamento ao direito de defesa, posto que a juíza singular julgou o processo antecipadamente, sem lhes tolher oportunidade de produzir as provas que considerassem pertinentes.

Isso porque, quando se discute apenas questão exclusivamente de direito, pode o magistrado julgar antecipadamente a lide, segundo o artigo 330, inciso I, primeira parte do Código de Processo Civil:

“Art. 330. O juiz conhecerá diretamente do pedido, proferindo sentença:

I - quando a questão de mérito for unicamente de direito, ou, sendo de direito e de fato, não houver necessidade de produzir prova em audiência;”

Ou seja, nos processos em que a controvérsia refere-se somente a teses jurídicas não é necessária a produção de provas, tendo em vista que o direito não é objeto de prova, mas apenas as alegações de fato.

É o que ocorre na presente demanda, em que se discute questão unicamente de direito, qual seja, se o artigo 4º, inciso V do Decreto-lei 972/69 foi ou não recepcionado pela Constituição Federal de 1988, e se ele é ou não é compatível com o Pacto de São José da Costa Rica.

Nesse sentido, leciona Humberto Theodoro Júnior:

“Em todas as três hipóteses arroladas no art. 330, o juiz, logo após o encerramento da fase postulatória, já se encontra em condições de decidir sobre o mérito da causa, pois: a) se a questão controvertida é apenas de direito, não há prova a produzir, por absoluta irrelevância ou mesmo por falta de objeto, certo que a prova, de ordinário, se refere a fatos e não direitos, posto que iura novit curia; (...).”¹⁸

Neste contexto a jurisprudência:

“Processual Civil. Recurso especial. Ação de conhecimento sob o rito ordinário. Sentença. Julgamento antecipado da lide. Questão de direito. Sigilo bancário. Violação de princípio constitucional. Fundamentação deficiente. Revogação do mandato. Ausência de prequestionamento e fundamento inatacado. Acórdão.

¹⁸ THEODORO JÚNIOR, Humberto. *Curso de Direito Processual Civil*. Vol. 1, 33ª ed. São Paulo: Forense, p. 360.

Contradição não demonstrada. Fundamentação deficiente. Questão eminentemente de direito. Cerceamento de defesa não caracterizado.

- Se a questão posta sub judice é eminentemente de direito, deve o julgador decidir a lide antecipadamente (CPC, art. 330).

- É inadmissível o recurso especial na parte em que houver deficiência na fundamentação e ausência de prequestionamento do direito tido por violado, bem como se existir fundamento inatacado capaz, por si só, de manter a conclusão do julgado.

- Recurso especial a que não se conhece.¹⁹

“PROCESSUAL CIVIL – AÇÃO ANULATÓRIA – CERCEAMENTO DE DEFESA – JULGAMENTO ANTECIPADO DA LIDE – SENTENÇA HOMOLOGATÓRIA DE TRANSAÇÃO – EXCEÇÃO DE COISA JULGADA – CONTEÚDO CONDENATÓRIO DA SENTENÇA – FUNDAMENTOS INATACADOS – SÚMULA 283/STF.

I – É irrelevante a discussão sobre o cabimento de ação anulatória no caso concreto diante dos fundamentos de ocorrência de coisa julgada e de existir conteúdo condenatório na sentença que se quer anular, ambos utilizados pelo acórdão recorrido para negar a pretensão dos autores, ora recorrentes, e não infirmados pelas razões de recurso especial. Merece aplicação o enunciado n.º 283 da Súmula/STF, o seguinte teor: É inadmissível o recurso especial, quando o acórdão recorrido assenta em mais de um fundamento suficiente, e o recurso não abrange todos eles.

¹⁹ STJ – Recurso Especial n.º 419333/MS – 3ª Turma – rel. Min. Nancy Andrighi – DJ 07/10/2002.

*II – Discutindo-se apenas questão de direito, não ocorre cerceamento de defesa pelo julgamento antecipado da lide.
Recurso especial não conhecido.²⁰*

4. DO MÉRITO

4.1. DAS APELAÇÕES DA UNIÃO FEDERAL, DA FENAJ E SINDICATO DOS JORNALISTAS PROFISSIONAIS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Diferentemente do aduzido pelos apelantes, o dispositivo legal questionado não foi recepcionado pela atual Constituição Federal, e, mesmo que assim não fosse, estaria revogado pelo Pacto de São José da Costa Rica.

O artigo 4º, inciso V do Decreto-lei 972/69, exige o diploma em curso superior de jornalismo para que a pessoa possa exercer tal profissão. Vejamos:

Art. 4º - O exercício da profissão de jornalista requer prévio registro no órgão regional competente do Ministério do Trabalho e Previdência Social que se fará mediante a apresentação de:

(...)

V - diploma de curso superior de jornalismo, oficial ou reconhecido registrado no Ministério da Educação e Cultura ou em instituição por este credenciada, para as funções relacionadas de " a " a " g " no artigo 6º.

Ora, tal regra revela-se incompatível com a Magna Carta de 1988, que declara a liberdade de profissão.

Não se pode defender a recepção desta norma, como fizeram os apelantes, em razão da disposição de um único artigo

²⁰ STJ – Recurso Especial n.º 256755/MS – 3ª Turma – rel. Min. Castro Filho – Data da decisão: 04/04/2002 – DJ data: 06/05/2002.

constitucional, isto é, o artigo 5º, incisos IX e XIII, que prevêm o direito ao livre trabalho e à livre expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, e ainda a liberdade de imprensa.

“Art. 5º. [...]

IX - é livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença;

XIII – é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer; [...]” (grifou-se)

“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 conterà 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.”

Deveras, a restrição feita pelo artigo 5º, inciso XIII da Constituição Federal, refere-se somente a determinadas profissões, nas quais se **exige conhecimentos técnicos específicos para o regular desempenho na atividade**, sem acarretar qualquer dano à coletividade, como os profissionais na área da Saúde, por exemplo. Mas o mesmo não deve ocorrer com relação aos jornalistas.

Esclarecedora, nesse ponto, a lição de Eros Roberto

Grau²¹:

“Há plena liberdade de trabalho, ofício ou profissão quando não forem imprescindíveis qualificações profissionais específicas para desempenhá-lo; essa exigência se institui nos casos em que o

²¹ GRAU, Eros Roberto. *Exercício da profissão de jornalista; não recepção do Decreto-lei 972/1969 pela Constituição de 1988. Interpretação/aplicação do direito e proporcionalidade in Revista Trimestral de Direito Público*, n.º 35, jul-set, 2001, pp. 102-103.

tipo de atividade demanda uma aptidão qualificada e que é requerida para proteção da coletividade, de modo que ela não seja exposta a riscos;

Mas a lei ordinária pode (= deve) exigir somente as qualificações profissionais reclamadas pelo “interesse superior da coletividade”; não se admitem limitações senão em razão do interesse coletivo, pelo qual deve o Estado velar paternalmente.

(...)

Evidenciadíssimamente, a profissão de jornalista não reclama de qualificações profissionais específicas. Indispensáveis à proteção da coletividade, de modo que ela não seja exposta a riscos”.

No mesmo sentido são as lições de Geraldo Ataliba mencionadas na sentença recorrida de fls. 883/930.

Corroborando os argumentos já expendidos, é o entendimento do jornalista Maurício Tuffani:

*“Nossa conclusão é a de que não há razoabilidade nessa exigência [diploma] para o exercício da profissão. Em outras palavras, cursar uma escola de jornalismo não é apenas **desnecessário** para que uma pessoa esteja qualificada para exercer plenamente a profissão, mas também **não assegura** essa qualificação. Dizendo de acordo com os termos da lógica, nosso argumento central é que esse requisito não é **condição necessária** nem **condição suficiente** para qualificar alguém para o exercício do jornalismo²².*

“O acesso à profissão sem a obrigatoriedade de formação específica existe não só nos Estados Unidos, mas também na Alemanha, Argentina, Austrália, Áustria, Chile, China [...] e em

²² TUFFANI, Maurício. *Diploma de jornalismo. Regulamentação deve atender ao desenvolvimento humano*. Disponível em < <http://conjur.estadao.com.br/static/text/35761,2>>. Acesso em 24 jun., 2005, p. 03.

*vários outros países. [...] Nesses países prevalece a concepção de que a liberdade de expressão, como necessária ao exercício da cidadania, é incompatível com impedimentos para que qualquer cidadão possa, sem desembaraço, não só ingressar na profissão, mas até mesmo ter seu próprio veículo de comunicação*²³.

Para que se possa adotar a medida mais condizente com a atualidade, deve-se considerar que, a situação existente à época do Decreto-lei 972/69 era distinta da atual, posto que a pretensão, com suas disposições, visava a “assegurar o desempenho da profissão em consonância com sua ética”²⁴, haja vista que muitas dos jornalistas da época descobriram “segredos das pessoas para chantageá-las”. O objetivo, embora naquele momento fizesse sentido, hoje não revela a mínima razoabilidade.

Acrescente-se a isso que “a idéia de que a formação superior em jornalismo seja uma garantia para o exercício pleno da profissão não vem ganhando força nos últimos anos nos países desenvolvidos”, havendo, ao contrário, “crescente valorização da formação justamente onde ela não é obrigatória. [E consoante Matt Barke²⁵, citado por Tuffani] ‘Você aprende as regras básicas, isto é, o ‘quem, o quê, onde, quando e por quê’. Mas ninguém pode te ensinar a escrever”²⁶.

Ademais, para a valorização da profissão de jornalista e de sua formação superior “é preciso acabar com os mecanismos supostamente protetores dos interesses da sociedade, como a reserva de mercado imposta pela obrigatoriedade do Decreto-lei 972, [...] desencorajar a proliferação de cursos de jornalismo implantados com a motivação praticamente exclusiva de lucro rápido [...]”²⁷.

Em síntese, por maior que sejam os esforços no sentido de capacitar os cursos de jornalismo para formar seus alunos em todos os

²³ Op. cit., p. 12.

²⁴ TUFFANI, Maurício. Op. cit., p. 18.

²⁵ Profissional de *free lance* formado em jornalismo no Reino Unido, em uma reportagem de Gianni Carta sobre o reforço a cursos de pós-graduação em jornalismo.

²⁶ TUFFANI, Maurício. Op. cit., p. 22.

²⁷ TUFFANI, Maurício. Op. cit., p. 29.

aspectos exigidos pela profissão, não há como fazer com que os graduados sejam efetivamente jornalistas. *“Ao contrário, trata-se, isso sim, de afirmar que teremos um contingente cada vez menos respeitável de jornalistas no que se refere aos aspectos éticos e técnicos se continuarmos a vender a ilusão de que se pode formar um tipo de profissional que depende decisivamente de atributos que não estão em todos os seres humanos e que não fazem daqueles que os possuem melhores nem piores que os demais”*²⁸.

Diante de tais argumentos, improcede a tese dos recorrentes de que a procedência da presente ação permitiria que pessoas que não cursaram uma faculdade de jornalismo seriam incapacitadas para exercer a profissão, eis que estas poderiam vir a publicar informações falsas, em prejuízo de terceiros.

Isso porque, conforme já dito, bom caráter e ética não são matérias a serem aprendidas na faculdade, mas no cotidiano de cada indivíduo, nas suas relações intersubjetivas. Esse aspecto foi bem ressaltado pelo MM. Juíza *a quo*:

“O argumento de que haveria requisitos de ordem ética ou moral como condições de capacidade que justificariam a regulamentação da profissão não se sustentam, eis que a comum honestidade não é requisito profissional específico para o exercício da profissão de jornalista, mas sim um pressuposto para o exercício de qualquer profissão, pelo que não pode ser considerado como legitimador da exigência do diploma para o caso em tela, até mesmo porque a honestidade e a ética não são atributos que se adquirem somente durante um curso universitário de quatro ou cinco anos, mas sim que compõem o núcleo da personalidade e do caráter do indivíduo, formado durante toda a sua vida, seja pelo exercício da atividade acadêmica (cuja utilidade e benefício ao indivíduo são mais do que reconhecidos pelo presente Juízo), seja pelo exercício

²⁸ TUFFANI, Maurício. Op. cit., p. 23.

profissional propriamente dito, seja pela conveniência familiar e até mesmo pelas demais formas de convivência da sociedade”. (fls. 907/908)

Logo, a liberdade de profissão, de expressão e de informação é a regra, sendo que eventuais limitações só poderão ser efetuadas se houver interesse público nesse sentido. Não existindo tal interesse, é de se concluir que o artigo 4º, inciso V do Decreto-lei 972/69 não foi recepcionado pela Constituição de 1988.

Nessa linha, a opinião de Eros Roberto Grau²⁹:

*“Desde que a profissão de jornalista não reclama qualificações profissionais específicas, indispensáveis à proteção da coletividade, de modo que ela não seja exposta a riscos – pode o primeiro quesito proposto na consulta ser prontamente respondido, o que faço afirmando que **as disposições do Decreto-lei 972/1969 e seu regulamento, quanto à necessidade de diploma de curso superior específico para o exercício da profissão de jornalista, não continuam em vigor; essa exigência foi derogada por não ter sido recepcionada pela Constituição de 1988**”. (grifou-se)*

De relevo mencionar, inclusive, o disposto na Convenção Americana sobre Direitos Humanos, de 22 de novembro de 1969 (Pacto de São José da Costa Rica), ratificada pelo Brasil em 1992 (Decreto nº 678), que prevê em seu artigo 13:

“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,

²⁹ *Idem*, p. 103.

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 frequências radioelétricas ou de equipamentos e aparelhos usados na difusão de informação, nem por quaisquer outros meios destinados a obstar a comunicação e a circulação de idéias e opiniões.”

Corroborando todo o exposto, o item 3 do artigo transcrito dispõe que não se pode criar restrições ao direito de exercer a profissão de jornalista, tampouco ao de informação mesmo que por vias e meios indiretos, como ocorre no país, pela exigência de diploma de curso superior de jornalismo para a obtenção de registro no Ministério do Trabalho.

Ocorre que, antes do advento da Emenda Constitucional nº 45, que incluiu o § 3º ao artigo 5º³⁰, havia grande discussão sobre a natureza jurídica dos tratados internacionais no direito interno.

Contudo, no presente caso, qualquer posição que se adote – que o tratado tenha força de lei ordinária ou de norma constitucional – nos leva a mesma conclusão: de que o artigo 4º, inciso V do Decreto-lei 972/69 foi revogado pelo Pacto de São José da Costa Rica.

³⁰ “Art 5º – (...) § 3º Os tratados e convenções 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.”

Assim, seja pela não recepção desta regra pela Constituição Federal de 1988, seja por sua revogação pela Convenção Americana sobre direitos humanos, ratificada em 1992, a União Federal não deve mais exigir diploma universitário para o registro de jornalista no Ministério do Trabalho.

4.1.1. DA INEXISTÊNCIA DE VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA ISONOMIA E DANOS À CATEGORIA DOS JORNALISTAS E À SOCIEDADE

Os apelantes alegam que a manutenção da sentença recorrida concederia o mesmo tratamento a pessoas em situações desiguais, diplomados e não-diplomados, além de gerar danos ao jornalistas diplomados e à sociedade.

Todavia, como bem ressaltado pelo *Parquet*, em verdade, ocorre o inverso, ou seja, diplomados e não-diplomados passarão a receber o mesmo tratamento justamente por exercerem a mesma profissão, garantindo-se a todos o direito ao desempenho de profissão, bem como à livre manifestação do pensamento.

E é nesse último ponto que se baseia a presente ação civil pública: preservar a liberdade de expressão de qualquer cidadão, sem que isto gere qualquer dano para a categoria dos jornalistas, cuja esfera de atuação não será atingida pela manutenção do *decisum*.

Quanto aos prejuízos à sociedade, já foi apontado que eventuais riscos que possam ocorrer não serão evitados pela exigência do diploma, visto que a ética e o bom caráter do jornalista são formados durante sua vida, fazendo parte de sua personalidade. Ademais, existem instrumentos cíveis e penais a obstar possíveis abusos.

4.2. DA APELAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

4.2.1. DA ABSTENÇÃO DA EXIGÊNCIA DO REGISTRO

Procede o inconformismo do *Parquet* no que concerne à necessidade da União Federal abster-se de exigir o registro para o exercício da profissão de jornalista, por representar um óbice ao direito de exercício da referida profissão e de livre manifestação do pensamento, ainda que de cunho administrativo.

Além de violar o citado artigo 13, do Pacto de São José da Costa Rica, que veda qualquer tipo de restrição ao direito de informação, é de se concluir que a obtenção de registro no Ministério do Trabalho exige requisitos **inconstitucionais ou desarrazoados**, como bem explanado pelo Órgão Ministerial às fls. 1167/1174, descritos no artigo 4º do Decreto-Lei nº 972/69, *in verbis*:

“Art 4º O exercício da profissão de jornalista requer prévio registro no órgão regional competente do Ministério do Trabalho e Previdência Social que se fará mediante a apresentação de:
I - prova de nacionalidade brasileira;
II - folha corrida;
III - carteira profissional;
IV - declaração de cumprimento de estágio em empresa jornalística;
V - diploma de curso superior de jornalismo, oficial ou reconhecido registrado no Ministério da Educação e Cultura ou em instituição por este credenciada, para as funções relacionadas de " a " a " g " no artigo 6º”.

A primeira exigência, nacionalidade brasileira, não foi “recebida pela Constituição Federal de 1988, cujo art. 5º, *caput*, e inciso XIII, assegura o livre exercício profissional também aos estrangeiros residentes no país”.³¹

³¹ TRF 4ª Região – MAS 970410724-2/RS – rel. Des. Federal José Germano da Silva – DJ 18/06/1997.

Referido dispositivo prevê a igualdade entre nacionais e estrangeiros, regra essa que somente encontra exceções no próprio texto constitucional.

Por sua vez, basta breve leitura dos outros incisos (II a VI) para se concluir que os pressupostos elencados consubstanciam mera burocratização criada na legislação anterior, que não encontra correspondência na atual Carta Constitucional, como amplamente demonstrado neste parecer.

4.2.2. DO DANO MORAL COLETIVO

Por outro lado, não devem prosperar as assertivas apontadas pelo *Parquet*, no tocante à necessidade de pagamento, pela União, de indenização por danos morais coletivos.

De fato, não pode constatar, pela leitura dos autos, que a exigência de diploma universitário por parte da União Federal tenha causado alguma ofensa moral ao grupo de pessoas que não obtiveram o mencionado registro, apta ensejar reparação.

Neste sentido, cabe ressaltar o ensinamento de Carlos Alberto Bittar Filho³² a respeito de dano moral:

“[...] o dano moral coletivo é a injusta lesão da esfera moral de uma dada comunidade, ou seja, é a violação antijurídica de um determinado círculo de valores coletivos. Quando se fala em dano moral coletivo, está-se fazendo menção ao fato de que o patrimônio valorativo de um certa comunidade (maior ou menor), idealmente considerada, foi agredido de maneira absolutamente injustificável do ponto de vista jurídico”.

³² BITTAR FILHO, Carlos Alberto. *Do dano moral coletivo no atual contexto jurídico brasileiro* in *Revista do Direito do Consumidor*, vol. 12 out-dez, 1994, p. 55.

Ora, se a ré cobrava o diploma universitário para efetuar o registro no Ministério do Trabalho, acreditando na legalidade do ato, não se pode falar que houve abuso em sua conduta capaz de ferir a integridade moral dos jornalistas não-diplomados.

Sobre o tema, precisa a decisão da juíza sentenciante:

*“No que tange ao pedido de reparação dos danos morais coletivos causados pela conduta impugnada, tenho que, a despeito da conduta lesiva por parte da União à liberdade de expressão, não é de se acatar tal pedido. Isso decorre do fato de que, a despeito da eventual dor íntima e sofrimento verificado no âmbito individual por parte das pessoas que foram impedidas de exercer a profissão em virtude da não detenção do diploma de jornalista, ao longo dos anos, não considero ter sido caracterizado um dano moral coletivo indenizável, a ponto de a ré União Federal ser responsabilizada, **uma vez o grau de desenvolvimento de um país e o aperfeiçoamento das instituições democráticas é atingido através de longo processo histórico em que se verificam os avanços e os recuos, não sendo cabível imputar-lhe a responsabilidade por todos os equívocos do passado**” (fls. 926/927). (g. n.)*

Fosse assim, estar-se-ia inaugurando um leque de precedentes sem que o Estado seja responsável, já que o próprio dinamismo do direito vai sedimentando posturas a serem legisladas, ou revistas, num crescente aprimoramento, de modo a distribuir a todos a Justiça.

4. CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, requer o MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL seja **negado provimento** das apelações da União Federal, da FENAJ, do Sindicato dos Jornalistas Profissionais do Estado de São Paulo, e seja dado **parcial provimento** à apelação do *Parquet*, com a conseqüente reforma da sentença recorrida, no sentido de determinar que a União se abstenha de exigir o registro dos não diplomados em jornalismo, a fim de que possam exercer a profissão e de que não sofram a imposição de qualquer penalidade face à ausência da formação superior.

São Paulo, 19 de agosto de 2005.

LUIZA CRISTINA FONSECA FRISCHEISEN
Procuradora Regional da República