



CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO – ACRE  
Comissões Técnicas



## DESPACHO

Consoante dispõe o artigo 63 do Regimento Interno, designo como relator do Projeto de Lei nº15/2019, o Vereador Eduardo Farias para que apresente parecer em até sete dias.

Rio Branco/AC, 30 de abril de 2019.

  
Vereador Rodrigo Forneck  
Presidente da CCJRF

**MANIFESTO CIÊNCIA**  
da relatoria designada acima,  
em 03/06/2019.

  
Vereador Relator

## PARECER Nº 023/2019/CCJRF

Projeto de Lei nº 15/2019

Comissão de Constituição, Justiça e Redação Final

### I - RELATÓRIO

Trata-se de parecer acerca da legalidade e constitucionalidade do Projeto de Lei nº 15/2019, de iniciativa do Vereador Antônio Moraes, que trata acerca da disposição sobre a obrigatoriedade da prefeitura e repartições municipais só contratarem profissionais da comunicação/jornalista devidamente registrados e validados pela sua entidade de classe.

Para instruir a proposta, o proponente apresentou justificativa à fl. 03.

O projeto obriga o Município a contratar para seu quadro efetivo ou comissionado apenas profissionais da comunicação ou jornalistas devidamente registrados no Ministério do Trabalho e Emprego e cujo registro profissional seja validado pela entidade de classe.

A proposta surgiu do apelo do Sindicato dos Jornalistas Profissionais do Estado do Acre, pois estes buscam regulamentação da profissão, assim como acontece com outras.

A Procuradoria Legislativa emitiu parecer pela rejeição devido a existência de vícios formais.

É o necessário a relatar.

### II – FUNDAMENTAÇÃO

Inicialmente, cumpre salientar que o Projeto de Lei nº 15/2019 se enquadra nas autorizações para legislar franqueadas aos Municípios, de acordo com o que dispõe o art. 30, I, da Constituição Federal e o art. 22, I, da Constituição Estadual, por se tratar de matéria de interesse local.

Todavia, compete privativamente ao Prefeito a iniciativa legislativa em matéria de servidores públicos municipais, conforme art. 61, § 1º, II, c, da Constituição Federal, art. 54, § 1º, IV, da Constituição Estadual e art. 36, II, da Lei Orgânica.

No mesmo sentido, colaciona-se:

I. Ação direta de inconstitucionalidade: Lei Complementar Estadual 170/98, do Estado de Santa Catarina, que dispõe sobre o Sistema Estadual de Ensino: artigo 26, inciso III; artigo 27, seus incisos e parágrafos; e parágrafo único do artigo 85: inconstitucionalidade declarada. II. Prejuízo, quanto ao art. 88 da lei impugnada, que teve exaurida a sua eficácia com a publicação da Lei Complementar Estadual 351, de 25 de abril de 2006. III. Processo legislativo: normas de lei de iniciativa parlamentar que cuidam de jornada de trabalho, distribuição de carga horária, lotação dos profissionais da educação e uso dos espaços físicos e recursos humanos e materiais do Estado e de seus municípios na organização do sistema de ensino: reserva de iniciativa ao Poder Executivo dos projetos de leis que disponham sobre o regime jurídico dos servidores públicos, **provimento de cargos**, estabilidade e aposentadoria (art. 61, II, § 1º, c).

(ADI 1895, Relator(a): Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Tribunal Pleno, julgado em 02/08/2007, DJe-096 DIVULG 05-09-2007 PUBLIC 06-09-2007 DJ 06-09-2007 PP-00036 EMENT VOL-02288-01 PP-00126)

"Valorize a vida, não use drogas"



CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO  
COMISSÕES TÉCNICAS



AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI Nº 11.452/2000, EDITADA PELO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL – DIPLOMA LEGISLATIVO DE INICIATIVA PARLAMENTAR VEICULADOR DE MATÉRIAS SUBMETIDAS, EM TEMA DE PROCESSO DE FORMAÇÃO DAS LEIS, AO EXCLUSIVO PODER DE INSTAURAÇÃO DO CHEFE DO EXECUTIVO – COMPOSIÇÃO DO CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO – MATÉRIA INERENTE À ORGANIZAÇÃO E À ESTRUTURAÇÃO DE ÓRGÃO ADMINISTRATIVO VINCULADO AO PODER EXECUTIVO ESTADUAL – USURPAÇÃO DO PODER DE INICIATIVA RESERVADO AO GOVERNADOR DO ESTADO – OFENSA AO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA SEPARAÇÃO DE PODERES – INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL – REAFIRMAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA CONSOLIDADA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – PRECEDENTES – PARECER DA PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA PELA INCONSTITUCIONALIDADE DO DIPLOMA LEGISLATIVO QUESTIONADO – AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE. PROCESSO LEGISLATIVO E INICIATIVA RESERVADA DAS LEIS – O desrespeito à prerrogativa de iniciar o processo legislativo, que resulte da usurpação de poder sujeito à cláusula de reserva, traduz vício jurídico de gravidade inquestionável, cuja ocorrência reflete típica hipótese de inconstitucionalidade formal, apta a infirmar, de modo irremissível, a própria integridade do diploma legislativo eventualmente editado. Situação ocorrente na espécie, em que o diploma legislativo estadual, de iniciativa parlamentar, incidiu em domínio constitucionalmente reservado à atuação do Chefe do Poder Executivo: regime jurídico dos servidores públicos e organização e estruturação dos órgãos administrativos vinculados ao Poder Executivo estadual (RTJ 101/929 – RTJ 132/1059 – RTJ 170/383, v.g.). A usurpação da prerrogativa de instaurar o processo legislativo, por iniciativa parlamentar, qualifica-se como ato destituído de qualquer eficácia jurídica, contaminando, por efeito de repercussão causal prospectiva, a própria validade constitucional da norma que dele resulte. Precedentes. Doutrina. Nem mesmo eventual aquiescência do Chefe do Poder Executivo mediante sanção, expressa ou tácita, do projeto de lei, seja dele, ou não, a prerrogativa usurpada, tem o condão de sanar esse defeito jurídico radical. Insubsistência da Súmula nº 5/STF (formulada sob a égide da Constituição de 1946), em virtude da superveniente promulgação da Constituição Federal de 1988. Doutrina. Precedentes. SIGNIFICAÇÃO CONSTITUCIONAL DO REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES PÚBLICOS (CIVIS E MILITARES) – A locução constitucional “regime jurídico dos servidores públicos” corresponde ao conjunto de normas que disciplinam os diversos aspectos das relações, estatutárias ou contratuais, mantidas pelo Estado com os seus agentes. Nessa matéria, o processo de formação das leis está sujeito, quanto à sua válida instauração, por efeito de expressa reserva constitucional, à exclusiva iniciativa do Chefe do Poder Executivo. Precedentes. ATUAÇÃO DO ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO NO PROCESSO DE FISCALIZAÇÃO CONCENTRADA DE CONSTITUCIONALIDADE – O Advogado-Geral da União – que, em princípio, atua como curador da presunção de constitucionalidade do ato impugnado (RTJ 131/470 – RTJ 131/958 – RTJ 170/801-802, v.g.) – não está obrigado a defender o diploma estatal, se este veicular conteúdo normativo já declarado incompatível com a Constituição da República pelo Supremo Tribunal Federal em julgamentos proferidos no exercício de sua jurisdição constitucional. Precedentes.

(ADI 2442, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 17/10/2018, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-045 DIVULG 06-03-2019 PUBLIC 07-03-2019)

O projeto em análise versa sobre o provimento de servidores públicos municipais (profissionais de comunicação social e jornalistas), tema de iniciativa privativa do Chefe do Executivo, não sendo possível a regulamentação por lei de iniciativa parlamentar.

"Valorize a vida, não use drogas"



CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO  
COMISSÕES TÉCNICAS



Além do vício formal apontado, é necessário frisar que a Constituição Federal consagra os direitos fundamentais à liberdade de exercício profissional, de expressão, de informação e de imprensa (art. 5º, IV, IX, XIII e XIV, e art. 220 da Constituição Federal). E a profissão de jornalismo, diferentemente de outras profissões, possui estreita vinculação com o pleno exercício da liberdade de expressão e de informação, garantias que somente podem ser restringidas excepcionalmente, na proteção de outros valores igualmente importantes, como o direito à honra, à privacidade e à imagem.

Diante disso, o Supremo Tribunal Federal declarou que o art. 4º, V, do Decreto-Lei n. 972/1969 não foi recepcionado pela Constituição de 1988.

Esse dispositivo previa o seguinte, destaques nossos:

**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 - fôlha corrida;

III - carteira profissional;

IV - declaração de cumprimento de estágio em empresa jornalística; (Revogado pela Lei nº 6.612, de 1978)

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 Corte Suprema consignou, na oportunidade, que a exigência de diploma de curso superior de jornalismo e a obrigatoriedade de registro profissional são inconstitucionais, pois restringem a liberdade de imprensa e, em última instância, violam os direitos à liberdade de expressão e de informação. Por essa razão, também é vedado o controle estatal do jornalismo por ordem ou conselho profissional.

Neste sentido, colaciona-se:

JORNALISMO. EXIGÊNCIA DE DIPLOMA DE CURSO SUPERIOR, REGISTRADO PELO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, PARA O EXERCÍCIO DA PROFISSÃO DE JORNALISTA. LIBERDADES DE PROFISSÃO, DE EXPRESSÃO E DE INFORMAÇÃO. CONSTITUIÇÃO DE 1988 (ART. 5º, IX E XIII, E ART. 220, CAPUT E § 1º). NÃO RECEPÇÃO DO ART. 4º, INCISO V, DO DECRETO-LEI Nº 972, DE 1969. 1. RECURSOS EXTRAORDINÁRIOS. ART. 102, III, "A", DA CONSTITUIÇÃO. REQUISITOS PROCESSUAIS INTRÍNSECOS E EXTRÍNSECOS DE ADMISSIBILIDADE. Os recursos extraordinários foram tempestivamente interpostos e a matéria constitucional que deles é objeto foi amplamente debatida nas instâncias inferiores. Recebidos nesta Corte antes do marco temporal de 3 de maio de 2007 (AI-QO nº 664.567/RS, Rel. Min. Sepúlveda Pertence), os recursos extraordinários não se submetem ao regime da repercussão geral. 2. LEGITIMIDADE ATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO PARA PROPOSITURA DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA. O Supremo Tribunal Federal possui sólida jurisprudência sobre o cabimento da ação civil pública para proteção de interesses difusos e coletivos e a respectiva legitimação do Ministério Público para utilizá-la, nos termos dos arts. 127, caput, e 129, III, da Constituição Federal. No caso, a ação civil pública foi proposta pelo Ministério Público com o objetivo de proteger não apenas os interesses individuais homogêneos dos profissionais do jornalismo que atuam sem diploma, mas também os direitos fundamentais de toda a sociedade (interesses difusos) à plena liberdade de expressão e de informação. 3. CABIMENTO DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA. A não-recepção do Decreto-Lei nº 972/1969 pela Constituição de 1988 constitui a causa de pedir da ação civil pública e não o seu pedido principal, o que está plenamente de acordo com a jurisprudência desta Corte. A controvérsia constitucional, portanto, constitui apenas questão prejudicial indispensável à solução do litígio, e não seu

"Valorize a vida, não use drogas"



CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO  
COMISSÕES TÉCNICAS



pedido único e principal. Admissibilidade da utilização da ação civil pública como instrumento de fiscalização incidental de constitucionalidade. Precedentes do STF.

4. ÂMBITO DE PROTEÇÃO DA LIBERDADE DE EXERCÍCIO PROFISSIONAL (ART. 5º, INCISO XIII, DA CONSTITUIÇÃO). IDENTIFICAÇÃO DAS RESTRIÇÕES E CONFORMAÇÕES LEGAIS CONSTITUCIONALMENTE PERMITIDAS. RESERVA LEGAL QUALIFICADA. PROPORCIONALIDADE. A Constituição de 1988, ao assegurar a liberdade profissional (art. 5º, XIII), segue um modelo de reserva legal qualificada presente nas Constituições anteriores, as quais prescreviam à lei a definição das "condições de capacidade" como condicionantes para o exercício profissional. No âmbito do modelo de reserva legal qualificada presente na formulação do art. 5º, XIII, da Constituição de 1988, paira uma imanente questão constitucional quanto à razoabilidade e proporcionalidade das leis restritivas, especificamente, das leis que disciplinam as qualificações profissionais como condicionantes do livre exercício das profissões. Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal: Representação n.º 930, Redator p/ o acórdão Ministro Rodrigues Alckmin, DJ, 2-9-1977. A reserva legal estabelecida pelo art. 5º, XIII, não confere ao legislador o poder de restringir o exercício da liberdade profissional a ponto de atingir o seu próprio núcleo essencial.

5. JORNALISMO E LIBERDADES DE EXPRESSÃO E DE INFORMAÇÃO. INTEPRETAÇÃO DO ART. 5º, INCISO XIII, EM CONJUNTO COM OS PRECEITOS DO ART. 5º, INCISOS IV, IX, XIV, E DO ART. 220 DA CONSTITUIÇÃO. O jornalismo é uma profissão diferenciada por sua estreita vinculação ao pleno exercício das liberdades de expressão e de informação. O jornalismo é a própria manifestação e difusão do pensamento e da informação de forma contínua, profissional e remunerada. Os jornalistas são aquelas pessoas que se dedicam profissionalmente ao exercício pleno da liberdade de expressão. O jornalismo e a liberdade de expressão, portanto, são atividades que estão imbricadas por sua própria natureza e não podem ser pensadas e tratadas de forma separada. Isso implica, logicamente, que a interpretação do art. 5º, inciso XIII, da Constituição, na hipótese da profissão de jornalista, se faça, impreterivelmente, em conjunto com os preceitos do art. 5º, incisos IV, IX, XIV, e do art. 220 da Constituição, que asseguram as liberdades de expressão, de informação e de comunicação em geral.

6. DIPLOMA DE CURSO SUPERIOR COMO EXIGÊNCIA PARA O EXERCÍCIO DA PROFISSÃO DE JORNALISTA. RESTRIÇÃO INCONSTITUCIONAL ÀS LIBERDADES DE EXPRESSÃO E DE INFORMAÇÃO. As liberdades de expressão e de informação e, especificamente, a liberdade de imprensa, somente podem ser restringidas pela lei em hipóteses excepcionais, sempre em razão da proteção de outros valores e interesses constitucionais igualmente relevantes, como os direitos à honra, à imagem, à privacidade e à personalidade em geral. Precedente do STF: ADPF n.º 130, Rel. Min. Carlos Britto. A ordem constitucional apenas admite a definição legal das qualificações profissionais na hipótese em que sejam elas estabelecidas para proteger, efetivar e reforçar o exercício profissional das liberdades de expressão e de informação por parte dos jornalistas. Fora desse quadro, há patente inconstitucionalidade da lei. **A exigência de diploma de curso superior para a prática do jornalismo - o qual, em sua essência, é o desenvolvimento profissional das liberdades de expressão e de informação - não está autorizada pela ordem constitucional, pois constitui uma restrição, um impedimento, uma verdadeira supressão do pleno, incondicionado e efetivo exercício da liberdade jornalística, expressamente proibido pelo art. 220, § 1º, da Constituição.**

7. PROFISSÃO DE JORNALISTA. ACESSO E EXERCÍCIO. CONTROLE ESTATAL VEDADO PELA ORDEM CONSTITUCIONAL. PROIBIÇÃO CONSTITUCIONAL QUANTO À CRIAÇÃO DE ORDENS OU CONSELHOS DE FISCALIZAÇÃO PROFISSIONAL. No campo da profissão de jornalista, não há espaço para a regulação estatal quanto às qualificações profissionais. O art. 5º, incisos IV, IX, XIV, e o art. 220, não autorizam o controle, por parte do Estado, quanto ao acesso e exercício da profissão de jornalista. Qualquer tipo de controle desse tipo, que interfira na liberdade profissional no momento do próprio acesso à atividade jornalística, configura, ao fim e ao cabo, controle prévio que, em verdade, caracteriza censura prévia das liberdades de expressão e de informação, expressamente vedada pelo art. 5º, inciso

"Valorize a vida, não use drogas"

M



CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO  
COMISSÕES TÉCNICAS



IX, da Constituição. **A impossibilidade do estabelecimento de controles estatais sobre a profissão jornalística leva à conclusão de que não pode o Estado criar uma ordem ou um conselho profissional (autarquia) para a fiscalização desse tipo de profissão.** O exercício do poder de polícia do Estado é vedado nesse campo em que imperam as liberdades de expressão e de informação. Jurisprudência do STF: Representação n.º 930, Redator p/ o acórdão Ministro Rodrigues Alckmin, DJ, 2-9-1977. 8. JURISPRUDÊNCIA DA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. POSIÇÃO DA ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS - OEA. A Corte Interamericana de Direitos Humanos proferiu decisão no dia 13 de novembro de 1985, declarando que a obrigatoriedade do diploma universitário e da inscrição em ordem profissional para o exercício da profissão de jornalista viola o art. 13 da Convenção Americana de Direitos Humanos, que protege a liberdade de expressão em sentido amplo (caso "La colegiación obligatoria de periodistas" - Opinião Consultiva OC-5/85, de 13 de novembro de 1985). Também a Organização dos Estados Americanos - OEA, por meio da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, entende que a exigência de diploma universitário em jornalismo, como condição obrigatória para o exercício dessa profissão, viola o direito à liberdade de expressão (Informe Anual da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, de 25 de fevereiro de 2009). RECURSOS EXTRAORDINÁRIOS CONHECIDOS E PROVIDOS.

(RE 511961, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 17/06/2009, DJe-213 DIVULG 12-11-2009 PUBLIC 13-11-2009 EMENT VOL-02382-04 PP-00692 RTJ VOL-00213-01 PP-00605)

De outro giro, o art. 5º, XX, da Constituição dispõe que "ninguém poderá ser compelido a associar-se ou manter-se associado". Trata-se do direito fundamental relativo à liberdade de associação.

No caso, o projeto de lei obriga o Município de Rio Branco a contratar somente jornalistas registrados no Ministério do Trabalho e Emprego — ministério que foi extinto pela Medida Provisória n. 870/2019 — e cujo registro profissional seja validado junto à "entidade de classe".

Como visto, a profissão de jornalista é diferenciada e seu exercício não necessita de registro profissional, diploma de curso superior ou vinculação a qualquer entidade, sob pena de violação à liberdade de imprensa, de expressão e de informação.

Não é possível o controle estatal do jornalismo, razão pela qual inexistente conselho de classe para essa profissão. O Sindicato dos Jornalistas Profissionais do Estado do Acre (SINJAC) é associação de direito privado e **não pode ser equiparado** aos conselhos profissionais, que são **autarquias federais em regime especial**<sup>1</sup>, a exemplo do Conselho de Arquitetura e Urbanismo, do Conselho Regional de Engenharia e Agronomia, do Conselho Regional de Medicina e do Conselho Regional de Administração, dentre outras. Os conselhos profissionais são pessoas jurídicas de direito público que exercem o **poder de polícia** sobre as profissões regulamentadas, atividade que não é exercida pelo SINJAC.

A associação ao SINJAC não é — e nem poderia ser — exigência para o exercício da profissão de jornalismo, seja na Administração Pública, seja no setor privado.

<sup>1</sup> A única exceção é a Ordem dos Advogados do Brasil, que não integra a Administração Pública, conforme decisão proferida pelo STF na ADI 3026, Relator(a): Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 08/06/2006, DJ 29-09-2006 PP-00031 EMENT VOL-02249-03 PP-00478 RTJ VOL-00201-01 PP-00093.

"Valorize a vida, não use drogas"



CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO  
COMISSÕES TÉCNICAS



Na verdade, a proposição almeja aplicar, na Administração municipal, exigência prevista no art. 4º do Decreto-Lei n. 972/1969, que é incompatível com os direitos fundamentais à liberdade de expressão e de informação e com o pleno, incondicionado e efetivo exercício da liberdade jornalística (art. 5º, IV, IX, XIII e XIV, e art. 220, todos da Constituição Federal, combinados com o art. 13 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, promulgada pelo Decreto n. 678/1992).

Outrossim, a proposta compele os profissionais da comunicação e jornalistas a se vincularem ao SINJAC como condição imprescindível à posse em cargo público no município, ferindo o art. 5º, XX, da Constituição Federal.

Considerando os vícios formais e materiais apontados, manifesto-me pela rejeição do projeto.

### III - VOTO

Ante o exposto, em posse das razões aduzidas, voto pela rejeição integral do Projeto de Lei nº 15/2019.

Submeto aos demais pares.

Rio Branco/AC, 05 de junho de 2019.

  
Vereador Eduardo Farias  
Relator



TERMO DE VOTAÇÃO NOMINAL  
PARECER Nº 023/2019/CCJRF

PARLAMENTAR	VOTO	ASSINATURA
Vereador Rodrigo Forneck Membro Titular	<i>Pelas conclusões</i>	<i>rodrigo forneck</i>
Vereador Elzinha Mendonça Membro Titular	<i>Pelas conclusões</i>	<i>Elzinha Mendonça</i>
Vereador Artêmio Costa Membro Titular	<i>Pelas conclusões</i>	<i>Artêmio Costa</i>
Vereador N. Lima Membro Titular	<i>Pelas conclusões</i>	<i>N. Lima</i>
Vereador Célio Gadelha Membro Suplente	_____	_____
Vereador Jakson Ramos Membro Suplente	_____	_____



CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO – ACRE  
Comissões Técnicas



## CERTIDÃO

Certifico que o Projeto de Lei nº 15/2019 foi rejeitado por unanimidade na Comissão de Constituição, Justiça e Redação Final – CCJRF, em reunião realizada neste dia, presidida pelo Vereador Rodrigo Forneck, presentes os demais Vereadores titulares Elzinha Mendonça, Eduardo Farias, N. Lima e Artêmio Costa.

É a verdade que certifico.

Rio Branco/AC, 05 de junho de 2019.

  
**Willian Pollis Mantovani**  
Chefe – Setor de Comissões Técnicas  
Portaria nº 46/2019

---

## DESPACHO

Consoante dispõe o artigo 79 do Regimento Interno, exaurida a tramitação no âmbito das Comissões Técnicas, remeto o Projeto de Lei nº 15/2019 e seu respectivo parecer com votos à Mesa Diretora para inclusão na Ordem do Dia.

À Diretoria Legislativa.

Rio Branco/AC, 26 de junho de 2019.

  
**Willian Pollis Mantovani**  
Chefe – Setor de Comissões Técnicas  
Portaria nº 46/2019

ACUSO RECEBIMENTO, em

\_\_\_/\_\_\_/2019.

---

Diretoria Legislativa