

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO JUSTIÇA ADMINISTRATIVA
MESTRADO PROFISSIONAL JUSTIÇA ADMINISTRATIVA
UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE

**Conselho Federal de Jornalismo: uma proposta de regulação profissional
com a delegação de poder do Estado à categoria dos jornalistas**

Dissertação apresentada como pré-requisito para conclusão do Curso de Mestrado Profissional do Programa de Pós-Graduação Justiça Administrativa (PPGJA) do Núcleo de Ciências do Poder Judiciário (Nupej) da Universidade Federal Fluminense (UFF).

LUÍS ANTÔNIO ALVES MACHADO

Niterói

2014

Machado, Luís Antônio Alves.

Conselho Federal de Jornalismo: uma proposta de regulação profissional com a delegação de poder do Estado à categoria dos jornalistas. / Luís Antônio Alves Machado - 2014. 108 páginas.

Orientadora: Sylvia Moretzsohn.

Coorientador: Gilvan Luiz Hansen

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal Fluminense, Núcleo de Pesquisa do Poder Judiciário (Nupej) – Programa de Pós-Graduação Justiça Administrativa (PPGJA), 2014.

Meus agradecimentos:

À Sylvia Moretzsohn, orientadora desta dissertação, pela competência, dedicação e carinho com que acompanhou o desenvolvimento do trabalho.

A Gilvan Hansen, coorientador, por estar sempre disponível e pela generosidade em compartilhar comigo seu conhecimento.

À amiga e coordenadora de minhas atividades profissionais, Cássia Helena, pelo estímulo que sempre recebi.

A amigos e familiares, especialmente meus amados filhos: João e Francisco; e minha amada companheira: Alba, por compreenderem minha falta de tempo para as alegrias do convívio.

“O jornal é mais do que um negócio, comércio ou profissão: é maneira de vida... O que adianta é o conceito que a própria pessoa tem de suas obrigações... O direito é uma nobre profissão, o mesmo se dando com a medicina ou a carreira das armas. Há, naturalmente, covardes e traidores entre os militares. Existem charlatões entre os médicos e caxixeiros entre os advogados. Existem também jornalistas venais. Mas para cada charlatão existe uma centena de médicos honestos e sinceros, cujas vidas são altruisticamente dedicadas a seus clientes. Para cada caxixeiro existe também uma centena de profissionais cujo mais forte instinto é servir, é melhorar a sociedade em que vivem”.

John Sorrels

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	6
1 A IMPRENSA COMO ELEMENTO DA ESFERA PÚBLICA HABERMASIANA E O DEBATE EM TORNO DE SUA REGULAÇÃO.....	11
1.1 Mudança estrutural na esfera pública.....	12
1.2 De Gutenberg à internet: evolução da imprensa e a reflexão sobre os abusos cometidos no exercício do jornalismo.....	14
1.3 Decisões do STF em 2009 e a imprensa brasileira.....	23
2 LEI DE IMPRENSA NO BRASIL: DA ORIGEM COLONIAL À EXTINÇÃO NA REPÚBLICA CONTEMPORÂNEA.....	26
2.1 Tribunal do Júri e a primeira lei de imprensa do Brasil.....	26
2.2 Brasil Imperial e as legislações que regularam uma imprensa livre.....	32
2.3 Regulação no Brasil republicano.....	35
2.3.1 Era Vargas: reforço da censura à imprensa.....	37
2.3.2 O Golpe de 1964 e a última lei de imprensa do Brasil.....	39
2.4 Ausência de legislação específica na sociedade contemporânea brasileira.....	40
3 REGULAÇÃO PROFISSIONAL.....	46
3.1 A origem e formato dos conselhos profissionais.....	47
3.1.1 Possível embate: ética e moralidade.....	50
3.1.2 OAB.....	52
3.1.3 CFM.....	54
3.1.4 Confea.....	57
3.2 Experiências internacionais na regulação de imprensa.....	59
3.2.1 Inglaterra.....	60
3.2.2 Portugal.....	63
3.2.3 Itália.....	65

3.2.4 Estados Unidos.....	66
4 O CONSELHO FEDERAL DE JORNALISMO NO BRASIL.....	70
4.1 Especificidades da regulação do jornalismo.....	70
4.1.1 A informação como matéria-prima e o fantasma da censura.....	72
4.1.1.1 A censura indireta do efeito inibidor.....	74
4.1.2 Conflito de direitos fundamentais.....	76
4.2 Histórico das tentativas de criação do Conselho de Jornalistas no Brasil.....	81
4.2.1 A Polêmica de 2004.....	86
4.3 A proposta atual.....	90
4.3.1 Funcionamento do Conselho proposto.....	91
4.3.2 Trâmite do Projeto de Lei.....	92
CONCLUSÃO.....	93
REFERÊNCIAS.....	99

INTRODUÇÃO

O exercício de qualquer direito, mesmo os considerados fundamentais, requer o estabelecimento de limites, regras, formas de evitar excessos. Até mesmo para legitimar este direito, é preciso clareza quanto aos deveres que podem resultar do abuso de seu exercício. Considerando a liberdade de expressão de forma ampla, podemos identificar um de seus aspectos mais impactantes na liberdade de imprensa. O texto constitucional brasileiro e os tratados internacionais aos quais o Brasil aderiu, e que tratam do conceito de liberdade de expressão, usam-no relacionando-o à livre expressão de ideias, opiniões, manifestações artísticas e também ao fluxo de informações. Este fluxo, bastante ligado à natureza da atividade jornalística, trata-se de um direito dos cidadãos, tanto de emitirem informações quanto de recebê-las e estarem bem informados sobre a realidade na qual vivem, o que contribui para um saudável exercício da cidadania.

Os cidadãos que convivem nas democracias modernas têm na imprensa um importante aliado para o equilíbrio dos três poderes sobre os quais, em geral, está assentada a formação da maioria dos Estados. Chamada de quarto poder e, para alguns teóricos da atualidade, até mesmo de segundo poder, a imprensa vem desempenhando, principalmente nos últimos séculos, um relevante papel de promoção da transparência, da revelação dos bastidores e, muitas vezes, dos porões em que o poder oficial é exercido ou distorcido. Assim, traz à tona, expõe à luz, promove o conhecimento e o debate sobre a estrutura e funcionamento dos mecanismos de governos e estruturas públicas e privadas.

Para isso, uma imprensa livre de qualquer censura é requisito fundamental. Ao longo da história do jornalismo no Brasil e no mundo, o preço pago por essa liberdade foi muitas vezes bastante alto para os profissionais do setor. São inúmeros os registros nacionais e internacionais de perseguições, tortura e morte de jornalistas que, no exercício diário da missão de informar, ousaram desagradar quem estava no poder.

Esta dissertação não discute a relevância e os indiscutíveis méritos da imprensa, nem questiona seus padrões éticos. A ideia central é tentar enxergar a atividade jornalística como um exercício profissional semelhante a qualquer outro e, portanto, sujeito a erros, tropeços e, até mesmo, a certa parcela de uso mal intencionado. Afinal, profissão alguma é composta apenas por anjos, havendo também inspirações e motivações pouco nobres em meio a uma maioria elogiável. A questão central aqui abordada é que o erro e o mau uso no exercício da liberdade

de imprensa possuem impacto proporcional ao grande alcance, credibilidade e função social dos meios jornalísticos.

Deste impacto e da relevância de uma imprensa livre vêm seu poder e também a necessidade de utilizá-lo de modo cauteloso e responsável. No entanto, impor leis que regulamentem atividades relacionadas especificamente à liberdade de imprensa gera forte e rápida reação em alguns segmentos da sociedade brasileira, especialmente das próprias empresas de comunicação de suas associações representativas, que no contexto atual exercem este poder de definição de conteúdo nos veículos de imprensa sem constrangimentos e com uma liberdade quase irrestrita.

Especialmente quando as discussões abordam a regulação da atividade jornalística, a associação com alguma forma de censura é imediata. Algo compreensível em um país que, em passado recente, viveu um intenso e extenso período ditatorial e que ainda possui uma democracia pouco madura, em fase de consolidação. No entanto, esta atitude de resistência a qualquer tipo de regulação do setor, vai de encontro ao que é praticado em várias democracias ocidentais, com perfis político, social e econômico semelhantes aos do Brasil.

Entretanto, entender o porquê da resistência a qualquer forma de regular o trabalho de imprensa em nossa sociedade não diminui os efeitos da falta desta regulação, apenas possibilita explicá-la. Assim, este trabalho pretende, inicialmente, apresentar práticas da imprensa nacional que podem atingir direitos fundamentais, como honra e dignidade da pessoa humana, o exercício do direito de resposta e a possibilidade do pluralismo de opiniões nos debates de interesse público. Em seguida, é discutida a conveniência e necessidade de um sistema regulatório das sanções e medidas reparatórias referentes a erros cometidos nas atividades jornalísticas, tema que ficou especialmente relevante em razão da declaração de inconstitucionalidade da Lei de Imprensa, em 2009.

O objetivo central deste estudo é refletir sobre a possibilidade de criação no Brasil de um Conselho Federal de Jornalismo, identificando os atores sociais envolvidos, seus interesses e discursos. Com este Conselho, o poder do Estado para regular atividades profissionais é delegado a uma corporação, encarregada de aplicar a lei que normatiza as atividades profissionais. Este exercício ocorre através de uma autarquia federal, pessoa jurídica de direito público. O trabalho almeja identificar parâmetros de regulação que possam favorecer o exercício de uma imprensa livre, ao mesmo tempo em que possibilitem evitar ou punir o mau uso desta liberdade.

Para analisar a necessidade de regulação da atividade jornalística brasileira e o formato mais adequado a esta possibilidade, o caminho escolhido envolve, em um primeiro capítulo, a apresentação da relevância e atualidade das questões relativas a ações no exercício profissional do jornalismo que possam atingir direitos fundamentais do cidadão. Inicialmente, é feita uma breve apresentação do surgimento da imprensa no mundo ocidental, partindo da necessidade de informação que surgiu com o incremento das atividades comerciais em fins da Idade Média. Um marco histórico apontado foi o salto tecnológico ocorrido no século XV, quando Johannes Gutenberg introduziu na Alemanha a técnica tipográfica com tipos móveis.

Em seguida, a discussão abrange os conceitos do filósofo alemão Jürgen Habermas sobre esfera pública, utilizados para contextualizar historicamente a função da imprensa nas sociedades modernas. As observações do autor sobre o desenvolvimento do papel primordial da imprensa nas estruturas sociais ao longo dos séculos continuam bastante válidas, sendo que novidades tecnológicas, principalmente a internet, potencializaram os mecanismos e efeitos da imprensa descritos por Habermas. O capítulo aborda também a evolução das discussões em torno do poder da imprensa e da necessidade de regulação, incluindo importantes decisões recentes no Brasil e também no cenário internacional.

O segundo capítulo aprofunda-se nas origens da atividade jornalística no Brasil e também no histórico da Lei de Imprensa brasileira, investigado em arquivos da legislação nacional disponíveis nos sites do Congresso Nacional e do Palácio do Planalto. A constatação é de que o Brasil, desde o final do período colonial, sempre teve legislação específica para tratar dos erros e abusos cometidos no exercício do jornalismo, seja através de lei especial ou de artigos tratando do tema no Código Penal. Isso deixou de existir apenas em 2009, em razão de decisão do Supremo Tribunal Federal (STF). Atualmente, no Brasil, crimes como calúnia, injúria, difamação ou algum outro ato cometido pela imprensa gerador de dano moral ou que possa exigir reparação encontram base legal de enquadramento na legislação comum, não especializada na avaliação, punição e determinação de medidas reparatórias e compensatórias apropriadas ao peculiar alcance e impacto dos meios jornalísticos. Julgamentos demorados, comuns no Poder Judiciário brasileiro, são incompatíveis com o ritmo acelerado com que a informação circula nas redações. O direito de resposta, diante da complexidade técnica das telecomunicações, do mundo digital, das potencialidades e esquemas de impressão das rotativas, necessita de comandos legais mais precisos, que vão além da orientação genérica de reparação proporcional ao agravo.

O terceiro capítulo dedica-se ao tema regulação profissional. Inicialmente, são abordados os aspectos gerais do que vem a ser esta regulação, expondo-se em seguida um formato regulatório muito difundido no Brasil: os conselhos ou ordens profissionais. Inicialmente, será apresentado o surgimento dos conselhos no Brasil e seu papel atual na regulação profissional de três tradicionais profissões: médicos, engenheiros e advogados. O estudo traça um perfil das primeiras associações de profissionais da Medicina, Direito e Engenharia, inicialmente com funções de troca de informações e conhecimento, até as atuais instituições, com poderes de licenciar profissionais, estabelecer e fiscalizar normas, apurar responsabilidades e punir irregularidades. Esta etapa do trabalho também analisa as capacidades deste formato jurídico de entidade regulatória e a eficácia dos procedimentos e poderes de ação previstos. Outro aspecto relacionado refere-se aos riscos de atuações corporativistas que comprometam o desempenho do papel fiscalizatório destes organismos.

Este capítulo se encerra com a abordagem da regulação da imprensa, apresentando as saídas encontradas em outros quatro países. Foram escolhidos os Estados Unidos, considerado um ícone da liberdade de expressão; a Inglaterra, que colocou em funcionamento, em 2014, um novo órgão regulador das atividades de imprensa; a Itália, que há 40 anos possui uma Ordem dos Jornalistas, nos moldes do que a Federação Nacional dos Jornalistas (Fenaj) sugeriu implementar no Brasil, e Portugal, pelas semelhanças entre as sociedades brasileira e portuguesa, o que inclui também aspectos jurídicos. Os sites oficiais das instituições responsáveis por implantar ou fiscalizar estas normatizações nos países relacionados possuem informação que permite uma boa compreensão de seu funcionamento, conteúdo que também é abordado em artigos científicos de estudiosos dedicados ao estudo do exercício da liberdade de imprensa.

Diante da contextualização feita nos três capítulos anteriores, o quarto capítulo aborda as especificidades da regulação do jornalismo, voltando-se para os limites e possibilidades desta prática na realidade brasileira. Um ponto central é a apresentação do Projeto de Lei 3981/2008¹, atualmente em trâmite na Câmara dos Deputados, com a finalidade de criar o Conselho Federal de Jornalismo para regular a imprensa nacional. O capítulo discute até que ponto um conselho de jornalistas é um instrumento adequado para essa regulação e realiza um histórico das tentativas de sua criação no Brasil, com base em projetos de lei arquivados no Congresso Nacional.

¹ Disponível em <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=408617>. Acesso em 15mai2013.

O capítulo também se dedica a identificar entidades que se posicionaram contra ou a favor de uma proposta anterior de criação do Conselho, apresentada em 2004, na Câmara dos Deputados. Análises de reportagens de jornais e de comunicados oficiais emitidos por essas organizações permitem perceber as posições adotadas. Por fim, apresenta-se uma avaliação do formato de conselho de classe em trâmite na Câmara dos Deputados. Em especial, são analisadas as funções previstas para a entidade, os mecanismos regulatórios, a garantia de independência funcional e a possibilidade de autossuficiência financeira.

A conclusão a que se chega é que o Brasil, além de não possuir legislação especial para analisar casos envolvendo as atividades de imprensa, também não buscou outras alternativas específicas para lidar com negligências e crimes que, como em qualquer outra profissão, podem ocorrer no exercício do jornalismo. Assim, vai na contramão de algumas outras democracias ocidentais, como Itália, Portugal e Inglaterra, onde o Estado exerce, via conselhos ou instituições equivalentes, uma ação regulatória sobre os jornalistas. Estas entidades, formadas por profissionais do ramo com conhecimentos específicos, possibilitam uma maior ponderação na análise de casos que, muitas vezes, colocam em confronto direitos fundamentais, como liberdade de imprensa e dignidade humana.

A sociedade brasileira parece estar atenta a esta realidade e sensível à necessidade de debate sobre a criação de um Conselho Federal de Jornalismo no Brasil. Ao longo das últimas décadas, a ideia mostrou-se bastante presente no País. Desde 1955, 12 projetos de lei com este fim já foram apresentados no Poder Legislativo nacional, o último deles ainda em tramitação. A entrada em funcionamento de uma entidade com este perfil permitiria que os próprios jornalistas brasileiros assumissem a responsabilidade de se autorregularem, para que uma imprensa livre conviva com um jornalismo responsável.

1. A IMPRENSA COMO ELEMENTO DA ESFERA PÚBLICA HABERMASIANA E O DEBATE EM TORNO DE SUA REGULAÇÃO

Este capítulo aborda a origem e o papel da imprensa nas sociedades modernas, ressaltando características que possam influenciar no debate em torno da regulação da atividade jornalística. Como um dos elementos da esfera pública na atualidade, a imprensa possui peculiar poder de influenciar fortemente na determinação do que será visto e discutido em uma coletividade. Neste contexto, torna-se preocupante perceber que o ritmo acelerado das redações, a busca pelo furo e a lógica de mercado incentivam um comportamento mais voltado para a publicação de manchetes rentáveis do que para a produção de conteúdo objetivo e imparcial.

Desta lógica excessivamente econômica aplicada sobre a atividade jornalística brotam deturpações preocupantes, representadas por conceitos como “imprensa marrom” e sensacionalista. Trata-se de posturas extremas, nas quais a busca pela venda dos produtos jornalísticos diminui o cuidado com a precisão da informação e a atenção aos efeitos sobre pessoas envolvidas nos relatos dos fatos. Genro Filho (1987, p. 197) reconhece que a narrativa dos fatos jornalísticos precisa buscar nas sensações a identificação com o público leitor: “Se a informação jornalística reproduz as condições de uma ‘experiência imediata’, as sensações têm um importante papel nessa forma de conhecimento.”. Na lógica desta linha sensacionalista, não há tempo nem oportunidade a perder. Surgindo uma acusação, ela é rapidamente transformada em notícia, com texto e imagem se combinando na formação de um produto com indisfarçável tom acusatório.

Temas como morte, violência, miséria e outras mazelas humanas são motivos de incitação à vingança e até mesmo transformados em piadas, com um inadequado tom humorístico sobre a desgraça alheia. Preconceitos de gênero, raça, condição social, entre outros, também são muitas vezes enfatizados nesta busca por despertar sensações.

Ao propor a singularidade radical, ou seja, o aspecto sensível do fenômeno como conteúdo, a universalidade que se reforça é a mesma subjacente ao senso comum, que vê o mundo preponderantemente como positividade. A singularização extrema, em si mesma, possui um conteúdo conservador. Além disso, os jornais sensacionalistas geralmente produzem um discurso de reforço dos valores, como meio para excitar não apenas as sensações como também os preconceitos morais do público. (GENRO FILHO, 1987, p. 198).

1.1 Mudança estrutural na esfera pública

Para chegar às características atuais, a imprensa no mundo ocidental vem há vários séculos se moldando e se reposicionando na estrutura social. Sua história está ligada à passagem das sociedades feudais tradicionais para comunidades organizadas em aglomerações urbanas. “A imprensa surge, na Europa, nos fins da Idade Média, no bojo de algumas transformações estruturais, como por exemplo: desenvolvimento do comércio interno e aparecimento das indústrias, renascimento e expansão da vida urbana (...)” (MELO, 1973, p.28).

No século XV, Johannes Gutenberg introduz na Alemanha a técnica tipográfica com tipos móveis, que rapidamente se disseminou pelos demais países europeus, ampliando consideravelmente a capacidade de impressão e atualização de conteúdos e possibilitando o surgimento de informativos periódicos. “A rapidez com que a nova técnica de impressão difunde-se por toda a Europa indica a significação social do feito gutenberiano e a sua repercussão como instrumento útil à vida do Continente” (MELO, 1973, p.39).

A imprensa revolucionou a forma como as informações e debates circulavam no meio social, transformando-o e passando a ocupar um espaço de grande relevância no que Habermas chama de esfera pública. O surgimento da imprensa ocorre como resultado da reorganização social no momento em que os estados absolutistas dão lugar a formas de governo mais democráticas. Em ambiente de maior autonomia individual, a livre iniciativa tornou-se possível, o que permitiu uma ampliação significativa das atividades comerciais. Para bem gerir suas transações, comerciantes precisavam de informação.

Dentro dessa ordem política e social, reestruturada durante a fase mercantilista do capitalismo (cuja nova configuração já se expressa em grande parte no fato de que nela já se separam os momentos próprios do político e do social), agora também o segundo elemento do sistema de trocas pré-capitalistas desenvolve uma peculiar força explosiva: a imprensa. (HABERMAS, 2003, p. 34)

O surgimento do que hoje chamamos de imprensa ocorreu desta necessidade de uma estrutura voltada para informar comerciantes que precisavam tomar decisões relativas aos negócios que administravam. Esta origem deixou algumas marcas que permanecem até hoje. Tanto agilidade quanto objetividade são características que se mantiveram ao longo dos anos como padrões ideais de conduta na imprensa. Estes aspectos podem ser encontrados, na atualidade, como orientação de trabalho nas redações, sendo também pontos de destaque no ensino em

escolas de jornalismo. Porém, antes que a imprensa surgisse, tomasse forma e tivesse a relevância social que passou a ocupar, a sociedade sofreu profundas transformações.

A Idade Média europeia compreende um período aproximado que vai do século V ao XV. Em um primeiro momento, todo o resultado da produção pertencia ao senhor feudal. Alterações neste quadro, iniciadas em fins da era medieval, tiveram como consequência várias outras mudanças. Entre elas, maior possibilidade de livre iniciativa, crescente desenvolvimento das atividades comerciais e grande interesse nas garantias de reconhecimento da propriedade privada.

Estes fatores geraram a necessidade do estabelecimento de regras. Para estipular e fiscalizar estas regras, funções tradicionalmente conduzidas pelo senhor feudal e demais integrantes da nobreza, surge uma estrutura pública. Esta estrutura era gerida pela contribuição dos integrantes das comunidades então existentes, gerando o que Habermas classificou de “Estado de impostos” (Habermas, 2003, p.31), considerado pelo autor as bases do Estado moderno.

No Estado de impostos, contribuições individuais formavam um todo voltado para os interesses de uma coletividade. Este agir coletivo trouxe também mudanças significativas na forma, dinâmica e posição da estrutura social nas quais os membros de uma comunidade realizam suas trocas de valores morais e culturais, debatem ideias, formam consenso e compartilham informações e opiniões. Trata-se do ponto de encontro das individualidades, reunidas para formação de agrupamentos que posteriormente se organizam das mais variadas maneiras: tribos, vilarejos, cidades e países. É o espaço simbólico de trocas, disputas e debates que Habermas nomeou de esfera pública. “A vida pública, *bios politikos*, não é, no entanto, restrita a um local: o caráter público constitui-se na conversação (lexis), que também pode assumir a forma de conselho e de tribunal, bem como a de práxis comunitária (práxis)” (HABERMAS, 2003, p. 15).

Esta esfera pública não existia enquanto imperava a vontade dos senhores feudais. Territórios e pessoas eram dominados de forma absoluta por soberanos e era impossível existir um ambiente democrático. Sem decisões a serem tomadas coletivamente, mas apenas ordens a serem seguidas de forma inquestionável, a esfera pública ficava inviabilizada.

Em fins da Idade Média, porém, a evolução das atividades mercantis provocou o fortalecimento de segmentos sociais que questionaram a legitimidade do domínio exercido pelos senhores feudais. As atividades privadas de comércio permitiram aos burgueses acumular riquezas e poder, a ponto de se sentirem capazes de enfrentar os poderes constituídos. Uma das

relevantes consequências deste quadro foi o surgimento da esfera pública burguesa. Segundo Habermas, foi algo sem precedentes, não tendo, portanto, um referencial a seguir.

A esfera pública burguesa pode ser entendida inicialmente como a esfera das pessoas privadas reunidas em um público; elas reivindicam esta esfera pública regulamentada pela autoridade, mas diretamente contra a própria autoridade, a fim de discutir com ela as leis gerais da troca na esfera fundamentalmente privada, mas publicamente relevante, as leis do intercâmbio de mercadorias e do trabalho social. O meio dessa discussão pública não tem, de modo peculiar e histórico, um modelo anterior: a racionalização pública. (HABERMAS, 2003, p. 42)

A esfera pública, enquanto campo de debates, inicialmente estava limitada pelas capacidades então existentes de transmissão de informações e, em fins da Idade Média, tinha um alcance restrito. As pessoas se encontravam, discutiam e buscavam consenso em pontos tradicionais, como a igreja, ou em locais centrais nas cidades, como as praças. O desenvolvimento da imprensa, com sua natureza peculiar de comunicar a grandes populações, ampliou o alcance do conhecimento, permitindo a formação da opinião e provocando o debate em dimensões bastante maiores que as até então praticadas. Destas transformações surge uma esfera pública mais extensa e intensa, cuja relação com a imprensa foi um dos aspectos retratados pelo filósofo alemão Jürgen Habermas no livro *Mudança Estrutural da Esfera Pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa*, cuja publicação original foi realizada em 1962:

E o que é uma inovação ainda mais significativa é que a massa não cria atualmente as suas opiniões através de figurões da Igreja ou do Estado, de líderes ou textos que elevem acima do comum. Para a pensamentação dela providenciam homens de uma espécie bastante parecida que, sob o estímulo do instante, falam-lhe através dos jornais. (HABERMAS, 2003, p. 160)

1.2 De Gutenberg à internet: evolução da imprensa e a reflexão sobre os abusos cometidos no exercício do jornalismo

Nos países europeus a imprensa nasce e amadurece e, neste contexto, surgem também debates e polêmicas envolvendo esta atividade. A Inglaterra registra um interessante passado de reflexões sobre o exercício da liberdade de expressão. O país vem se deparando, há alguns séculos, com desafios gerados pelos abusos cometidos pela imprensa. No discurso Areopagítica, proferido pelo escritor John Milton (1608-1674) perante o Parlamento britânico, em 1644, o

autor aponta a importância da livre circulação de materiais impressos, entre eles os que já se assemelhavam com o que hoje chamamos de imprensa. Milton não deixa, porém, de referir-se aos cuidados indispensáveis para evitar abusos e à necessidade de punição dos responsáveis.

No que diz respeito à regulação de materiais impressos, não creio ter a honra de aconselhar que façam melhor do que vocês mesmos já fizeram ao publicar a lei: que livro algum seja impresso a menos que o nome do autor, ou ao menos do primeiro deles, seja registrado. Para os que de outra forma se publiquem, se tratar-se de material abusivo ou difamatório, a fogueira e o carrasco seriam os remédios mais oportunos e eficazes que a prevenção humana pode usar. (MILTON, 2009, p. 103, tradução do autor)²

Passados tantos anos do discurso de John Milton ao Parlamento inglês, é preciso desculpá-lo pelos castigos sugeridos ao abuso da liberdade de expressão: fogueira e carrasco. Em tempos distantes eram práticas comuns e bastante aceitas como forma de punição.

Do século XVII para a atualidade, a imprensa deu saltos significativos em todo o mundo e deixou de ser apenas material impresso. Na segunda metade do século XIX, a tecnologia das transmissões radiofônicas foi desenvolvida. No início do século XX, o rádio revolucionou as comunicações no mundo inteiro e consolidou-se como maior instrumento de comunicação de massa. A partir da metade do século XX, a televisão passou ser o principal veículo de comunicação no mundo inteiro. Nas últimas décadas do século XX e no início do século XXI, a internet reuniu as características de todas estas tecnologias, sendo capaz de transmitir áudio, vídeo e textos escritos em uma velocidade inédita e com características estruturais que favorecem a interação entre quem produz e quem recebe informações.

Dos rústicos impressos do tempo de Milton até hoje, a liberdade de expressão passou a ser exercida em diferentes plataformas tecnológicas, que geraram significativa ampliação do alcance da informação. Apesar de todos os anos que se passaram e das mudanças ocorridas, continua válida a lição de que a liberdade de expressão é necessária, tem sua função na sociedade, mas também precisa de limites e meios de responsabilização. O desafio de manter uma imprensa livre, mas também evitar seus excessos, é vivido em diferentes países, inclusive no Brasil.

O uso incorreto do poder da imprensa ocorre, muitas vezes, em situações resultantes de desvios de comportamento que, como em qualquer profissão, também acontecem com os jorna-

² Tradução do autor para o trecho do Discurso Areopagítica: “Y en cuanto a la regulación de la prensa, no crea nadie tener el honor de daros mejores consejos que vosotros mismos em aquel Mandato publicado inmediatamente antes del presente: que libro alguno se imprima a menos que el nombre del impresor y el nombre del autor, o al menos el del primero, queden registrados. Para los que de otra manera se publiquen, si se encuentran licenciosos o difamatorios, el fuego y el verdugo serán los remedios más oportunos y eficaces de los que la prevención humana pueda echar mano.” (MILTON, 2009, p.103)

listas. Sobre esse risco de passar dos limites no exercício da liberdade de expressar-se, de abusar de um direito, é clara a afirmação de Eugênio Bucci, profissional graduado em Direito e Jornalismo e com uma atuação de destaque na imprensa nacional, autor do livro *Sobre Ética e Imprensa*.

A distorção deliberada é a mentira deslavada e consciente. É um pecado evidente que não mereceria maiores comentários não fosse o fato de que, no Brasil, ela não se deve apenas à má intenção de editores e donos de jornais, revistas ou emissoras de rádios e TV, mas tem uma origem estrutural: o regime de propriedade dos meios de comunicação eletrônicos de massa. Por isso, a distorção deliberada se confunde com frequência com o sétimo pecado capital, que é o abuso de poder. (BUCCI, 2000, p. 138)

No trecho destacado acima, Bucci aborda os comportamentos dolosos da imprensa. Há ainda erros cometidos em razão da rotina acelerada das redações e de práticas de trabalho que valorizam o sensacional, que privilegiam a informação dada em primeira mão, o furo e a rapidez na publicação em detrimento da apuração consistente. Na busca deste jornalismo veloz e repleto de informações fora do comum, torna-se mais relevante a quantidade e brilho da informação do que sua qualidade e precisão. Não é de hoje a crítica a este comportamento pouco comprometido com a verdade, com a apuração rigorosa, que parece ter se consolidado como inadequada tradição no dia a dia da imprensa.

Já em 1843, o escritor francês Honoré de Balzac (1799-1850), no livro *Os Jornalistas*, definia: “Para os jornalistas, tudo que é provável é verdadeiro.” (BALZAC, 2004, p. 11). À época das colocações feitas pelo autor francês, a imprensa não tinha as características atuais de forte culto à objetividade, imparcialidade e rigorosa apuração dos fatos. Mesmo que em nossos tempos tais características possam estar mais próximas de metas a serem alcançadas do que de práticas consolidadas, é preciso reconhecer que a valorização destes aspectos já representa avanço considerável na forma de se pensar o jornalismo atualmente.

O jornalismo retratado por Balzac tinha características substancialmente diferentes. Em sua época, os textos dos jornais eram bastante opinativos, recheados de comentários e pontos de vista de seus autores. Defendendo suas ideias de maneira apaixonada, a imprensa tentava vender uma imagem de arauto da verdade. Porém, a distância entre o que os jornais praticavam e o que pretendiam representar era ainda maior do que se constata na contemporaneidade. O autor fez reflexões profundas e críticas sobre a forma de produção dos jornais parisienses das primeiras décadas do século XIX, construindo análises com forte ênfase nas motivações e qualidades das críticas literárias e teatrais, modos e costumes da sociedade parisiense.

No romance *Ilusões Perdidas*, Balzac (1986) descreve os dissabores do jovem poeta Lucien de Rubempré, que parte do interior francês e aventura-se em Paris com a pretensão de ter seu talento como escritor reconhecido. Sem sucesso na carreira desejada, busca sustento aplicando suas habilidades como redator nos jornais da cidade. Usando este contexto, Balzac apresenta um relato do modo de se fazer jornal na Paris dos anos 1820.

Balzac possuía um perfil conservador, com marcantes inclinações católicas e monarquistas. A nascente sociedade burguesa foi alvo de contundentes críticas do autor, que não escondia as saudades que sentia do regime monárquico. Neste universo, também eram abordadas as relações dos jornais de sua época com as forças políticas e econômicas, ressaltando as estreitas e pouco honestas ligações existentes. Com a análise ampliada para outras áreas de informação, além da crítica publicada ao teatro e à literatura de seu tempo, o autor satiriza a perpetuação da falsa ideia do jornalismo enquanto retrato da realidade e a ilusão de que redatores agem com isenção e nobreza de objetivos, quase como verdadeiros sacerdotes da informação.

O jornal, em vez de ser um sacerdócio, tornou-se um meio para os partidos; e de meio passou a ser um negócio. Não tem fé nem lei. Todo jornal é, como diz Blondet, uma loja onde se vendem ao público palavra da cor que se deseja. Se houvesse um jornal dos corcundas, haveria de provar noite e dia a beleza, a bondade, a necessidade dos corcundas. Um jornal não é feito para esclarecer, mas para lisonjear opiniões. Desse modo, todos os jornais serão, dentro de algum tempo, covardes, hipócritas, infames, mentirosos, assassinos. Matarão as ideias, os sistemas, os homens, e, por isso mesmo, não de tornar-se florescentes. (BALZAC, 1986, p. 321)

No Brasil, o desenvolvimento da imprensa iniciou mais tarde, no início do século XIX. Os jornais nacionais adotaram um estilo inspirado nas publicações francesas, o que se manteria por algumas décadas. No início do século XX, a imprensa brasileira já absorvia também as influências do jornalismo praticado nos Estados Unidos e na Inglaterra, com um perfil mais comercial e que buscava valorizar a notícia enquanto produto a ser vendido. Sobre a realidade brasileira desta época, o advogado e jornalista Rui Barbosa, no livro *A Imprensa e o Dever da Verdade*, publicado em 1920, defende a imprensa como “a vista da nação”, ressaltando a necessidade de sua independência e seu relevante papel para a garantia de um ambiente democrático. Isso não o inibe de construir duras críticas à falta de cuidado no trato com a informação.

Na imprensa, o pior inimigo da verdade é a vaidade do "furo"; é a urgência do "fechamento"; é a convicção da infalibilidade da única fonte ouvida; é a sensação de que, em se divulgando amanhã a versão do acusado de hoje, estará autorizada toda e qualquer imputação; é a ignorância, lamentavelmente tantas vezes assistida, da presunção de inocência, a transformar o repórter, a um só tempo, em investigador, promotor e juiz dos seus semelhantes. (BARBOSA, 2004, p.18)

Mesmo com todas as transformações pelas quais a sociedade passou no século XX, as considerações de Rui Barbosa permanecem bastante atuais. As motivações do agir da imprensa continuam semelhantes às descritas em 1920. As consequências dos atos, no entanto, são significativamente maiores. A tecnologia aumentou consideravelmente o alcance da informação. A internet, em especial, teve o papel de tornar o agir comunicacional uma ação bastante mais ampla. Atualmente, a informação não encontra fronteiras, impulsionada pelos intrincados caminhos da notícia, que segue de site para site, de jornal para jornal, atingindo, a cada reprodução de conteúdo, um número sempre maior de leitores. O jornalista francês Ignacio Ramonet, destacado diretor do *Le Monde Diplomatique*, faz algumas considerações sobre a rápida disseminação da informação no meio jornalístico no livro *A Tirania da Comunicação*.

Os jornalistas se repetem, se imitam, se copiam, se correspondem e se misturam a ponto de não constituir mais do que um único sistema informacional, no seio do qual é cada vez mais árduo distinguir as especificidades de um meio tomado isoladamente. E o surgimento da internet reforçou ainda mais essa imbricação. (RAMONET, 1999, p. 135)

O alcance ampliado pelas novas tecnologias, fazendo a informação divulgada pela imprensa ir consideravelmente mais longe do que ia há alguns anos, não é o único fator a explicar sua força. Este impacto é também ampliado pelo peculiar poder do jornalismo de influenciar na definição do que entrará na pauta de debates públicos e os fatos que merecem destaque e atenção. Para o jornalista Genro Filho, “a notícia realiza, de certo modo, para o público, as mesmas funções que realiza a percepção para o indivíduo; isto é, não somente o informa como principalmente o orienta, inteirando cada um e todos do que está acontecendo.” (GENRO FILHO, 1987, p.57)

Novaes (1988), inspirado na tradicional visão da imprensa como quarto poder, ressalta que os jornalistas podem ser vistos como olhos e ouvidos da sociedade. E argumenta que a responsabilidade por esta posição é tão grande que no futuro a sociedade deveria ter o direito de eleger seus jornalistas.

O jornalista é, de certa forma, um deputado da sociedade. Ele é os olhos da sociedade, os ouvidos da sociedade e, eventualmente, a emoção e a boca da sociedade. Esta é uma questão muito séria. Muita gente pensa que estou brincando, mas não, digo com a mais absoluta seriedade. Acredito até que no futuro – que espero não seja muito remoto – a sociedade exigirá seu direito de eleger o jornalista. (NOVAES, 1988, p. 95)

O conceito de imprensa como quarto poder é bastante conhecido nos estudos da área de Comunicação Social. A comparação de jornalistas com deputados está bastante afinada com este entendimento. Fala-se, neste caso, de uma atividade jornalística fiscalizatória dos três po-

deres que costumam ser os pilares das democracias ocidentais: Executivo, Legislativo e Judiciário. Mesmo não sendo devidamente constituída enquanto poder de Estado, a imprensa teve esse papel informal reconhecido por muitos anos, o que se constitui em forte evidência de sua aguda penetração e influência na sociedade. Ramonet (1999) reconhece que o conceito de quarto poder perdurou por muito tempo. Avalia, porém, que atualmente não se pode mais falar em imprensa como quarto poder.

E, neste contexto, o que dizer da imprensa, da informação, que eram consideradas por tanto tempo como o “quarto poder”, em oposição aos três poderes tradicionais – legislativo, executivo, judiciário definidos por Montesquieu? Quarto poder que tinha como função cívica julgar e aferir os três outros. Pode-se ainda qualificá-lo deste modo? (RAMONET, 1999 p. 39)

Segundo Ramonet, a imprensa já galgou posições, sendo agora o que ele define como segundo poder.

Depois, para falar em “quarto poder” ainda seria preciso que os três primeiros existissem e que a hierarquia que os dispõe na classificação de Montesquieu fosse sempre válida. Na verdade, o primeiro poder é hoje claramente exercido pela economia. O segundo (cuja imbricação com o primeiro se mostra muito forte) é certamente midiático – instrumento de influência, de ação e de decisão incontestável - de modo que o poder político só vem em terceiro lugar. (RAMONET, 1999, p. 40)

Moretzsohn (2007) destaca o quanto a imprensa busca o reconhecimento de sua posição como verdadeira representante da sociedade, com os jornalistas considerando-se autorizados a advogarem pelas causas coletivas. Nesta linha de ação, pretendem aproximar-se dos papéis exercidos no universo jurídico, muitas vezes questionando os ritos do Judiciário e colocando-os como meios pouco eficazes para se alcançar uma justiça efetiva. É como se coubesse e fosse possível aos jornalistas um poder quase mágico de desvendar realidades, identificar culpados e mesurar suas punições.

Assim, a mídia parece falar direto com o público e surge como uma representante de fato, prometendo, no caso das questões jurídicas, uma agilidade contraditória aos rituais do direito. Não é difícil perceber que esses rituais, existentes para o respeito a garantias, como o devido processo, a presunção da inocência, o benefício da dúvida, etc., são postos sob suspeita como manobras que, paradoxalmente, visariam a evitar a realização da justiça. (MORETZSOHN, 2007, p. 143-144)

Leclerc e Théolleyre (2007) também ressaltam essa indiferença da mídia pelas precauções dos ritos judiciários. Os autores criticam uma imprensa que se considera com poderes de revelar a verdade, superando a capacidade do Poder Judiciário, mesmo não dispondo das ferramentas legais que os juízes utilizam em seus processos e os trâmites precavidos que adotam. Avaliam que “as mídias entraram diretamente em concorrência com a justiça. Elas querem revelar a verdade para que a opinião pública julgue antes que a justiça seja capaz de levar sua

decisão a público, com todas as precauções, as formas processuais e o ritual de julgamento” (LECLERC; THÉOLLEYRE, 2007, p.54).

Garapon (2001) sintetiza a relação entre ações da justiça e da mídia. O autor compara a fase processual da contestação, na qual o direito do acusado em se posicionar é exercido de forma ampla, com o direito de resposta na imprensa, algo que muitas vezes não passa de algumas linhas de tênue conteúdo contraditório, ineficaz diante de ação acusatória desproporcional. Para Garapon, esta “é a diferença entre a contestação e o direito de resposta: o que vale um direito de resposta depois que o mal foi feito, acrescido, muitas vezes, de algumas linhas que o contradizem?” (GARAPON, 2001, p. 87).

Por conta deste quadro, a liberdade de imprensa acaba atingindo outros direitos fundamentais. Assim, argumentar que esta liberdade tem algo de absoluto e intocável é esquecer que este prestígio resulta de seu reconhecimento e formal enquadramento como direito constitucional fundamental, mesmo patamar em que se encontram outros direitos fundamentais, como honra, dignidade e vida, muitas vezes atingidos em nome de um agir jornalístico pouco atento a limites.³ Nassif (2010), em artigo publicado no site *Observatório da Imprensa*, também aponta as graves consequências à vida dos indivíduos que podem advir de excessos no exercício da

³ No desenvolvimento desta dissertação optou-se por não detalhar casos de erros ou crimes de imprensa e nem centrar discussões em torno das especificidades dos mesmos. O caminho escolhido foi o da análise da natureza e consequências deste perfil de erro ou crime e as possibilidades legais de reação por parte dos cidadãos afetados. No entanto, vale realizar breve referência a três casos e bastante emblemáticos dos últimos anos.

- Escola Base: proprietários e funcionários da Escola Base, localizada em São Paulo (SP), foram acusados equivocadamente de abusar sexualmente de crianças em 1994. Em março daquele ano, o proprietário do estabelecimento de ensino, Icushiro Shimada; sua esposa, Maria Aparecida Shimada, e mais seis pessoas ligadas à escola foram acusadas. À época, o delegado responsável pelo caso, Edelcio Lemos, determinou a prisão de todos antes das investigações chegarem ao fim. A Escola Base teve suas dependências pichadas e os envolvidos sofreram ameaças de morte. Alguns veículos de imprensa não apenas trataram os acusados como culpados, como promoveram um amplo linchamento moral através de fotos, títulos e textos com conteúdo condenatório contundente. Após a troca de delegado, um mês depois do ocorrido, o inquérito foi arquivado por falta de provas. Shimada e sua esposa moveram processos por perdas e danos contra o Governo de São Paulo e também contra vários veículos de imprensa.

- Caso Eloá: a RedeTV! foi alvo de ação civil pública pelo Ministério Público Federal em São Paulo (MPF/SP) por ter exibido entrevista com a adolescente Eloá Cristina de Oliveira enquanto ela era mantida sobre domínio de seu sequestrador e ex-namorado, Lindemberg Alves, em 2008. A exibição da entrevista expôs a jovem, menor de idade, em situação constrangedora, violando o Estatuto da Criança e Adolescente. Além disso, outra entrevista, realizada com o sequestrador, interferiu na delicada negociação que a polícia fazia para que ele se rendesse. O final trágico foi marcado pela invasão policial ao local do sequestro e a morte da refém, baleada pelo sequestrador.

- Leonel Brizola: em 1992, o então governador do Rio de Janeiro, Leonel Brizola, já com acirradas divergências com as Organizações Globo, foi chamado de senil e apontado como possuidor de problemas mentais em editorial do Jornal O Globo, que teve trechos lidos no Jornal Nacional. O direito de resposta de Brizola, após tramitar em diversas esferas judiciais, foi executado em 1994, quando o apresentador do Jornal Nacional, Cid Moreira, leu em rede nacional um texto enviado por Brizola, com duração aproximada de três minutos.

liberdade de imprensa. E deixa clara sua percepção de que este direito guarda equivalência com os direitos fundamentais garantidos individualmente aos cidadãos.

Os excessos que envolvem a informação nos meios de comunicação, cobertos pelo manto da liberdade de imprensa, podem causar danos irreparáveis ao direito de defesa, à presunção de inocência do acusado, ao devido processo legal e proteção da honra e intimidade das pessoas, todas garantias fundamentais, relacionadas na Carta Magna, que dizem respeito à dignidade de cada indivíduo. (NACIF, 2010, n.p.)

Conforme bem lembrado por Nassif, a Constituição da República Federativa do Brasil amparou dois importantes alicerces das democracias modernas: a liberdade de expressão, que também envolve a liberdade de imprensa; e o direito à preservação da honra, imagem e intimidade. Abordou-os, inclusive, com alguma proximidade, relacionando ambos sob o artigo 5º, que trata das garantias fundamentais. Ambos os temas também encontram respaldo no artigo 220 da Constituição Brasileira, dentro do capítulo denominado “Da Comunicação Social”.

Os textos constitucionais e também tratados internacionais costumam fazer referência à liberdade de expressão. Neste tipo de conteúdo normativo, selecionado para este trabalho, temos entendido a liberdade de expressão como gênero, do qual a liberdade de imprensa é espécie. Lima (2010) vai um pouco mais fundo nesta diferenciação:

Um dos temas mais difíceis no campo das comunicações é estabelecer as diferenças liberdade de expressão e liberdade de imprensa. A primeira se refere à liberdade individual e ao direito humano fundamental da palavra, da expressão. A segunda, à liberdade da “sociedade” e/ou empresas comerciais – a imprensa ou a mídia – de tornar público o conteúdo que consideram “informação jornalística” e entretenimento. (LIMA, 2010, p. 21)

Esta diferenciação conceitual é bastante específica do campo teórico da comunicação e não se encontra difundida na área jurídica. Assim, sobre a liberdade de expressão, que nos textos constitucionais se associa também à liberdade de imprensa, podemos encontrar amparo em mais de um inciso do artigo 5º:

IV - é livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato;
IX - “é livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independente de censura ou licença”;
XIV - é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional; (BRASIL, 1988)

O inciso XIV, assegurando “a todos o acesso à informação”, não representa uma referência direta à liberdade de expressão, porém possui uma estreita relação de dependência com esta. Conforme definido por Karam, trata-se de um “direito social à informação, entendido como o direito das pessoas receberem informações e saberem o que está acontecendo no mundo.”

(KARAM, 1997, p. 17). Através do exercício da liberdade de imprensa torna-se possível manter uma coletividade devidamente informada sobre assuntos relevantes de seu meio, o que colabora também para que cada pessoa exerça adequadamente sua cidadania, tanto nos deveres quanto nas obrigações a ela referentes. Esta relação entre o direito de receber informações e o direito de emití-las está bastante clara no artigo 19 da Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948.

Todo ser humano tem direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras. (ONU, 1948)

Conteúdo semelhante, relacionando liberdade de expressão e direito à informação, pode ser encontrado no Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, de 1966.

Toda pessoa terá direito à liberdade de expressão; esse direito incluirá a liberdade de procurar, receber e difundir informações e ideias de qualquer natureza, independentemente de considerações de fronteiras, verbalmente ou por escrito, em forma impressa ou artística, ou qualquer outro meio de sua escolha. (ONU, 1966)

A preservação da honra, imagem e intimidade, assim como a existência de um adequado direito de resposta também mereceram a atenção de mais de um inciso do artigo 5º da Constituição Brasileira. Como era de se esperar de um texto constitucional, não há um detalhamento de como seria este direito de resposta, apenas a indicação clara de que deve ser proporcional ao agravo, aos efeitos nocivos que uma divulgação incorreta ou mal intencionada possa ter causado:

V - é assegurado o direito de resposta, proporcional ao agravo, além da indenização por dano material, moral ou à imagem;
X - são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação; (BRASIL, 1988)

Também neste tema o texto constitucional brasileiro está afinado com a Declaração Universal dos Direitos Humanos que, em seu artigo XII, fez referência à necessidade de proteção da vida privada e honra das pessoas. O texto publicado pela Organização das Nações Unidas aborda ainda a necessidade de “proteção da lei contra tais interferências e ataques” (ONU, 1948, n.p.)

Ninguém será sujeito a interferências na sua vida privada, na sua família, no seu lar ou na sua correspondência, nem a ataques à sua honra e reputação. Toda pessoa tem direito à proteção da lei contra tais interferências ou ataques. (ONU, 1948)

O texto constitucional brasileiro, no artigo 220, volta a abordar liberdade de expressão ao lado da proteção a direitos do cidadão. Neste ponto, ao referir-se à liberdade de expressão,

estabelece um nexó mais evidente com a liberdade de imprensa, pois inclui uma “plena liberdade de informação jornalística” (BRASIL, 1988, n.p.). No mesmo artigo pode ser encontrado algum indicativo de uma maior preocupação do legislador constitucional com direito de resposta, pois o § 3º trata da previsão de lei federal que possibilite meios de defesa das pessoas e das famílias frente a veículos de comunicação de massa.

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. (BRASIL, 1988)

O constitucionalista Virgílio Afonso da Silva, professor titular do Departamento de Direito do Estado da Universidade de São Paulo (USP), refere-se à liberdade de expressão em seu aspecto *prima facie*, conceito que relativiza o alcance da norma quando vai de encontro a normas do mesmo patamar, situação percebida quando há colisão de direitos fundamentais e também em situações nas quais interesses individuais entram em conflito com os coletivos.

O poder normativo é considerado pelo autor, portanto, como um potencial que se materializa de acordo com as circunstâncias específicas de cada caso. Assim, qualquer alegação de soberania da liberdade de expressão precisa ser cuidadosamente avaliada quando possa comprometer o direito à vida, honra, imagem, dignidade, entre outros direitos fundamentais que possam estar em concorrência, ou quando comprometa os interesses de uma coletividade em favor de indivíduos ou grupos minoritários.

A liberdade de expressão consiste, *prima facie*, na liberdade de exprimir o que se deseja por meio da forma que se deseja. Esse direito só pode ser um direito *prima facie*, já que não é difícil imaginar que o exercício dessa liberdade poderá colidir com outros direitos, principalmente com a honra e a privacidade. Em cada caso ou grupos de casos, aquele direito *prima facie* poderá revelar-se, então, menos amplo. (SILVA, 2003, p. 611)

1.3 Decisões do STF em 2009 e a imprensa brasileira

No Brasil, duas decisões recentes do Supremo Tribunal Federal (STF) deixaram a imprensa menos sujeita à adequada reparação de seus erros, ao mesmo tempo em que podem ter aumentado a possibilidade de ocorrência destes erros. No dia 30 de abril de 2009, o STF declarou inconstitucional a chamada Lei de Imprensa (5.250/67). O Brasil deixou de ter esta legislação específica, que possuía relevância especialmente no que diz respeito à determinação e ao dimensionamento do direito de resposta. A declaração de inconstitucionalidade resultou da análise da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 130, ajuizada pelo Partido Democrático Trabalhista (PDT). No quadro atual, o amparo legal para litígios relacionados à atividade jornalística são as previsões constitucionais; o Código Penal Brasileiro, nos artigos referentes aos crimes de calúnia, injúria e difamação; e também o Código Civil, nos artigos referentes à reparação por danos causados por atos ilícitos e abuso no exercício de direito.

Em outra decisão de 2009, o STF entendeu que o artigo 4º, inciso V, do Decreto-Lei 972/69, que dispõe sobre o exercício da profissão de jornalista, não foi recepcionado pela Constituição de 1988 e extinguiu a exigência de diploma para o exercício do jornalismo. A decisão foi resultado do julgamento do Recurso Extraordinário 511961, interposto pelo Ministério Público Federal (MPF) e pelo Sindicato das Empresas de Rádio e Televisão do Estado de São Paulo (SERTESP).

As duas decisões do STF em 2009 resultaram no cenário atual. Com a inconstitucionalidade total da Lei de Imprensa (5.250/67), havendo pretensões judiciais em face de veículos de comunicação no exercício de atividades jornalísticas, é preciso recorrer a normas genéricas e pouco precisas. O que se tem agora são os artigos da Constituição e também dos Códigos Penal e Civil, que não diferenciam o dano moral de imprensa do dano moral mais corriqueiro, aquele do dia a dia, de vizinhos que se ofendem, de mesa de bar. É como se tivessem o mesmo potencial ofensivo, sendo-lhes, portanto, aplicados o mesmo rito de julgamento e semelhantes penalidades. Como o legislador não mais regula o tema, há, agora, nos julgamentos de ações envolvendo as atividades de imprensa, uma maior importância da percepção individual de cada juiz sobre o que considera mais adequado quanto a um direito de resposta.⁴

⁴ A Lei de Imprensa dedicava todo um capítulo, que ia do artigo 29 ao 36, a detalhar o Direito de Resposta (Capítulo IV – Do Direito de Resposta). Nestes artigos podem ser encontrados detalhes para o exercício deste direito, como prazo de publicação da resposta, determinação de espaço em veículos impressos, tempo de transmissão em rádios e televisões, entre outros parâmetros.

Por outro lado, como consequência da inconstitucionalidade parcial do Decreto-Lei 972/69, não há mais normas para determinar quem pode ou não exercer a profissão de jornalista. O então presidente do STF, ministro Gilmar Mendes, relator do processo que extinguiu a exigência do diploma, assim argumentou em seu voto ao julgar o tema: “A formação específica em cursos de jornalismo não é meio idôneo para evitar eventuais riscos à coletividade ou danos a terceiros” (STF, 2009b, p.756). O ministro usou a profissão dos cozinheiros como comparativo à atividade dos jornalistas, afirmando que o curso superior de jornalismo tem alguma relevância na formação, assim como um curso de culinária teria para o cozinheiro. Salientou que um diploma em qualquer destas áreas não garante qualidade, nem impediria que erros fossem cometidos.

Sucede que esse não é um risco inerente à atividade, ou seja, risco que se possa evitar em função da exigência de que o jornalista frequente regularmente um curso de formação profissional, no qual deva obter aprovação. Estamos, no caso, diante de uma patologia semelhante à que se manifesta quando um motorista atropela deliberadamente um seu desafeto ou quando, em uma página de romance, o cozinheiro introduza veneno no prato a ser servido a determinado comensal. Ainda que o regular exercício da profissão de motorista coloque em risco a coletividade, o exercício regular da profissão de cozinheiro, como da profissão de jornalista, não o faz. (STF, 2009b, p. 754)

No entanto, é preciso considerar que, logicamente, atuar em qualquer atividade sem um precedente processo de formação específico aumenta a possibilidade de equívocos. E errar uma receita culinária, ao salgar um prato ou passar do ponto de cozimento, tem efeitos bastante inferiores ao dano que pode ser causado por jornais, rádios e televisões, em versões tradicionais ou na amplitude do universo digital, que veiculem informações resultantes de um erro de apuração ou que sejam deliberadamente manipuladas.

2 LEI DE IMPRENSA NO BRASIL: DA ORIGEM COLONIAL À EXTINÇÃO NA REPÚBLICA CONTEMPORÂNEA

A proposta deste capítulo é abordar a história da regulação da imprensa no Brasil, relatando o contexto de sua origem, ainda no Brasil Colônia e com objetivo de censura, passando pela função da regulação em diferentes momentos e cenários brasileiros, até a última lei nacional com esta temática, criada em 1967.

A censura expressa, existente até 1821 (BRASIL, 1821), deu lugar a legislações voltadas à livre comunicação de ideias, pensamentos e opiniões. Em 1822, o Brasil independente já nasceu arejado por legislações garantidoras da liberdade de expressão (LEYSER, 1999, p. 59) ao lado de normatização específica para os abusos cometidos na imprensa. Neste contexto, em 1822, foi criado no Brasil o Tribunal do Júri, cuja competência inicial era restrita aos crimes de imprensa.

Desde 1821, leis com previsão de censura reapareceram em três momentos históricos no Brasil: logo após a proclamação da República (1889) e também nos períodos ditatoriais da era Vargas e após o golpe de 1964. No Brasil contemporâneo, a livre expressão encontra-se consolidada pela Constituição de 1988. No que diz respeito a leis de regulação da responsabilidade de imprensa, a trajetória foi diferente. Presentes no aparato legislativo brasileiro também desde 1821, normas com este objetivo mantiveram-se de forma ininterrupta, ora como artigos do Código Penal, ora como leis específicas, em uma sucessão contínua de versões e atualizações de textos, até 30 de abril de 2009, quando o Supremo Tribunal Federal (STF) declarou inconstitucional a chamada Lei de Imprensa (5.250/67), o que levou a regulação do tema novamente aos Códigos Penal e Civil, mas desta vez de forma não especializada.

2.1 Tribunal do Júri e a primeira lei de imprensa no Brasil

A responsabilidade e os limites da imprensa têm sido discutidos há muitos anos no Brasil e a regulação das atividades do setor passou, inicialmente, por um organismo estatal com esta finalidade específica. O Tribunal do Júri destina-se atualmente aos crimes dolosos contra a vida, com competência para julgar assassinatos e outras histórias impactantes que costumam

tomar conta das discussões populares e ocupar as manchetes dos jornais. O interesse da imprensa por este organismo jurídico é forte nos dias atuais. Em seus primórdios, porém, era o tribunal que se interessava pela imprensa. O Tribunal do Júri foi criado em 1822, sendo o corpo de jurados encarregado de avaliar a ocorrência de abusos no direito de expressar-se. Antes disso, o Brasil tinha promovido algumas alterações legislativas relevantes sobre a liberdade de expressão.

O Brasil foi colônia de Portugal desde o século XVI até o início do século XIX. O período colonial foi marcado por uma atividade exploratória das terras brasileiras com traços predatórios por parte dos portugueses. O foco era extrair o máximo de riqueza e havia pouco interesse em uma colonização efetiva, com desenvolvimento político e social das pessoas que para cá se transferiram. Deste modo, não interessava aos portugueses investir em ensino, cultura, meios de comunicação ou qualquer forma de conscientização e mobilização da nova população. Neste contexto de imposição de um obscurantismo estratégico de dominação, a imprensa praticamente não existiu durante o período do Brasil Colonial.

São razões de Estado – garantir o colonialismo, conservar incólume o despótico controle de seus interesses políticos e econômicos, deter pela força as aspirações de liberdade e justiça – e não de outra natureza que fazem Portugal insensível, até 1808, à tipografia e ao jornal num Brasil escravocrata e monocultor. (BAHIA, 2009, p.19)

Enquanto Portugal mantinha as terras brasileiras distantes da circulação de informações no período colonial, a Europa apresentava evolução constante em suas publicações periódicas, o que também ocorria em territórios americanos que não pertenciam aos portugueses. Inglaterra e Espanha, que também tiveram colônias nas Américas, apresentaram postura diversa da dos lusitanos e trouxeram para seus domínios o que vinham praticando na área das técnicas gráficas.

Os prelos madrugaram nos territórios conquistados pelo Império Castelhana (1533), onde os colonizadores reproduzem as condições de vida desfrutadas pelos cidadãos que ocupavam os burgos na metrópole ibérica. Eles florescem mais tarde (1638) no espaço ocupado pela Coroa Britânica, justamente quando se intensifica a migração de comunidades religiosas. Elas constroem a malha urbana das colônias agroindustriais, onde as práticas cidadãs aceleram o processo de autonomia nacional. Fenômeno contrastante ocorre na vastidão territorial da Colônia Lusitana, onde a mídia impressa foi retardada durante três séculos (1808), como decorrência da incipiente urbanização e da consequente ausência de cidadania, entre outros fatores de natureza sociocultural. (MELO, 2008, p. 102)

O resultado desta postura é que os habitantes do território brasileiro pouco dispunham de meios de comunicação, de disseminação de informações a respeito de suas realidades. Viviam para produzir para o Império, pouco importando à realeza lusitana que aqui se propagassem os ares civilizatórios. Tentativas de iniciar trabalhos de impressão, mesmo que voltados a pro-

duzir a papelada necessária ao burocrático sistema de comércio ou às práticas religiosas locais, eram rapidamente combatidas.

No Brasil, o exercício da arte de Gutenberg era ciosamente vedado e perseguidos sem cerimônia os seus discípulos. Em 1706, ou pouco antes, um indivíduo empreendedor, de nome infelizmente ignorado, logrou estabelecer no Recife uma tipografia, em que se limitava à impressão de letras de câmbio e breves orações devotas. Tolerou, talvez, o seu funcionamento o então governador de Pernambuco, Francisco de Castro Moraes; não assim a Corte de Lisboa, que ao ter notícia do suposto atentado, pela Ordem Régia de 8 de julho de 1706, lhe impôs a injunção de mandar sequestrar as letras impressas e notificar os donos dela e os oficiais da tipografia, que não imprimissem nem consentissem que se imprimissem livros ou papéis avulsos. (CARVALHO, 1908, p. 18)

Somente em 1808, com a vinda da corte portuguesa para o Brasil, é que a situação começa a mudar. A realeza lusitana abandonou a Europa no momento em que as tropas francesas invadiram Portugal. As dezenas de navios que cruzaram o Oceano Pacífico trouxeram príncipes, princesas, demais membros da nobreza, autoridades públicas, serviçais e toda a estrutura necessária para que o Império passasse a ser sediado no Brasil. No Rio de Janeiro, foi reproduzida toda a pesada estrutura portuguesa, sendo construídas escolas e criadas instituições, como o Banco do Brasil. Foi neste contexto que surgiram os primeiros jornais impressos em terras brasileiras.

As máquinas tipográficas, que tiveram o funcionamento proibido no Brasil durante todo o período colonial, passaram a ser autorizadas em razão das necessidades administrativas geradas com a chegada da corte de Dom João VI. A prioridade da oficina tipográfica que compunha a imprensa régia era prover a nova sede do reino de impressos oficiais, como estabelecia o Decreto de 13 de maio de 1808:

(...) e attendendo á necessidade que ha da officina de impressão neste meus Estados; sou servido, que a casa, onde elles se estabeleceram, sirva interinamente de Imprensa Regia, onde se imprimam exclusivamente toda a legislação e papeis diplomaticos, que emanarem de qualquer Repartição do meu real serviço. (BRASIL, 1891b, p. 29)

Ainda em 1808 este uso do aparato tipográfico foi diversificado. “Não é sem razão que, além do material burocrático destinado à administração real, começam a sair daquela oficina alguns livros, opúsculos e instrumentos comerciais” (MELO, 1973, p. 87). É em meio ao grupo de produtos diversos da imprensa régia que surge o primeiro jornal impresso no Brasil. No dia 10 de setembro de 1808 começa a circular a *Gazeta do Rio de Janeiro*. Não se trata exatamente do primeiro jornal a abordar temas brasileiros, pois em junho de 1808 foi lançado o primeiro

exemplar do *Correio Braziliense*⁵, editado e impresso na Inglaterra e contrabandeado para o Brasil.

Sobre um jornal clandestino e contrabandeado, o governo português não tinha domínio. Diferente era a situação da *Gazeta do Rio de Janeiro*, com conteúdo totalmente controlado pelo governo. Antes de permitir que outras publicações passassem a ser impressas no Brasil, Dom João VI não descuidou de proteger-se da propagação de informações e ideias desfavoráveis ao seu sistema de governo e criou também um aparato com finalidade de avaliar a conveniência dos conteúdos a serem publicados. Com a assinatura do monarca nascia oficialmente a censura estatal à imprensa nacional.

No dia 24 de junho de 1808, por ordem de Dom João VI, foi publicado um Aviso com instruções ao Regimento de Impressão Régia. Conforme determinava o documento, a direção deste regimento recebeu “o encargo de examinar os papeis e livros que se mandarem imprimir, e de vigiar que nada se imprima contra a religião, governo e bons costumes” (*apud* COSTELA, 1970, p.20). Meses depois, o mecanismo de censura tornou-se ainda mais sofisticado e formal. Em 27 de setembro, Dom João VI nomeou quatro censores régios: dois eclesiásticos e dois civis (MELO, 1973, p. 88).

Além da oficina tipográfica do Rio de Janeiro, outras duas funcionaram no período em que o Brasil foi sede do governo português, entre 1808 e 1821. Na Bahia, uma tipografia começou a funcionar em 1815. Seus diversos impressos, incluindo o jornal *Idade d’Ouro do Brasil*, eram sempre examinados e aprovados por uma comissão de censura, formada por três civis, dois eclesiásticos e um militar (MELO, 1973, p.90). Outra oficina foi autorizada pelo reinado em Pernambuco, em 1817. No mesmo ano ocorreu uma rebelião contra a realeza e os rebelados utilizaram a gráfica para propagar suas ideias. Em reação a isto, as autoridades reais apreenderam o maquinário e determinaram sua remessa para a oficina da Imprensa Régia, no Rio de Janeiro.

A censura à imprensa foi realizada durante todo o período em que Dom João VI permaneceu no Brasil. Pouco antes de deixar o país, Dom João VI assinou um decreto, no dia 2 de

⁵ Editado por Hipólito José da Costa, o jornal tinha um caráter eminentemente doutrinário e muito pouco noticioso, abordando as grandes questões nacionais sempre a partir de uma perspectiva europeia. Entre as causas defendidas estava a independência do Brasil. A publicação foi encerrada em dezembro de 1822. O *Correio Braziliense* não foi o primeiro jornal trazido da Europa para o Brasil de forma sistemática. Antes dele, outros chegaram. “Desde 1778, por exemplo, a *Gazeta de Lisboa* circulava pela América Portuguesa, inclusive no Rio de Janeiro.” (MOREL, in MARTINS e LUCA (org), 2013, p. 30). As publicações, porém, tratavam dos acontecimentos e assuntos de interesse dos países europeus, enquanto que o *Correio Braziliense* trouxe a novidade de voltar-se para os temas brasileiros.

março de 1821, reforçando as atividades de controle dos materiais impressos nas oficinas brasileiras.

Todo o impressor será obrigado a remetter ao Director dos Estudos, ou quem suas vezes fizer, dois exemplares das provas que se tirarem de cada folha na imprensa, sem suspensão dos ulteriores trabalhos; afim de que o Director dos Estudos, distribuindo uma dellas a algum dos Censores Regios, e ouvido o seu parecer, deixe proseguir na impressão, não se encontrando nada digno de censura, ou a faça suspender, até que se façam suspender, até que se façam as necessarias correções, no caso unicamente de se achar, que contém alguma cousa contra a religião, a moral, e bons costumes, contra a Constituição e Pessoa do Soberano, ou contra a publica tranqüillidade: ficando elle responsavel ás partes por todas as perdas e damnos, que de tal suspensão e demoras provierem, decidindo-se por arbitros tanto a causa principal de injusta censura, como a secundaria das perdas e damnos: e escolhendo o Director dos Estudos os arbitros por parte da Justiça, bem como o julgador, salvas as excepções de pejo ou suspeição, que á parte possam competir, na fôrma de direito. (BRASIL, 1821)

Logo após a publicação deste decreto, a corte portuguesa retorna a seu país, partindo do Brasil em 26 de abril de 1821. O lugar de Dom João é ocupado por Dom Pedro I, que se torna príncipe regente do Brasil. Sob seu governo, a imprensa brasileira rapidamente experimentaria os ares de alguma liberdade de expressão.

A inspiração de Dom Pedro I teve origem um tanto distante. A Revolução Francesa, em 1789, alterou de forma profunda a estrutura de poder naquele país. Seus ideais de liberdade, democracia e igualdade rapidamente chegaram a outras nações europeias, onde as populações também mobilizaram-se e reivindicaram mudanças. Em Portugal não foi diferente. A chamada Revolução do Porto, iniciada em 1820, começou na cidade do Porto, espalhando-se em seguida para ampla parcela do território português e chegando à capital: Lisboa.

Como resultado das reivindicações de diferentes segmentos sociais portugueses, iniciaram os trabalhos para a formulação da primeira Constituição do país, que serviu para consolidar os princípios revolucionários da época. Promulgado em 23 de setembro de 1822, o texto foi resultado dos trabalhos desenvolvidos pelas Cortes Constituintes de Portugal. Ainda na fase de elaboração, em 1821, as Cortes já haviam definido o conteúdo do texto normativo referente à liberdade de expressão, que mais tarde se consolidaria como conteúdo do artigo 7º da constituição portuguesa de 1822:

A livre comunicação dos pensamentos é um dos mais preciosos direitos do homem. Todo o Português pode consequentemente, sem dependência de censura prévia, manifestar suas opiniões em qualquer matéria, contanto que haja de responder pelo abuso desta liberdade nos casos, e pela forma que a lei determinar. (PORTUGAL, 1822)

Em 1821, o conteúdo transcrito acima já era de conhecimento de Dom Pedro I, que determinou em terras brasileiras a publicação do Aviso 51, datado de 28 de agosto daquele ano,

no qual constava: “que não se embarace por pretexto algum a impressão que se quiser fazer de qualquer escrito” (LEYSER, 1999, p. 59). Deixando de existir alguma forma de controle, as publicações mais diversas rapidamente se multiplicaram. O quadro que se formou incluía uma série de impressos anônimos, muitos dos quais usados para ataques a pessoas e instituições.

O cenário é ricamente apresentado pela historiadora Isabel Lustosa em uma das mais completas publicações sobre as origens da imprensa brasileira. O livro *Insultos Impressos* (LUSTOSA, 2000) possui um nome bastante representativo do quadro que retrata. Nas primeiras décadas do século XIX, em tempos de discussões acaloradas entre opositores e defensores da independência do Brasil, de disputas de poder entre correntes políticas e segmentos econômicos variados, os tipos móveis das impressoras tornaram-se ágeis e ferozes combatentes. Das máquinas de impressão saía todo tipo de publicação, desde pequenos panfletos com pretensões informativas a jornais com propósitos ideológicos e militantes.

Neste período, que antecedeu em muitas décadas os meios eletrônicos de comunicação de massa, a imprensa se restringia aos materiais impressos. O jornalismo brasileiro à época era intensamente influenciado por uma tradição francesa, com um viés literário carregado de opiniões rebuscadamente expressas. Considerando que ainda não havia ocorrido a consolidação de valores atualmente basilares na imprensa, como objetividade e imparcialidade, os textos pretensamente jornalísticos dos periódicos nacionais aproximavam-se de outros formatos textuais, como o romance, o conto, a crônica, entre outros costumeiramente repletos de adjetivos, posicionamentos claramente identificados e defesas acaloradas. O jornalista confundia-se com o advogado e muitos redatores da época, por sinal, identificavam-se como atuantes nas duas profissões. A ferocidade redacional do início da década de 1820 era, para desgosto de Dom Pedro I, consideravelmente diferente do tom bajulador à Família Real que marcou por vários anos os artigos publicados desde 1808 pela *Gazeta do Rio de Janeiro*. Uma artilharia de “insultos impressos” era fomentada pela luta pelo poder na sociedade brasileira, em fase especialmente agitada pelos movimentos que culminariam na declaração de independência.

Acompanha essa febril transformação uma mudança na linguagem do que se publica. O jornal se despe dos panegíricos à família reinante, abandona a apatia modorrenta que marcara a *Gazeta do Rio de Janeiro* e adota um tom mais agressivo. Surgem as folhas dos que pretendem influir sobre a opinião do príncipe, do ministério, da elite, do povo. (LUSTOSA, 2000, p. 26)

Dom Pedro I mostrou-se especialmente incomodado com uma publicação intitulada *Heroicidade Brasileira*, por considerá-la indiscreta e repleta de afirmações falsas. Em 15 de janeiro do ano seguinte, a Portaria 6 do Reino determinou que a *Heroicidade Brasileira* deixasse de ser impressa e fosse recolhido dos pontos onde ainda era disponibilizado. Além disso, estabele-

ceu que não mais se publicassem escritos sem que fosse identificada a pessoa que pudesse responder por seu conteúdo, seja autor, editor ou impressor.

Manda S.A. Real o Príncipe Regente, pela Secretaria de Estado de Negócios do Reino, que a Junta Diretora da Typographia Nacional não consista jamais que se imprima escrito algum sem que o nome da pessoa que deve responder pelo seu conteúdo, se publique no impresso: e constando ao mesmo Senhor que no escrito intitulado – Heroicidade Brasileira – se lêem proposições não só indiscretas, mas falsas, em que se acham estranhamente alterados os sucessos ultimamente acontecidos. Há por bem que a referida junta suspenda já a publicação do dito papel, e faça recolher os exemplares que já estiverem impressos, para que não continue a sua circulação. Palácio do Rio de Janeiro em 15 de Janeiro de 1822. (IMPRENSA NACIONAL, s.d., p.8)

Os ideais democráticos e de liberdade de expressão permaneciam bastante fortalecidos no Brasil. Temendo que a Portaria 6 pudesse servir à perseguição daqueles que manifestassem pensamentos contrários aos interesses do Império, o Senado da Câmara do Rio de Janeiro buscou meio de estabelecer uma forma de julgamento dos abusos de imprensa que fosse o mais isenta possível. Para isso, propôs ao imperador a criação de um tribunal especialmente dedicado ao julgamento dos crimes de imprensa.

Desta proposta resultou o Decreto de 18 de julho de 1822⁶: "Crêa Juizes de Facto para julgamento dos crimes de abusos de liberdade de imprensa" (BRASIL, 1822). O texto legal previa a formação de uma lista de "24 cidadãos escolhidos entre os homens bons, honrados, inteligentes e patriotas, os quaes serão os Juizes de Facto, para conhecerem da criminalidade dos escriptos abusivos" (BRASIL, 1822). O acusado pelo crime de imprensa poderia indicar 16 pessoas deste grupo para serem excluídas do julgamento. Conforme previsto no decreto: "os 8 restantes porém procederão no exame, conhecimento e averiguação do facto" (BRASIL, 1822).

Este formato de julgamento deu origem ao Tribunal do Júri, cuja competência estabelecida na legislação brasileira atual é para crimes dolosos contra a vida. Assim como ocorria em 1822 com os abusos de imprensa, na atualidade há um Tribunal do Júri que atua baseado na indicação de julgadores leigos, selecionados entre cidadãos comuns de bons antecedentes, podendo o réu eliminar uma parcela dos indicados. O voto da maioria decide o mérito do caso em julgamento.

2.2 Brasil Imperial e as legislações que regularam uma imprensa livre

⁶ Muitos decretos, leis e outros atos normativos desta época não receberam numeração e eram identificados apenas pela data de publicação.

Alguns meses após a criação do tribunal destinado aos crimes de imprensa, o Brasil tornou-se independente, no dia 7 de setembro de 1822, tendo Dom Pedro I como Imperador. O fato de existir legislação prevendo a liberdade de expressão não significava necessariamente que havia uma liberdade real de divulgar informações e expor pensamentos, ideias e opiniões. O Brasil, enquanto nação independente, ao menos em seus primeiros passos, apresentou uma faceta repressora que em alguns momentos históricos voltaria a marcar a relação da imprensa com os governantes.

Da Independência aos tempos recentes, o jornalismo de oposição e denúncias teve momentos de clara liberdade, mas também de acentuada perseguição, quando apenas textos bajuladores e entusiastas eram bem aceitos e incentivados. Perseguições, prisões e mortes de jornalistas ficaram especialmente marcantes no período imediatamente posterior à proclamação da República, e também nos períodos ditatoriais de Getúlio Vargas e dos militares que tomaram o poder após o golpe de 1964.

Uma primeira versão desta conturbada relação, em que os poderes constituídos evitavam a todo custo o exercício da atividade crítica de imprensa, abafando sua voz, pode estar justamente na forma como o Brasil começou como nação, ainda em 1822. À época, tudo era passível de ser publicado, desde que não contrariasse interesses do imperador e de seu grupo político. A legislação destinada a coibir abusos da imprensa servia mais para dar limites àqueles que atacassem a forma de governo estabelecida, como bem determinava o texto legal do Decreto de 18 de julho de 1822, que criou o tribunal de imprensa:

Havendo-se ponderado na Minha Real Presença, que Mandando Eu convocar uma Assembléa Geral Constituinte e Legislativa para o Reino do Brazil, cumpria-Me necessariamente e pela suprema lei da salvação publica evitar que ou pela imprensa, ou verbalmente, ou de outra qualquer maneira propaguem e publiquem os inimigos da ordem e da tranquillidade e da união, doutrinas incendiarias e subversivas, principios desorganizadores e dissociaveis; que promovendo a anarchia e a licença, ataquem e destruam o systema. (BRASIL, 1822)

Desta forma vaga, condenando ataques ao sistema, bastava que se fizessem críticas desfavoráveis ao imperador ou a outras autoridades do governo para que a lei de imprensa fosse então aplicada, intimidando opositores. Já no ano de 1822, “o *Correio do Rio de Janeiro* foi o primeiro a sofrer um processo por abuso da liberdade de imprensa, sendo autuado o seu nº 64 de 29 de junho. Seu crime foi defender as eleições diretas para a Assembleia Constituinte (...)” (NEVES, 2002, p.142).

Mesmo que, inicialmente, as elites brasileiras não fizessem uso adequado da legislação vigente, o fato de existirem leis garantindo liberdade de expressão e coibindo abusos configu-

rava importante avanço no ordenamento jurídico aplicado ao Brasil, que por séculos foi utilizado para estabelecer proibição rigorosa contra qualquer tipo de instrumento propagador de ideias. Ao longo de todo o período do Brasil Império (1822-1889), o país seguiria convivendo com conteúdos regulatórios garantindo uma imprensa livre e prevendo punição aos excessos. Devido às transformações no contexto político que se sucederam no período imperial e ao perfil especialmente tolerante de Dom Pedro II, o Brasil Imperial ficaria marcado mais pela faceta de um significativo exercício da liberdade de imprensa do que por seu início repressor. Não é por acaso que Juarez Bahia refere-se especificamente ao reinado de Dom Pedro II como um período “caracterizado por ampla liberdade de imprensa” (BAHIA, 2009, p. 80).

Foi justamente nos primeiros anos do Brasil Imperial que uma nova lei de imprensa foi elaborada pela Assembleia Constituinte encarregada da primeira Constituição do País após a proclamação da independência. Surgiu assim um projeto de legislação, denominado Carta de Lei de 2 de outubro de 1823. A Constituição foi promulgada em 1824. Antes disso, porém, começou a vigorar o Decreto de 22 de novembro de 1823, que “Manda executar provisoriamente o projecto de lei da Assembléa Constituinte sobre liberdade de imprensa” (BRASIL, 1823). Foi desta forma que o tema passou a ser regulado por uma lei nacional, de um Brasil já independente, e não mais por legislações lusitanas ainda não devidamente substituídas. O conteúdo normativo do Decreto colocou a Carta de Lei em vigor e era bastante semelhante ao que até então era aplicado, com a liberdade de expressão também podendo ser restringida quando contrária aos interesses do governo.

E sendo de absoluta necessidade empregar já um prompto, e efficaz remedio, que tire aos inimigos da Independencia deste Imperio toda a esperanza de verem renovadas as scenas, que quasi o levaram á borda do precipicio, marcando justas barreiras a ella liberdade de imprensa, comunicar livremente suas opiniões, e idéas, sirvam sómente de dirigil-o para o bem, e interesse geral do Estado, único fim das sociedades politicas: (BRASIL, 1823)

A Constituição de 1824 não trouxe grandes inovações sobre o tema. O inciso IV do artigo 179 assim estabelecia:

Todos podem comunicar os seus pensamentos, por palavras, escriptos, e publical-os pela Imprensa, sem dependencia de censura; com tanto que hajam de responder pelos abusos, que commetterem no exercicio deste Direito, nos casos, e pela fórma, que a Lei determinar. (BRASIL, 1824)

A Constituição de 1824 previa uma regulação na forma da lei, sendo para isso aplicado o texto da Carta de Lei de 2 de outubro de 1823, validado pelo Decreto de 22 de novembro de 1823, que vigorou até 1830, quando foi substituído pela Lei de 20 de setembro de 1830. Esta última lei teve curta duração, pois seu conteúdo foi transformado em artigos do primeiro Cód-

go Criminal do Brasil, que entrou em vigor em 16 de dezembro de 1830 e trazia no capítulo VIII o título: “Uso Indevido da Imprensa”. Desde esta data, até a promulgação da República, em 1889, o Código Criminal foi a base legal de regulação da imprensa no país, pois possuía conteúdo específico sobre crimes de imprensa.

O Tribunal do Júri continuou sendo competente para julgar os crimes de imprensa, entre outros. Na Constituição de 1824, este tribunal, até então restrito à imprensa, teve sua competência aumentada, passando a tratar de causas civis e criminais de forma ampla, conforme previsto no artigo 151: “O Poder Judicial independente, e será composto de Juizes, e Jurados, os quaes terão logar assim no Cível, como no Crime nos casos, e pelo modo, que os Codigos determinarem” (BRASIL, 1824). A avaliação dos abusos cometidos pelos meios de comunicação permaneceu como competência do Tribunal do Júri até 1967, ano em que uma nova Constituição restringiu sua competência aos crimes dolosos contra a vida.

2.3 Regulação no Brasil republicano

Em 15 de novembro de 1889 foi proclamada a República do Brasil. Ainda naquele ano, em 23 de dezembro, reagindo à disseminação de ideais monarquistas, os republicanos editaram o Decreto 85-A, que previa censura a “indivíduos que conspirarem contra a República e o seu Governo: que aconselharem ou promoverem, por palavras, escriptos ou atos, a revolta civil ou a indisciplina militar” (BRASIL, 1889, n.p.). Não era propriamente uma Lei de Imprensa, pois não tinha como objeto específico a imprensa. Porém, o Decreto foi usado como instrumento de repressão à atividade jornalística da época. O jurista e jornalista Rui Barbosa, então Ministro da Justiça, foi uma das autoridades que assinaram o referido Decreto. A legislação teve algumas aplicações bastante traumáticas e contraditórias para um ambiente que pretendia ser sinônimo de democracia e início de tempos modernos e mais civilizados para a nação.

Em contraposição à liberdade de expressão que distinguiu o Império, a República, desde os seus primórdios, evidenciou sua sanha repressora em vários episódios contra a liberdade de expressão. O mais famoso deles foi eternizado no conto “À sombra do Romariz”, de Lima Barreto. Nele, o romancista conta como o revisor do jornal monarquista A Tribuna morreu quando foi empastelado pela força governamental. O motivo da intervenção foi uma crítica de seu redator-chefe, Eduardo Prado, ao então ministro Rui Barbosa, que, por sua vez, elogiara Deodoro da Fonseca. (ELEUTÉRIO, in MARTINS e LUCA (org), 2013, p. 85)

O Decreto parece ter sido providenciado ao apagar das luzes de 1889 como uma ferramenta urgente para coibir manifestações contra a República. Não consta da legislação brasileira a sua revogação expressa. Porém, no ano seguinte, de forma oficialmente menos censória, a imprensa passou a ser regulada sem previsão de proibição de conteúdos, mas com responsabilizações pelas suas práticas estabelecidas no Código Penal.

Em 11 de outubro de 1890, um novo Código Penal entrou em vigor, trazendo algum conteúdo sobre regulação de imprensa no Título XI: “Dos crimes contra a honra e a boa fama”. Nesta parte do Código, o artigo 316 fez uma diferenciação destes crimes, quando praticados “por meio de publicação de pamphleto, impresso ou lithographado, distribuído por mais de 15 pessoas, ou affixado em lugar frequentado (...)” (BRASIL, 1890, n.p.). Os artigos 22 e 23 do mesmo Código trataram de definir a forma como se configurava a responsabilidade solidária nos crimes de abuso da liberdade de comunicação. “A República, seguindo a doutrina estabelecida no Império, recusou-se a publicar uma lei exclusiva de imprensa, raciocinando que não existiam crimes de imprensa, mas crimes cometidos pela imprensa” (SOUZA, 2003, p. 25).

Os crimes de imprensa continuaram previstos no Código Penal até 31 de outubro de 1923, quando foi promulgado o Decreto 4.743, que passou a regular as atividades dos meios de comunicação social. A legislação manteve a liberdade de expressão, excetuando manifestações consideradas anárquicas, divulgação de segredos do Estado, ofensas à moral e aos bons costumes. Conceitos genéricos como estes legitimaram a perseguição que desde o início da República vinha sendo feita por autoridades públicas dos mais diferentes níveis hierárquicos aos jornais e jornalistas que se manifestassem em desacordo com os interesses do governo. Em resumo, existia oficialmente uma liberdade de imprensa, mas na prática esta liberdade era exercida nos limites da tolerância por parte do Estado. “Para a República nascente o ideal era que a imprensa fosse mais uma extensão do Estado do que um partícipe do livre jogo das opiniões públicas” (SOUZA, 2003, p. 22).

As primeiras décadas do século XX no Brasil foram tempos em que a imprensa, já mais desenvolvida, tornou-se uma máquina mais complexa e sofisticou também seu poder de atuação. Mesmo em um ambiente de liberdade vigiada, houve necessidade de legislação mais atual. O Decreto promulgado em 1923 apresentou uma inovação ao determinar o direito de resposta, chegando a especificar prazos e formatos de como deveria ser feito. Um texto normativo de maior complexidade apresentado nesta lei foi necessário pelas características da época.

Art. 16. Os gerentes de um jornal ou de qualquer publicação periodica são obrigados a inserir, dentro de tres dias, contados do recebimento a resposta de toda a pessoa natural ou juridica que fôr attingida em publicação do mesmo jornal ou periodico

por offensas directas ou referencias de facto inveridico ou erroneo, que possa affectar a sua reputação e boa fama.

§ 1º O direito de resposta poderá ser exercido pela propria pessoa assim mencionada, por seu representante legal ou por seus herdeiros, e quem o exercer será o unico juiz do conteúdo, forma e utilidade da resposta.

§ 2º A inserção da resposta será feita gratuita e integralmente em edição correspondente, no mesmo logar e com os mesmos caracteres da publicação que a tiver provocado, e não excederá á extensão desta. Si exceder, a parte excedente será paga pelos preços ordinarios.

§ 3º A inserção só poderá ser recusada:

a) quando não tiver relação alguma com os factos referidos na alludida publicação.

b) quando contiver expressões que importem abuso de liberdade de imprensa.

c) quando affectar direitos de terceiros de modo a dar a estes igual direito de resposta

§ 4º Si os gerentes deixarem de inserir a resposta, quando lhes for entregue directamente pelo interessado ou remetida por via postal, poderá este requerer ao juiz competente para processar os crimes referidos no art. 1º, que mande notificar os mesmos gerentes para fazerem a inserção no prazo e sob a pena de multa constante do § 5º do presente artigo. O requerimento será instruido com um exemplar do jornal a que se referir, e com o texto da resposta, em duplicata, para que fique um exemplar archivado em cartorio. A decisão será proferida no prazo de vinte e quatro horas, e della não haverá recurso.

§ 5º Sendo a decisão contraria ao gerente do jornal ou periodico, impor-se-lhe-á a multa de 200\$ a 2:000\$, ficando sujeito a pagar o triplo dessa multa o requerente que tiver instruido sua petição com uma resposta em termos diversos da recusada.

§ 6º Si a resposta sahir com alteração que lhe deturpe o sentido, os gerentes serão obrigados a inseril-a de novo, escoimada desse erro; e, si na reproducção o mesmo ou outro apparecer, será considerado proposital e punido com a multa de 200\$ a 2:000\$, por dia, e o dobro na reincidencia, até inserção exacta do escripto.

§ 7º Os gerentes terão o direito de haver do autor do escripto que provocar a resposta todas as despesas com a publicação desta.

§ 8º O autor da resposta ou rectificação recusada tem o direito de repetil-a, modificando-a. (BRASIL, 1923)

2.3.1 Era Vargas: reforço da censura à imprensa

Em outubro de 1930, Getúlio Vargas assume o comando da nação após liderar um movimento nacional que derrubou o governo de Washington Luís. Na era Vargas (1930-1945), dando seguimento às práticas repressoras da República Velha, os jornalistas continuaram sendo perseguidos pelo Estado. “A censura que havia sido forte desde o dia 31/10/1930 abrandou-se mas não desapareceu, havendo fluxos e refluxos na sua condução” (SOUZA, 2003, p. 49). Gradativamente, a atividade censória e repressiva foi se intensificando. O segundo texto normativo da imprensa no período republicano foi editado no governo de Getúlio Vargas. O Decreto 24.776 foi promulgado no dia 14 de julho de 1934, dois dias antes da nova Constituição brasileira. A possibilidade de censura, que havia tido previsão legal ampliada na legislação de 1923, ficou ainda mais abrangente, conforme definido no parágrafo único do artigo 1º do Decreto

24.776. “A censura, entretanto, será permitida, na vigência do estado de sítio, nos limites e pela forma que o Governo determinar” (BRASIL, 1934a).

O direito de resposta continuou a ser contemplado, sendo objeto do Capítulo V do Decreto, sob o título “Da Retificação Compulsória”. Quanto aos julgamentos das ações envolvendo crimes de imprensa, foram mantidos sob responsabilidade do Tribunal do Júri, como ocorria desde os tempos do Império. O Decreto especificou esta competência no artigo 53: “O julgamento compete a um tribunal especial, composto do juiz de direito que houver dirigido a instrução do processo, como seu presidente, com voto, e de quatro cidadãos, sorteados dentre os alistados como jurados” (BRASIL, 1934b, n.p.).

A Constituição de 1934, assim como o Decreto 24.776 daquele mesmo ano, também garantia o direito de resposta. Por outro lado, já dava o tom do governo ditatorial de Getúlio Vargas que viria a ser implantado em 1937. As possibilidades de censura foram ampliadas, abrangendo os espetáculos públicos. O inciso 9 do artigo 113 do texto constitucional era bastante objetivo quanto ao tema:

Em qualquer assunto é livre a manifestação do pensamento, sem dependência de censura, salvo quanto a espetáculos e diversões públicas, respondendo cada um pelos abusos que cometer, nos casos e pela forma que a lei determinar. Não é permitido anonimato. É assegurado o direito de resposta. A publicação de livros e periódicos independe de licença do Poder Público. Não será, porém, tolerada propaganda, de guerra ou de processos violentos, para subverter a ordem política ou social. (BRASIL, 1934a)

A implantação da ditadura na era Vargas, em 1937, foi acompanhada de nova Constituição, com um texto legal que ampliava as possibilidades de censura em relação ao texto constitucional anterior. O inciso 15 do artigo 122 da Constituição de 1937 foi bastante abrangente e detalhista quanto ao tema:

Todo cidadão tem o direito de manifestar o seu pensamento, oralmente, ou por escrito, impresso ou por imagens, mediante as condições e nos limites prescritos em lei.

A lei pode prescrever:

- a) com o fim de garantir a paz, a ordem e a segurança pública, a censura prévia da imprensa, do teatro, do cinematógrafo, da radiodifusão, facultando à autoridade competente proibir a circulação, a difusão ou a representação;
- b) medidas para impedir as manifestações contrárias à moralidade pública e aos bons costumes, assim como as especialmente destinadas à proteção da infância e da juventude;
- c) providências destinadas à proteção do interesse público, bem-estar do povo e segurança do Estado.

A imprensa reger-se-á por lei especial, de acordo com os seguintes princípios:

- a) a imprensa exerce uma função de caráter público;
- b) nenhum jornal pode recusar a inserção de comunicados do Governo, nas dimensões taxadas em lei;
- c) é assegurado a todo cidadão o direito de fazer inserir gratuitamente nos jornais que o informarem ou injuriarem, resposta, defesa ou retificação;
- d) é proibido o anonimato;

e) a responsabilidade se tornará efetiva por pena de prisão contra o diretor responsável e pena pecuniária aplicada à empresa; (...) (BRASIL, 1937)

A ditadura Vargas terminou em 1945. Com a promulgação da Constituição de 1946, o Decreto 24.776 voltou a ser aplicado. Sua revogação ocorreu em 1953, através do artigo 63 da nova legislação de imprensa (Lei 2.083, de 12 de novembro). Foram mantidos o direito de resposta e as garantias de liberdade de expressão, já consolidados em versões anteriores das leis sobre o tema. Nesta legislação, pela última vez, foi estipulada a competência do Tribunal do Júri para julgamento dos crimes de imprensa, conforme especificado no artigo 41: “O julgamento compete a um tribunal composto do juiz de Direito que houver dirigido a instrução do processo e que será o seu presidente, com voto e de 4 (quatro) cidadãos sorteados dentre 21 (vinte e um) jurados da comarca” (BRASIL, 1953, n.p.).

2.3.2 O Golpe de 1964 e a última lei de imprensa do Brasil

A última Lei de Imprensa do Brasil (nº 5.250, de 9 de fevereiro de 1967) transferiu a competência de julgamento dos crimes desta natureza para juízes singulares da justiça comum. A Constituição promulgada em 1967, no parágrafo 18 do artigo 150, tornou o Tribunal do Júri competente exclusivamente para “julgamento dos crimes dolosos contra a vida”. (BRASIL, 1967a). A imprensa nacional já vivia sob a mão pesada da ditadura militar implantada com o golpe de 1964.

Tanto a Lei de Imprensa quanto a Constituição de 1967 foram criadas durante o último período ditatorial do Brasil (1964-1985), mas davam garantias, ao menos formais, à liberdade de imprensa e asseguravam direito de resposta. No texto constitucional, os espetáculos públicos, matéria não regulada pela Lei de Imprensa, continuavam com previsão legal de censura. Nos anos seguintes, esta censura tornou-se cada vez maior, resultado do uso da força militar para imposição da vontade dos dirigentes “de coturno” e dos ditames econômicos dos representantes da parcela do empresariado nacional que se beneficiava deste quadro político.

A ideia era censurar para preservar os interesses “da caserna” e também de uma elite econômica brasileira afinada com interesses internacionais, principalmente dos Estados Unidos, país interessado em ampliar sua zona de influência na América Latina. Os norte-americanos

foram os incentivadores do golpe disfarçado de revolução que se consumou no Brasil em 1º de abril de 1964, depondo o presidente legitimamente eleito João Goulart, que desagradou parte da alta sociedade e da classe média brasileiras, lideranças nacionais e também autoridades internacionais ao assumir posturas e manifestar pensamentos então classificados de esquerdistas.

Eram tempos de Guerra Fria, de divisão do mundo em blocos políticos e econômicos liderados, de um lado, pelos Estados Unidos e, de outro, pela União Soviética (URSS). No cerne da oposição internacional entre os blocos estava a divergência entre orientações esquerdistas e direitistas, que se reproduzia no interior das nações através dos partidos políticos e outras formas de organização social. A situação era acalorada, envolvia interesses conflitantes e disputas marcadas por atos pouco democráticos e muitas vezes intensamente desumanos.

Por conta de interesses de militares, de lideranças políticas e econômicas brasileiras aliadas aos Estados Unidos e da aridez das disputas da época, o frágil e tênue ambiente democrático nacional tornou-se ainda mais sufocante. Através de Atos Institucionais que permitiam violar a liberdade de imprensa, os generais passaram a sentir-se legitimados para controlar o conteúdo de jornais, revistas, rádios e televisões de forma a reduzir ou eliminar a oposição e perpetuar sua permanência no poder. A estes Atos Institucionais seguiram-se atos vergonhosos: medidas de vigilância, perseguição e morte de jornalistas que não agiam em conformidade com as vontades e expectativas de quem estava dando as ordens no Brasil.

2.4 Ausência de legislação específica na sociedade contemporânea brasileira

Após o fim da ditadura militar, em 1985, a censura foi abolida e a liberdade de imprensa foi restaurada, não apenas no papel. O Brasil realmente passou a viver em um ambiente de atividade jornalística livre. Foi promulgada uma nova Constituição, em 1988, para consolidar os direitos fundamentais de seus cidadãos. Mesmo tendo sua origem em ambiente ditatorial, a Lei de Imprensa de 1967 continuou a ser aplicada até 2009. Atualmente, sem lei específica para os crimes de imprensa, a regulação deste tema voltou para os Códigos Penal e Civil. Sem o planejamento de reformas jurídicas de outros tempos, desta vez os Códigos não absorveram o conteúdo da Lei de Imprensa, como ocorreu em 1830, durante o Brasil Imperial, e também em 1890, no primeiro Código Penal da República.

A previsão legal para os crimes de imprensa agora é a mesma destinada a qualquer outro tipo de injúria, calúnia ou difamação que se possa cometer. É como se o poder ofensivo e a complexidade de um simples xingamento entre duas pessoas fossem comparáveis a uma agressão sofrida nas páginas de um jornal com milhares de leitores, em uma rede de televisão com milhões de telespectadores ou na internet, que possui um imensurável alcance. Esta situação atual difere da que o Brasil registrou ao longo de quase toda sua história como nação independente, na qual sempre houve uma normatização específica para regular a imprensa, de forma a evitar abusos no exercício da liberdade de expressão. Isso ocorreu, ora através de leis especiais, ora por artigos dedicados ao tema dentro do Código Penal. As legislações com este conteúdo não podem ser interpretadas como formas de censura, pois não regulamentaram qualquer ato de análise prévio à publicação de um texto e coexistiram com outras normas que garantiam a liberdade de expressão. A maior responsabilidade pelos momentos de repressão vividos no Brasil deve ser atribuída à linha autoritária de ação e à falta de amadurecimento democrático de diferentes grupos políticos que se sucederam no comando do país, interpretando e valorizando o respeito às previsões legais conforme suas conveniências.

Desde 2009, o Brasil vive uma situação peculiar, nunca antes experimentada no aparato legislativo nacional, pois não possui lei de imprensa nem tratamento especial do tema em código penal. Assim, está a cargo dos juízes, com suas variadas tendências, visões e entendimentos, a definição da ocorrência, nível de gravidade e forma de tentar reparar crimes de imprensa. Doutrina e jurisprudência, recursos jurídicos que costumam auxiliar os juízes na interpretação das leis, são escassas sobre o tema e dificilmente colaboram para o embasamento das decisões tomadas nos tribunais.

É certo que os preceitos gerais da Constituição brasileira estabelecem tanto uma prática jornalística livre de qualquer tipo de autorização prévia para publicar seus conteúdos (inciso IX do artigo 5º) quanto a aplicação de um direito de resposta adequado (inciso V do artigo 5º). Os textos dos artigos que tratam destes dois temas representam comandos genéricos e, desta forma, podem ser suficientes para estabelecer a liberdade de imprensa, pois seu entendimento e aplicação não necessitam de lei que a detalhe ou regulamente. Não se pode dizer o mesmo da aplicação de um direito de resposta proporcional ao agravo. Certamente, é difícil determinar esta proporcionalidade diante da complexidade da estrutura e funcionamento dos veículos de imprensa atuais, consolidados em formatos impresso, eletrônico, digitais; com conteúdos veiculados em papel, rádio, televisão, internet; com abrangências locais, nacionais e internacionais, entre outras variantes possíveis.

O julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 130, que declarou a inconstitucionalidade da Lei de Imprensa, em 2009, revelou que não há consenso no meio jurídico sobre a necessidade de uma legislação específica para a regulação da atividade de imprensa. Dos 11 ministros, sete votaram pela inconstitucionalidade da lei, um foi contra e três defenderam uma inconstitucionalidade parcial. O resultado da votação e os conteúdos dos votos dos ministros do Supremo Tribunal Federal (STF) evidenciam estas diferenças de pensamento.

No voto do ministro relator da ADPF 130, Carlos Ayres Britto, percebe-se a forte visão da Lei de Imprensa como mecanismo repressor, voltado à censura. Ele não se refere especificamente à Lei de Imprensa em julgamento, mas condena a simples existência de leis com este conteúdo, interpretando-as como forma de impor uma censura velada e indireta à imprensa, através do excesso de regulamentos e previsões de punições que possam intimidar o trabalho dos jornalistas. Na opinião de Ayres Britto, o texto constitucional é suficiente e adequado para a regulação da imprensa.

E se nenhuma lei pode ir além do que já foi constitucionalmente qualificado como "livre" e "pleno", a ideia mesma de uma lei de imprensa em nosso País soaria aos ouvidos de todo e qualquer operador do Direito como inescandível tentativa de embaraçar, restringir, dificultar, represar, inibir aquilo que a nossa Lei das Leis circundou com o mais luminoso halo da liberdade em plenitude. (STF, 2009a, p. 68)

Ayres Britto acredita na autorregulação da imprensa como meio de coibir abusos e no discernimento dos cidadãos para identificarem posturas corretas e inadequadas no exercício da liberdade de imprensa.

É da lógica encampada pela nossa Constituição de 1988 a autorregulação da imprensa como mecanismo de permanente ajuste de limites da sua liberdade ao sentir-pensar da sociedade civil. Os padrões de seletividade do próprio corpo social operam como antídoto que o tempo não cessa de aprimorar contra os abusos e desvios jornalísticos. (STF, 2009a, p. 9)

O ministro relator, no entanto, parece possuir uma visão demasiadamente idealista da atividade jornalística. Em vários trechos de seu voto, ele sustenta com enfática credibilidade que a imprensa é um organismo livre, responsável, comprometido com a busca da verdade. Por vezes, as colocações parecem um tanto inocentes, como se ignorassem as intrincadas relações políticas e econômicas nas quais as empresas de comunicação estão inseridas e que influenciam no conteúdo das notícias que publicam.

O que se tem como expressão da realidade, portanto, é, de uma banda, um corpo social progressivamente esclarecido por uma imprensa livre e, ela mesma, plural (visto que são proibidas a oligopolização e a monopolização do setor). Corpo social também progressivamente robustecido nos seus padrões de exigência enquanto destinatário e conseqüentemente parte das relações de imprensa. De outra banda, uma imprensa que faz de sua liberdade de atuação um necessário compromisso com a responsabilidade quanto à completude e fidedignidade das informações comunicadas ao público. (STF, 2009a, p. 33)

Gilmar Mendes, presidente do Supremo Tribunal Federal quando a ADPF 130 foi analisada, não confia nesta capacidade de autorregulação. Ele foi um dos três ministros que votaram pela inconstitucionalidade parcial da Lei de Imprensa. No seu entendimento, é relevante que o aparato legislativo brasileiro se desprenda de qualquer estrutura inibitória à liberdade de imprensa. Porém, parte do texto da Lei de Imprensa deveria ser mantida, segundo ele, ressaltando a referente ao direito de resposta. Gilmar Mendes não acredita em um eficaz exercício do direito de resposta sem o estabelecimento de legislações regulamentadoras que especifiquem os procedimentos das previsões constitucionais.

Como se vê, o direito de resposta é assegurado no plano constitucional, mas necessita no plano infraconstitucional de normas de organização e procedimento para tornar possível o seu efetivo exercício (STF, 2009a, p. 262)

O ministro Marco Aurélio foi o único a votar pela improcedência total da ADPF 130 e defender a manutenção integral da Lei de Imprensa. Entre os motivos, por não entendê-la como instrumento de qualquer tipo de censura ou intimidação das atividades jornalísticas na atualidade. “Não posso – a não ser que esteja a viver em outro Brasil – dizer que nossa imprensa hoje é uma imprensa cerceada” (STF, 2009b, p. 141). Marco Aurélio fez referência à imagem negativa e carga desabonadora que a Lei de Imprensa carrega pelo fato de ter sido editada em 1967, quando o Brasil vivia sob uma ditadura militar.

Porém, diferente do que pensa o ministro Marco Aurélio, não é apenas a origem e o mau uso que desabonam e ferem a imagem da referida legislação. É impossível ignorar o potencial repressivo desta lei, pois a mesma serviu como uma ferramenta de censura durante a ditadura militar. “A Lei de Imprensa foi publicada num momento da história brasileira em que, na visão dos militares, eram necessários instrumentos para aparelhagem, de que falava o jurista Manoel Gonçalves Ferreira Filho, que funcionassem como forma de defesa contra a subversão” (MELO; COUTINHO, 2009, p. 196)

Na continuidade de seu voto, Marco Aurélio criticou ainda o exercício de uma atividade tipicamente legislativa, por parte do Supremo Tribunal Federal, ao impor a não aplicação da lei.

Salientou que uma consequência grave da ausência desta legislação seria a desordem normativa causada pela falta de parâmetros razoáveis para o Poder Judiciário julgar temas específicos. Neste raciocínio, referiu-se à relevância da aplicação da Lei de Imprensa para regulamentar os ditames constitucionais relacionados ao direito de resposta.

Deixemos à carga de nossos representantes, dos representantes do povo brasileiro, dos representantes dos Estados e, portanto, deputados e senadores, a edição de lei que substitua a em exame, sem ter-se, enquanto isso, o vácuo – como disse – que só leva à babel, à bagunça, à insegurança jurídica, inclusive quanto ao direito de resposta previsto na Constituição Federal, mas sem que esta explicita as necessárias balizas. (STF, 2009a, p.143)

Em 1989, anos antes dos debates envolvendo a ADPF 130 e diante das discussões do conteúdo referente à liberdade de expressão na então recém-promulgada Constituição da República Federativa do Brasil, o advogado criminalista Nilo Batista já defendia a reformulação da Lei de Imprensa. “A nossa lei de imprensa tem direito penal demais”, argumentou, referindo-se a um viés autoritário, por ser intimidador do livre exercício da atividade jornalística (BATISTA, in CHICO NELSON et al, 1989, p. 2). No entanto, segundo Batista, é preciso mudar e não extinguir a legislação, que ele considera necessária para a regulação das especificidades do trabalho jornalístico. Assim, coloca os jornalistas no mesmo patamar de outras profissões específicas, como os advogados, para os quais também se torna adequada a regulação através de legislações especiais. Batista foi presidente da seccional do estado do Rio de Janeiro da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB/RJ), conselho profissional que regula a atividade dos advogados. Na opinião dele, a atividade jornalística pode ser regulada de uma forma semelhante.

As pessoas costumam resistir à ideia de uma lei de imprensa, mas a imprensa precisa de uma lei especial, sim, bem diferente desta que está aí. Uma lei democrática, que seja a guardiã da liberdade de manifestação de pensamento e que, consequentemente, estabeleça sanções para os casos de abuso desse direito. Uma lei que seja a organizadora e definidora dos princípios gerais do exercício da imprensa no Brasil, assim como é a lei dos advogados, que diz como é que se exerce a advocacia no país. (BATISTA, in CHICO NELSON et al, 1989, p.1)

O formato de lei defendido por Nilo Batista busca tirar dos tribunais as funções de avaliar e julgar a imprensa. Logicamente, não impede que, em casos extremos e sendo a vontade de uma das partes envolvidas em uma acusação, o Poder Judiciário seja acionado. Mas, há uma etapa anterior a ser executada. A reformulação pretendida por Batista determina em lei a criação de um conselho da categoria profissional dos jornalistas, estabelece normas de

conduta e sanções disciplinares, que podem ter o formato de um código de ética. Busca, assim, entre outros objetivos, tornar eficaz o direito de resposta.

Basta modernizar o direito de resposta e retificação, que é concebido um pouco autoritariamente na nossa lei? Não. O que falta? Falta um conselho de ética, falta levar uma bela parte desta infrações, que ficam meio vagas na lei, para uma instância administrativa. E, quando se reformar a Lei de Imprensa, caberá uma grande batalha para encontrar, seja no sindicato, seja na ABI, um espaço para sediar uma comissão de ética e disciplina, que tenha poderes, através da lei, para aplicar as sanções previstas. (BATISTA, in CHICO NELSON et al, 1989, p.2)

Certamente, isso permitiria uma maior segurança no exercício da liberdade de imprensa, pois a reação aos abusos estaria já equacionada. Na visão de Batista, caberia a este conselho, com previsão legal para utilizar a delegação do poder estatal de regulação profissional, atuar de forma administrativa para analisar e julgar denúncias e determinar sanções a serem aplicadas em razão dos erros cometidos nas atividades da imprensa.

3 REGULAÇÃO PROFISSIONAL

Este terceiro capítulo do trabalho aborda a regulação profissional de forma abrangente. Para desenvolver este conteúdo, inicialmente é feita uma apresentação dos aspectos gerais do formato de regulação muito difundido no Brasil: os conselhos ou ordens profissionais. Criadas por lei, estas instituições agem respaldadas por um poder estatal delegado. Estão estruturadas como pessoas jurídicas de direito público, possuindo muitos dos limites e possibilidades dos órgãos de administração pública.

A apresentação do tema inclui alguns riscos de mau uso deste poder delegado. Uma possibilidade é a ocorrência de posturas regulatórias corporativistas, que tendem a defender os membros de uma categoria e não a fiscalizar suas condutas efetivamente. Configura-se, assim, uma possibilidade de embate entre ética e moralidade.

O capítulo também analisa a forma como ocorre no Brasil a regulação de algumas profissões tradicionais em todo o mundo: médicos, engenheiros e advogados. Trata-se de profissionais responsáveis por questões impactantes em nossas vidas, como saúde, segurança das estruturas e tecnologias das quais usufruímos e o exercício de nossos direitos. Que formato de regulação adotam? É possível e recomendável que algo semelhante seja aplicado a jornalistas?

Por fim, identificamos as soluções encontradas em países como Inglaterra, Portugal, Itália e Estados Unidos para lidar com a regulação das atividades de imprensa. Ingleses, portugueses e italianos optaram por delegar o poder estatal para regulação de profissões às próprias categorias profissionais, para que se autorregulassem. A Inglaterra foi a última a aderir a este sistema, iniciado em maio de 2014, depois que uma série de escândalos envolvendo as estratégias de trabalho dos jornalistas ingleses obrigou as autoridades públicas a buscarem mudanças na legislação.

Nos Estados Unidos, a Primeira Emenda da Constituição daquele país proíbe que o Estado crie leis que possam, de alguma forma, limitar a liberdade de imprensa. Os norte-americanos parecem entender como fator de limitação da imprensa qualquer tipo de organização oficial ou legislação que tenha uma função regulatória e preferiram não instituir este tipo de estrutura. A liberdade de imprensa, porém, não é vista de forma absoluta. Cabe ao Poder Judiciário analisar denúncias de abuso no exercício do jornalismo e também impor limites à divulgação de informações quando estas possam afetar a segurança ou ordem pública.

3.1 A origem e formato dos conselhos profissionais

Conforme previsão constitucional, o Estado possui a função de regular as atividades profissionais no Brasil. Esta atribuição começou a tomar forma no país a partir dos anos 1930, como exigência do contexto de grande expansão industrial daquela década⁷, o que tornou necessário certificar competências e fiscalizar o cumprimento de regras éticas e técnicas no exercício profissional. A saída encontrada foi delegar o poder estatal para que as próprias categorias se organizassem em ordens e conselhos para controlar o ingresso nas profissões e a forma correta de exercê-las. A primeira destas instituições, a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), foi criada em 1930.

O texto constitucional de 1891 não previa qualquer controle legal sobre as profissões. Pelo contrário: ressaltava a liberdade de exercê-las, conforme se observa no artigo 72: “É garantido o livre exercício de qualquer profissão moral, intelectual e industrial” (BRASIL, 1891a, n.p.). A Constituição seguinte, de 1934, afinada com a tendência regulatória profissional daquela década, trazia em seu artigo 13 um texto que já condicionava o exercício profissional ao atendimento de exigências que viessem a ser estabelecidas pela legislação. “É livre o exercício de qualquer profissão, observadas as condições de capacidade técnica e outras que a lei estabelecer, ditadas pelo interesse público” (BRASIL, 1934a, n.p.).

Na Constituição atual, o texto é praticamente o mesmo de 1934 e encontra-se no inciso XIII do artigo 5º: “é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer.” (BRASIL, 1988, n.p.). Há ainda uma clara referência ao papel fiscalizador do Estado no artigo 21: “Compete à União: (...) XXIV - organizar, manter e executar a inspeção do trabalho” (BRASIL, 1988, n.p.). Desde a década de 30, até os dias atuais, as determinações constitucionais têm sido interpretadas de forma a permitir que

⁷ Na década de 30 o Brasil viveu um contexto bastante favorável à expansão industrial. A crise econômica mundial de 1929 obrigou ao desenvolvimento de produção nacional para substituir os artigos até então importados. Além disso, havia crise da economia do café, que à época era um dos principais alicerces da economia nacional. A chegada de Getúlio Vargas ao poder, em 1930, ocasiona profundas transformações no Brasil. “É no período que se estende de 1933 a 1939 que efetivamente se desencadeia o processo de industrialização no Brasil. Assim, comparando a expansão industrial dos anos 30 com os surtos industriais anteriores, Baer e Villela (1972) ressaltam que o processo de industrialização só veio a ocorrer na década de 30, tendo havido apenas crescimento industrial no período situado entre o início da República e o final da década de 20” (DINIZ, in PANDOLFI (org.), 1999)

o Estado delegue aos trabalhadores organizados poderes para que possam assumir algumas destas responsabilidades.

Para este tipo de atividade regulatória, o Estado estruturou os conselhos ou ordens profissionais no formato de autarquias federais, que integram a chamada administração indireta. Trata-se de instituições criadas por lei como pessoas jurídicas de direito público⁸. Podem emitir registros profissionais, estabelecendo os critérios para definir quem pode ou não exercer determinada atividade. Possuem o chamado poder de polícia, podendo assim fiscalizar atividades, cassar direitos e impor penalidades.

Conselhos e ordens são, efetivamente, parte da administração pública. Por conta disso, é preciso diferenciá-los das associações ou sindicatos, pois esses são de livre filiação e visam a proteger os interesses das categorias, defendendo seus direitos, realizando reivindicações, propiciando benefícios, como serviços de saúde, jurídicos, entre outros. O profissional pode optar por pagar uma contribuição para sindicalizar-se ou associar-se.

As ordens e os conselhos não se fizeram para defender a profissão, nem o profissional, nem o interesse das classes respectivas. A defesa da profissão, do profissional e do interesse da classe cabe por lei (art. 513 da CLT) aos sindicatos e, quando apropriada nos estatutos, às associações de classe. (FARIA JÚNIOR, 1975, p. 217)

Nos conselhos e classes o foco não está nos interesses da categoria, mas em uma coletividade maior: a sociedade como um todo, que possui o direito à prestação de serviços por profissionais regularmente habilitados e fiscalizados. Por outro lado, o ingresso nos conselhos ou classes não é opcional, mas sim requisito para o exercício profissional.

Convém referir que a finalidade de vincular o exercício da profissão à inscrição ou ao registro no conselho profissional correspondente é sempre a proteção da coletividade, porquanto, como dito, é pela inscrição que se aferem as condições e a habilitação para o exercício da profissão e se sujeita o inscrito à fiscalização técnica e ética, dentro dos padrões da regulamentação da profissão firmados para a proteção daqueles valores supremos já referidos, ligados ao seu exercício. (GAMBA, in FREITAS, 2013, p.173)

A própria definição atual de autarquia, presente no Decreto-Lei 200, que “dispõe sobre a organização da Administração Federal” (BRASIL, 1967c, n.p.), permite um bom entendimento do papel e estrutura de conselhos e ordens. Estas instituições são independentes financeiramente, pois possuem fontes de arrecadação. Os profissionais registrados possuem uma

⁸ O artigo 37, inciso XIX da CRFB de 1988 prevê que “somente por lei específica poderá ser criada autarquia e autorizada a instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista e de fundação, cabendo à lei complementar, neste último caso, definir as áreas de sua atuação”. (BRASIL, 1988, n.p.). Em 1998, o conteúdo do artigo 58 da Lei Federal 9.649 colocou ordens e conselhos profissionais na condição de instituições de caráter privado, o que foi declarado inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal (STF) através da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN) nº 1.717.

obrigação legal de pagar anuidades ou contribuições de diferentes periodicidades, como forma de manterem seus registros ativos e serem autorizados a trabalhar.

Para o Estado, ordens e conselhos são como braços operacionais, atuando em nichos específicos, onde o conhecimento profissional especializado é indispensável ao bom desempenho das funções regulatórias. Esta atuação está afinada com a ideia de descentralização administrativa presente no conceito de autarquia.

I - Autarquia - o serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada. (BRASIL, 1967c)

Para discorrer sobre regulação profissional exercida pelas autarquias é relevante uma breve distinção entre os conceitos de “regulamentação” e “regulação”. Regulação é um conceito mais amplo, que envolve estabelecer e aplicar regras. Regulamentação fica mais restrito a criar um regulamento, leis a serem seguidas por quem pretende exercer uma atividade. Com a regulamentação forma-se um aparato normativo, conjunto de comandos abstratos voltados para ações que serão executadas e que se pretende enquadrar em determinados valores e critérios. A regulação permitiria, então, a materialização deste regulamento no dia a dia das atividades profissionais, o que seria feito através do acompanhamento e determinação de medidas reparadoras ou punitivas sobre as ações da atividade regulada.

Os dois conceitos possuem uma relação de dependência. Para promover a fiscalização de uma atividade é preciso estabelecer leis, códigos e regras que sirvam de parâmetro, ou seja: regulamentar. Ao fazer valer este regulamento e aplicá-lo no dia a dia dos profissionais, ocorre a regulação. Aragão (2002, p. 27) define o que considera as três funções da regulação realizada pelo Estado: a edição de regras, a garantia de sua aplicação e a punição das infrações.

Um dos aspectos desta regulação diz respeito a todo tipo de intervenção do Estado na atividade econômica pública e privada. Isto pode ocorrer para controlar e orientar o mercado, como é feito através das agências reguladoras, a exemplo da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), Agência Nacional de Saúde (ANS), entre dezenas de outras semelhantes. Outra faceta da regulação não tem como objeto ramos econômicos ou segmentos empresariais. Trata-se da ação regulatória que recai sobre atividades profissionais de maior relevância social, buscando uma proteção direta do interesse público. Isto ocorre em razão do impacto causado na vida dos cidadãos pelo exercício da atividade de certos ramos profissionais.

Advogados, médicos e engenheiros são alguns exemplos de domínio de habilidades que podem trazer grandes benefícios, mas também grandes prejuízos a quem usufrui de um serviço.

Para conviver com o potencial destas profissões de beneficiar os cidadãos e protegê-los do potencial de causar-lhes prejuízos, o Estado permitiu que cada uma destas categorias possuía estruturas voltadas para regulação, que serão abordadas em mais profundidade ao longo desta dissertação. O que se busca é um comportamento ético, tecnicamente responsável e atualizado, de forma a se fazer bom uso do potencial da habilidade dominada.

Médicos que cuidam da nossa saúde, advogados que zelam por nossos direitos e engenheiros que garantem a segurança das tecnologias e estruturas que usufruímos submetem-se a aparato regulatório. Historicamente, estas categorias nunca associaram esta regulação com algum tipo de inibição ou limitação do exercício profissional. Por que, então, imaginar jornalistas tolhidos ou pouco à vontade diante de um conselho ou ordem profissional ao qual precisem registrar-se e que lhes imponha um código de ética?

3.1.1 - Possível embate: ética e moralidade

A análise da conveniência de um conselho para jornalistas precisa abordar também riscos inerentes a este formato de organização, seja qual for o segmento profissional ao qual se destina. Conselhos e ordens para regular atividades de diferentes categorias estão baseados na existência de um amparo legal para aplicação de seus respectivos códigos de ética. Deste contexto surge a possibilidade de embates entre ética e moralidade, o que pode resultar em atuações que contribuam mais para preservação de determinado grupo e pouco para a promoção abrangente dos direitos fundamentais dos cidadãos brasileiros.

O entendimento deste risco passa pela noção dos conceitos de ética e moralidade. Como ambos dizem respeito a práticas e valores humanos, ora se aproximam, ora se complementam, mas também possuem pontos de distinção. A ética, mais ligada a valores válidos no tempo e no espaço, pode ser peculiar a diferentes grupos (espaço), pode até mesmo variar dentro de um grupo conforme o momento vivido (tempo). São práticas e valores que dizem mais respeito à viabilidade e bem estar de uma coletividade específica. São, portanto, de caráter mais particularista de indivíduos ou grupos.

Uma das esferas na qual o espaço e o tempo são decisivos em termos de discussão é a ética. Isso porque a definição dos valores individuais e coletivos que vão orientar

um determinado grupo social está diretamente relacionada à percepção que este mesmo grupo tem da inserção de tais valores no lugar e no momento vividos.

Nesta perspectiva, pode-se observar que a definição dos valores tem oscilado, no decorrer da história, entre uma posição universalista e uma posição particularista: a primeira caracterizada pela busca de valores universais válidos e aceitos por todos os seres humanos independentemente de suas contingências sociais, étnicas, econômicas, geográficas, políticas, etc.; a segunda marcada pela convicção de que o quadro de valores e as ações dele resultantes são produtos do contexto histórico e do lugar específico no qual um determinado grupo se encontra. (HANSEN, 2000, p.58)

Assim, é possível agir de forma ética, respeitando e colaborando com um integrante do grupo ou com o grupo como um todo ao mesmo tempo em que se comete algum tipo de imoralidade, na forma de injustiças com alguém de fora da coletividade. A questão entra, então, para o campo da moral, na qual os valores, quando desrespeitados de forma sistemática, inviabilizariam a vida em sociedade. Com isso, uma das sutilezas na distinção entre ética e moral pode ser encontrada no dimensionamento da coletividade sobre a qual se fala e na qual se aplicam determinadas normas.

A ética, em geral, está ligada a uma coletividade que se pode delimitar e à formalização, em códigos, de princípios e valores comuns a seus integrantes. Assim, podemos ter a ética médica, a ética dos advogados, a ética dos moradores do Rio de Janeiro, entre tantas outras especificações possíveis. A moral, com valores mais universais e perenes, seria como uma ética das éticas, algo superior aos entendimentos de convívio específicos de cada arranjo coletivo. A moral firma-se como uma espécie de elemento harmonizador da diversidade, cujos valores, uma vez propagados, orientam pessoas e grupos de forma a permitir que convivam dentro de suas coletividades e éticas particulares sem inviabilizar que o mesmo seja feito em outros agrupamentos éticos. A coletividade da moral é, portanto, a soma de todas as outras coletividades de uma sociedade.

Em Habermas é possível encontrar essa noção de valores éticos ligados a grupos mais específicos. Os valores morais teriam aspecto mais principiológico e mandamental e transcenderiam estes grupos, impondo-lhes condutas de repercussão mais abrangente. “Nós julgamos as orientações de valor, bem como a autocompreensão das pessoas ou grupos baseados em valores, a partir de pontos de vista éticos, e julgamos os deveres, as normas e os mandamentos a partir de pontos de vista morais.” (HABERMAS, 2002, p. 38). Expressões usadas por Habermas (2002) ajudam a entender a diferença entre ética e moral. Assim, interpretações inspirada na moral tem como referência maior o que é “bom para todos”. Já as visões baseadas na ética enxergam primeiro o indivíduo e seu grupo, tendo como referência principal o que é “bom para nós”.

Questões éticas não se deixam julgar sob o ponto de vista “moral” que se pergunta se algo é “igualmente bom para todos”; sobre o fundamento de valorações intensas, pode-se avaliar bem melhor o julgamento imparcial dessas questões com base na autocompreensão e no projeto de vida perspectivo de grupos em particular, ou seja, com base no que seja “bom para nós”, mas a partir da visão do todo manifestada por esses grupos. Gramaticalmente, o que está inscrito nas questões éticas é a referência à primeira pessoa, e com isso a remissão à identidade (de um indivíduo ou) de um grupo (HABERMAS, 2002, p. 243)

Os valores éticos passam a ferir os valores morais quando as práticas que promovem e suas orientações de ação a pessoas ou grupos coloquem em risco a estabilidade da coletividade maior formada pelo conjunto da sociedade. O protecionismo que pode ocorrer em categorias que se autorregulam, quando agem de forma a colocar a ética profissional a frente da moral das sociedades na qual estão inseridas, é um dos riscos que podem comprometer a atuação de instituições como conselhos e ordens profissionais enquanto instrumentos de fiscalização e punição de condutas. Um exemplo disso seria a possibilidade de um Conselho Regional de Medicina (CRM) ser muito resistente à condenação por erro médico, deixando sem apuração ou a devida punição atitudes negligentes ou dolosas de médicos que coloquem em risco ou tirem a vida de seus pacientes.

Sobre um conselho que regule as atividades dos jornalistas, um ponto a ser ressaltado é que, ao lado do temor de que este organismo se volte contra os jornalistas e o bom jornalismo, há também possibilidades de um uso oposto a este: um exagerado protecionismo da categoria, mesmo diante de comportamentos que mereçam ser melhor apurados e necessitem de alguma providência reparadora ou punitiva. A ideia de um conselho carrega consigo a possibilidade de servir a ações corporativista, mais interessadas em preservar integrantes do grupo do que em investigar e revelar condutas que possam estar carregadas de imoralidade. Por outro lado, com um uso responsável destas estruturas, existem as possibilidades de verificação de qualificações e fiscalização de condutas, contribuindo para o aprimoramento das atuações profissionais.

3.1.2 OAB

Criada em 1930, a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) é a mais antiga das ordens profissionais em atuação no Brasil. Sua origem remonta ao início de nossa história como nação independente. Os primeiros cursos jurídicos foram criados no Brasil em 1827, inspirados pelos debates que ocorreram para a elaboração de nossa primeira Constituição, promulgada em 1824. Alguns anos após, em 1843, da vontade de associação e troca de experiência entre alguns profissionais surgiu o Instituto dos Advogados do Brasil (IAB), que pretendia ser “uma corporação que reunisse e disciplinasse a classe de advogados.” (OABa, n.d, n.p.).

Sua criação ocorreu por uma forma de lei da época, o Aviso de 7 agosto de 1843. O estatuto da instituição, em seu artigo 2º, já definia que “O fim do Instituto é organizar a Ordem dos Advogados, em proveito geral da ciência da jurisprudência” (OABa). A concretização da Ordem, porém, demoraria muitos anos. A OAB foi criada através do Decreto nº 19.408, assinado por Getúlio Vargas em 1930. O regimento interno, fixando o funcionamento da instituição, foi aprovado em 1933. No ano seguinte foi aprovado o primeiro Código de Ética da categoria, o que tornava oficiais os parâmetros necessários para a regulação profissional.

Ao longo dos anos, o Código sofreu algumas atualizações, sempre respaldadas pelos devidos processos previstos em lei, garantindo assim a força impositiva dos conteúdos éticos ali estabelecidos. Em 4 de julho de 1994, com a promulgação da Lei 8.906, foi instituído o Estatuto da Advocacia e da Ordem dos Advogados do Brasil, atualmente em vigor. Nesta legislação consta que cabe ao Conselho Federal da OAB editar e alterar o Código de Ética dos advogados⁹, publicado em 1995 e válido até hoje.

O Conselho Federal, através de resoluções regulamentares, busca manter o Código afinado com o ritmo acelerado de desenvolvimento e avanço da sociedade. Porém, mudanças mais profundas têm-se mostrado necessárias. Passados quase vinte anos da última versão oficial do Código e diante da necessidade de adaptá-lo às novas tecnologias, práticas e hábitos da atualidade, em 2014 o Conselho Federal iniciou a preparação de um novo texto. A proposta chegou a ser disponibilizada para consulta pública no site da instituição, permitindo a intervenção dos integrantes da categoria.

Certamente, de nada adianta um texto atual em um código de ética se não houver meios eficazes de promover sua concretização. A aplicação do código, até 1994, ocorria através da Comissão de Ética da OAB. A lei 8.906/94 instituiu o Tribunal de Ética e Disciplina (TED) da OAB, que passou a ter a função de receber e julgar denúncias contra advogados no Brasil. Na

⁹ Lei 8.906/94. Artigo 54 – Compete ao Conselho Federal: V) editar e alterar o Regulamento Geral, o Código de Ética e Disciplina, e os Provimentos que julgar necessários.

prática, não existe um órgão central. A organização dos tribunais é feita de forma regionalizada nas seccionais estaduais da OAB. As denúncias são recebidas diretamente nos tribunais dos estados e também em turmas disciplinares e comissões de ética das subseções das seccionais, organizadas por municípios ou grupos de municípios dos estados.

A pesquisa realizada para esta dissertação não encontrou número consolidado em nível nacional sobre a atuação da OAB quanto à aplicação de seu Código de Ética. Alguns estados, porém, disponibilizam os resultados de suas ações regulatórias da atividade profissional. A seccional de São Paulo é a que possui o maior número de advogados inscritos em todo o Brasil: cerca de 260 mil¹⁰. Esta quantidade de advogados representa cerca de 30% do total nacional e quase o dobro do registrado no segundo lugar da lista, o estado do Rio de Janeiro (OABb).

A seccional paulista registrou, entre os anos de 2010 e 2012, um total de 33.328 reclamações protocoladas contra os advogados do estado (OAB/SPb). Destas, 4.733 acabaram resultando em penas aplicadas (OAB/SPa). Na relação de punições previstas para atender os diferentes níveis de gravidade de falhas profissionais, foram registradas: suspensão (3.072), suspensão preventiva (25), censura (656), censura com multa (77), advertência (844). Sobre a mais grave das penalidades, a exclusão do profissional dos quadros da categoria, foram registrados 58 casos nos três anos de abrangência do levantamento¹¹. (OAB/SPa).

Outro importante aspecto do trabalho da OAB não recai sobre quem trabalha na advocacia, mas sim sobre quem pretende ingressar na área. Como reguladora da atividade advocatícia, uma das funções da OAB é averiguar a competência de quem termina o curso de Direito e pretende ser advogado. Para isso, a aprovação no chamado Exame da Ordem¹² é condição indispensável para a obtenção do registro profissional.

3.1.3 CFM

¹⁰ A atualização do número de registro profissionais válidos é feita diariamente do site do Conselho Federal da OAB. Em consulta realizada no dia 2 de abril de 2014, constavam 265.334 registros no estado de São Paulo, sendo 11.116 de advogados estagiários.

¹¹ Nas pesquisas para esta dissertação foi possível obter números regionais de sanções aplicadas a médicos (CFM) e advogados (OAB). Houve tentativa de obter dados do Confea, mas as solicitações não foram atendidas.

¹² A aprovação no exame é requisito necessário para a inscrição nos quadros da OAB como advogado, nos termos do Art. 8º, IV, da Lei n. 8.906/1994.

Assim como a OAB faz para os advogados, o Conselho Federal de Medicina (CFM) regula o ingresso na profissão e também a atuação dos médicos no Brasil. A entidade foi criada em 1951 (CFMa, n.d., n.p.) quando já haviam sido instituídos legalmente os Conselhos Regionais de Medicina (CRMs),¹³ e passou a uniformizar a atuação regulatória da categoria em todo o país. Em 1957, o CFM e o conjunto dos CRMs tornaram-se uma autarquia federal, com seus poderes de regulação passando a ser amparados pela Lei 3.268/57, que em seus dois primeiros artigos claramente define a estrutura e o campo de ação da instituição:

Art . 1º O Conselho Federal e os Conselhos Regionais de Medicina, instituídos pelo Decreto-lei nº 7.955, de 13 de setembro de 1945, passam a constituir em seu conjunto uma autarquia, sendo cada um deles dotado de personalidade jurídica de direito público, com autonomia administrativa e financeira.

Art . 2º O conselho Federal e os Conselhos Regionais de Medicina são os órgãos supervisores da ética profissional em toda a República e ao mesmo tempo, julgadores e disciplinadores da classe médica, cabendo-lhes zelar e trabalhar por todos os meios ao seu alcance, pelo perfeito desempenho ético da medicina e pelo prestígio e bom conceito da profissão e dos que a exerçam legalmente. (BRASIL, 1957)

No cumprimento destas atribuições legais, um dos papéis do CFM é determinar quem está apto a exercer a profissão. Após a conclusão do curso de Medicina, os formados apresentam seus diplomas e formalizam suas inscrições junto ao conselho regional em que irão se estabelecer. Caso queiram ser reconhecidos como especialistas de alguma área – como cardiologia, por exemplo –, também precisam apresentar documentação e requisitar registro específico.

Atualmente, cerca de 390 mil médicos estão regularmente habilitados a trabalhar em todo o país (CFMb, n.d.)¹⁴. A atuação deles é regulada pelo Código de Ética Médica. A legislação de 1957 deu ao Conselho Federal de Medicina poderes para elaborar o Código e a capacidade de realizar as alterações necessárias para sua atualização.

Historicamente, os médicos parecem bastante preocupados em que seus pares tenham um comportamento adequado. Mesmo antes da criação do CFM, estes profissionais já haviam se organizado para imposição de condutas éticas e a regulação da medicina já havia sido abordada em leis nacionais. O primeiro código de ética da categoria no Brasil data de 1929, sendo seu conteúdo uma tradução do código aprovado no VI Congresso Médico Latino-Americano. O código em vigor atualmente é de 2010 e é a sexta versão entre as que já foram oficialmente

¹³ Os conselhos foram criados pelo Decreto-Lei 7.955, de 13 de setembro de 1945, que foi revogado pela Lei 3.298/57.

¹⁴ A atualização deste quantitativo é feita diariamente no site do CFM. No dia 25 de agosto de 2014 constavam exatamente 393.546 médicos aptos a atuar no Brasil. As estatísticas do CFM podem ser acessadas através do link: http://portal.cfm.org.br/index.php?option=com_estatistica.

reconhecidas pela categoria (CFMc, n.d.). Atualizações mais pontuais, que não exijam uma reedição do Código, são feitas através de resoluções do CFM.

Quanto à legislação, a primeira a regular a medicina no Brasil foi o Decreto 20.931, de 1932, que incluía os médicos em meio a vários outros profissionais que passaram a ser regulados, conforme se constata no art. 1º da referida legislação: “O exercício da medicina, da odontologia, da medicina veterinária e das profissões de farmacêutico, parteira e enfermeiro, fica sujeito à fiscalização na forma deste decreto” (BRASIL, 1932).

Na atualidade, a regulação ganhou ferramentas modernas e formulários eletrônicos disponíveis nos sites dos CRMs e do CFM servem para envio de denúncias contra os médicos. O denunciante precisa identificar-se, narrar os fatos e apontar os profissionais denunciados. A competência para o julgamento é dos CRMs. Havendo insatisfação com a decisão em âmbito regional, os interessados podem enviar recurso ao CFM.

Em razão da complexidade dos temas envolvidos, que incluem discussões a respeito da escolha adequada de técnicas cirúrgicas, medicamentos, tratamentos, entre outros conteúdos de entendimento bastante restrito, o CFM optou por normatizar não só o comportamento ético, mas até mesmo o processo para apuração das faltas desta natureza. Assim, encontra-se em vigor, desde 2001, o Código de Processo Ético-Profissional da classe médica brasileira (CFMc, n.d.). Prazos, competências e demais requisitos processuais estão claramente estabelecidos, buscando assim facilitar e dar transparência à apuração de denúncias envolvendo a categoria.

As pesquisas para esta dissertação não conseguiram apurar o quanto estas denúncias resultaram em punições aos médicos em nível nacional, mas foi possível levantar dados do Conselho Regional de Medicina do Estado de São Paulo (Cremesp). Quase um terço dos médicos que atuam no Brasil está registrado na entidade paulista.¹⁵

Em análise comparativa realizada pelo Cremesp sobre os processos ético-profissionais abertos entre os anos de 2001 e 2011, foi apurado um significativo crescimento de casos no estado. “Em dez anos aumentou em 302% a quantidade de processos ético-profissionais em andamento a partir de denúncias contra médicos no Cremesp, relacionados a má prática, erro médico ou infrações diversas ao Código de Ética Médica” (CREMESP, 2012, n.p.). Em números absolutos, houve um salto de 1.022 processos em 2001 para 3.089 processos, em 2011, no estado de São Paulo. O total de processos, no período de dez anos analisado, chega a 24.523, segundo o levantamento da entidade médica paulista.

¹⁵ Em consulta realizada no site do CFM em 25 de agosto de 2014, constava o registro de 112.758 profissionais no Cremesp. As estatísticas do CFM podem ser acessadas através do link: http://portal.cfm.org.br/index.php?option=com_estatistica.

Quanto a penalidades, a análise revela que, em 2001, 246 médicos receberam alguma punição. Em 2011, este total passou para 444. No período de dez anos, 3.370 médicos foram punidos conforme as previsões do Código de Ética da categoria. Deste total de punições aplicadas ao longo dos dez anos relacionados no levantamento do Cremesp, foram registrados 1.019 casos de “advertência confidencial em aviso reservado”, 1.056 casos de “censura confidencial em aviso reservado”, 913 casos de “censura pública em publicação oficial”, 218 casos de “suspensão do exercício profissional por até 30 dias” e 164 casos de “cassação do exercício profissional” (CREMESP, 2012).

3.1.4 Confea

O Conselho Federal de Engenharia e Agronomia é um dos mais abrangentes conselhos de regulação profissional do Brasil. Além de engenheiros e agrônomos, representa também geógrafos, geólogos e meteorologistas. Em sua área de atuação regulatória não estão apenas profissionais de nível superior destes segmentos, mas também técnicos de nível médio e suas variadas especializações. Centenas de títulos profissionais, de diferentes níveis de escolaridade e ramos de atuação, estão sob o aparato regulatório desta entidade. (CONFEEA, n.d.).

O Confea integra o chamado Sistema Confea/Crea, onde estão relacionados os Conselhos Regionais de Engenharia e Agronomia, que atuam em nível estadual. Até 2010 eram mais conhecidos como Conselhos Regionais de Engenharia e Arquitetura. Porém, naquele ano, foi criado o Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU)¹⁶, que tirou os arquitetos da regulação do Sistema Confea/Crea.

Na configuração atual, o Confea registrou em abril de 2014 mais de 1,1 milhão¹⁷ de profissionais regularmente habilitados em todo o Brasil. São Paulo, com cerca de 300 mil profissionais, e Rio de Janeiro, com uma quantidade em torno de 180 mil trabalhadores regulares, são os dois estados com maior número de inscrições registradas nos conselhos regionais. (CONFEEAc, n.d.).

¹⁶ A criação do Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU) foi feita pela Lei Federal 12.378, de 31 de dezembro de 2010.

¹⁷ A quantidade de registros profissionais válidos é atualizada diariamente. Em consulta realizada no dia 8 de abril de 2014 constavam um total de 1.127.247 “profissionais ativos” (CONFEEAc, n.d.)

A origem do Confea remonta aos anos 30 do século passado, quando já existiam entidades aglutinadoras dos profissionais de engenharia, como o Sindicato dos Engenheiros e o Clube de Engenharia, mas que não possuíam poderes legais para exercer algum controle sobre este setor. Diante de uma fase de progresso industrial e desenvolvimento da infraestrutura nacional da Era Vargas, a expansão da quantidade de obras em todo o Brasil requereu das autoridades um maior controle sobre os profissionais que as vinham executando. Com isso, em 1933, através do Decreto 23.569, foram delegados ao Confea poderes para emissão de registro aos profissionais e também de fiscalização de suas atividades. Inicialmente, a abrangência era sobre o exercício das profissões de engenheiro, arquiteto e agrimensor.

Art. 18. A fiscalização do exercício da engenharia, da arquitetura e da agrimensura será exercida pelo Conselho Federal de Engenharia e Arquitetura e pelos Conselhos Regionais a que se referem os arts. 25 a 27.

Art. 19. Terá sua sede no Distrito Federal o Conselho Federal de Engenharia e Arquitetura, ao qual ficam subordinados os Conselhos Regionais. (BRASIL, 1933)

Na década seguinte, a Lei 8.620 de 1946 deu ao Confea maior autonomia nas atividades de regulamentação e a possibilidade de estabelecer e alterar um código de ética. O documento, porém, demorou alguns anos ainda para ficar pronto. O primeiro código de ética oficial da categoria foi estabelecido em 1957¹⁸.

Após sucessivas alterações em sua estrutura, funcionamento e prerrogativas ao longo dos anos e das necessárias atualizações na legislação, atualmente o Confea encontra-se amparado pela Lei Federal 5.194, de 1966. Foi logo após a edição desta lei que, em 1971, surgiu o segundo Código de Ética destes profissionais¹⁹. A versão atual entrou em vigor em 2003²⁰. Ao longo dos últimos anos, sofreu atualizações, sendo a última delas em 2013, adaptando o conteúdo à nova realidade criada pela saída de arquitetos e urbanistas do escopo de regulação do Confea.

No que diz respeito à aplicação do Código de Ética, a competência para receber denúncias contra os profissionais regulados e julgá-las é dos Conselhos Regionais. Ao Conselho Federal cabe recurso a respeito das decisões proferidas em nível regional. As denúncias podem ser feitas por carta ou através de formulário eletrônico. Seja qual for o meio escolhido, os ritos processuais seguem regulamento próprio. A primeira versão de um código processual do Confea, criada em 1995, foi o Manual de Procedimentos para a Condução de Processos de

¹⁸ A Resolução Confea nº. 114, de 30 de dezembro de 1957, aprovou oficialmente o primeiro Código de Ética Profissional da Engenharia, da Arquitetura e da Agrimensura.

¹⁹ O 2º Código de Ética oficial do Confea foi aprovado pela Resolução Confea nº 205, de 30 de setembro de 1971.

²⁰ O Código de Ética que entrou em vigor em 2003 foi oficializado pela Resolução Confea 1.002, de 26 de novembro de 2002.

Infração ao Código de Ética.²¹ Uma segunda versão, que surgiu em 2003, foi o Regulamento para a condução do Processo Ético Disciplinar²². A última versão, de 2012, foi o Manual de Procedimentos para a Condução dos Processos de Ética Profissional.²³

Um aparato regulatório tão amplo, incluindo normas de conduta e processuais, tem o objetivo final de garantir a confiabilidade dos carros que dirigimos, das casas que habitamos, eletrodomésticos que usamos, rodovias por onde trafegamos, entre muitas outras tecnologias e estruturas das quais usufruímos e que passam, de alguma forma, pelos profissionais regulados pelo Confea. Assim, é possível entender que uma parcela considerável de nossa segurança no dia a dia está nas mãos das categorias englobadas por este Conselho.

3.2 Experiências internacionais na regulação de imprensa

A questão da responsabilidade da imprensa é tema das análises, em nível internacional, de Claude-Jean Bertrand, que foi professor da Universidade de Paris. Em um de seus livros, *O Arsenal da Democracia – Sistemas de Responsabilização da Mídia* (BERTRAND, 2002), ele relata ter “estudado os conselhos de imprensa de todo o mundo por mais de três décadas”. Entre suas inquietações centrais está o difícil equilíbrio que os veículos de imprensa precisam encontrar ao exercerem papéis aparentemente contraditórios: o serviço público relevante de informar ao mesmo tempo em que precisam sobreviver em um mercado competitivo e ser, portanto, empresas com capacidade de geração e lucros.

Para o autor, a busca da saúde financeira das empresas jornalísticas e a pressão para que sejam negócios lucrativos acabam sendo motivos de boa parte dos erros cometidos pelos jornalistas. Logicamente, seria impossível imaginar um empreendimento, jornalístico ou não, que não obtivesse lucros e capacidade de independência financeira. Para administrar esta situação, de forma a inibir erros e promover sua reparação, Bertrand trabalha com o conceito de Sistemas de Responsabilização da Mídia, que ficaram mais conhecidos pela sigla do termo em inglês: MAS (*Media Accountability Systems*).

²¹ Criado pela Resolução Confea nº 401, de 6 de outubro de 1995.

²² Documento oficializado pela Resolução Confea nº 1.004, de 27 de junho de 2003.

²³ Criado pela Decisão Normativa do Confea de nº 094, de 31 de julho de 2012.

Estes sistemas não têm forma exata, fechada, rigorosamente definida. Podem ser descritos como iniciativas que visam a acompanhar e fiscalizar a atividade da mídia. Bertrand relaciona, entre as ações possíveis, a adoção do cargo de Ombudsman, atuação de organizações não-governamentais que tenham espaços para publicação de artigos críticos sobre o noticiário e também a criação de conselhos de imprensa que possam resolver litígios relacionados à atividade jornalística. Na opinião do autor, cada país deve encontrar sua forma de regulação, que será necessariamente afinada com a cultura, valores, legislação e os demais elementos que integram o conceito de nação.

3.2.1 Inglaterra

Na Inglaterra, recentemente, em maio de 2014, o Estado passou a ter uma maior ingerência na função de apurar e punir erros cometidos no exercício da atividade jornalística. Até então, esta função estava entregue à iniciativa dos próprios jornalistas e empresas do setor, o que se mostrou pouco eficaz para a promoção do delicado convívio da liberdade de imprensa com a adequada apuração de punição dos excessos e erros cometidos na área jornalística.

Entre 1991 e maio de 2014, funcionou na Inglaterra a Comissão de Queixas sobre a Imprensa - *Press Complaints Commission* (PCC). A entidade se apresentava como “um organismo de autorregulação independente que lida com reclamações sobre o conteúdo editorial de jornais e revistas e seus sites” (PCC, n.d., n.p.). Estava estruturada na forma de um comitê de editores nacionais e regionais que produziu um Código de Boas Práticas e comprometeu-se a aplicá-lo junto à mídia impressa e sites jornalísticos.²⁴ Todos os integrantes estavam comprometidos também em garantir o financiamento da PCC. Tratava-se, essencialmente, de uma espécie de voto de confiança da sociedade britânica no acordo de cavalheiros firmado entre os jornais daquele país no sentido de cumprirem padrões de conduta, se autofiscalizarem e punirem os excessos.

²⁴ O conteúdo de rádios e televisões no Reino Unido é supervisionado pelo *Office of Communications* (Ofcom). A instituição é uma empresa pública, criada em 2003, resultante da unificação de cinco diferentes organismos que então regulavam a produção e difusão audiovisual no Reino Unido. (BUGS, 2009, p. 11). O Ofcom regula, inclusive, abusos de direitos relativos à invasão de privacidade e outras formas de desrespeito aos cidadãos. Para estas questões específicas, o Ofcom possui a *Fairness and Privacy Committee* (Comitê de Privacidade e Justiça).

A confiança depositada, porém, não foi correspondida, conforme conclusão do Inquérito Leveson, documento apresentado em 2012 pelo juiz britânico Brian Leveson e que analisou a cultura e o comportamento ético da imprensa na Inglaterra (LEVESON, 2012a). O relatório do Inquérito Leveson, com duas mil páginas, é resultado de uma investigação sobre crimes cometidos na Inglaterra por jornalistas no exercício da profissão. Começou a ser elaborado em julho de 2011 em razão de acusações contra o secular jornal *News of the World*, entre as quais estavam incluídas espionagem ilegal, escutas telefônicas clandestinas e chantagens. As vítimas eram empresários, a realeza britânica, políticos e também pessoas menos conhecidas.

Um caso em especial comoveu os britânicos. Leveson (2012a) descreve que os jornalistas do *News of the World* interceptaram mensagens de voz deixadas no celular de uma menina de 12 anos sequestrada e morta na Inglaterra: Milly Dowler. Quando seu paradeiro ainda era desconhecido, os jornalistas tiveram acesso, por meios ilegais, à caixa de mensagens do telefone celular que pertencia a ela. Como a caixa estava lotada, apagaram algumas mensagens, o que possibilitaria a entrada de novos recados e, por conseguinte, mais conteúdo para reportagens.

Um aspecto especialmente cruel desta história foi que a família de Dowler, notando as alterações na caixa de mensagens da menina, chegou a pensar que ela estivesse viva. Além de gerar falsas esperanças a familiares, o acesso indevido a caixa de mensagens do celular também atrapalhou as investigações policiais. A situação obrigou o proprietário do *News of the World*, Rudolph Murdoch, a fechar o jornal, que circulava havia 168 anos. O premier britânico, David Cameron, reagiu solicitando a abertura de um inquérito sobre as práticas da imprensa.

Os acontecimentos envolvendo a cobertura jornalística do desaparecimento de Molly Dowler foram a gota d'água de um processo de desgaste dos jornalistas britânicos junto à população, que vinha ocorrendo em razão de vários casos, muitos dos quais relatados por Leveson. As descrições evidenciaram a falta de limites éticos e legais na busca por informações que rendessem manchetes para os jornais. Esta realidade é mostrada de forma mais sintética em resumo de 46 páginas, que Leveson preparou para possibilitar um melhor entendimento de seu relatório. Sobre o sistema de autorregulação mantido através da PCC, o autor afirmou que “um grande número de reportagens, de um grande número de jornais, recebeu queixas de um grande número de pessoas, com os jornais assumindo muito pouco em termos de responsabilidade ou

pouco considerando as consequências para os indivíduos envolvidos.” (LEVESON, 2012b, p. 10, tradução do autor)²⁵

Seguindo orientação do Inquérito Leveson, o governo britânico aprovou mudanças no sistema de regulação. A PCC foi substituída em 1º de maio de 2014 pela Organização Independente de Padrões da Imprensa - *Independent Press Standards Organisation* (IPSO), cuja atuação também recai sobre jornalismo impresso e digital. Uma das diferenças importantes é que o Estado passou a exercer algum papel no sistema de regulação. Não de forma direta, analisando e punindo, mas sim criando poderes legais de fiscalização profissional e não mais resultantes de um mero pacto corporativo. Assim, a IPSO, como era a PCC, continua a ser formada por um conjunto de editores, jornalistas e alguns outros integrantes. Agora, porém, uma legislação dá poderes à IPSO para impor multas e determinar publicação de correções e direitos de resposta.

A confiança quebrada pela PCC provocou ainda uma reação mais contundente por parte do poder público inglês. Se o Estado, por acertadas razões de manutenção dos princípios democráticos, resolveu não interferir diretamente sobre a imprensa, fica evidente que optou por uma forma indireta de intervenção. Não fiscaliza a imprensa, mas fiscaliza quem a fiscaliza. Assim, surgiu a figura institucional do Conselho de Reconhecimento, cujos poderes estão estabelecidos em uma Royal Charter publicada em outubro de 2013²⁶.

A Carta Real é um decreto monárquico usado para criação de instituições. O papel definido para o Conselho de Reconhecimento é o de aprovar e supervisionar qualquer órgão de autorregulação de imprensa que venha a ser criado. Os três principais partidos políticos do Reino Unido concordaram com a necessidade de uma instituição com esta função depois que o Inquérito Leveson foi publicado.

A adesão à IPSO, por parte das empresas jornalísticas, é voluntária. Porém, a falta de adesão não livra as empresas das penalidades estabelecidas na legislação, como multas que podem chegar a 1 milhão de euros ou 1% do faturamento, publicação de direito de resposta de amplo destaque, entre outras medidas. A diferença para os não adeptos é que penas como es-

²⁵ Tradução do autor para trecho: “*Too many stories in too many newspapers were the subject of complaints from too many people, with too little in the way of titles taking responsibility, or considering the consequences for the individuals involved.*” (LEVESON, 2012b, p.10)

²⁶ A Royal Charter (Carta Real) é um decreto monárquico do Reino Unido que pode ser usado para criar instituições, como universidades públicas e outras instituições do governo, a exemplo da BBC. A Carta referente à autorregulação da imprensa e à função do Conselho de Reconhecimento foi assinada pela rainha Elizabeth II no dia 30 de outubro de 2013 e está disponível no link https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/254116/Final_Royal_Charter_25_October_2013_clean_Final_.pdf

tas poderão ser aplicadas diretamente pela Justiça britânica, sem a intermediação da IPSO, que tende a avaliar com maior propriedade as peculiaridades de cada caso.

Por outro lado, aderir à IPSO não significa penas leves ou abrandadas por um consentimento corporativo, como ocorria com a PCC. A ideia do Conselho Reconhecimento, uma espécie de “guarda que vigia os guardas”, é não permitir este desvirtuamento de ação e encontrar o equilíbrio necessário entre o exercício do papel do Estado na preservação dos direitos dos cidadãos e a necessária liberdade de imprensa, da qual um regime efetivamente democrático não pode prescindir.

Na análise de Venício Lima (2013), a intenção da IPSO é ser uma agência reguladora independente tanto da indústria de comunicação quanto do Estado. Assim, não se poderia considerar este formato uma autorregulação, pois isso a faria dependente das posições definidas pelos então autorregulados. O mais correto seria enxergar a IPSO como um organismo estatal, no qual é possível uma atividade isenta: “trata-se de uma agência pública de regulação, autônoma e independente” (LIMA, 2013).

3.2.2 Portugal

Em Portugal, a atividade jornalística é regulada por duas entidades, ambas públicas, criadas por lei e com autonomia administrativa e financeira, em formato semelhante às autarquias federais que estruturam conselhos e ordens profissionais brasileiros. A Entidade Reguladora para a Comunicação Social (ERC) dedica-se à regulação de empresas jornalísticas. Já a atuação da Comissão da Carteira Profissional de Jornalista (CCPJ) recai sobre o comportamento individual dos jornalistas.

A ERC foi criada pela Lei 53, de 2005, e iniciou suas atividades em 2006, substituindo a Alta Autoridade para a Comunicação Social. Destaca, como seu objetivo primordial, “a regulação e supervisão de todas as entidades que prossigam actividades de comunicação social em Portugal.” (ERC, n.d.). Entre a sua gama de atividades regulatórias, cabe à ERC, por exemplo, determinar que um jornal impresso ou a emissora responsável por um programa jornalístico televisivo ou radiofônico publique um direito de resposta, corrija uma informação ou retrate-se

sobre alguma divulgação realizada. O que não seria da competência da entidade é analisar a conduta e punir o jornalista responsável pela produção dos conteúdos.

Deverá reforçar-se a ideia de que a ERC tem como âmbito exclusivo de intervenção – i.e., compõem o leque dos seus regulados – as pessoas singulares ou coletivas que prossigam atividades de comunicação social (artigo 6.º dos seus Estatutos), não os jornalistas individuais. Em várias decisões, a ERC afastou liminarmente a apreciação das condutas individuais destes profissionais, justificando que o escrutínio, em sede disciplinar, da violação dos deveres dos jornalistas constitui atribuição da Comissão da Carteira Profissional de Jornalista, à qual reencaminha, episodicamente, participações. A esta delimitação subjaz o entendimento de que o poder editorial constitui um exercício coletivo e implica uma cadeia hierarquizada de decisões, não surgindo desligado do enquadramento da redação numa estrutura proprietária que, a montante, define posicionamentos e objetivos não indiferentes ao trabalho dos jornalistas individuais. (MARTINS e BASTOS, 2013, p.333)

Para a função de fiscalização da conduta profissional existe em Portugal a CCPJ. A Comissão entrou em funcionamento no dia 1º de julho de 1996, sendo a atual responsável pela emissão do registro profissional dos jornalistas portugueses e também pela aplicação de sanções previstas no Código Deontológico dos Jornalistas, atribuições amparadas pela Lei nº 1, de 13 de janeiro de 1999²⁷, que aprovou o Estatuto do Jornalista (PORTUGAL, 1999). O inciso 1 do artigo 18 desta legislação define as competências da CCPJ.

1- A Comissão da Carteira Profissional de Jornalista é um organismo independente de direito público, ao qual incumbe assegurar o funcionamento do sistema de acreditação profissional dos profissionais de informação da comunicação social, bem como o cumprimento dos deveres fundamentais que sobre eles impendem nos termos da presente lei. (PORTUGAL, 1999)

Até 1993, os sindicatos dos jornalistas eram os responsáveis por receber denúncias de abusos no exercício da liberdade de imprensa, emitir registros profissionais da categoria e fiscalizar a ética nas atividades jornalísticas, o que foi declarado inconstitucional pelo Acórdão 445/93 do Tribunal Constitucional de Portugal. Assim, no ano seguinte, o Decreto-Lei 291/94 determinou a criação da CCPJ para absorver estas funções, que até então eram desenvolvidas com uma inexpressiva participação do Estado. Porém, durante dois anos, Portugal conviveu com um vácuo jurídico no que diz respeito à competência para exercício das atribuições retiradas dos sindicatos. O funcionamento da Comissão iniciou apenas em 1996. (CCPJ, n.d.)

Conforme previsão da Lei 1/99, na formação atual a CCPJ é composta por nove membros, escolhidos por votação ou indicação. Oito deles precisam ser jornalistas com no mínimo 10 anos de exercício da profissão. Destes, quatro são indicados pelas empresas, através da Confederação Portuguesa dos Meios de Comunicação Social (CPMCS). Outros quatro são escolhidos por voto da categoria, em eleição organizada pela CCPJ. O nono membro, que preside a

²⁷ A lei de criação da CCPJ foi atualizada em 2007 pela Lei nº 64.

Comissão, é um jurista com reconhecido conhecimento na área de comunicação social, escolhido pelos outros oito membros. (PORTUGAL, 1999).

3.2.3 Itália

A Itália possui a *Ordine dei Giornalisti*, criada pela Lei 69, de 1963. A entidade possui funções de registro e fiscalização profissional e está consolidada como uma instituição de direito público. Seu formato serviu de inspiração, no Brasil, para o Projeto de Lei do Conselho Federal de Jornalismo, que a Federação Nacional dos Jornalistas ajudou a elaborar e defendeu, em 2004, quando houve grande polêmica nacional com a possibilidade de criação de um conselho para regular a atividade jornalística em território brasileiro. (FENAJ, 2006)

A *Ordine dei Giornalisti* controla o acesso ao exercício da atividade jornalística através da emissão de registro profissional, para o qual é necessário o cumprimento de uma série de requisitos. Contribuições anuais são impostas aos jornalistas registrados para manutenção da validade de suas inscrições.

No aspecto disciplinar, a Ordem aplica um Código de Ética, que serve de referência para sanções que incluem advertência, censura, suspensão e cancelamento dos registros. Todos estes limites e possibilidades da Ordem dos Jornalistas da Itália estão previstos em lei, o que dá poderes efetivos para que a instituição possa exercer suas funções. (*ORDINE DEI GIORNALISTI*, n.d.). A atuação dessa entidade ocorre através de conselhos regionais, com alinhamento de ação determinado por um Conselho Nacional, como ocorre nos conselhos e ordens brasileiros. Este Conselho Nacional serve também como instância recursal para as decisões tomadas nos conselhos regionais.

Outra semelhança com o perfil de entidades existentes no Brasil é que a *Ordine dei Giornalisti* difere de estruturas como sindicatos e associações profissionais, voltadas à luta pelos interesses das categorias representadas. O foco da *Ordine*, segundo definição que a própria instituição faz de seu “Poder de Vigilância”, está no interesse público que pode ser relacionado ao exercício da atividade jornalística. Assim, para o bem de toda a sociedade e proteção de seus cidadãos, há de se zelar por um comportamento ético e responsável no jornalismo.

Cada conselho atua para proteção do título de jornalista, em qualquer esfera, inclusive judicial, e realiza atividades relacionadas com a repressão do exercício não autorizado da profissão. Essa atuação está diretamente relacionada com a natureza do órgão de representação da Ordem, por sua vez, responsável pela proteção de todos os interesses públicos, objetivamente relacionados à categoria profissional. Ao que o poder de proteção, "a validade externa", se relaciona com a esfera de atribuições diretamente ligadas à natureza da Ordem (que é o de assegurar o cumprimento das regras de ética profissional); Isto está relacionado com a natureza peculiar do poder de tutela, de "validade interna", aplicado sobre os membros da Ordem.

Portanto, cada Conselho "supervisiona a conduta e o decoro dos membros", e pode tomar medidas disciplinares contra os que forem considerados culpados de fatos incorretos, que firam o decoro ou a dignidade da profissão ou fatos que atinjam a reputação e dignidade da Ordem. (ORDINE DEI GIORNALISTI, n.d. tradução do autor)²⁸

A *Ordine dei Giornalisti* foi criada por lei e trata-se de uma pessoa jurídica de direito público (ITÁLIA, 1963). São condições também presentes nas autarquias brasileiras com fins de regulação profissional, como a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), Conselho Federal de Medicina (CFM), entre outras.

3.2.4 Estados Unidos

Os Estados Unidos regulamentaram apenas as transmissões eletrônicas, o que ocorreu principalmente pela necessidade técnica de organizar a ocupação do espectro eletromagnético no mercado das emissoras de rádio e televisão, alicerçado sobre o uso das radiofrequências. Em tempos mais recentes, também as tecnologias de transmissão usadas pelas redes de TV a cabo e provedores de internet, telefonia móvel, entre outras, passaram a ser licenciadas e controladas pelo governo através da *Federal Communications Commission* (FCC, n.d.). As atividades do órgão, no entanto, não recaem sobre o conteúdo jornalístico que é veiculado através de qualquer uma destas plataformas tecnológicas.

²⁸ Tradução do autor para o trecho: "Ogni Consiglio vigila per la tutela del titolo di giornalista, in qualunque sede, anche giudiziaria, e svolge ogni attività diretta alla repressione dell'esercizio abusivo della professione. Tale attribuzione, si ricollega direttamente alla natura di organismo rappresentativo dell'Ordine, a sua volta preposto alla tutela di tutti gli interessi pubblici, oggettivamente immanenti, della categoria professionale. Al detto potere di tutela "a valenza esterna" si accompagna quella sfera di attribuzioni direttamente connesse alla peculiare natura dell'Ordine (che è quella di garantire l'osservanza delle norme di etica professionale); questa natura si ricollega al peculiare potere di tutela a "valenza interna", nella sua applicazione di solo appartenenti all'Ordine.

Pertanto, ogni Consiglio "vigila sulla condotta e sul decoro degli iscritti" e può adottare provvedimenti disciplinari nei confronti di coloro che si rendano colpevoli di fatti non conformi al decoro o alla dignità professionale, o di fatti che compromettano la propria reputazione e la dignità dell'Ordine."

O país optou por não criar legislação ou instituição específica que permita alguma forma de regulação da imprensa, pois isto é interpretado como uma afronta à Primeira Emenda da Constituição norte-americana, que proíbe o congresso daquele país de criar lei que “limite a liberdade de imprensa” (UNITED STATES, n.d.). Assim, TVs e rádios sofrem alguma regulamentação apenas por imperiosa necessidade técnica e precisam atuar segundo normas previamente estabelecidas. No entanto, não são alvo de atividade regulatória quanto aos conteúdos jornalísticos veiculados. Nos jornais impressos, a liberdade de agir é ainda mais marcada, inexistindo qualquer forma de regulamentação ou regulação.

Apesar de não existirem leis ou organismos específicos que regulem a atividade jornalística, isso não significa que a liberdade de imprensa seja vista de forma absoluta entre os norte-americanos. A Suprema Corte dos Estados Unidos impõe limitações à divulgação de informações que possam afetar a segurança ou a ordem pública.

Dos Estados Unidos nos veio a lenda de que não pode haver qualquer limitação ao poder de informar. A partir de vedação constitucional a qualquer tipo de censura – supostamente contida na primeira emenda do Bill of Rights (nome coletivo das dez primeiras emendas à Constituição americana), a saber: "Congress shall make no law ... abridging the freedom of speech, or the press ...". Mas, mesmo ali, a Suprema Corte estabelece limites à livre expressão, desde 1919 – com a doutrina do clear and present danger, sagrada no caso Schenck x United States; confirmada em 1924, com a doutrina do gravity on evil – que reconheceu não ser absoluta essa liberdade, comportando seu exercício limites em função da ordem pública ameaçada. (CAVALCANTI FILHO, 2005)

As limitações de informação impostas pela Suprema Corte referem-se a temas de um amplo interesse coletivo e de grande impacto na segurança e bem-estar da nação. Não recaem sobre os interesses individuais do cidadão comum.

Adepto do sistema jurídico *Common Law*, o Poder Judiciário norte-americano, amparado na jurisprudência acumulada nos tribunais, decide sobre denúncias a respeito dos abusos no exercício da liberdade de imprensa. Assim, recorrer a uma ação judicial é a opção para quem se sentir de alguma forma agredido ou prejudicado por um erro cometido no exercício de atividade jornalística. O que ocorre é que os Estados Unidos não possuem mecanismos especificamente criados para a vigilância da imprensa. Cabe ao Judiciário, como em qualquer outro tipo de crime, analisar os casos e queixas apresentados.

Algumas medidas, porém, apesar de terem tido pouca abrangência e respaldo, já foram adotadas buscando diminuir a ocorrência de erros na imprensa estadunidense e também evitar que medidas de correção de informações ou reparação por danos causados necessitem de interferência do Poder Judiciário.

Entre as medidas que buscaram diminuir erros e crimes de imprensa está a discussão e disseminação de conceitos éticos realizadas por grupos de profissionais da imprensa naquele país. Entre as organizações que Ismach (apud BERTRAND, 2002) relaciona como promotoras deste tipo de ação estão entidades formadas por livre associação, tais como a Sociedade dos Jornalistas Profissionais (SPD-SDX), a Associação Nacional dos Radiodifusores (NAB) e a Sociedade Americana de Redatores-Chefes de Jornais (ASNE). Também realizam ações semelhantes grupos profissionais mais segmentados, como a Associação dos Repórteres e Redatores Especializados no Jornalismo de Investigação (IRE) e a Associação dos Jornalistas Negros. Os integrantes destas organizações discutem ética em seus encontros oficiais e abordam o tema em suas publicações institucionais. Segundo o autor, são entidades que possuem “todo um leque de meios que influenciam a mídia de informação no sentido de uma conduta moral e de desempenhos responsáveis” (ISMACH, in BERTRAND, 2002, p. 317).

Também visando à conscientização, através da análise de conteúdos, estão as revistas críticas - *journalism reviews* (JR), muitas vezes ligadas a entidades como as mencionadas no parágrafo anterior. Nos Estados Unidos, este tipo de publicação surgiu por volta dos anos 1970, apontando erros, falhas éticas e sustentando um padrão de moralidade nas atividades jornalísticas. “Pode-se definir uma JR como um periódico (ou mais raramente um programa de rádio ou televisão) consagrado à mídia e antes de tudo à crítica desta. Propriamente falando, o movimento norte-americano nasceu em outubro de 1968 (...)” (BERTRAND, 2002, p. 242).

Tanto o trabalho de disseminação de códigos éticos das associações quanto a atividade das JRs representam forças externas que buscam influenciar os veículos de imprensa. Neste ponto diferem da figura do ombudsman. Trata-se de profissional contratado pelo veículo de imprensa, mas com função de realizar uma autocrítica rotineira e representar os interesses dos leitores. De acordo com Glasser (apud BERTRAND, p. 214), nos Estados Unidos o movimento defendendo a atuação dos ombudsmen foi lançado em 1967. Mesmo havendo atualmente jornais de peso nos Estados Unidos que mantenham a figura do ombudsman, a ideia parece ter tido adeptos pontuais, mas não ter se disseminado com amplitude pela imprensa norte-americana. “Nos Estados Unidos, são poucos os meios de comunicação com ombudsman. No entanto, alguns dos principais jornais do país adotaram a função, como *The Washington Post* (o primeiro em circulação), *The Boston Globe*, *Chicago Tribune* e o *Philadelphia Inquirer*” (MENDES, 2014)

Em geral, parece haver resistência à figura de um crítico que acompanha o trabalho jornalístico por dentro das redações, que ouve leitores descontentes, recebe queixas e denúncias de

pessoas afetadas pelas informações divulgadas. “A noção de ombudsman de imprensa não inspira um grande apreço e não recebeu bênção de organizações midiáticas, de sindicatos ou de outras associações de jornalistas.” (GLASSER apud BERTRAND, 2002, p. 213).

Ações como as descritas acima, de revistas críticas, ombudsmen, das associações de profissionais, sempre foram praticadas de forma modesta, com pouca representatividade nos Estados Unidos. Os organismos que as promovem não estão ligados a estruturas públicas ou possuem algum tipo de poder delegado do Estado que lhes dê suporte. Respeita quem quer, o quanto achar adequado. São organismos que possuem um poder de aconselhamento, orientação, motivação. Algumas vezes, como no caso dos ombudsmen, um pacto com os leitores (de um lado) e os responsáveis pelos veículos de imprensa (de outro) busca impor as necessárias correções e retratações. A fragilidade destes meios de acompanhamento e crítica acabou tornando-os pouco eficazes no combate a abusos cometidos no exercício da liberdade de imprensa nos Estados Unidos.

Entre esta coleção de forças que influenciam o comportamento da imprensa, nenhuma é um sistema, no sentido científico da palavra, capaz de gerar resultados perceptíveis e previsíveis. Mas cada uma dessas forças desempenha, a seu modo, um papel na conformação das realizações da imprensa, por um efeito cumulativo. Algumas de suas influências são relativamente limitadas. Os ombudsmen, os conselhos de imprensa, as revistas de imprensa, sempre foram pouco numerosos. (ISMACH, apud BERTRAND, 2002, p. 320)

Em todos os casos apresentados não é possível impor algum tipo de medida reparadora de erros ou crimes ou punir quem vá de encontro a orientações éticas. Desta forma, não se pode falar nem mesmo em autorregulamentação, uma vez que a proposta das organizações que atuam junto a profissionais e veículos de jornalismo não é a criação de um pacto de vigilância mútua dos comportamentos com vistas a apurar e corrigir deslizes. Assim, a ação parece bastante afinada com a interpretação da Primeira Emenda da Constituição do país, no sentido de não criar embaraços à atividade de imprensa.

4 - O CONSELHO FEDERAL DE JORNALISMO NO BRASIL

Este último capítulo analisa os limites e possibilidades da regulação da imprensa, com foco na realidade brasileira. Inicialmente, aborda as especificidades da regulação da atividade jornalística: as possíveis relações com alguma forma de censura ou a existência de um efeito inibidor de uma livre prática jornalística. Em seguida, são apresentadas as possibilidades de conflito envolvendo direitos fundamentais que podem ocorrer em ações que pretendam regular a atividade de imprensa.

Sobre o Conselho Federal de Jornalismo, é feito um histórico dos esforços para sua implantação no Brasil, desde o primeiro projeto de lei apresentado com este fim, ainda nos anos 1950, até as mais recentes propostas. Em especial, são abordadas as tentativas de criação desta entidade efetuadas nos anos 2004 e 2008.

Sobre o Projeto de Lei 3985, proposto e arquivado em 2004 no Congresso Nacional, foi possível apurar seus maiores apoiadores e opositores e suas argumentações. Buscou-se também identificar que instituições e segmentos sociais se posicionam de forma mais evidente contra ou a favor a esta regulação.

Sobre o Projeto de Lei 3981/2008²⁹, atualmente em trâmite na Câmara dos Deputados, novamente com a finalidade de criar o Conselho Federal de Jornalismo, foi feita uma exposição mais detalhada de seu conteúdo. Em especial, foram analisadas as funções que poderia ter a entidade proposta, os mecanismos regulatórios pretendidos, as garantias de independência regulatória e de autossuficiência financeira e a situação atual do projeto dentro da Câmara dos Deputados.

4.1 - Especificidades da regulação do jornalismo

Conforme visto no terceiro capítulo, áreas profissionais tradicionais são reguladas no Brasil, como Medicina, Engenharia e Advocacia. No jornalismo, por outro lado, não existem

²⁹ Disponível em <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=408617> . Acesso em 15mai2013.

estruturas regulatórias. Em alguns dos países analisados, como Inglaterra, Itália e Portugal, a situação é diferente e a regulação profissional recai também sobre jornalistas, sem que se tenha registro de casos de censura ou outra forma de inibição da liberdade de imprensa.

No Brasil, o universo dos advogados pode servir como referência na análise da possibilidade de regular a atividade jornalística e entender como isso poderia ocorrer. A atuação da OAB é pautada em um rígido código ético e com uma estrutura complexa montada para aplicá-lo. Isso não impede que ocorra um desenvolvimento consistente da advocacia no Brasil. O número de advogados cresce a cada ano no país.

Um levantamento da Fundação Getúlio Vargas (FGV), atual responsável por organizar o Exame da Ordem, cuja aprovação é necessária para emissão do registro dos advogados brasileiros, revela que entre a 2ª e a 10ª edições da prova, entre agosto de 2010 e julho de 2013, cerca de 397 mil candidatos inscreveram-se. Destes, 182.515 foram aprovados. (FGV, 2013, p. 43). Isso representa algo em torno de cinco mil novos advogados aptos a exercerem a profissão todos os meses³⁰.

Além de possuírem um número significativamente crescente, os advogados não se mostram inibidos de propor ações e defender causas, teses jurídicas e pontos de vista que consideram corretos, mesmo diante da fiscalização realizada por seus pares, através da atuação da OAB. Estes profissionais não parecem nada intimidados, como pode ser deduzido da notória e elevada quantidade de ações que tramitam no Judiciário brasileiro e que acabaram gerando as pilhas de processos que historicamente se acumulam nos tribunais nacionais. Não há sinais de que uma regulação nos moldes da OAB tenha deixado a categoria temerosa de agir. Transpondo esta situação para o universo dos jornalistas, a ideia de um órgão regulador não deveria causar tanto temor quanto a algum tipo de efeito inibidor ou limitador da liberdade de imprensa.

Quanto aos médicos, são profissionais que lidam, essencialmente, com o direito à vida, que está entre os bens jurídicos mais intensamente tutelados e de inquestionável relevância. Sem este, outros direitos deixam de fazer sentido. Responsáveis por ações que implicam na saúde e até mesmo em riscos de morte das pessoas, os médicos também estão sujeitos a um aparato regulatório. A existência da regulação realizada pelo CFM e os CRMs não faz médicos menos atuantes ou inibe a adoção de medidas que achem adequadas a seus pacientes. A regulação age no sentido de tornar os médicos mais responsáveis, atuando com foco nos procedimentos técnicos e padrões éticos que o grupo profissional achou adequado adotar.

³⁰ A conta exata, dividindo-se as 182.515 aprovações pelos 37 meses que transcorreram entre o início do 2º Exame da Ordem e o final do 10º Exame, apresenta exatos 4.932 novos advogados aptos a trabalhar no Brasil todos os meses.

A atuação de engenheiros e de profissionais não dá sinais de estar inibida pelo um aparato regulatório amplo e complexo do Confea. A existência de um órgão regulador não parece fazê-los temerosos de construir pontes e estradas, erguer prédios, montar e consertar máquinas, apenas para citar algumas das mais frequentes atividades, entre a grande variedade executada pelos profissionais do Confea.

Por qual motivo imaginar, então, que regular a atividade jornalística fará com que menos reportagens sejam elaboradas, menos denúncias apresentadas? Estamos diante de um instrumento de censura ou quem sabe não seria este, justamente, o caminho para a concretização de matérias jornalísticas mais consistentes? Mesmo com as muitas diferenças na natureza das atividades de advogados, médicos, engenheiros e jornalistas, algumas semelhanças existem. Em seus diferentes campos, lidam com questões sensíveis, que muitas vezes podem trazer grandes impactos na vida das pessoas.

4.1.1 - A informação como matéria-prima e o fantasma da censura

Em comparação a outras profissões, uma das maiores especificidades da atividade jornalística está justamente em sua matéria-prima: a informação. Informação bem apurada e divulgada forma opiniões. Informação tratada com desleixo pode deformar a cidadania. Informação que vem à tona pode servir como denúncia. Informação abafada, seja pelo interesse das empresas jornalísticas, de políticos, imposições militares ou religiosas, entre outras, pode ser a marca de um ambiente de censura e mascarar realidades que mereceriam ser denunciadas.

A informação em seus diferentes contextos e referenciais é fundamental para analisar atividade jornalística, incluindo também a possibilidade de regulação. Um dos temores mais frequentes sobre os efeitos de uma estrutura oficial de regulação jornalística sobre um ambiente democrático é a criação de um instrumento de censura. Tomando o referencial temporal para análise da informação, uma das primeiras relações possíveis entre censura e regulação é justamente o momento da regulação. A existência de um sistema de regulação de conteúdos ainda não publicados é claramente uma forma de censura.

Essa linha de pensamento jurídico, na qual qualquer tipo de controle anterior a uma publicação ou outra forma de expressão é visto como um ataque à democracia, surgiu no século XVIII na Inglaterra sob o nome de *prior restraint doctrine* – doutrina das restrições prévias. A teoria engloba reflexões sobre medidas impostas às diversas formas de expressão e difusão de ideias e informações, fazendo diferenciação entre medidas anteriores e posteriores ao momento da expressão, seja pela via impressa, oral ou qualquer outra. A síntese desta diferenciação, com uma profunda condenação de todo e qualquer controle prévio da expressão, foi feita por Willian Blackstone no livro *Commentaries on the Laws England*.

Esses comentários, publicados entre 1765 e 1769 como condensação de suas aulas em Oxford, foram a primeira exposição clara e orgânica de todo o Direito inglês, razão pela qual gozaram de grande prestígio na Inglaterra e nos Estados Unidos, e hoje em dia são um clássico do Direito em ambos os países. Como disse Lord Denning, ali está contido um parágrafo de mais ou menos uma página que fundou a liberdade de imprensa e deu origem ao que durante quase duzentos anos tem sido majoritariamente considerado seu núcleo, entendendo-se também à liberdade de expressão: a proibição de censura prévia, ou, mais geral, de “restrições prévias”, proibição que é conhecida no mundo anglo-saxão como *prior restraint doctrine*. (TOLLER, 2010, p. 24)

O pensamento teve grande aceitação nos Estados Unidos e na Inglaterra, países onde atualmente a liberdade de imprensa é altamente valorizada. As ideias de Blackstone foram ainda mais longe e alcançaram boa parte do mundo ocidental e demais ambientes democráticos, pois foram difundidas em textos de ampla divulgação e relevância, relativos aos direitos do homem. “Assim, de filiação blackstoniana são, por exemplo, o art. 11 da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789³¹, e, em nosso âmbito, o art. 13, inc. 2 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos³²” (TOLLER, 2010, p. 25).

A posição de firme condenação às restrições prévias, criada no direito inglês e difundida pelos escritos de Blackstone, possui atualmente dois alicerces principais. Um deles, a teoria do mercado de ideias, destacada por John Stuart Mill no século XIX, no livro *On Liberty* (1859), defende que tudo deve ser publicado ao menos uma vez, pois esta liberdade é

³¹ Artigo 11 da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (1789): “A livre comunicação das ideias e das opiniões é um dos mais preciosos direitos do homem. Todo cidadão pode, portanto, falar, escrever, imprimir livremente, respondendo, todavia, pelos abusos desta liberdade nos termos previstos na lei.”

³² Convenção Americana sobre Direitos Humanos: “Artigo 13 - Liberdade de pensamento e de expressão

1. Toda pessoa tem o direito à liberdade de pensamento e de expressão. Esse direito inclui a liberdade de procurar, receber e difundir informações e ideias de qualquer natureza, sem considerações de fronteiras, verbalmente ou por escrito, ou em forma impressa ou artística, ou por qualquer meio de sua escolha.
2. O exercício do direito previsto no inciso precedente não pode estar sujeito à censura prévia, mas a responsabilidades ulteriores, que devem ser expressamente previstas em lei e que se façam necessárias para assegurar:
 - a) o respeito dos direitos e da reputação das demais pessoas;
 - b) a proteção da segurança nacional, da ordem pública, ou da saúde ou da moral públicas.

essencial para os processos que visam descobrir uma verdade mediante a confrontação de versões.

A liberdade de imprensa, segundo o liberalismo de Mill, encontra sua justificativa na medida mesma em que permita a circulação da diversidade e da pluralidade de ideias existentes na sociedade – vale dizer, garanta a universalidade da liberdade de expressão individual ou do direito à comunicação -, condição *sine qua non* para o aparecimento da verdade, embora nada garanta que ela venha prevalecer. (LIMA, 2010, p. 51)

O outro alicerce seria a opção por um mal menor. Isso significa que é preferível conviver com os prejuízos causados pelos abusos no direito de expressar-se e punir os responsáveis do que colher as consequências de um sistema de censura, onde quem tem o poder de censurar pode escolher, por suas conveniências e interesses, o que deve ou não ser conhecido e divulgado. “(...) numa escolha política do perigo menor, pensou-se que com a censura prévia se ocasionariam mais inconvenientes do que os que podem provir da livre circulação de ideias.” (TOLLER, 2010, p. 28)

Por conta da evolução histórica de reflexões como estas, a censura à imprensa e outras formas de expressão firmou-se na atualidade como algo inadmissível nas democracias ocidentais. O mesmo ocorre no Brasil, onde apenas em algumas questões extremamente pontuais alguma forma de censura é praticada sem grandes contestações. Isso ocorre em casos de segredo de justiça, determinado a processos judiciais envolvendo intimidades familiares, informações militares que impliquem em questões de segurança nacional, investigações policiais, crimes envolvendo menores de idade, entre outros temas similares. No geral, são assuntos que envolvem questões relativas à intimidade pessoal desprovida de relevância pública, proteção a crianças e adolescentes infratores ou vítimas de abusos e também situações que interfiram, de alguma forma, na segurança dos cidadãos.

(...) é evidente que tanto a liberdade de informação, como a de expressão, e bem assim a liberdade de imprensa, não são direitos absolutos, encontrando limites na própria Constituição. É possível lembrar dos próprios direitos da personalidade já referidos, como a honra, a intimidade, a vida privada e a imagem (arts. 5º, X e 220, § 1º), a segurança da sociedade e do Estado (art. 5º, XIII), a proteção da infância e da adolescência (art. 21, XVI62); no caso específico de rádio, televisão e outros meios eletrônicos de comunicação social, o art. 221 traz uma lista de princípios que devem orientar sua programação. (BARROSO, 2004, p.22)

4.1.1.1 – A censura indireta do efeito inibidor

Se algum tipo de restrição pontual, como as destacadas logo a cima, pode ser admitido, o mesmo não se pode dizer de um sistema visando regular o fluxo de informações antes de torná-las públicas. Este, sim, é claramente uma forma de censura. Por outro lado, dar total liberdade às publicações e apurar erros, excessos ou maus procedimentos apenas depois de divulgadas as informações, torna difícil uma associação com censura, ao menos em seu formato tradicional de análise prévia e seleção de conteúdos.

Como a regulação pretendida por um conselho profissional de jornalistas ocorre sobre o material já publicado, resta analisar os riscos de uma censura velada e mais sutil, uma censura indireta, por ser inibidora e intimidadora, devido ao excesso e facilidade de punição. Assim, não teríamos um sistema de análise prévia de conteúdos, mas um outro sistema, voltado à apuração e punição de procedimentos.

Uma censura não precisa ser formalmente estabelecida para surtir efeito. Há elementos que, mesmo não sendo claramente proibitivos, são inibidores do exercício de liberdades. Punições excessivas e demasiado rigorosas podem causar tantos receios e medos que inibam uma livre prática da atividade jornalística. Essa lógica, por exemplo, está marcadamente presente nos códigos penais, nos quais as sanções aos comportamentos tipificados como crime cumprem duas funções principais: punir e inibir. “O fim da pena, pois, é apenas o de impedir que o réu cause novos danos aos seus concidadãos e demover os outros de agir deste modo.” (BECCARIA, 1999, p. 52).

Beccaria foi um jurista e filósofo italiano do século XVIII. Em que pese a evolução do pensamento e das teorias jurídicas criminais e punitivas, é certo que a existência de sanções, ainda mais quando fortalecidas por um sistema que as aplique, tem forte poder de inibição dos comportamentos sobre os quais recai. A ideia de um conselho ou ordem de jornalistas, enquanto sistema destinado a avaliar condutas e aplicar sanções a desvios éticos, traz consigo também o risco da inibição demasiada. Isso configuraria, portanto, por uma via indireta, uma forma velada de censura.

Toller sugere esta possibilidade no livro *O Formalismo na Liberdade de Expressão*, no qual uma das hipóteses abordadas, especificamente sobre as atividades de imprensa, é a de que restrições prévias e punições posteriores podem acabar tendo efeitos muito similares enquanto elementos de censura. Na concepção do autor, um processo penoso e uma pena severa aplicados posteriormente a uma publicação podem ser bem mais inibidores que normas de restrição a determinadas expressões.

Como consequência, pode ocorrer que o temor a uma condenação civil ou penal ulterior gere que o Direito, mesmo limitando-se a operar de modo subsequente, consti-

tua indiretamente uma censura geral à imprensa e possa, de algum modo, ser considerado como uma efetiva restrição prévia, ainda que formalmente isso não responda ao princípio de Balckstone. (TOLLER, 2010 p. 58)

Assim, um conselho para regular as atividades jornalísticas carrega consigo uma gama de possibilidades e riscos. É possível que sirva para uma avaliação eficaz e justa de condutas e para a determinação de sanções corretas e equilibradas, de forma a inibir desvios éticos e promover práticas profissionais adequadas. Por outro lado, há o risco de ter um efeito intimidador do exercício da liberdade de imprensa, tanto por um uso desproporcional e insensato de suas potencialidades legais como pela má intenção e desvios éticos dos ocupantes de seus cargos de deliberação e comando.

4.1.2 - Conflito de direitos fundamentais

Uma análise mais aprofundada da especificidade do conflito de direitos fundamentais que envolvem a regulação da imprensa pode ser útil na avaliação da necessidade e eficácia de um conselho ou ordem para o jornalismo. Uma adequada interpretação das previsões constitucionais brasileiras de direitos fundamentais relacionados ao tema pode limitar a atuação deste tipo de organismo a um mínimo necessário para que recaia especificamente sobre os casos de má-fé e negligência no uso da liberdade de imprensa. Com isso, é possível diminuir as possibilidades de que tal sistema de julgamento e punições tenha um efeito inibidor comparável ao de uma forma de censura.

No dia a dia dos tribunais, a maioria de nossa legislação é aplicada através do método subsuntivo de interpretação das normas, dentro da tradição jurídica romano-germânica, típica do Brasil. Neste caso, a norma é a premissa maior, os fatos são a premissa menor e a conclusão é consequência do enquadramento dos fatos à norma. Neste sistema, o juiz analisa a realidade que lhe é dada a conhecer, identifica a norma que lhe cabe e, por fim, verifica se o fato enquadra-se na norma, fazendo subsunção do fato à norma. “A subsunção é o fenômeno de um fato configurar rigorosamente a previsão hipotética da lei. Diz-se que um fato se subsume à hipótese legal quando corresponde completa e rigorosamente à descrição que dele faz a lei” (ATALIBA, 2002, p.63). Trata-se de um raciocínio baseado na verificação do cumprimento de uma norma jurídica do tipo regra, que vem a ser justamente uma orientação de comporta-

mento a ser observada por todos. “A interpretação jurídica tradicional, portanto, tem como principal instrumento de trabalho a figura normativa da regra.” (BARROSO, 2004, p. 02).

A lógica da subsunção, no entanto, não é adequada para análise de princípios e normas constitucionais, tais como os direitos fundamentais, entre os quais está a liberdade de imprensa. Na atualidade, estes conteúdos constitucionais, apesar de representarem cláusulas abertas ou conceitos indeterminados, adquiriram eficácia jurídica e aplicabilidade direta e imediata, tal qual as normas jurídicas que mais diretamente recaem sobre os cidadãos. Porém, ao serem aplicadas, estas normas constitucionais não se prestam à simples verificação do enquadramento de uma realidade específica, não são como fôrmas nas quais se identifica o que cabe ou não acomodar.

A grande virada na interpretação constitucional se deu a partir da difusão de uma constatação que, além de singela, sequer era original: não é verdadeira a crença de que as normas jurídicas em geral – e as constitucionais em particular – tragam sempre em si um sentido único, objetivo, válido sobre todas as situações sobre as quais incidem. (BARROSO, 2004, p. 03)

Portanto, no caso destes conteúdos constitucionais, a regra não vem pronta para aplicação, bastando verificar seu enquadramento. O julgador acaba desempenhando papel fundamental na aplicabilidade destes preceitos. Como os direitos fundamentais encontram-se em um mesmo patamar de valoração, há uma delicada análise a ser feita quando entram em colisão. São direitos com o mesmo status jurídico e que compartilham a condição de cláusulas pétreas na Constituição brasileira.

Entre estas possibilidades, está o choque da liberdade de imprensa com outros direitos fundamentais, em especial os abrigados no artigo 5º da Constituição, como o direito de resposta (inciso V) e a inviolabilidade da intimidade, vida privada, honra e imagem (inciso X), que são direitos da personalidade relacionados à integridade moral e que se encontram claramente abrangidos pelo princípio da dignidade da pessoa humana.

O que pesa mais? É preciso, neste caso, ponderar. A técnica de interpretação jurídica a ser aplicada é a da ponderação, que não segue regras fixas. É feita uma análise específica para cada caso, identificando o quanto estão envolvidos os princípios e demais comandos fundamentais, de forma a promover a preservação dos mesmos ou predominância de uns sobre os outros, quando necessário à situação em questão. Diferenciando princípios das regras mais específicas presentes na legislação brasileira, Barroso (2004) salienta esta amplitude de abrangência que pode existir em alguns comandos constitucionais.

Princípios, por sua vez, expressam valores a serem preservados ou fins públicos a serem realizados. Designam, portanto, “estados ideais”, sem especificar a conduta a ser seguida. A atividade do intérprete aqui será mais complexa, pois a ela caberá definir a ação a tomar. E mais: em uma ordem democrática, princípios frequentemente

entram em uma tensão dialética, apontando direções diversas. Por essa razão, sua aplicação deverá se dar mediante ponderação: o intérprete irá aferir o peso de cada um, à vista das circunstâncias, fazendo concessões recíprocas. (BARROSO, 2004, p. 04)

Apesar de toda a ênfase dada ao equilíbrio de forças existentes entre os direitos fundamentais, há uma forte argumentação jurídica que privilegia alguma supremacia da liberdade de expressão e imprensa sobre os demais direitos deste patamar. Um primeiro aspecto que vale ressaltar é que, de forma expressa ou tácita, a liberdade de imprensa encontra amparo nos incisos IV, IX e XIV do artigo 5º da Constituição e também no artigo 220, no qual o tema é objeto do caput e também dos parágrafos 1º e 2º.

Porém, não é apenas por ter sua previsão espraiada por diferentes pontos da Constituição que a liberdade de imprensa adquire seu peso diferenciado. Se, em confronto com esta liberdade, houver nítida prevalência de outro direito fundamental, certamente isso será respeitado. Havendo, porém, um caso concreto onde ambos os direitos encontrem-se igualmente implicados, há de se dar prioridade à liberdade de imprensa.

A razão para isso, segundo o moderno raciocínio constitucionalista, é que a liberdade de imprensa ocupa uma posição preferencial. Entende-se que a livre comunicação de informações, ideias e pensamentos em uma sociedade não é apenas um direito a mais. Trata-se de fator que implica a possibilidade e qualidade do exercício dos demais direitos fundamentais.

Na verdade, tanto em sua manifestação individual, como especialmente na coletiva, entende-se que as liberdades de informação e de expressão servem de fundamento para o exercício de outras liberdades, o que justifica uma posição de preferência – *preferred position* – em relação aos direitos fundamentais individualmente considerados. (BARROSO, 2004, p. 20)

A Constituição brasileira não apenas protege a prática de um jornalismo livre, mas antecipe a qualquer possibilidade de ímpetus censórios ao proibir legislações que inibam a imprensa. Não se trata, portanto, apenas de proibir a prática expressa da censura, mas também de vetar possíveis embaraços. É claro, neste sentido, o conteúdo do § 1º do artigo 220:

§ 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. (BRASIL, 1988, n.p.)

O parágrafo 1º do artigo 220 possui ressalvas estipuladas por incisos do artigo 5º da Constituição. Entre o conteúdo previsto nestes incisos está a vedação ao anonimato na manifestação de pensamento (IV), a garantia de direito de resposta e indenização por danos material, moral ou a imagem (V). Como já há, claramente, conteúdos e interpretações constitucionais a favor da liberdade de imprensa, a questão que se coloca é como dar eficácia a meca-

nismos legais que amparem situações relacionadas ao abuso no exercício desta liberdade, como os que se encontram, por exemplo, nos incisos IV e V do artigo 5º, acima referidos.

Não se fala aqui, e nisso também os posicionamentos constitucionais modernos estão de acordo, em punir o simples erro de informação. A natureza jornalística requer um casamento da objetividade com a agilidade na prática jornalística. Não se pode esperar a verdade perfeita e irrefutável para depois promover a divulgação. A verdade estampada nos jornais acaba sendo, então, o resultado das versões postas à mesa, do empenho em apurar os fatos e das possibilidades reais de investigar e adquirir informação.

De fato, no mundo atual, no qual se exige que a informação circule cada vez mais rapidamente, seria impossível pretender que apenas verdades incontestáveis fossem divulgadas pela mídia. Em muitos casos, isso seria o mesmo que inviabilizar a liberdade de informação, sobretudo de informação jornalística, marcada por juízos de verossimilhança e probabilidade. Assim, o requisito da verdade deve ser compreendido do ponto de vista subjetivo, equiparando-se à diligência do informado, a quem incumbe apurar de forma séria os fatos que pretende tornar públicos. (BARROSO, 2004, p. 23)

Deste raciocínio tiramos que errar, querendo e tentando acertar, é aceitável. Mas o que dizer da má-intenção, do dolo, da negligência, do uso da mídia para interesses pessoais ou de determinados segmentos políticos e econômicos? Na opinião de Barroso (2004) é sobre a falta de seriedade na apuração de informações que pode haver efetivamente mecanismos legais de apuração e punição.

A informação que goza de proteção constitucional é a informação verdadeira. A divulgação deliberada de uma notícia falsa, em detrimento do direito de personalidade de outrem, não constitui direito fundamental do emissor. Os veículos de comunicação têm o dever de apurar, com boa fé e dentro dos critérios da razoabilidade, a correção do fato a qual darão publicidade. É bem de ver, no entanto, que não se trata de uma verdade objetiva, mas subjetiva, subordinada a um juízo de plausibilidade e ao ponto de observação de quem a divulga. Para haver responsabilidade, é necessário haver clara negligência na apuração do fato ou dolo na difusão da falsidade. (BARROSO, 2004, p. 25)

Simone Schreiber, na mesma linha de pensamento, reconhece a existência de uma situação privilegiada da livre atividade jornalística em relação aos demais direitos fundamentais e fala especificamente do direito a uma proteção especial a jornalistas e empresas jornalísticas. Mas lembra que ao lado deste privilégio há responsabilidades correspondentes, que podem ser entendidas justamente como um agir de boa-fé e responsável na apuração dos fatos que serão retratados nos veículos de imprensa e a sujeição destes às responsabilizações advindas da falta de observação destas exigências.

A dimensão coletiva da liberdade de expressão (e aqui mais especificamente da liberdade de informação), sua importância para a formação da opinião pública pluralista, justifica proteção especial aos jornalistas e às empresas de comunicação, especialmente no que tange ao direito de coletar informações. Essa proteção especial tem como contraponto a exigência do cumprimento de regras éticas e a possibilidade de

responsabilização por veiculação de fatos inverídicos ou de “notícias fabricadas”, especialmente no contexto de colisão com direitos fundamentais das pessoas retratadas. (SCHREIBER, 2008, p. 99)

Schreiber ressalta que a veracidade da notícia é requisito para que jornalistas e empresas do setor façam por merecer algum tipo de proteção especial e mesmo a predominância da liberdade de imprensa sobre outros direitos fundamentais. E, quando fala em veracidade, a autora não considera necessária uma obrigação em acertar sempre, em descobrir uma verdade única. Neste caso, trata-se da verdade possível dentro da agilidade requerida pelos veículos de informação na atualidade. Fala-se da verdade buscada com consciência e respeito pelos direitos dos envolvidos, de alguma forma, nos fatos a serem narrados. Uma verdade que precisa ser buscada com isenção e empenho.

Especial atenção deve ser dada ainda à questão da veracidade da notícia, considerada como requisito da liberdade de informação. Apesar de ressaltar que a finalidade da informação é dar conhecimento às pessoas de fatos verdadeiros, decorrendo daí um compromisso com a verdade que por sua vez justifica a proteção da veiculação da informação verdadeira contra quaisquer medidas censórias ou punitivas, a doutrina vem relativizando tal exigência ao argumento de que, em face da velocidade imprimida à atividade jornalística nos dias de hoje, em que as modernas tecnologias garantem praticamente a instantaneidade da informação, levar tal exigência à risca inviabilizaria o funcionamento das empresas de comunicação. Em vista disso, o requisito da verdade assume conotação subjetiva, circunscrevendo-se ao dever de diligência na busca da verdade. (SCHREIBER, 2008, p. 98)

A verdade é sim um objetivo necessário de ser priorizado. Alcançá-la é incerto e nem sempre possível de ser comprovado. Como a imprensa é feita não necessariamente de fatos concretos, mas sim de versões sobre os fatos, a pluralidade de narrativas e opiniões é mais do que adequada: é necessária. Neste contexto, questões como um justo direito de resposta, em dimensão e tempo adequados, tomam um papel relevante na busca desta verdade. Há no adequado exercício do direito de resposta não apenas o respeito a pessoas de alguma forma incomodadas por um discurso, mas um importante elemento de esclarecimento dos fatos e busca de informações as mais verídicas possíveis.

Se a proteção à liberdade de expressão tem por fundamento a busca da verdade, concebida como resultado do embate de ideias, não se pode exigir que qualquer dos contendores já a detenha de início. Em vista disso, o remédio adequado para o problema de veiculação de informações alegadamente não verdadeiras seria a abertura dos canais de comunicação, medida que propiciaria sua refutação e a multiplicação de pontos de vista e versões sobre o fato noticiado, provendo o público de mais elementos para formação de sua opinião e tomada de decisões. (SCHREIBER, 2008, p. 99)

Schreiber faz referência ao pensamento de Gustavo Binenbojm, que aponta a criação de um ente regulador como um meio de viabilizar a diversidade de versões necessárias ao

saudável desenvolvimento do papel da imprensa em um ambiente democrático. Seria um organismo com pluralidade de integrantes. Apesar de não estar subordinado a qualquer organismo estatal, seria imbuído de poder para determinar inclusão de fatos e versões, quando necessário.

Para isso, propugna a criação de um ente regulador de composição plural e não governamental, com poder para determinar a inclusão de fatos e versões, o que implicaria na relativização da autonomia editorial, mas realizaria mais amplamente os princípios constitucionais pertinentes à comunicação social, já que a Carta de 1988 não consagra a liberdade de expressão apenas como um direito negativo. (SCHREIBER, 2008, p. 118)

O direito negativo é uma expressão da doutrina jurídica que se refere a direitos protegidos de ações que os violem. Neste caso, são direitos que orientam para vetos de intervenção sobre determinadas garantias ou valores, para impossibilidades de ação. Ao não reconhecer apenas a faceta negativa, temos na liberdade de imprensa um aspecto de direito positivo, que vem a ser aquele que obriga alguém a fazer alguma coisa a outro, para que este possa exercer esse direito. Não se trata, portanto, tão somente de previsões de um não-agir, mas também de um agir.

Para Barroso (2004) o legislador não pode criar leis com previsão de censura ou com algum conteúdo passível de embaraçar a atividade de imprensa. Em essência, a lei não pode prever, em abstrato, o predomínio de um direito fundamental sobre outros. Pode, porém, criar mecanismos que permitam uma avaliação dos casos em que direitos de patamar equivalente entrem em conflito. Pela relevância dos interesses envolvidos, são soluções cuja eficácia dependerá da existência do devido amparo legal. Referindo-se especificamente aos possíveis embates envolvendo a liberdade de imprensa, o autor conclui: “O legislador infraconstitucional pode atuar no sentido de oferecer alternativas de solução e balizamentos para a ponderação nos casos de conflito de direitos fundamentais.” (BARROSO, 2004, p. 36)

4.2 - Histórico das tentativas de criação do Conselho de Jornalistas no Brasil

Os embates de direitos fundamentais envolvendo a liberdade de imprensa parecem não ser preocupação recente entre os legisladores brasileiros. As tentativas oficiais visando a criar um conselho profissional para jornalistas existem há mais de meio século. Em pesquisa nos

arquivos de atividades legislativas do Senado e da Câmara dos Deputados foi possível constatar que já foram apresentados doze projetos de lei com este objetivo em nosso país. O primeiro deles data de 1955, bem na metade do período democrático que o Brasil vivenciou entre seus momentos ditatoriais mais expressivos.

A pesquisa foi realizada utilizando os sistemas de buscas dos arquivos digitais das duas casas legislativas nacionais. Tanto a Câmara dos Deputados quanto o Senado Federal possuem a legislação brasileira digitalizada, incluindo documentos históricos, como leis, decretos, emendas constitucionais e diversos outros formatos normativos usados no Brasil ou apenas propostos, desde a época do Império. No arquivo é possível encontrar também boa parte da documentação envolvendo a tramitação das propostas apresentadas por deputados e senadores.

A localização dos projetos de lei com o objetivo de criar uma ordem ou conselho de jornalistas foi feita utilizando uma busca que considerou palavras-chave e datas. Para tal foram utilizadas as palavras jornalista, jornalistas e jornalismo. Todas as propostas legislativas envolvendo estas palavras foram identificadas. Pela ementa, foi possível perceber as que pretendiam a criação de um conselho ou ordem que regulasse a profissão.

Quanto à data, a pesquisa foi feita abrangendo o período de 1930 a 2014. O ano inicial foi escolhido por abrir a década na qual começou a se formar no Brasil a ideia da criação de conselhos e ordens para regulação de diferentes segmentos profissionais. A primeira destas instituições em nosso país, por exemplo, a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), foi oficialmente criada em 1930. As informações relativas aos projetos de lei relacionados nesta dissertação são, essencialmente, de autoria, trâmite legislativo e o objetivo genérico que se pode deduzir da ementa das propostas.

A proposta de 1955 foi apresentada pelo Poder Executivo, através do Projeto de Lei 638/1955, com a seguinte ementa: “Cria a Ordem dos Jornalistas do Brasil e dá outras providências” (BRASIL, 1955, n.p.). A ideia do Conselho parece não ter despertado grande entusiasmo, pois o projeto teve uma apreciação bastante lenta e, conforme a ficha de tramitação³³, foi arquivado pela Mesa Diretora da Câmara dos Deputados em setembro de 1967.

Dez anos depois da primeira tentativa de criação de um conselho profissional para jornalistas, antes mesmo da extinção formal do projeto de 1955, uma nova proposta foi apresentada, desta vez vinda do Senado Federal. Em 1965, o advogado João Batista de Vasconcelos Torres, senador pelo Rio de Janeiro, apresentou o Projeto de Lei do Senado (PLS) 48/1965. A

³³ Ficha de tramitação disponível no arquivo digital da Câmara dos Deputados no link <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=180088>

ementa era a mesma da iniciativa anterior: “Cria a Ordem dos Jornalistas do Brasil e dá outras providências” (BRASIL, 1965, n.p.). Conforme ficha de tramitação³⁴, o projeto foi rejeitado em votação do plenário do Senado, em 1970, e arquivado.

Em 1965, o senador João Batista Vasconcelos Torres era filiado ao Partido Trabalhista Brasileiro (PTB). Naquele ano, por ordem dos generais que assumiram o poder após do Golpe de 1964, foram publicados os Atos Institucionais nº 2 e nº 4, que serviram para impor o bipartidarismo no Brasil. Em 1966, já extintas todas as siglas partidárias que existiam no país, foram criados dois novos partidos políticos.

O Movimento Democrático Nacional (MDB) reuniu a oposição ao governo. A Aliança Renovadora Nacional (Arena) reuniu os simpatizantes do governo e foi o grupo ao qual Vasconcelos Torres filiou-se, evidenciando seu posicionamento a favor do regime militar. Assim, é possível concluir que a segunda proposta de criação de um conselho profissional para jornalista teve, novamente, origem no grupo que exercia o poder no país. Como já registrado, a proposta de 1955 foi de autoria do Poder Executivo.

Em 1966, um ano após a apresentação da proposta de Vasconcelos Torres no Senado, surge na Câmara Federal uma iniciativa semelhante, desta vez vinda do grupo de oposição aos militares. O Projeto de Lei 3854/1966 foi apresentado pelo deputado federal Aureo Mello, advogado e jornalista filiado ao MDB, representante da Guanabara, estado que existiu entre os anos 1960 e 1975 no território do Rio de Janeiro.

A ementa do projeto, apesar de um pouco diferente na redação e terminologia, tinha o conteúdo praticamente idêntico a das ementas anteriores: “Dispõe sobre a criação da Ordem dos Jornalistas do Brasil – OJB, e dá outras providências” (BRASIL, 1966, n.p.). Conforme ficha de tramitação³⁵, em abril 1971 a proposta foi arquivada, após ser rejeitada em votação no plenário da Câmara dos Deputados.

Em junho de 1971, já arquivada a proposta do deputado federal Aureo Mello, Vasconcelos Torres apresenta novo Projeto de Lei do Senado com o mesmo objetivo. O PLS 30/1971 praticamente repete a ementa já usada por pelo senador: “Dispõe sobre a criação da Ordem dos

³⁴ Ficha de tramitação disponível no arquivo digital do Senado Federal no link http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=25757&p_sort=ASC&p_sort2=A&p_a=0&cmd=sort

³⁵ Ficha de tramitação do Projeto de Lei disponível no link <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=216541>

Jornalistas do Brasil e dá outras providências” (BRASIL, 1971, n.p.). Conforme ficha de tramitação do PLS³⁶, a proposta foi retirada pelo autor no mês seguinte ao de sua apresentação.

Em 1975, o tema voltou ao debate das casas legislativas nacionais com a apresentação de duas diferentes propostas objetivando a criação de uma ordem ou conselho para regular a atividade jornalística no Brasil. Em março, o deputado federal Alberico Antunes de Oliveira apresentou o Projeto de Lei 1474/1975 com a ementa: “Dispõe sobre a criação da Ordem dos Jornalistas do Brasil, e dá outras providências” (BRASIL, 1975, n.p.). O deputado federal Leo Mello Simões apresentou, em agosto, o Projeto de Lei 903/1975, que tinha como ementa: “Cria a Ordem dos Jornalistas do Brasil – OJB – e dá outras providências” (BRASIL, 1975a, n.p.).

Leo Mello Simões, advogado e funcionário público federal, era filiado ao MDB e exercia mandato de deputado federal pelo Rio de Janeiro. Em junho de 1977 ele mesmo solicitou a suspensão de tramitação de sua proposta³⁷. Antunes de Oliveira era advogado e jornalista e, em 1975, integrava o MDB pelo estado do Amazonas. A proposta do deputado foi submetida à apreciação do plenário da Câmara e arquivada em 1979³⁸.

Em 1984, surgiu a última proposta de criação de uma ordem dos jornalistas no Brasil apresentada ainda dentro do período ditatorial que se seguiu ao golpe de 1964. A autoria foi do deputado federal Carlos Vinagre, advogado e jornalista que exercia mandato pelo estado do Pará. Ele integrava o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), originado do antigo MDB após o fim do bipartidarismo no Brasil, em 1979. A ementa do Projeto de Lei 3.956/1984 previa: “Dispõe sobre a criação do conselho federal e dos conselhos regionais de jornalismo e dá outras providências” (BRASIL, 1984, n.p.). Sujeita à apreciação do plenário, a proposta foi arquivada em 1989³⁹.

Com o retorno da democracia ao Brasil, a ideia da criação de um conselho voltado à regulação dos jornalistas não perdeu fôlego. Desde o fim de nossa última ditadura (1985), foram apresentados cinco projetos. Um deles (2004)⁴⁰ de autoria do Poder Executivo, elaborado com apoio da Federação Nacional dos Jornalistas (Fenaj). Todos os outros quatro (1998, 2002, 2005

³⁶ Ficha de tramitação do Projeto de Lei disponível no link http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=25018

³⁷ Ficha de tramitação do Projeto de Lei disponível no link <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=184236>

³⁸ Ficha de tramitação do Projeto de Lei disponível no link: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=192581>

³⁹ Ficha de tramitação do Projeto de Lei disponível no link <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=217474>

⁴⁰ Ficha de tramitação do Projeto de Lei disponível no link <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=261449>

e 2008) são de autoria de Celso Russomanno, advogado e jornalista que exerceu quatro mandatos de deputado federal por São Paulo.

Russomanno representou São Paulo na Câmara dos Deputados de 1995 a 1999, pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB). Era aliado do governo, colega de partido de Fernando Henrique Cardoso, que foi presidente da República em dois mandatos seguidos, de 1995 a 2002. De 1999 a 2003, Russomanno foi deputado federal pelo Partido Progressista Brasileiro (PPB), que seguiu integrando a base governista de Fernando Henrique Cardoso.

Em 2003, o PPB tornou-se Partido Progressista (PP), ao qual Russomanno manteve-se filiado. O partido passou a integrar a base governista do presidente Luis Inácio Lula da Silva, que também exerceu dois mandatos seguidos, ficando na chefia do Poder Executivo federal de 2003 a 2010. O último mandato de Russomanno foi de 2007 a 2011, também pelo PP e ao lado da base governista.

Comparando as datas dos mandatos com as de apresentação de projetos de lei para criação de conselho de jornalistas, observa-se que Russomanno apresentou ao menos uma destas propostas em cada um de seus quatro mandatos de deputado federal. O Projeto de Lei 4.508, de 1998, tinha como ementa: “Dispõe sobre a criação do Conselho Federal e dos Conselhos Regionais de Jornalismo e determina outras providências.” (BRASIL, 1998, n.p.). De acordo com a ficha de tramitação⁴¹, foi arquivado em 2001, sem ir à votação, após passar por comissões internas da Câmara dos Deputados, onde recebeu parecer favorável ao arquivamento.

No ano seguinte, em 2002, Russomanno apresentou, com o mesmo objetivo, o Projeto de Lei 6817, com a ementa: “Dispõe sobre a criação da Ordem dos Jornalistas do Brasil (OJB), sobre o exercício da profissão de Jornalista e dá outras providências.” (BRASIL, 2002, n.p.). Em 15 de dezembro de 2004, o projeto foi arquivado depois de ser submetido à votação no plenário da Câmara e rejeitado.⁴² Junto à proposta de Russomanno, havia sido apensado (votado junto) o Projeto de Lei 3985, que o Poder Executivo, através da Casa Civil, apresentou em 6 de agosto de 2004. A proposta trazia a ementa: “Cria o Conselho Federal de Jornalismo e os Conselhos Regionais de Jornalismo, e dá outras providências” (BRASIL, 2004, n.p.).

O projeto 3985/2004, arquivado em razão da mesma votação em plenário que arquivou o PL 6817/2002, vai ser abordado, no próximo tópico deste trabalho, em uma análise mais detalhada. Por ter vindo do Poder Executivo e com apoio da Federação Nacional dos Jornalistas

⁴¹ Ficha de tramitação do Projeto de Lei disponível no link <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=20639>

⁴² Ficha de tramitação do Projeto de Lei disponível no link <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=52291>

(Fenaj), a proposta ganhou maior destaque e gerou grande polêmica entres os diversos segmentos sociais brasileiros. Em seguida, o tópico final deste trabalho abordará o Projeto de Lei de 2008, de Russomanno, pois o mesmo ainda está tramitando.

Retomando a ordem cronológica da exposição dos Projetos de Lei, chega-se ao de numeração 5.253, de 2005, também apresentado por Russomanno. A proposta trazia como ementa: “Dispõe sobre a criação da Ordem dos Jornalistas do Brasil (OJB), sobre o exercício da profissão de Jornalista e dá outras providências.” (BRASIL, 2005, n.p.). O projeto foi arquivado ainda em 2005, pois seu autor solicitou a suspensão da tramitação, mesmo após a proposta já ter sido encaminhada para avaliação das comissões internas da Câmara dos Deputados.⁴³

4.2.1 – A polêmica de 2004

A proposta de criação do Conselho Federal de Jornalismo gerou grande polêmica no Brasil em 2004. O Projeto de Lei 3985/2004 foi apresentado à Câmara dos Deputados no dia 6 de agosto daquele ano pela Casa Civil do Governo Federal, propondo a criação do Conselho Federal e também de conselhos regionais em cada estado da Federação. A primeira versão desta proposta de criação do Conselho Federal de Jornalismo foi elaborada pelo órgão sindical mais representativo dos jornalistas em nível nacional: a Fenaj. Nos quatro meses que se passaram da apresentação da proposta ao seu arquivamento, em dezembro de 2004, contundentes posicionamentos pró e contra a criação da entidade reguladora puderam ser observados.

O projeto começou a ser pensado havia pelo menos quatro décadas pela Fenaj. As discussões iniciadas na entidade ainda nos anos 1980 resultaram na inclusão do tema na pauta do Congresso Nacional de Jornalistas realizado em Florianópolis, em 1990. O mesmo ocorreu nas edições deste congresso sediadas em Brasília (1991), Porto Alegre (1996) e Vila Velha (1997). Entre 1997 e 1999, o tema perdeu fôlego, pois a Fenaj focou esforços em promover a aprovação de um Projeto de Lei que lhe dava atribuição de conceder o pré-registro dos jornalistas, para posterior homologação do Ministério do Trabalho (FENAJ, 2004, n.p.).

⁴³ Ficha de tramitação do Projeto de Lei disponível no link <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=285905>

O projeto foi vetado em 1999 pelo presidente Fernando Henrique Cardoso sob o argumento de que a emissão de registros profissionais é atribuição do Estado, podendo ser transferida apenas para um conselho profissional. Foi este, então, o elemento motivador para uma retomada calorosa da discussão sobre o conselho dentro da Fenaj. O tema integrou a pauta do Congresso Nacional de Jornalistas seguinte, em Salvador (2000). Em março de 2001 foi criada uma comissão de jornalistas para elaborar um anteprojeto. O texto foi enviado para análise dos sindicatos estaduais de jornalistas e posteriormente submetido à votação da categoria no Congresso Nacional de Jornalistas realizado no ano de 2002, em Manaus.

O texto sofreu alterações resultantes do debate realizado nesse congresso. Em seguida, foi elaborada uma versão final, encaminhada no segundo semestre de 2002 ao governo federal, ainda sob o comando de Fernando Henrique Cardoso. O mandato do presidente acabou sem que fosse dado algum andamento à proposta. Em razão disso, nos primeiros meses de 2003, já no governo de Luis Inácio Lula da Silva, a proposta chegou novamente às mãos do Governo Federal. O texto foi recebido pelo então Ministro do Trabalho, Jacques Wagner, que determinou a formação de uma comissão para estudá-lo. O entendimento de representantes do governo com representantes sindicais resultou em um enxugamento da proposta, promovendo uma adequação técnica e a retirada de artigos já contemplados em outras legislações (FENAJ, 2004, n.p.).

No dia 7 de abril de 2004, em comemoração ao Dia do Jornalista, o Presidente Lula recebeu em audiência diversos representantes sindicais da categoria. Eles solicitaram apoio do Presidente à proposta de criação do Conselho Federal de Jornalismo. O pedido não demorou a ser atendido. A Casa Civil enviou um Projeto de Lei à Câmara dos Deputados no dia 4 de agosto de 2004, sendo a apresentação do texto registrada oficialmente com a data de 6 de agosto e com a numeração 3.985. De acordo com o projeto, o Conselho Federal e os conselhos regionais teriam como atribuições “orientar, disciplinar e fiscalizar” o exercício da profissão (BRASIL, 2004, n.p.). As entidades reguladoras, tanto a federal como as regionais, seriam mantidas com as anuidades pagas pelos profissionais inscritos em seus quadros. Nos quatro meses que transcorreram entre a apresentação e o arquivamento do Projeto de Lei, formadores de opinião e intelectuais das mais diversas correntes e áreas do conhecimento se manifestaram para ambos os lados, em uma diversificada e intensa gama de discursos.

Alguns opositores da proposta, em 2004, se manifestaram de forma mais evidente, como a Associação Brasileira de Imprensa (ABI), a Associação Brasileira de Emissoras e Rádio e Televisão (Abert), Associação Nacional de Jornais (ANJ), outras entidades representativas de

profissionais e empresas do setor e também os conglomerados nacionais de comunicação. As críticas centrais apresentadas foram a possibilidade de cerceamento à liberdade de imprensa e o prejuízo que o conselho traria ao inibir o exercício da função social do jornalismo e intimidar quem desejasse denunciar irregularidades, principalmente da estrutura administrativa pública, que, no formato proposto, integraria o próprio conselho. Em síntese, os opositores da proposta defenderam a ideia de que regulação seria uma forma de censura.

Juliana Galindo Romão apresentou uma dissertação de mestrado em 2008 na Universidade de Brasília (UNB) sobre a cobertura jornalística do Projeto de Lei 3985/2004. A autora referiu-se ao posicionamento da grande mídia brasileira como um movimento de resistência que só se esgotou com o arquivamento da proposta de criação do Conselho Federal de Jornalismo (CFJ).

Até o envio do Projeto de Lei ao Congresso e sua publicação no Diário Oficial, em 5 de agosto de 2004, o assunto parecia tramitar dentro do tempo próprio da burocracia, sem qualquer alarde da imprensa. Depois do dia 5, porém, teve início um movimento midiático de resistência à proposta, que exerceu pressão até o seu arquivamento na Câmara dos Deputados, quase quatro meses depois. (ROMÃO, 2008, p. 66)

Na mesma linha de atuação esteve a ABI, que defendeu a tese da inconstitucionalidade do conselho. A ABI, fundada em 7 de abril de 1908, é a mais antiga associação do setor jornalístico brasileiro. A entidade possui atualmente uma composição diversificada no que diz respeito à origem de seus filiados. Por um lado, assim como a Fenaj, é uma entidade integrada por trabalhadores do jornalismo. Mas também possui em seus quadros empresários e administradores do setor. O então presidente da ABI, Maurício Azêdo, destacou o aspecto inconstitucional do conselho, devido à possibilidade de intimidar o livre exercício do jornalismo. Ele manifestou-se em reportagem intitulada “*Fenaj apoia Conselho de Jornalismo; ABI veta*”, publicada no dia 7 de agosto de 2004 no jornal *Folha de S. Paulo*: “O texto tem um teor repressivo e é inconstitucional. A própria Constituição, em seu artigo 220, garante que nenhuma lei poderá criar embaraços à liberdade de informação jornalística” (AZEDO, 2004, n.p.).

Organizações empresariais do jornalismo também manifestaram oposição publicamente. Em setembro de 2004, em discurso proferido durante sua posse na presidência da Associação Nacional de Jornais (ANJ), o empresário Nelson Pacheco Sirotsky, da Rede Brasil Sul de Comunicação (RBS), declarou: “Os associados à ANJ são responsável e democraticamente contrários à criação do CFJ” (SIROTSKY, 2004). Sua oposição tinha como argumentos centrais as ameaças que o CFJ poderia representar à liberdade de expressão e à democracia. Também contrária ao CFJ, a Associação Brasileira das Emissoras de Rádio e Televisão (Abert), em nota divulgada em agosto de 2004, usou argumentos semelhantes aos da ANJ.

A Abert reitera a posição firme e segura de que ninguém, independentemente da qualidade ou autoridade que encerre ou do poder a que pertença, tem o direito de decidir o que os cidadãos devem ou não devem ler, ouvir ou assistir. A Abert manifesta sua irrestrita crença que o poder legislativo nacional não há de permitir que seja ferido o sagrado direito dos brasileiros de expressarem-se e serem informados. (ABERT, 2004, n.p.)

O posicionamento da Abert, indiretamente, atribui esta decisão do conteúdo a ser veiculado pela imprensa não aos cidadãos, mas sim aos próprios meios de comunicação. A entidade deixa clara a visão do Conselho Federal de Jornalismo como um instrumento de censura, pois centra suas críticas na existência de um organismo que faria análises prévias de informações a serem publicadas, atribuindo-lhe funções de decidir o que irá ou não ser visto ou assistido.

Com outra linha de pensamento manifestaram-se os defensores do CFJ, que o apresentaram como forma de estabelecer critérios claros para inibir os abusos cometidos pela imprensa. Sobre o jornalismo praticado no Brasil, criticaram a manipulação da informação, o descaso com reputações atacadas com fragilidade de argumentos e o fato de os interesses econômicos serem fortes motivadores do conteúdo dos veículos de comunicação em lugar da relevância social e do valor jornalístico.

A Fenaj, em especial, teve um destacado papel na defesa do CFJ. Além dos argumentos elencados acima, a entidade ressaltou que o CFJ contribuiria para aumentar a qualificação dos jornalistas ao controlar a emissão de registros profissionais. Em agosto de 2004, na semana em que o Projeto de Lei foi encaminhado à Câmara dos Deputados pela Casa Civil, a então presidente da Fenaj, Beth Costa, concedeu entrevista aos meios de comunicação sobre o tema:

O conselho apenas cumpriria um vazio que existe hoje, até porque o Ministério do Trabalho não quer mais fiscalizar as profissões. O órgão atuaria em casos de abuso ou como uma alternativa para quem se sentisse ofendido ou incomodado com alguma reportagem. Poderia evitar ainda que pessoas não-qualificadas entrassem no mercado. (COSTA, 2004, n.p)

A favor do CFJ, além da própria Fenaj, autora da proposta inicial do conselho, alinharam-se sindicatos estaduais de jornalistas ligados à Fenaj e partidos políticos pertencentes ao que ainda se convencionava chamar de esquerda, como PT e PCdoB, e outros com afinidades programáticas e ideológicas. O debate seguiu caloroso, ocupando grandes espaços da grande mídia e sendo tema de seminários, palestras e debates até dezembro de 2004, quando houve o arquivamento da proposta de criação do CFJ.

4.3 - A proposta atual

Após 2004, a discussão a respeito de um conselho ou ordem para regular a profissão dos jornalistas não perdeu fôlego. Segmentos favoráveis a este formato de regulação não pararam de trabalhar sobre nova tentativa. Um importante fortalecimento à ideia ocorreu em 2009, quando a criação do conselho foi recomendada pela proposta 337 do texto final da Conferência Nacional de Comunicação⁴⁴, maior encontro já realizado no Brasil para discutir o tema no período posterior à Constituição de 1988. A Conferência foi convocada pelo governo federal, como mecanismo que atende exigência constitucional de ouvir a sociedade civil organizada sobre políticas públicas que interessam à cidadania, a exemplo do que já ocorreu com as áreas da saúde, segurança, entre outras que já realizaram suas conferências temáticas específicas.

É neste contexto que, atualmente, tramita na Câmara dos Deputados uma nova proposta de criação de um Conselho Federal de Jornalismo (CFJ). O Projeto de Lei 3.981/2008 foi apresentado pelo então deputado federal paulista Celso Russomano, em 2008⁴⁵. Como ainda encontra-se sob análise nas comissões internas da Câmara, pode provocar o retorno de um debate mais contundente na sociedade brasileira, semelhante ao momento vivido nos últimos meses de 2004.

A previsão do projeto é a formação de um conselho federal, localizado em Brasília, e conselhos regionais nas capitais de todos os estados da federação e também do Distrito Federal. O Conselho Federal seria composto por um presidente, uma diretoria e por representantes dos conselhos regionais. Os ex-presidentes também passariam a integrar o Conselho Federal de forma vitalícia à medida que fossem sucedidos.

Os conselhos regionais seriam compostos por um presidente e uma diretoria, sendo o número de integrantes proporcional aos jornalistas inscritos nos respectivos estados, em critérios a serem estabelecidos por um regulamento geral futuro. Os ex-presidentes das entidades regionais também passariam a integrar estes conselhos. (BRASIL, 2008)

⁴⁴ Disponível em www.mc.gov.br/servicos/apresentacoes/doc_download/480-caderno. Acesso em 15maio2013.

⁴⁵ A proposta do deputado Celso Russomano foi apresentada antes da Conferência de Comunicação de 2009 e seu conteúdo não está relacionado com os debates realizados naquele encontro. A relação com a conferência serve apenas para ilustrar o ambiente de debates em torno da criação de um conselho neste período de tramitação do Projeto de Lei.

Tanto o conselho federal como os regionais seriam constituídos no formato de autarquias federais, com personalidade jurídica de direito público e autonomia administrativa e financeira. A autonomia administrativa seria possível pelo fato de o conselho federal não estar submetido a nenhum outro organismo. Os conselhos regionais estariam submetidos apenas ao conselho federal. Os integrantes dos conselhos federal e regionais seriam eleitos pelo voto direto dos profissionais inscritos em todo o País.

A independência financeira seria resultado das arrecadações dos conselhos regionais através de anuidades, taxas de expedição de carteiras profissionais e multas. Destes valores, 80% ficariam com os conselhos regionais e 20% seria repassado para custeio do conselho federal.

4.3.1 – Funcionamento do Conselho proposto

O Conselho Federal de Jornalismo teria como finalidades, de acordo com o estipulado no artigo 1º da proposta: “I) orientar, disciplinar e fiscalizar o exercício da profissão de jornalista; II) pugnar pelo direito à livre informação plural e pelo aperfeiçoamento da imprensa”. (BRASIL, 2008, n.p.)

Conforme a proposta, para atingir estes objetivos, uma primeira linha de atuação deste conselho seria no sentido de aferir a qualidade profissional de quem ingressa no campo de trabalho. Para isso, as entidades reguladoras ficariam encarregadas de emitir registros profissionais, através da exigência da apresentação de diploma de graduação ou pós-graduação em jornalismo, entre outros requisitos possíveis de serem estipulados.⁴⁶ Outro ponto que chama atenção na proposta é a necessidade de aprovação em um exame de aptidão profissional, semelhante ao que atualmente é realizado na Ordem dos Advogados do Brasil. Também está prevista como exigência para emissão do registro de jornalista a vivência de um estágio profissional, o que já é cobrado nos cursos de jornalismo por determinação do Ministério da Educação (MEC).

⁴⁶ Em que pese a decisão de 2009, do Supremo Tribunal Federal (STF), através do Recurso Extraordinário 511961, que extinguiu a exigência do diploma para exercício do jornalismo no Brasil, esta exigência pode ser retomada, caso seja dada previsão legal para o Conselho Federal de Jornalismo determiná-la como requisito para emissão de registro profissional. Também é possível que uma Emenda Constitucional seja usada para validar esta exigência.

Sobre os jornalistas em atividade, os conselhos exerceriam um papel de fiscalização ética. Uma das previsões do projeto de lei é a elaboração de um novo Código de Ética dos Jornalistas, que seria redigido e votado pela categoria. O texto serviria como referência legal para analisar e julgar comportamentos profissionais que fossem denunciados aos conselhos. Através de um Processo Administrativo Disciplinar, instrumento já bastante conhecido das estruturas públicas brasileiras, seriam recebidas denúncias, realizados julgamentos e determinado absolvição ou penalidades cabíveis.

Os processos disciplinares teriam início nos conselhos regionais. Os tribunais de ética e disciplina seriam os responsáveis por receber e analisar denúncias, sendo garantidos contraditório e ampla defesa aos acusados. Havendo discordância dos resultados, os interessados poderiam recorrer ao Conselho Federal como segunda instância. Por fim, surgindo uma vontade por parte de algum dos envolvidos em solucionar algum litígio fora do ambiente administrativo da regulação via conselhos profissionais, é sempre garantida a possibilidade de ingressar no Poder Judiciário para a busca da satisfação das pretensões inicialmente colocadas e não satisfeitas.

4.3.2 – Trâmite do Projeto de Lei

Logo que foi apresentado, em 2008, o Projeto de Lei 3.891 foi encaminhado para apreciação de duas comissões internas da Câmara dos Deputados: Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP) e Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC). Posteriormente, foi solicitada sua avaliação também pela Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI).

Na ficha de tramitação do Projeto de Lei, há registro de sua movimentação apenas dentro da CTASP. Nesta Comissão, desde 2008, os parlamentares federais já apresentaram 27 propostas de emenda ao texto original de Russomanno, tratando de diferentes partes do conteúdo original. A maioria delas dizia respeito a alterações na relação das atividades profissionais a serem consideradas como atribuições específicas de jornalistas.

Em 2011, em requerimento à CTASP apresentado pelo deputado Roberto Santiago (PV-SP), foi solicitada a realização de uma audiência pública para debater o tema, aprovada pelos membros da referida comissão, mas ainda não realizada. Depois disso, o projeto passou por

procedimentos burocráticos internos de menor relevância, sendo a última destas movimentações registrada em julho de 2013. Desde então, a tramitação não apresenta avanços, assim como não há evidências de que o Projeto de Lei 3.891 possa vir a ser votado na Câmara dos Deputados.

CONCLUSÃO

Com estas características já elencadas, o Conselho Federal de Jornalismo proposto, com Projeto de Lei ainda em trâmite, é bastante similar a outras entidades brasileiras com fins de regulação profissional. Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), Conselho Federal de Medicina (CFM) e Conselho Federal de Engenharia e Agronomia (Confea) também são autarquias criadas por Lei Federal, possuem um conselho de âmbito nacional e também os regionais. Outra semelhança é que estas entidades elegem seus integrantes pelo voto direto e custeiam suas estruturas com anuidades, taxas e demais cobranças efetuadas sobre os profissionais registrados. Além disso, também se assemelham por elaborarem seus próprios códigos de ética, referência legal para análise das denúncias relativas às práticas profissionais.

Também é possível constatar que o Conselho proposto está mais próximo do modelo italiano de regulação, onde uma instituição existe para regular o comportamento profissional. Portugal, por sua vez, possui uma instituição que abrange a regulação do comportamento profissional dos jornalistas, enquanto pessoas físicas; e uma outra entidade, que tem sua função regulatória recaindo sobre as empresas, com poderes de impor, por exemplo, a publicação de direito de resposta. Na Inglaterra uma mesma instituição passou recentemente a regular tanto o comportamento profissional individual como também as práticas empresariais do setor. Esta instituição regulatória, por sua vez, tem seus procedimentos fiscalizados por um organismo superior. Por fim, configurou-se na imprensa inglesa uma estrutura complexa, algo como a regulação do regulador jornalístico.

O projeto existente hoje em tramitação com objetivo de criar um Conselho Federal de Jornalismo é o 12º já apresentado oficialmente na Câmara dos Deputados ou no Senado com este fim nos últimos 60 anos. Essa constância do tema na pauta legislativa brasileira mostra o quanto a ideia permanece latente em nossa sociedade, ora defendida por alguns segmentos sociais, ora por outros, incluindo nestas variações tanto grupos de apoio como de oposição aos diferentes governos que se sucederam nas últimas décadas.

Caso avançasse em seu trâmite, o que é improvável, o projeto poderia gerar um debate tão polêmico quanto o ocorrido em 2004 sobre a conveniência de um conselho para jornalistas. Porém, apesar de não ter sido ainda formalmente arquivado, o projeto em tramitação possui uma fragilidade praticamente incontornável, da qual deriva a improbabilidade de seu avanço. O conselho proposto está estruturado na forma jurídica de autarquia federal. Por previsão consti-

tucional existente no artigo 61 da Carta Magna, a proposição de leis para criação de tais entidades somente pode ser feita por iniciativa privativa do Presidente da República.

Este foi o motivo pelo qual a Federação Nacional dos Jornalistas, em sua primeira iniciativa para propor um conselho, procurou o presidente Fernando Henrique Cardoso, em 2002, e Luís Inácio Lula da Silva, em 2003. Como o projeto em trâmite é proposição de um deputado federal, é flagrantemente inconstitucional. O arquivamento da proposta, no entanto, dificilmente encerrará uma discussão que se mostrou tão frequente e intensa ao longo da história recente do Brasil, sendo motivadora de inflamados discursos em torno dos riscos à liberdade de imprensa. Na retomada deste debate, algumas questões merecem especial atenção.

Mesmo com o rápido avanço da internet e das redes sociais nos últimos anos, a imprensa continua com um papel de destaque como veículo de informação dos cidadãos. Além disso, boa parte dos meios jornalísticos assumem posição de porta-vozes da verdade, atribuindo a eles próprios o papel de referência da veracidade de fatos e versões dos acontecimentos de nosso cotidiano, o que ainda faz muitas pessoas encará-los desta forma. Tamanho impacto de ação precisa vir acompanhado de grande responsabilidade pelas consequências. Em que pese o relevante e fundamental papel que a liberdade de imprensa ocupa para a manutenção de um saudável ambiente democrático, é impossível imaginar que o exercício deste direito esteja imune a negligências, imprudências, imperícias e até mesmo a atitudes dolosas praticadas por jornalistas, causando danos a pessoas ou instituições. Destes indesejáveis, porém inevitáveis comportamentos, surgem conflitos que merecem uma atenção especial por parte do Estado, o que pode se concretizar por meio de entidades reguladoras.

A solução de litígios é uma das funções do Estado, exercida majoritariamente por um de seus poderes: o Judiciário. Não fosse assim, os cidadãos resolveriam por conta própria seus conflitos, fazendo prevalecer a lei do mais forte e uma justiça feita com as próprias mãos. Certamente, existem meios alternativos para solução de conflitos interpessoais, intergrupais ou qualquer outra configuração litigiosa que possa surgir em nossa sociedade. São exemplo disso a conciliação extrajudicial e os tribunais de arbitragem. Porém, a capacidade do Estado no recebimento de denúncia e determinação de sentenças e punições predomina sobre qualquer outra alternativa.

No que diz respeito à vida profissional dos cidadãos, além da função de resolução dos litígios em nossa sociedade, o Estado tem seu poder de regulação reforçado no texto constitucional. O inciso XXIV do artigo 21 da Constituição é bastante objetivo ao estabelecer entre as competências da União: “organizar, manter e executar a inspeção do trabalho.” No sistema ju-

rídico brasileiro, estas determinações foram traduzidas como capacidade de impor normas, fiscalizar o cumprimento e determinar medidas reparadoras ou punitivas.

Ao ingressar no universo específico de cada profissão, com seus termos e conhecimentos técnicos, com a ética peculiar que se configura no dia a dia das diferentes formas de trabalho, o Estado precisa se valer de um corpo especializado que saiba interpretá-las e consiga regular as práticas dos profissionais, o que resultaria em maiores chances de promover equilíbrio e justiça. Não é por acaso que ordens e conselhos estão juridicamente estruturados na forma de autarquias federais. Integrantes da administração indireta, estas instituições, quando criadas como ordens ou conselhos profissionais, atuam como braços operacionais do Estado para assuntos que exigem conhecimento qualificado.

Para que se estruturem, a estas autarquias é dada possibilidade tributária, que se concretiza pela cobrança de anuidades e taxas de inscrição aos profissionais que buscam adquirir ou renovar registros. Além disso, integram seus recursos multas que podem ser impostas aos profissionais registrados. Outra faceta destas entidades, está mais diretamente ligada à regulação profissional, é o exercício do chamado poder de polícia, que é justamente a capacidade de restringir direitos. Assim, em casos de desvios éticos apurados, é possível suspender temporariamente ou cassar registros, impedindo o exercício da atividade profissional. São ferramentas usadas em caso de necessidades como forma de evitar e punir comportamentos profissionais inadequados.

Essa delegação de poder de regulação profissional aos conselhos e ordens iniciou no Brasil na década de 30. Na constituição anterior, de 1891, não havia qualquer referência a esta possibilidade regulatória. Pelo contrário, era ressaltado o livre exercício das atividades profissionais, sem nenhuma ressalva. Nos anos 30, porém, o desenvolvimento industrial, as descobertas científicas e as grandes concentrações populacionais, entre outros fatores, tornaram as profissões mais complexas, tanto na área exata quanto na humana. O Estado precisou intervir e a Constituição de 1934 já trazia, como condicionante ao exercício profissional, o atendimento a exigências estabelecidas em lei.

Para fazer cumprir estas exigências, dos anos 30 aos tempos atuais surgiram no Brasil inúmeros conselhos ou ordens profissionais. Neste período, advogados, médicos, engenheiros, psicólogos, relações públicas, fisioterapeutas, contadores, enfermeiros, entre tantas outras profissões com conhecimentos especializados, assumiram a regulação de suas atividades através de conselhos ou ordens. Leis federais foram editadas, criando autarquias para exercício deste po-

der estatal delegado. Seguramente, quem melhor conhece uma realidade tem maior capacidade de análise e julgamento.

Com o jornalismo não é diferente. Jornais e revistas impressos, rádios, televisões e internet encontram-se também cada vez mais tecnicamente sofisticados. Além disso, valores do jornalismo, como imparcialidade, objetividade e equilíbrio de versões estão sujeitos à rotina dos veículos jornalísticos de diferentes formatos, marcada atualmente pela busca da instantaneidade na divulgação de informações. Outro fator relevante é representado pelos empresários da comunicação, maiores empregadores da mão-de-obra jornalística. Atuando no atual cenário econômico, com sua complexa rede de relações, de interesses diversificados e interligados, tendem a uma postura pouco equilibrada, imparcial e objetiva na definição de conteúdos e versões. Por conta disso, a regulação deste universo profissional, passa por entender a complexidade do contexto atual e as necessárias sutilezas de sua análise.

E que parte do Estado estaria mais preparada para julgar o procedimento de um profissional do jornalismo? Isso poderia ser feito, logicamente, pela Justiça comum. O pouco entendimento da complexidade do tema, neste caso, poderia resultar em insegurança tanto para profissionais quanto para quem denuncia um fato ou busca alguma reparação. Nas mãos de um Judiciário com entendimento não especializado do tema, é de se esperar posturas ora demasiadamente punitivas, ora demasiadamente permissivas, em uma variação que acompanha os valores e a capacidade de entendimento de cada julgador, das diferentes varas e tribunais que compõem o Poder Judiciário no Brasil.

O assunto deve ser debatido em ambiente legislativo de forma a se estudar e definir o que é abuso no exercício da liberdade de imprensa, que dimensão os crimes de imprensa podem tomar nos diferentes formatos de divulgação que a tecnologia criou, o que melhor pode ser feito para reparar erros cometidos nesta área. Especialistas no setor estão mais bem preparados do que os juízes para esta tarefa e podem ajudar construir um projeto de lei a ser submetido ao poder legislativo, focado na criação de legislação que defina parâmetros para as decisões judiciais. A falta de uma Lei de Imprensa pode criar um vácuo jurídico potencialmente gerador de grandes injustiças aos cidadãos brasileiros.

Um Conselho Federal de Jornalismo permitiria algo como uma justiça especializada, gerenciada e decidida também por integrantes especializados. Não se trata de uma instituição do Poder Judiciário, mas de um organismo que, ao se estruturar como autarquia federal, pertenceria à administração indireta do Poder Executivo Federal, com possibilidades de soluções administrativas para os conflitos desta área. Estaria, portando, enquadrada nos princípios de “Jus-

tiça Administrativa”. De forma alguma isso impossibilitaria a apresentação de recurso por Parte dos descontentes com a atuação do Conselho, como hoje já se pode fazer aos caminhos convencionais de acionamento do Poder Judiciário.

O Conselho não elimina, mas sim, cria novas possibilidades. Detentor do chamado poder de polícia, nome desagradável em um país como o Brasil, de ambiente democrático relativamente recente, esta entidade poderia agir na prevenção de erros e crimes de imprensa ao emitir registros para atuação profissional, processo que permitiria algum tipo de exigência de qualificação mínima. Por outro lado, criaria uma estrutura voltada para recebimento de denúncias e queixas relativas à atuação dos profissionais do setor, com possibilidade de análises mais precisas dos casos apresentados e decisões mais previsíveis e uniformes, o que se traduziria em uma situação similar à busca da segurança jurídica, que sempre pauta da atuação do Poder Judiciário.

Outro ponto relevante a considerar da capacidade de atuação de um conselho é a maior possibilidade de ponderação na análise das situações apresentadas. Conforme visto no capítulo 4º deste trabalho, a ponderação é a técnica jurídica mais adequada para julgar casos que envolvam direitos fundamentais de mesmo patamar. Na atividade jornalística, geralmente, isso significa um embate entre a liberdade de imprensa e os direitos à privacidade ou proteção da honra e imagem. Nos limites de atuação de um conselho e suas possibilidades de atuação administrativa, esta ponderação também poderia ser aplicada. Por possuírem um maior conhecimento específico do universo profissional, os integrantes de um conselho poderiam analisar e ponderar as situações apresentadas com maior propriedade e conhecimento de causa.

Um conselho traria avanços aos profissionais do jornalismo, que teriam riscos menores de decisões judiciais tecnicamente equivocadas ou demasiadamente punitivas. Também seriam beneficiados os afetados pelos erros ou atitudes incorretas conscientemente praticadas por jornalistas, pois terão instituição específica para recebimento de suas queixas e com uma atuação especializada voltada para análise e decisão sobre os casos apresentados, o que pode resultar em maior agilidade e precisão nas avaliações. O conselho poderia, por fim, efetivar as medidas punitivas que se fizessem necessárias através do Poder de Polícia traduzido, neste contexto, na possibilidade de cancelamento e até cassação de registro profissional, impedindo o exercício da atividade jornalística.

Diante da possibilidade de aplicação de medidas punitivas que podem ser interpretadas como uma intenção de censura, é preciso esclarecer que se trata aqui do profissional que se desviou dos nobres direito e dever de bem informar. Não se objetiva com um conselho punir ou

de alguma forma inibir o profissional ético e responsável, não importando as correntes e orientações de pensamento que venha a seguir. Uma entidade como esta aumentaria as responsabilidades dos próprios jornalistas sobre si mesmos, uma vez que os conselhos existentes no Brasil são tradicionalmente compostos por integrantes eleitos pelo voto direto das categorias, possuem autonomia prevista em lei para decidir sobre os casos apresentados e impor sanções.

É preciso considerar que não é possível garantir que um conselho efetivamente se torne uma entidade promotora de um melhor jornalismo. Caso a composição de seus integrantes sujeite-se a influências políticas ou econômicas a ponto de interferir na autonomia decisória, a entidade pode servir de ferramenta a interesses alheios à busca da regulação profissional. Por outro lado, há sempre o risco de prevalecer uma ética corporativista, com uma ordem ou conselho pautados por uma atuação protecionista da categoria. São casos de uma ética desviante, em dissonância com valores morais de maior amplitude e imprescindíveis para a viabilizar a convivência na sociedade como um todo, em um contexto social mais amplo que os limites dos universos profissionais específicos.

Assim, caso venha a ser aprovada no Congresso Nacional uma legislação criando o Conselho Federal de Jornalismo, isso poderia ser visto como um voto de confiança da sociedade brasileira na capacidade dos jornalistas de autorregular em suas práticas diárias e valores éticos previamente estabelecidos. O Brasil não estaria criando nada excepcional, pois entidades com esta função já estão em funcionamento em países ocidentais com democracias mais amadurecidas que a nossa, como os casos citados nesta dissertação: Portugal, Itália e Inglaterra.

Apesar de o atual projeto brasileiro com este fim se mostrar frágil, pela inconstitucionalidade da autoria da proposta, a ideia de criar um conselho para regulação dos jornalistas no Brasil parece permanecer ainda bem consistente entre diferentes segmentos sociais do País. Caso uma entidade com este fim venha a entrar em funcionamento, caberá à própria categoria profissional administrar a delegação de poder do Estado para que a liberdade de imprensa seja exercida dentro das melhores práticas jornalísticas.

REFERÊNCIAS

ABERT – Associação Brasileira das Emissoras de Rádio e Televisão. **Para patrões, Conselho de Jornalismo interferiria na livre manifestação do pensamento.** Agência Brasil, reportagem de Gabriela Guerreiro e Paula Medeiros, publicada em 20 ago. 2004. Disponível em: <http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2004-08-20/especial-6-%E2%80%93-para-patroes-conselho-de-jornalismo-interferiria-na-livre-manifestacao-do-pensamento>. Acesso em 16 set. 2014.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Agências Reguladoras e a Evolução do Direito Administrativo Econômico.** Rio de Janeiro: Forense, 2002.

ATALIBA, Geraldo. **Hipótese de incidência tributária.** 6ª ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

AZÊDO, Maurício. **Fenaj apoia conselho de jornalismo; ABI veta.** Folha de S. Paulo, reportagem de Lilian Christofolletti, publicada em 07 ago. 2004. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc0708200413.htm>. Acesso em 12 set. 2014.

BAHIA, Benedito Juarez. **Jornal, História e Técnica: História da Imprensa Brasileira.** 5ª ed. Rio de Janeiro, Mauad X, 2009.

BALZAC, Honoré de. **Os jornalistas.** Tradução de João Domenech. 2. ed. Rio de Janeiro: Ediouro, 2004.

BALZAC, Honoré de. **Ilusões perdidas.** Tradução de Ernesto Pelando e Mário Quintana. São Paulo: Editora Círculo do Livro S.A., 1986.

BARBOSA, Rui. **A imprensa e o dever da verdade.** São Paulo: Papagaio, 2004

BARROSO, Luís Roberto. Colisão entre liberdade de expressão e direitos da personalidade. Critérios de ponderação. Interpretação constitucionalmente adequada do Código Civil e da Lei de Imprensa. **Revista de Direito Administrativo**, n. 235, p. 1-36, jan./mar. 2004.

BECCARIA, Cesare Bonesana Marchesi di. **Dos delitos e das penas.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.

BERTRAND, Claude-Jean. **O Arsenal da Democracia – Sistemas de Responsabilização da Mídia.** Bauru (SP): Editora da Universidade do Sagrado Coração, 2002.

BRASIL. **Decreto de 2 de março de 1821.** Sobre a liberdade da imprensa. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/decreto/Historicos/DIM/DIM-2-3-1821.htm. Acesso em 12 de set. 2013.

BRASIL. **Decreto de 18 de julho de 1822.** Crêa Juizes de Facto para julgamento dos crimes de abusos de liberdade de imprensa. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/historicos/dim/dim-18-7-1822.htm. Acesso em 10 set. 2013.

BRASIL. **Decreto de 22 novembro de 1823.** Manda executar provisoriamente o projecto de lei da Assembléa Constituinte sobre liberdade de imprensa. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/decreto/Historicos/DIM/DIM-22-11-1823.htm . Acesso em 5 set. 2013.

BRASIL. **Constituição Política do Império do Brasil (de 25 de março de 1824).** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao24.htm. Acesso em 08 set. 2013.

BRASIL. **Decreto 85-A, de 23 de dezembro de 1889.** Crêa uma comissão militar para o julgamento dos crimes de conspiração contra a Republica e seu governo, applicando-lhe as penas militares de sedição. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-85-a-23-dezembro-1889-543749-publicacaooriginal-54307-pe.html>. Acesso em 19 de agosto de 2014.

BRASIL. **Decreto n. 847, de 11 de outubro de 1890.** Promulga o Código Penal. Disponível em:
http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=847&tipo_norma=DEC&data=18901011&link=s. Acesso em 09 set. 2013.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 24 de fevereiro de 1891).** 1891a. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm. Acesso em 03 mar. 2014.

BRASIL. Leis etc. **Colecção das Leis do Brazil de 1808.** Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1891b.

BRASIL. **Decreto nº 4.743, de 31 de Outubro de 1923.** Regula a liberdade de imprensa e dá outras providencias. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-4743-31-outubro-1923-567758-publicacaooriginal-91090-pl.html>. Acesso em 01 set. 2014.

BRASIL. **Decreto nº 20.931 de 11 de janeiro de 1932.** Regula e fiscaliza o exercício da medicina, da odontologia, da medicina veterinária e das profissões de farmacêutico, parteira e enfermeira, no Brasil, e estabelece penas. Disponível em
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/D20931.htm. Acesso em 15 abr. 2014.

BRASIL. **Decreto nº 23.569 de 11 de dezembro de 1933.** Regula o exercício das profissões de engenheiro, de arquiteto e de aqrimensor. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/D23569.htm, Acesso em 07 abr. 2014.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. 1934a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em 22 set. 2013

BRASIL. **Decreto nº 24.776, de 14 de julho de 1934**. 1934b Regula a liberdade de imprensa e dá outras providências. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-24776-14-julho-1934-498265-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em 09 set. 2013.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 10 de novembro de 1937)**. 1937. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm. Acesso em 12 jan. 2014.

BRASIL. **Lei nº 2.083, de 12 de novembro de 1953**. Regula a liberdade de imprensa. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L2083.htm. Acesso em: 29 ago. 2013.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 638, de 13 de setembro de 1955**. Cria a Ordem dos Jornalistas do Brasil e dá outras providências. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=180088>. Acesso em 12 ago. 2014. Rio de Janeiro: Câmara dos Deputados, 1955.

BRASIL. **Lei nº 3.268, de 30 de setembro de 1957**. Dispõe sobre os Conselhos de Medicina, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L3268.htm. Acesso em 05 abr. 2014.

BRASIL. **Projeto de Lei do Senado nº 48 de 18 de agosto de 1965**. Cria a Ordem dos Jornalistas do Brasil e dá outras providências. Disponível em: http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=25757&p_sort=ASC&p_sort2=A&p_a=0&cmd=sort. Acesso em 13 ago. 2014. Brasília: Senado Federal, 1965.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 3854, de 19 de agosto de 1966**. Dispõe sobre a criação da Ordem dos Jornalistas do Brasil – OJB, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=216541>. Acesso em 13 ago. 2014. Brasília: Câmara dos Deputados, 1966.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1967a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao67.htm Acesso em: 12 set. 2013.

BRASIL. **Lei Federal nº 5.250, de 9 de fevereiro de 1967**. 1967b. Regula a liberdade de manifestação do pensamento e de informação. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5250.htm. Acesso em 28 nov. 2012.

BRASIL. **Decreto-Lei 200, de 25 de fevereiro de 1967**. 1967c. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm. Acesso em: 05 mar. 2014.

BRASIL. **Projeto de Lei do Senado nº 30, de 1º de junho de 1971.** Dispõe sobre a criação da Ordem dos Jornalistas do Brasil e dá outras providências. Disponível em: http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=25018. Acesso em 16 ago. 2014. Brasília: Senado Federal, 1971.

BRASIL. **Projeto de Lei 1474, de 2 de março de 1975.** Dispõe sobre a criação da Ordem dos Jornalistas do Brasil, e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 1975

BRASIL. **Projeto de Lei 903, de 12 agosto de 1975.** Cria a Ordem dos Jornalistas do Brasil – OJB - e dá outras providências. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=184236>. Acesso em 21 ago. 2014. Brasília: Câmara dos Deputados, 1975a.

BRASIL. **Projeto de Lei 3956, de 6 de julho de 1984.** Dispõe sobre a criação do conselho federal e dos conselhos regionais de jornalismo e dá outras providências. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=217474> . Acesso em 24 ago. 2014. Brasília: Câmara dos Deputados, 1984.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** 1988. Brasília: Presidência do Brasil. Disponível em: < <http://www.planalto.gov.br/ccivil.03/constituicao/constituicao.htm> > Acesso em: 26 nov. 2012.

BRASIL. **Lei Federal nº 9.504, de 30 de setembro de 1997.** 1997 Brasília: Presidência do Brasil. Disponível em: < <http://www.planalto.gov.br/ccivil.03/leis/L9504.htm> > Acesso em 28 nov. 2012.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 4058, de 8 de janeiro de 1998.** Dispõe sobre a criação do Conselho Federal e dos Conselhos Regionais de Jornalismo e determina outras providências. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=20639> . Acesso em 26 ago. 2014. Brasília: Câmara dos Deputados, 1998.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 6817, de 16 de maio de 2002.** Dispõe sobre a criação da Ordem dos Jornalistas do Brasil (OJB), sobre o exercício da profissão de Jornalista e dá outras providências. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=52291> . Acesso em 26 ago. 2014. Brasília: Câmara dos Deputados, 2002.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 3985, de 6 de agosto de 2004.** Cria o Conselho Federal de Jornalismo e os Conselhos Regionais de Jornalismo, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=261449> . Acesso em 30 ago. 2014. Brasília: Câmara dos Deputados, 2004.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 5235, de 18 de maio de 2005.** Dispõe sobre a criação da Ordem dos Jornalistas do Brasil (OJB), sobre o exercício da profissão de Jornalista e dá outras providências. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=52291> . Acesso em 29 ago. 2014. Brasília: Câmara dos Deputados, 2005.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 3981, de 2 de setembro de 2008**. Dispõe sobre a criação do Conselho Federal e dos Conselhos Regionais de Jornalismo, sobre o exercício da profissão de Jornalista, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=408617>. Acesso em 07 set. 2014. Brasília: Câmara dos Deputados, 2008.

BUCCI, Eugênio. **Sobre ética e imprensa**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

BUGS, Ricardo Carniel. Organismos independientes de regulación del audiovisual: Los primeros cinco años de la OFCOM y el desafío de la convergência. **Revista Universitária de Treballs Acad mics (Ruta)**, 2009. Disponível em:

<http://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3707681.pdf>. Acesso em 20 mar. 2014.

CARVALHO, Alfredo de. G nese e Progressos da Imprensa periódica no Brasil. In: **Revista do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro**. Rio de Janeiro: IHGB, 1908, tomo 1, p. 1 - 89.

CAVALCANTI FILHO, José Paulo. **O drama da verdade (ou discurso sobre alguns mitos da informa o)**. Disponível em: <http://www.observatoriodaimprensa.com.br/news/view/o-drama-da-verdade-ou-discurso-sobre-alguns-mitos-da-informacao>. Observatório da Imprensa, 2005. Acesso em 20 jul. 2014.

CCPJ – **Comissão da Carteira Profissional de Jornalista**. Portugal. Disponível em: <http://www.ccpj.pt>. Acesso em 12 mar. 2014.

CFM (a) Conselho Federal de Medicina. **A Institui o**. Disponível em: http://portal.cfm.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=20671&Itemid=23. Acesso em 10 abr.2014.

CFM (b) Conselho Federal de Medicina. **Estatísticas**. Disponível em: http://portal.cfm.org.br/index.php?option=com_estatistica. Acesso em 04 abr. 2014.

CFM (c) Conselho Federal de Medicina. **Códigos de  tica Médica (versões anteriores)**. Disponível em: http://portal.cfm.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=41&Itemid=124. Acesso em 10 abr. 2014.

CHICO NELSON et al (org). **Jornalistas pra quê? Os profissionais diante da  tica**. Rio de Janeiro: Sindicato dos Jornalistas Profissionais do Rio de Janeiro, 1989.

CONFEA (a) Conselho Federal de Engenharia e Agronomia. **História**. Disponível em: <http://www.confea.org.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?sid=917>. Acesso em 21 mar. 2014.

CONFEA (b) Conselho Federal de Engenharia e Agronomia. **Breve Histórico do Código de  tica Profissional e de Sua Aplica o no Sistema Confea/Crea**. Disponível em: http://www.confea.org.br/media/etica_historico.pdf. Acesso em 18 mar. 2014.

CONFEA (c) Conselho Federal de Engenharia e Agronomia. **Estatísticas**. Disponível em: <http://ws.confea.org.br:8080/EstatisticaSic/>. Acesso em 18 mar. 2014.

COSTA, Elisabeth Villela. **Fenaj apoia conselho de jornalismo; ABI veta.** Folha de S. Paulo, reportagem de Lilian Christofolletti, publicada em 07 ago. 2004. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc0708200413.htm>. Acesso em 18 set. 2014.

COSTELLA, Antônio. **O controle da Informação no Brasil.** Petrópolis: Vozes, 1970

CREMESP. Conselho Regional de Medicina do Estado de São Paulo. **Má prática e infrações éticas lideram o crescimento expressivo de processos.** Site da instituição: 26/07/2012. Disponível em: <http://www.cremesp.com/?siteAcao=NoticiasC&id=2574>. Acesso em 25 ago. 2014.

ELEUTÉRIO, Maria de Lourdes. Imprensa a Serviço do Progresso. In: MARTINS, Ana Luíza; LUCA, Tânia Regina de (org). **História da Imprensa no Brasil.** 2ª ed. São Paulo: Contexto, 2013.

ERC - Entidade Reguladora para a Comunicação Social. **Sobre a ERC.** Portugal: site da instituição. Disponível em www.erc.pt. Acesso em 13 mar.2014.

FARIA JÚNIOR, João Leão de. Ordens e Conselhos Profissionais: Noções (Excerto de um parecer). **Revista dos Tribunais.** São Paulo. Edição 475, maio 1975. p. 217-219.

FENAJ (Federação Nacional dos Jornalistas). **Os jornalistas precisam de um Conselho.** Disponível em: <http://www.fenaj.org.br/cfj/historico.htm>. Acesso em 12 set. 2014. Brasília: Fenaj, 2004

FENAJ (Federação Nacional dos Jornalistas). **Jornalistas italianos apoiam criação do CFJ.** Disponível em: <http://www.fenaj.org.br/materia.php?id=1316>. Acesso em 02 mai. 2014. Brasília: Fenaj, 2006

FGV PROJETOS. **Exame de Ordem em Números.** Fundação Getúlio Vargas (FGV), 2013.

GAMBA, Luísa Hickel. Aspectos materiais da inscrição nos conselhos de fiscalização profissional. In: FREITAS, Vladimir passos de (coord.). **Conselhos de fiscalização profissional.** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013.

GARAPON, Antonie. **O Juiz e a Democracia: o guardião das promessas.** 2.ed. Rio de Janeiro: Revan, 2001.

GENRO FILHO, Adelmo. **O segredo da pirâmide.** Para uma teoria marxista do jornalismo. Porto Alegre: Tchê! 1987.

GLASSER, Theodore L. O Ombudsman de Imprensa nos Estados Unidos. In: BERTRAND,, Claude-Jean. **O Arsenal da Democracia –Sistemas de Responsabilização da Mídia.** Bauru (SP): Editora da Universidade do Sagrado Coração, 2002. p. 213 221.

GODOY, CLB. **A Liberdade de Imprensa e os Direitos da Personalidade.** São Paulo: Atlas, 2001.

HABERMAS, Jürgen. **Mudança Estrutural da Esfera Pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa.** Tradução de Flávio R. Kothe. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

HABERMAS, Jürgen. **A Inclusão do Outro: estudos de teoria política.** São Paulo: Edições Loyola, 2002.

HANSEN, Gilvan Luiz. Espaço e Tempo na Modernidade. In: **Revista GEOgraphia.** Niterói. Vol.2, nº 3, p. 51 a 67, ano 2000. Edita pelo Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal Fluminense. Disponível em: <http://www.uff.br/geographia/ojs/index.php/geographia/article/view/29/27>. Acesso em 01 fev. 2014.

IMPRESA NACIONAL. **Coleção da Leis do Império do Brasil.** Disponível em http://www.camara.gov.br/Internet/InfDoc/conteudo/colecoes/Legislacao/Legimp-F_49.pdf. Acesso em 08 set. 2013, vol. 1821-1830, pt. 49_F.

ISMACH, Arnold. Escolas de Jornalismo e Deontologia nos Estados Unidos. In: BERTRAND, Claude-Jean. **O Arsenal da Democracia – Sistemas de Responsabilização da Mídia.** Bauru (SP): Editora da Universidade do Sagrado Coração, 2002. p. 317 a 325.

ITÁLIA. **Legge 3 febbraio 1963, n. 69.** Ordinamento Della Professione di Giornalista. Disponível em: <http://www.odg.it/content/legge-n-691963>. Acesso em 23 abr. 2014.

KARAM, Francisco José Castilhos. **Jornalismo, ética e liberdade.** São Paulo: Summus, 1997.

LECLERC, Henry; THÉOLLEYRE, Jean-Marc. **As Mídias e a Justiça: Liberdade de Imprensa e Respeito ao Direito.** São Paulo: Edusc, 2007.

LEYSER, Maria Fátima Vaquero Ramalho. **Direito à Liberdade de Imprensa.** São Paulo: Juarez de Oliveira, 1999.

LEVESON, Brian. **The Leveson Inquiry. An inquiry into the culture, practices and ethics of the press.** United Kingdom: The Stationery Office Limited, 2012a. Disponível em http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20140122145147/http://www.official-documents.gov.uk/document/hc1213/hc07/0780/0780_i.pdf. Acesso em 12/01/2013.

LEVESON, Brian. **The Leveson Inquiry. An inquiry into the culture, practices and ethics of the press. Executive Summary.** United Kingdom: The Stationery Office Limited, 2012b. Disponível em http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20140122145147/http://www.official-documents.gov.uk/document/hc1213/hc07/0780/0780_i.pdf. Acesso em 12/01/2013.

LIMA, Venício A. de. **Liberdade de Expressão X Liberdade de Imprensa: Direito à Comunicação e Democracia.** São Paulo: Publisher Brasil, 2010.

LIMA, Venício. Inglaterra: A diferença está na vontade política. In: **Revista Carta Maior**, novembro de 2013. Disponível em: <http://www.cartamaior.com.br/?/Coluna/Inglaterra-A-diferenca-esta-na-vontade-politica/29517>. Acesso em 10 mar. 2014.

LUSTOSA, Isabel. **Insultos Impressos: a guerra dos jornalistas na independência (1821-1823)**. São Paulo: Cia das Letras, 2000.

MARTINS, Carla; BASTOS, Maria Manuel. **A intervenção da ERC e os deveres dos Jornalistas**. In: International Conference Media Policy and Regulation: Activating Voices, Illuminating Silences. Universidade do Minho, Braga, Portugal, 18-19 de julho de 2013. Disponível em: http://www.lasics.uminho.pt/ojs/index.php/cecs_ebooks/article/viewFile/1705/1641. Acesso em 12 mar. 2014.

MEDITSCH, Eduardo. **O conhecimento do jornalismo**. Florianópolis: Editora UFSC, 1992.

MELO, José Marques de. **História Política das Ciências da Comunicação**. Rio de Janeiro: Mauad X, 2008.

MELO, José Marques de. **Sociologia da Imprensa Brasileira**. Petrópolis: Vozes, 1973.

MELO, Cintia de Freitas; COUTINHO, Clara. Um olhar à Lei de Imprensa: perspectiva histórica, social e constitucional da mídia e da lei. **Revista do CAAP - Centro Acadêmico Afonso Pensa**, Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), nº 1, p. 189-210, 2009.

MENDES, Jairo Faria. **O ombudsman e o público** Parte 1. Dissertação de Mestrado em Comunicação apresentada na Universidade Federal do Rio de Janeiro em agosto de 1998. Versão digital. Disponível em: <http://www.observatoriodaimprensa.com.br/news/showNews/mo051098.htm>. Acesso em 01 set. 2014.

MILTON, John. **Areopagítica**. México: Unam, Dirección General de Publicaciones y Fomento Editorial, 2009. Disponível em <http://pt.scribd.com/doc/130760396/John-Milton-Aeropagitica>. Acesso em 17 mai. 2013.

MOREL, Marco. Os Primeiros Passos da Palavra Impressa. In: MARTINS, Ana Luiza; LUCIA, Tânia Regina de (org). **História da Imprensa no Brasil**. 2ª ed. São Paulo: Contexto, 2013.

MORETZSOHN, Sylvia. **Jornalismo em Tempo Real: o Fetiche da Velocidade**. Rio de Janeiro: Revan, 2002.

MORETZSOHN, Sylvia. **Pensando Contra os Fatos**. Jornalismo e Cotidiano: do Senso Comum ao Senso Crítico. Rio de Janeiro: Revan, 2007.

NACIF, Eleonora Rangel. **A Mídia e o Processo Penal**. Disponível em: <http://www.observatoriodaimprensa.com.br/news/view/a.midia.e.o.processo.penal..23316> São Paulo: Observatório da Imprensa, 2010. Acesso em: 26 nov. 2012.

NEVES, Lúcia Maria Bastos P. Um Silêncio Perverso: censura, repressão e o esboço de uma primeira esfera pública de poder (1820 – 1823). In: CARNEIRO, Maria Luiza Tucci (org.). **Minorias Silenciadas: História da Censura no Brasil**. São Paulo: Edusp, 2002. P. 121 – 153.

NOVAES, Washington. Ética e informação. In MACEDO, Cláudia; FALCÃO, Ângela; ALMEIDA, Candido José Mendes de. **TV ao vivo - depoimentos**. Rio de Janeiro, Brasiliense, 1988.

OAB (a). **História da OAB**. Ordem dos Advogados do Brasil, n.d. Disponível em http://www.oab.org.br/historiaoab/index_menu.htm. Acesso em 01 abr. 2014.

OAB (b). **Quadro de Advogados**. Ordem dos Advogados do Brasil, n.d. Disponível em <http://www.oab.org.br/institucionalconselhofederal/quadroadvogados>. Acesso em 01 abr. 2014.

OAB/SP (a). **Tribunal de Ética e Disciplina. Tabela Penas Aplicadas: dados 2010, 2011 e 2012**. Disponível em <http://www.oabsp.org.br/tribunal-de-etica-e-disciplina/corregedoria/estatisticas/tribunal-de-etica-e-disciplina/tabela-comparativa-dados-2010-e-2011/Tabela%20penas%20aplicadas%20-%20dados%202010%20a%202012.pdf/download>. Acesso em 01 abr. 2014.

OAB/SP (b). **Tribunal de Ética e Disciplina. Tabela Dados: dados 2010, 2011 e 2012**. Disponível em <http://www.oabsp.org.br/tribunal-de-etica-e-disciplina/corregedoria/estatisticas/tribunal-de-etica-e-disciplina/tabela-comparativa-dados-2010-e-2011/Tabela%20penas%20aplicadas%20-%20dados%202010%20a%202012.pdf/download>. Acesso em 01 abr. 2014.

ORDINE DEI GIORNALISTI (a). **Poteri di Vigilanza**. Disponível em <http://www.odg.it>. Acesso em 01 mai. 2014.

ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**, aprovada pela Assembléia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948. Disponível em http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/ddh_bib_inter_universal.htm. Acesso em 13 jan. 2014.

ONU. **Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos**. Assinado em 19 de dezembro de 1966. - Disponível em http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/pacto_dir_politicos.htm. Acesso em 18 dez. 2013.

PANDOLFI, Dulce. **Repensando o Estado Novo**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1999. Disponível em: http://cpdoc.fgv.br/producao_intelectual/arq/142.pdf. Acesso em 15 fev. 2014.

PCC – **Press Complaints Commission**. Disponível em: <http://www.pcc.org.uk>. Acesso em 15 mar. 2014.

PORTUGAL. **Constituição de 23 de setembro de 1822**. Lisboa: Cortes Constituintes de Portugal. Disponível em <http://www.parlamento.pt/Parlamento/Documents/CRP-1822.pdf>. Acesso em 13 set. 2013.

PORTUGAL. Lei nº 1/99, de 13 de janeiro. **Aprova o Estatuto do Jornalista**. 1999. Disponível em: http://www.ccpj.pt/legisdata/lglei1de99de13dejaneiro_b.htm. Acesso em 10 de mar. 2014.

PORTUGAL. Lei nº 53/2005, **Cria a ERC — Entidade Reguladora para a Comunicação Social, extinguindo a Alta Autoridade para a Comunicação Social**. Disponível em <http://www.erc.pt/documentos/legislacaosite/lei53.pdf>. Acesso em 10 mar. 2014.

RAMONET, Ignacio. **A Tirania da Comunicação**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.

ROMÃO, Juliana Galindo. **Conselho Federal de Jornalismo: interesse, pressão e desequilíbrio na cobertura jornalística**. Brasília, 2008. Dissertação (mestrado) – Curso de Pós-Graduação em Comunicação, Faculdade de Comunicação, Universidade de Brasília (UNB).

SCHREIBER, Simone. **A publicidade opressiva de julgamentos criminais**. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

SILVA, Virgílio Afonso da. Princípios e regras: mitos e equívocos acerca de uma distinção. **Revista Latino Americana de Estudos Constitucionais**. Belo Horizonte, n. 1, p. 607-631, 2003. Disponível em:

<<http://xa.yimg.com/kq/groups/19604888/1457260705/name/Virg%C3%ADlio%20Afonso%20da%20Silva%20-%20Princ%C3%ADpios.pdf>>. Acesso em: 17 de maio de 2013.

SIROTSKY, Nelson Pacheco. **Lula defende mídia livre, mas não cita CFJ**. Folha de S. Paulo, reportagem de Marcelo Billi, publicada em 15 set. 2004. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u64116.shtml>. Acesso em 14 set. 2014.

SOUZA, José Inácio de Melo. **O estado contra os meios de comunicação (1889-1945)**. São Paulo: Annablume: Fapesp, 2003.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). **Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental 130, de 30 de abril de 2009**, 2009a. Disponível em:

<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=605411>. Acesso em 10 fev. 2014.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). **Recurso Extraordinário 511.961, de 17 de junho de 2009**, 2009b. Disponível em:

<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=605643>. Acesso em 10 set. 2013.

TOLLER, Fernando M. **O Formalismo na Liberdade de Expressão**. São Paulo: Saraiva, 2010.

UNITED STATES. **Constitution of the United States**. Disponível em

[http://www.senate.gov/civics/constitution_item/constitution.htm#amdt_1_\(1791\)](http://www.senate.gov/civics/constitution_item/constitution.htm#amdt_1_(1791)). Acesso em 27 abr. 2014.

