



# Revista Jurídica



**EDIÇÃO I** **2022**

## **O CALA-BOCA NÃO MORREU – A LIBERDADE DE IMPRENSA NO BRASIL**

### **“SHUT UP!” – FREEDOM OF THE PRESS IN BRAZIL**

**George Augusto Niaradi**

Doutor em Direito Internacional pela USP.

**Walter Erich Piekny**

Graduado pela USP. Especialista em Direito Tributário Internacional (IBDT).

**Resumo:** A liberdade de imprensa é tema amplamente discutido nas ciências sociais, não restrita somente ao Direito. Isso se dá em razão das implicações diretas de sua importância na manutenção do Estado Democrático de Direito, já que proporciona uma visão pública e uma formação de opinião diferentes dos fatos divulgados pelo Estado. Por essa razão, estuda-se, no presente artigo, doutrina, evolução constitucional e importantes casos julgados pelo Supremo Tribunal Federal quanto ao tema em destaque, demonstrando-se que o tema não está tão pacificado, principalmente quanto à delimitação do exercício do direito, o qual não é ilimitado nem irrestrito, conforme determina a Constituição Federal de 1988.

**Palavras-chave:** Imprensa; Liberdade; Democracia.

**Abstract:** Press freedom is a widely discussed theme in the social sciences, not restricted only to Law. This is due to the direct implications of its importance in guaranteeing the maintenance of the Rule of Law, since it provides a public view and an opinion formation different from the facts disclosed by the State. For this reason, this article studies doctrine, constitutional evolution and important cases heard by the Federal Supreme Court on the subject in question, demonstrating that the issue is not so well settled, especially with regard to the delimitation of the exercise of the right, which is neither unlimited nor unrestricted, as determined by the Federal Constitution of 1988.

**Keywords:** Press; Freedom; Democracy.

## 1. INTRODUÇÃO

A liberdade de pensamento, ao lado de outras garantias básicas, dos imprescindíveis direitos constitucionais de primeira geração, é ponto fundamental no estabelecimento do Estado democrático de direito. Isso porque, sem a possibilidade de discussões e de denúncias por meio de uma imprensa e vozes livres, o Estado e seus governantes se agigantam com maior facilidade, de forma a, pouco a pouco, restringirem as liberdades públicas e individuais.

Conforme se demonstrará, o tema, ao mesmo tempo em que é antigo, é atual. Já em 1824, o Brasil imperial garantia, com força constitucional, a liberdade de imprensa, indicando-se apenas a responsabilização por excessos cometidos. Infelizmente, o cenário não evoluiu de forma tão positiva quanto esperado. Em diversos momentos da história brasileira, como na Ditadura de Vargas, com maior intensidade entre 1937 e 1946, e na Ditadura Militar, com maior intensidade entre 1968 e 1985, a liberdade de imprensa foi tolhida, buscando-se impor um pensamento e visão únicos.

Mesmo ultrapassados os períodos ditatoriais, com uma ampla garantia da liberdade de imprensa explicitada pela Constituição de 1988, ainda são registrados casos de violação a esse tão grandioso fundamento da democracia brasileira, muitas vezes endossados pelo Poder Judiciário.

Assim, em nome do Estado democrático de Direito, a Academia não pode, em qualquer hipótese, parar de debater, relembrar e rediscutir o papel da liberdade de imprensa na sociedade, questionando, sempre, todas as bem-intencionadas decisões que acabam impondo limitações ao livre exercício do direito de imprensa.

No ano de 2021, a Ministra Cármen Lúcia, em julgamento do direito ao esquecimento no Brasil, nos autos do Recurso Extraordinário nº 1.010.606 (2021), esclareceu em seu voto que *“censura é forma de ‘calar a boca’. Pior: calar a Constituição, amordaçar a liberdade, para se viver o faz de conta, deixar-se de ver o que ocorreu. (...) ‘Cala a boca já morreu’. Isso a Constituição da República garante”*. Resta-nos questionar: o cala a boca já morreu?

## 2. DIREITOS FUNDAMENTAIS DE 1ª GERAÇÃO

Cientes do risco de iniciar uma reflexão com a citação em sequência, não podemos deixar de relembrar que a “Revolução Francesa”, 1789, foi um dos grandes eventos da história e não por outra razão é tão citada por tantos escritores, ao lado de outros importantes marcos, como a Carta Magna, a *Bill of Rights*, a Constituição Estadunidense, a Inconfidência Mineira (no campo brasileiro), entre outras. Tão significativos foram esses eventos que se torna até um jargão acadêmico iniciar uma dissertação ou defender uma ideologia citando as liberdades

instituídas por alguma dessas revoluções ou algum desses documentos mundialmente conhecidos.

Não se realiza, no momento, a análise da qualidade das referidas dissertações, mas se reflete: por qual razão é tão comum a sua lembrança? Parece-nos óbvio, pelo simples fato de que as mudanças sociais decorrentes desses eventos foram tão significativas que é difícil afirmar que não haja influência na vida de quase todos – senão todos – cidadãos do mundo ocidental.

Como ensina Hannah Arendt (ARENDR, 1967), um traço comum entre as verdadeiras revoluções, ou seja, as revoluções que de fato buscam a liberdade, é o próprio amor pela liberdade. Isso porque, de fato, as supostas revoluções que não buscam a liberdade sequer deveriam nortear o conceito contemporâneo de um estado de coisas revolucionário. Não por outra razão tamanha a repercussão do ocorrido em 1789, mesmo tendo resultado em uma tremenda derrota aos revolucionários.

Ainda que, da mesma forma, não seja o foco da presente reflexão, não podemos nos olvidar, também, que ao lado de todas as grandes revoluções podemos encontrar um fator em comum: o dinheiro. Mais especificamente, os tributos. Trata-se de uma relação intrínseca entre o poder estatal e o direito de propriedade dos cidadãos, de forma que Schoueri (SCHOUERI, 2018) indica a alteração de um paradigma de “Poder de Tributar” para um “Direito de Tributar”, alterando-se a forma de relação Estado-Cidadão.

Nesse sentido, as verdadeiras revoluções buscaram uma alteração do *status quo*, a fim de minar um poder existente, conferindo mais liberdade ao povo oprimido por classes dominantes. Há de se pensar, portanto, que a predisposição à realização de um levante popular, quando vitorioso, deságua em uma passagem para um Estado menos violador dos direitos dos cidadãos.

Entretanto, pelo que observamos das relações desenvolvidas entre os cidadãos e os Estados, em particular a partir da Revolução Francesa, não necessariamente foi seguido um padrão de maior segurança e liberdade em relação ao temido *estado de natureza* hobbesiano (HOBBS, 1651). Em verdade, a real força e motivação do desenvolvimento do Estado moderno deve, com a devida cautela, ser questionada.

Em que pesem os profundos avanços na consagração dos direitos *dos* humanos exclusivamente em razão de serem humanos, as relações estatais parecem não ter atendido ao pretendido com a busca pelo rompimento do *status quo* em diversos momentos.

Nesse sentido, mesmo frente às necessárias, e frequentemente silenciadas, críticas à Revolução Francesa, é inegável que seu caráter liberal trouxe as profundas alterações, consagrando direitos, em regra, inalienáveis, uma vez que existiriam não em razão do Estado,

mas apesar do Estado. Exemplificativamente, afirmamos com a maior clareza que não há direito à vida porque o Constituinte definiu que existe direito à vida, mas sim pela condição de existência humana de cada um.

Curiosamente, como destacado, a Revolução Francesa implantou a nova corrente de pensamento de direitos fundamentais, propriamente popularizando o conceito do vocábulo “direito” (“*droit*”, “*right*”) ao concedê-lo um significado verdadeiro. À vista disso ser, de certa forma, incongruente falar em direitos humanos ou fundamentais em períodos anteriores ao das grandes revoluções liberais, uma vez que, ausente a concepção de indivíduo e liberdade, seria impossível entender a existência de um direito individual ou até mesmo em oposição ao poder estatal.

Da evolução do constitucionalismo e da concepção dos direitos fundamentais surgem as classificações a fim de melhor compreender o fenômeno de limitação ao poder estatal. Nesse sentido, Ferreira Filho (FERREIRA FILHO, 1995) divide os direitos fundamentais em três gerações, sendo a primeira referente aos direitos negativos, de liberdade, a segunda referente aos direitos de igualdade e a terceira referente aos direitos de fraternidade. José Afonso da Silva, por sua vez, enxergando os direitos fundamentais sob uma ótica positiva, não os divide necessariamente entre primeira a terceira geração, mas de acordo com a ótica constitucional. Entretanto, não deixa de elencar a relevância de uma classe de direitos do “homem-indivíduo”, que cumprem o papel de garantir ao cidadão sua independência frente aos outros indivíduos e ao próprio Estado (SILVA, 2005), ou seja, a própria expressão da liberdade.

Dessa forma, os direitos fundamentais de primeira geração compreendem o direito à vida, à legalidade, à liberdade de locomoção, à liberdade de religião, à liberdade de expressão, entre outros. Assim, estando a liberdade de expressão incluída nesse seletivo grupo de direitos de máxima importância no Estado contemporâneo, merece atenta fiscalização, sob pena de, pouco a pouco, restringirem-se os mais básicos direitos, regredindo-se a modos de organização social que a poucos privilegia, em detrimento da maioria do povo.

## 2.1. REFLEXÕES SOBRE O CONCEITO DE LIBERDADE DE EXPRESSÃO NOS EUA

A tradição da sociedade estadunidense, muito em razão da formação e consolidação daquele Estado, em muito difere da noção brasileira da considerada “liberdade de expressão de pensamento”, muito em razão da grande influência liberal, seguindo uma linha de liberdade mais ampla. Não há, necessariamente, uma opção melhor que outra, mas trata-se de uma amplitude maior ou menor de liberdade que poderia causar estranheza em um observador de um Estado para outro.

Como já observou Tocqueville (TOCQUEVILLE, 1863) na primeira metade do século XIX, ao visitar os Estados Unidos da América, o conceito de “*free speech*” já exercia grande influência sobre o comportamento dos cidadãos e das limitações impostas pelas instituições. Prezava-se, desde então, ao máximo, pela mais ampla e irrestrita liberdade de expressão, entendendo-se que o Estado não possuiria a legitimidade para definir o que um cidadão poderia ou não falar.

Note-se, entretanto, que a consequência desse pensamento não é a possibilidade para que haja perseguição a minorias ou a propagação irrestrita de discursos de ódio. Isso porque, para Tocqueville, a própria sociedade se encarregaria de realizar essa repressão, sendo um meio mais seguro e eficaz de controle das ideias propagadas pelos cidadãos.

Não obstante a existência de críticas a esse pensamento, como um eventual efeito dominó em razão de um aumento de ideias extremistas, em regra, o artifício de controle social surte um efeito mais rápido e eficaz do que uma resposta estatal.

Essa “auto-regulação” da liberdade de expressão, inclusive, poderia ser indicada como uma forma de não desgastar as instituições. Pensemos no mundo digital contemporâneo, de conexões e disseminação das informações. Não raramente são noticiados casos de pessoas ou empresas que tomam atitudes racistas ou oprimindo minorias. Ainda que haja uma resposta estatal, um processo judicial será demorado e poderá não resultar em punição, mas os efeitos sociais são imediatos: pessoas perdem o emprego e empresas perdem milhares de clientes e patrocinadores. Quebra-se o paradigma de absoluta proteção estatal, uma vez que o Estado não consegue estar presente em todos os momentos em que ocorre uma violação, tampouco consegue restaurar todas as situações violadas.

Além disso, o pensamento tocquevilleano quanto ao *free speech* demonstra o temor de concessão do poder de regulação da liberdade de expressão, pois ao se alargar a possibilidade de controle de expressão em momentos de estabilidade, seriam abertos precedentes para a limitação à expressão em momentos de instabilidade. Aliás, jamais podemos nos esquecer de que os maiores ditadores da história foram eleitos democraticamente (O’SHAUGHNESSY, 2017), sem rupturas institucionais iniciais, de forma que, aos poucos, foram minando as liberdades individuais.

Conseguimos exemplificar as diferentes interpretações referentes ao conceito da liberdade de expressão no Brasil e nos Estados Unidos da América.

Nos Estados Unidos, podemos citar os polêmicos protestos amplamente repercutidos de Charlottesville (ARAÚJO E SILVA NETA, 2021). Na ocasião, no ano de 2017, foi realizado um amplo protesto, juntando supremacistas brancos e neonazistas para defenderem seus ideais

de inferioridade de outras classes. Em que pese a carga ideológica existente no protesto em referência, a resposta ocorrida não foi judicial – exceto para a investigação referente à morte e aos feridos que decorreram do protesto –, mas social. Enquanto não resultarem em uma violação direta, além da propagação de ideias, por mais repugnantes que sejam, não há uma base legal ou mesmo constitucional para que haja uma repressão judicial daquelas ideias, cabendo à sociedade reprimi-la.

A tradição brasileira não é caminha necessariamente na mesma linha. Conforme será explorado adiante, o Supremo Tribunal Federal, ainda que anteriormente reconhecendo a extensa amplitude da liberdade de expressão no Brasil (ADPF 130, 2009), demonstrou um comportamento ambíguo em manifestações mais recentes, como, exemplificativamente, nas decisões dadas no âmbito da Reclamação 51.153 e do bloqueio às redes sociais do “Partido da Causa Operária”.

### 3. LIBERDADE DE IMPRENSA

A liberdade de imprensa pode ser considerada uma das liberdades públicas mais importantes para a garantia e manutenção do Estado democrático de Direito. Principalmente em um cenário altamente conectado como o que observamos no século XXI, frente à velocidade de comunicação de mídias sociais e, inclusive, dos meios de comunicação tradicionais – como grandes jornais e programas televisivos – por meio também das mídias sociais, tolher a liberdade jornalística configuraria uma forma grave de atentado às liberdades públicas.

A imprensa incomoda os detentores do poder. Raymundo Faoro (FAORO, 1958) já nos ensinava como foi feita a transição de poder no Brasil, com a criação de uma elite aristocrática que, perdendo seu poder legal com a passagem do Estado brasileiro para uma democracia, necessitava criar outros mecanismos para que não tivesse toda a sua influência e todo o seu comando usurpado. Para tanto, as formas de dominação dos donos do poder sobre a população comum se demonstram de várias formas, seja pela imposição de um poder econômico, seja pela imposição do poder político.

Justamente em oposição à imposição de um poder que atua o trabalho da boa imprensa. Questionadora, que apresenta as incongruências e os abusos de poder ocorridos em uma sociedade democrática. Não à toa, em episódios recentes, chefes do Executivo de diferentes espectros políticos citaram a regulação da mídia como algo a ser debatido e aprofundado.

Doutrinadores como Luís Roberto Barroso (BARROSO, 2001, p. 35) defendem a liberdade de expressão englobando-se o conceito da liberdade de imprensa com status de

cláusula pétrea, não podendo, de forma alguma, ser suprimida da ordem constitucional brasileira:

Ao lado do direito à vida e à integridade física, a liberdade é considerada um dos valores essenciais para a existência humana digna<sup>10</sup>. Como uma reação eloqüente à prática histórica da censura política, ideológica e artística no país, o constituinte dedicou especial ênfase à liberdade de expressão - aí compreendidas a liberdade de manifestação do pensamento e de criação - e ao direito à informação, consagrando-os em diversos dispositivos, e protegendo-os, inclusive, de qualquer proposta de emenda tendente a aboli-los (art. 60, § 4º, CF).

Já em reflexões referentes aos limites referentes à liberdade de expressão e comunicação no Brasil, entende Gilmar Mendes (MENDES, 2011, p. 20):

“É fácil ver, assim, que o texto constitucional não excluiu a possibilidade de que se introduzam limitações à liberdade de expressão e de comunicação, estabelecendo, expressamente, que o exercício dessas liberdades há de se fazer com observância do disposto na Constituição. Não poderia ser outra a orientação do constituinte, pois, do contrário, outros valores, igualmente relevantes, quedariam esvaziados diante de um direito avassalador, absoluto e insuscetível de restrição.”

Alexandre de Moraes (MORAES, 2003, p. 56), por sua vez, centra sua posição em uma dualidade, defendendo que a liberdade de imprensa possui duas facetas, uma referente à liberdade e outra referente à responsabilização em casos de abuso:

A manifestação do pensamento é livre e garantida em nível constitucional, não aludindo a censura prévia em diversões e espetáculos públicos. Os abusos porventura ocorridos no exercício indevido da manifestação do pensamento são passíveis de exame e apreciação pelo Poder Judiciário com a consequente responsabilidade civil e penal de seus autores, decorrentes inclusive de publicações injuriosas na imprensa, que deve exercer vigilância e controle da matéria que divulga.

É claro, portanto, que, em que pese a liberdade de imprensa gozar de papel fundamental à evolução da sociedade brasileira e barrar autoritarismos estatais, a doutrina não possui divergências cruciais acerca do consentimento de que a Constituição de 1988 trouxe, de forma clara, a proteção à liberdade de imprensa com limitações, conforme será explorado no tópico 3.2.

### 3.1. A EVOLUÇÃO DA PROTEÇÃO CONSTITUCIONAL À LIBERDADE DE IMPRENSA ATÉ A CONSTITUIÇÃO DE 1967

Com a Constituição Federal de 1988, o Brasil alcançou o marco da sétima Carta Constitucional de sua história. Ao longo da história, notamos que o tratamento dado à liberdade de imprensa foi se alterando.

Curiosamente, já na Constituição Imperial de 1824 havia expressa menção à liberdade de imprensa, buscando garantir a ausência de censura prévia sobre os pensamentos propagados pelos meios jornalísticos. Em que pese a construção do ideal de ampla repressão aos direitos e liberdades individuais sob o regime monárquico, a Constituição da época, em verdade, buscou

garantir a mais ampla liberdade de imprensa, sendo que a única punição ocorreria em casos em que fossem cometidos abusos.

Art. 179. A inviolabilidade dos Direitos Civis, e Políticos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Império, pela maneira seguinte. (...)

IV. Todos podem comunicar os seus pensamentos, por palavras, escritos, e publicá-los pela Imprensa, sem dependência de censura; com tanto que hajam de responder pelos abusos, que cometerem no exercício deste Direito, nos casos, e pela forma, que a Lei determinar.

Em sequência, a Constituição de 1891, a primeira Constituição Republicana, demonstra preocupação com a proteção da liberdade de imprensa, em redação muito semelhante à de 1824. Vedou-se a censura, mas, da mesma forma que determinado pela Constituição Imperial, determinou-se a responsabilização nos casos em que houvesse abuso ao uso dessa liberdade. Além disso, é introduzido um novo comando constitucional proibindo o anonimato, resquício que sobreviveu até a Constituição de 1988:

Art. 72 - A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes: (...)

§ 12 - Em qualquer assunto é livre a manifestação de pensamento pela imprensa ou pela tribuna, sem dependência de censura, respondendo cada um pelos abusos que cometer nos casos e pela forma que a lei determinar. Não é permitido o anonimato.

[Redação original – mantida também pela Emenda Constitucional de 1926]

A Constituição de 1934, promulgada após grande pressão popular, notadamente após a Revolução Constitucionalista de 1932, também cuida da liberdade de pensamento e de imprensa. De toda forma, ainda que essas liberdades em sentido amplo gozassem formalmente de proteção constitucional, já havia limitações nos próprios artigos. É uma das primeiras expressões constitucionais do caráter opressor do período varguista, o qual é agravado nos anos subsequentes.

A referida Constituição repete, em partes, a redação das duas Constituições anteriores, mas já indicando algumas possibilidades de limitações das garantias: i) quando se tratasse de espetáculos e diversões públicas e ii) quando houvesse propaganda de ideais subversivos.

O art. 113, por sua vez, verdadeiramente autoriza as ações repressoras. Assim, garante-se que não haja qualquer contradição nas ações estatais posteriores, uma vez que o próprio conceito de liberdade de expressão já indicava suas exceções.

Além disso, também a Constituição proibia que os veículos jornalísticos fossem possuídos por estrangeiros ou por sociedades anônimas.

Art. 113 - A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à subsistência, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes: (...)

9) 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.

(...)

Art 131 - É vedada a propriedade de empresas jornalísticas, políticas ou noticiosas a sociedades anônimas por ações ao portador e a estrangeiros. Estes e as pessoas jurídicas não podem ser acionistas das sociedades anônimas proprietárias de tais empresas. A responsabilidade principal e de orientação intelectual ou administrativa da imprensa política ou noticiosa só por brasileiros natos pode ser exercida. A lei orgânica de imprensa estabelecerá regras relativas ao trabalho dos redatores, operários e demais empregados, assegurando-lhes estabilidade, férias e aposentadoria.

Com o golpe do Estado Novo, Getúlio Vargas outorga a Constituição de 1937 não mais buscando esconder o caráter ditatorial do governo. A Constituição de 1937 é a primeira Constituição brasileira a determinar a possibilidade de censura. A leitura do art. 122 demonstra que as margens para o enquadramento de qualquer posicionamento jornalístico em alguma das hipóteses de censura eram tão amplas que, em verdade, não há como alegar a existência da liberdade de imprensa. Os regramentos de censura foram delegados para lei infraconstitucional, mas era possível que a lei tipificasse praticamente qualquer atividade jornalística em um dos termos constitucionais autorizadores da censura.

Previa-se de forma clara a possibilidade de punição por meio de prisão aos donos de jornais que atentassem contra os limites constitucionalmente estabelecidos, além da imposição de multas à empresa que houvesse veiculado a notícia considerada imprópria. Como garantia para o pagamento da multa, o texto já indicava os próprios aparelhos fundamentais para o funcionamento do jornal, o que, por óbvio, impossibilitaria a continuidade de funcionamento da atividade jornalística daquela empresa.

Art. 122 - A Constituição assegura aos brasileiros e estrangeiros residentes no País o direito à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes: (...)  
15) 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. (Vide Decreto nº 10.358, de 1942)

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;
- f) as máquinas, caracteres e outros objetos tipográficos utilizados na impressão do jornal constituem garantia do pagamento da multa, reparação ou indenização, e das despesas com o processo nas condenações pronunciadas por delito de imprensa, excluídos os privilégios eventuais derivados do contrato de trabalho da empresa jornalística com os seus empregados. A garantia poderá ser substituída por uma caução depositada no princípio de cada ano e arbitrada pela autoridade competente, de acordo com a natureza, a importância e a circulação do jornal;
- g) não podem ser proprietários de empresas jornalísticas as sociedades por ações ao portador e os estrangeiros, vedado tanto a estes como às pessoas jurídicas participar de tais empresas como acionistas. A direção dos jornais, bem como a sua orientação intelectual, política e administrativa, só poderá ser exercida por brasileiros natos.

Com o fim da Ditadura Vargas, promulgada a Constituição de 1946, há um claro arrefecimento dos meios de repressão à livre expressão jornalística, mas não há uma abertura completa. Quase a totalidade dos artigos constitucionais de 1937 que previam a censura não são replicados, restando, em seu art. 141, a previsão de alguns limites que norteariam a liberdade de expressão, seguindo-se os três pilares sobre censura da Constituição de 1934: i) a previsão de censura em caso de espetáculos e diversões públicas, sendo possível a punição por excessos; ii) a vedação ao anonimato; e iii) a vedação à propaganda de guerra ou processos subversivos. Também é vedada a propriedade de meios jornalísticos por estrangeiros ou sociedades anônimas.

Além disso, pela primeira vez é prevista a imunidade de impostos ao papel destinado à impressão de jornais, periódicos e livros, que é mantida até a Constituição Federal de 1988. As imunidades tributárias cumprem papel fundamental na consecução de objetivos sociais considerados, pelo Constituinte, como mais sensíveis à garantia da constante evolução da sociedade. Isso porque com a proibição constitucional de imposição de impostos, não há como um ente impedir o funcionamento de uma empresa por meio dos tributos, garantindo que aquele valor social será protegido<sup>1</sup>. Marco claro dessa importância é a manutenção, até a Constituição de 1988, da figura das imunidades de impostos.

Art. 31 - A União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios é vedado: (...)

V - lançar impostos sobre: (...)

c) papel destinado exclusivamente à impressão de jornais, periódicos e livros.

(...)

Art. 141 - A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, a segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes: (...)

§ 5º - É livre a manifestação do pensamento, sem que dependa de censura, salvo quanto a espetáculos e diversões públicas, respondendo cada um, nos casos e na forma que a lei preceituar pelos abusos que cometer. Não é permitido o anonimato. É assegurado o direito de resposta. A publicação de livros e periódicos não dependerá de licença do Poder Público. Não será, porém, tolerada propaganda de guerra, de

---

<sup>1</sup> Para mais, ver: SCHOUERI, Luís Eduardo. Direito Tributário, SaraivaJus, 2018; e BALEEIRO, Alimoar. Limitações Constitucionais ao Poder de Tributar, Martins Fontes, 2010.

processos violentos para subverter a ordem política e social, ou de preconceitos de raça ou de classe.

(...)

Art. 160 - É vedada a propriedade de empresas jornalísticas, sejam políticas ou simplesmente noticiosas, assim como a de radiodifusão, a sociedades anônimas por ações ao portador e a estrangeiros. Nem esses, nem pessoas Jurídicas, excetuados os Partidos Políticos nacionais, poderão ser acionistas de sociedades anônimas proprietárias dessas empresas. A brasileiros (art. 129, n<sup>o</sup> I e II) caberá, exclusivamente, a responsabilidade principal delas e a sua orientação intelectual e administrativa.

A Constituição de 1967, já no período da Ditadura Militar, não traz inovações relevantes em relação ao texto constitucional de 1947. A alteração mais intrigante, face ao momento político-social vivido, trata da nova redação dada ao artigo 150, que passa a garantir a liberdade de pensamento também em razão de “convicção política ou filosófica”, estendendo formalmente a liberdade garantida pela Constituição anterior.

Art. 20 - É vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: (...)

III - criar imposto sobre:

d) o livro, os jornais e os periódicos, assim como o papel destinado à sua impressão.

(...)

Art. 150 - A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...)

§ 8<sup>o</sup> - É livre a manifestação de pensamento, de convicção política ou filosófica e a prestação de informação sem sujeição à censura, salvo quanto a espetáculos de diversões públicas, respondendo cada um, nos termos da lei, pelos abusos que cometer. É assegurado o direito de resposta. A publicação de livros, jornais e periódicos independe de licença da autoridade. Não será, porém, tolerada a propaganda de guerra, de subversão da ordem ou de preconceitos de raça ou de classe. (...)

Art 166 - São vedadas a propriedade e a administração de empresas jornalísticas, de qualquer espécie, inclusive de televisão e de radio difusão:

I - a estrangeiros;

II - a sociedade por ações ao portador;

III - a sociedades que tenham, como acionistas ou sócios, estrangeiros ou pessoas jurídicas, exceto os Partidos Políticos.

§ 1<sup>o</sup> - Somente a brasileiros natos caberá a responsabilidade, a orientação intelectual e administrativa das empresas referidas neste artigo.

§ 2<sup>o</sup> - Sem prejuízo da liberdade de pensamento e de informação, a lei poderá estabelecer outras condições para a organização e o funcionamento das empresas jornalísticas ou de televisão e de radiodifusão, no interesse do regime democrático e do combate à subversão e à corrupção.

Em que pese a redação original da Constituição de 1967, as maiores restrições de liberdades públicas e individuais decorreram da edição dos Atos Institucionais, Decretos com força constitucional, mais notadamente por meio do Ato-Institucional n<sup>o</sup> 5 (AI-5), editado em 1969, bem como da edição da “Lei de Imprensa”, Lei 5.250 de 09 de fevereiro de 1967.

A maior gravidade do AI-5, posterior à Lei de Imprensa, não se refere a um eventual cerceamento direto de liberdade de expressão em sua redação, até porque não o fez, mas, sim, em razão da possibilidade de suspensão de direitos políticos de qualquer cidadão, além da suspensão de diversas garantias constitucionais. Em razão disso, instrumentos poderosos, como

a Lei de Imprensa, composta de 77 artigos, e que trazia uma série de regramentos para o funcionamento dos meios de difusão de informação, puderam ser editados sem que a possibilidade de indicação de qualquer inconstitucionalidade.

Art. 1º É livre a manifestação do pensamento e a procura, o recebimento e a difusão de informações ou idéias, por qualquer meio, e sem dependência de censura, respondendo cada um, nos termos da lei, pelos abusos que cometer.

§ 1º Não será tolerada a propaganda de guerra, de processos de subversão da ordem política e social ou de preconceitos de raça ou classe.

§ 2º O disposto neste artigo não se aplica a espetáculos e diversões públicas, que ficarão sujeitos à censura, na forma da lei, nem na vigência do estado de sítio, quando o Governo poderá exercer a censura sobre os jornais ou periódicos e empresas de radiodifusão e agências noticiosas nas matérias atinentes aos motivos que o determinaram, como também em relação aos executores daquela medida.

Art. 2º É livre a publicação e circulação, no território nacional, de livros e de jornais e outros periódicos, salvo se clandestinos (art. 11) ou quando atentem contra a moral e os bons costumes.

§ 1º A exploração dos serviços de radiodifusão depende de permissão ou concessão federal, na forma da lei.

§ 2º É livre a exploração de empresas que tenham por objeto o agenciamento de notícias, desde que registradas nos termos do art. 8º.

Os primeiros artigos demonstram o caráter ditatorial da lei. Novamente em um período opressor, os legisladores não escondem o caráter de controle estatal severo da legislação imposta, determinando expressamente que haverá censura de espetáculos e diversões públicas<sup>2</sup>.

Por outro lado, a lei também indica que outras formas de manifestação de pensamento não seriam censuradas, contanto que não houvesse a disseminação de processos de subversão da ordem política e social. Volta-se, portanto, à redação já utilizada em Constituições anteriores, indicando-se conceito abstrato como pressuposto da norma fundamental, o que acabava por garantir a possibilidade de censura de praticamente todas as obras consideradas subversivas pelo censor.

### 3.2. REFLEXÕES SOBRE A LIBERDADE DE IMPRENSA NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

A Constituição de 1988 traz a mais extensa proteção de direitos e garantias individuais. Como podemos notar, a proteção à liberdade jornalística não foge à regra, trazendo a mais ampla redação sobre liberdade de manifestação do que todas as outras Constituições, indicando diversos regramentos para a edição de legislação e campos em que o legislador não pode atuar.

O art. 150 da Carta Constitucional mantém a imunidade tributária de impostos sobre os livros, jornais, periódicos e ao papel utilizado em sua impressão. Não se trata, portanto, de uma ampla imunidade tributária a todos os meios de comunicação, mas com foco na difusão de pensamento impressa, não estando englobados, nesse artigo, os meios televisivos e de

---

<sup>2</sup> Para mais sobre a censura musical, ver: PINHEIRO, Manu. Cale-se: A MPB e a Ditadura Militar, Livros Ilimitados, 2010.

radiofusão. Essa garantia complementa a preferência do Constituinte aos meios impressos de divulgação de notícias, junto com o art. 220, §6º, o qual garante que a publicação de veículo impresso de comunicação poderá ocorrer independentemente de qualquer autorização prévia do Poder Público – ao contrário de outros tipos de mídias.

As garantias diretas à liberdade de imprensa são elencadas no “Capítulo V – Da Comunicação Social”, artigos 220 a 224.

O art. 220 pode ser considerado o ponto fundamental para a garantia da liberdade de imprensa brasileira, ao determinar que “*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*”, ao mesmo tempo em que veda todo e qualquer tipo de censura de natureza política, ideológica ou artística.

Em que pese vedação da censura, a Constituição não garante que a liberdade de imprensa será irrestrita e ilimitada (MENDES, 2011). Há limitações já expressas determinadas também pelo art. 220, ao indicar que deverá ser observado o disposto no art. 5º, IV (vedação ao anonimato), V (garante direito de resposta e indenizações), X (garante a inviolabilidade da intimidade), XIII (trata da liberdade de exercício de profissão) e XIV (garante a liberdade de acesso à informação e o sigilo de fonte, quando imprescindível ao exercício da atividade profissional), ao mesmo tempo em que caberá ao Poder Público regular “diversões e espetáculos públicos”, especialmente focando na classificação de faixa etária e recomendação de horários e locais em que a apresentação poderia ser considerada inadequada.

Por outro lado, o mesmo artigo permite que haja restrições diretas às propagandas de alguns tipos de produtos, como tabaco, bebidas alcólicas, entre outros e impede que os meios de comunicação sejam de propriedade de monopólio ou oligopólio.

O art. 221 traz quatro princípios norteadores do funcionamento dos programas de rádio e televisão:

Art. 221. A produção e a programação das emissoras de rádio e televisão atenderão aos seguintes princípios:

I - preferência a finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas;

II - promoção da cultura nacional e regional e estímulo à produção independente que objetive sua divulgação;

III - regionalização da produção cultural, artística e jornalística, conforme percentuais estabelecidos em lei;

IV - respeito aos valores éticos e sociais da pessoa e da família.

De toda forma, ainda que o art. 221 elenque princípios e haja remissões, em outras partes do texto constitucional, à obrigatoriedade de seguimento aos princípios indicados, não há previsão de consequências para situações em que não sejam seguidos, o que dificulta a aplicação integral do mandamento constitucional.

A Constituição de 1988, repetindo a lógica de Constituições anteriores, traz regras, em seu artigo 222, sobre a propriedade de meios de comunicação por estrangeiros, garantindo que a propriedade de “*empresa jornalística e de radiodifusão sonora e de sons e imagens é privativa de brasileiros natos ou naturalizados há mais de dez anos, ou de pessoas jurídicas constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sede no País*”, da mesma forma que vincula a necessidade de responsabilização editorial também a pessoas que se enquadrem na mesma classe. Trata-se de uma tentativa de impedir que haja interferências externas ao processo político e à vida social brasileira, dificultando, ainda que minimamente, que agentes que busquem atrapalhar o funcionamento das instituições consigam agir livremente no país.

O artigo 223, por sua vez, indica que o Poder Executivo se encarregará de conceder e renovar concessões e permissões para o funcionamento de serviços de rádio e televisão. Conforme adiantado, trata-se de um demonstrativo de que a preferência do Constituinte não se direcionou integralmente aos meios de comunicação além daqueles em papel. Ainda que a não renovação da concessão dependa, nos termos do §2º, de aprovação de no mínimo dois quintos do Congresso Nacional, é possível que o Poder Executivo – partindo-se do pressuposto de que o establishment entre Executivo e Legislativo funcionaria como um corpo só –, em razão de perseguições políticas, cancele a permissão de uma rede de rádio ou televisão. Constitucionalmente, não há barreiras mínimas para a fundamentação da decisão de não renovação da concessão ou permissão, além da aprovação do Congresso.

Por fim, o artigo 224 determina que o Congresso instituirá o conselho de Comunicação Social, o qual foi instituído pela Lei nº 8.389, de 30 de dezembro de 1991, e que tem como atribuição “*a realização de estudos, pareceres, recomendações e outras solicitações que lhe forem encaminhadas pelo Congresso Nacional a respeito do tema da comunicação social no Brasil*”<sup>3</sup>.

Não restam dúvidas de que a Constituição Federal de 1988 trouxe a maior proteção constitucional à liberdade de imprensa, buscando garantir a mais ampla, ainda que não irrestrita, garantia ao livre exercício da difusão de pensamento.

#### 4. O STF E O TRATAMENTO DA LIBERDADE DE EXPRESSÃO E IMPRENSA

O Supremo Tribunal Federal tem um papel crescente na decisão de grandes temas da sociedade brasileira, muito influenciado pela corrente neoconstitucionalista. A liberdade de expressão e de imprensa, entretanto, é valor constitucionalmente tratado, de forma que sua

---

<sup>3</sup> Para mais sobre as atribuições do Conselho, verificar: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/conselhos/ccs>

análise é competência, de fato, da Corte, sendo corriqueiras suas manifestações, conforme exploramos em três casos paradigmáticos abaixo.

Um dos mais importantes julgamentos referentes à Liberdade de Imprensa se deu com Ação de Descumprimento Fundamental nº 130 (2009), a qual julgou a constitucionalidade da Lei de Imprensa, Lei nº 5.250/1967. Por meio da ADPF 130, o Supremo Tribunal Federal entendeu pela não recepção da referida lei na nova ordem constitucional, principalmente em razão da observância do contexto e dos objetivos da criação da Lei de Imprensa, que buscava minar a liberdade jornalística em um período de repressão, algo que não poderia ser aceito em uma sociedade democrática pós 1988.

Destaque-se que um dos pontos mais relevantes analisados pelos Ministros, além do próprio embate entre a Democracia e a lógica intrínseca da Lei de Imprensa, era o embate entre o direito de personalidade de agentes públicos e a liberdade jornalística. Isso porque havia previsão de censura prévia de uma matéria jornalística em nome de eventuais “ofensas” aos agentes públicos. De toda forma, o entendimento do Supremo Tribunal Federal caminhou no sentido de em um primeiro garantir a liberdade de manifestação jornalística para apenas em um segundo momento garantir a reparação de eventuais danos causados às personalidades violadas. Assim, não haveria censura prévia em razão do maior poder dos agentes públicos eventualmente envolvidos em escândalos.

Recentemente, nos autos da Reclamação 51.153 (2022), o Supremo Tribunal Federal analisou caso em que uma empresa de comunicação fora proibida pelo Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul de publicar notícias relacionadas a investigações envolvendo o prefeito de Bagé, cidade localizada no Rio Grande do Sul. Na ocasião, o Ministro Gilmar Mendes, por meio de decisão monocrática, cassou as decisões do tribunal gaúcho ao relembrar que a jurisprudência da Suprema Corte no tocante à liberdade de expressão firmou-se, com o julgamento da ADPF 130, no sentido de impedir qualquer tipo de censura prévia. Relembrou, entretanto, que:

{...} a proibição da censura não impede o controle posterior, pelo Poder Judiciário, de excessos eventualmente cometidos pelos veículos de comunicação, com a finalidade de mitigar danos causados a direitos constitucionais de igual relevância, como a inviolabilidade da vida privada e da honra dos indivíduos.

Dessa forma, o Ministro deixa claro que com a referida decisão, o Judiciário não desampara eventual direito à personalidade, mas que excessos deveriam ser analisados posteriormente, não sendo possível impor qualquer forma de censura prévia aos meios de comunicação.

Por fim, em recente decisão, no âmbito do Inquérito 4.781, “Inquérito das Fake News”, o Supremo Tribunal Federal manifestou uma nova faceta de interpretação acerca da liberdade de expressão e disseminação de informações. O referido inquérito, instaurado de ofício pelo Supremo Tribunal Federal, busca investigar a disseminação de notícias falsas, bem como ataques à Corte Suprema e a seus integrantes.

Nesse ínterim, em decisão proferida em 2022, ano eleitoral, o Partido da Causa Operária teve suas redes sociais, por meio das quais eram divulgadas notícias e opiniões do Partido, bloqueadas previamente. Isso porque após uma série de questionamentos ao Supremo Tribunal e xingamentos a Ministros, entendeu-se que o teor do conteúdo publicado serviria de embasamento para o bloqueio das redes sociais.

A decisão tomada é polêmica, ainda mais ao se tratar de partido político em ano eleitoral. O Supremo Tribunal Federal deve, visando à maior segurança jurídica de proteção aos direitos constitucionais, esclarecer, de forma clara, dois pontos fundamentais: i) se o entendimento jurisprudencial baseado na ADPF 130 continua em vigor; e ii) se a interpretação firmada por meio da ADPF 130, por meio da qual se proibiu a censura prévia, é aplicada a todo e qualquer meio de comunicação, como redes de partidos políticos, ou exclusivamente para empresas cujo objetivo seja divulgar informações, como os jornais.

## 5. CONCLUSÃO

As discussões sobre a liberdade de expressão e imprensa nunca serão demasiadas. Em que pese a garantia constitucional para a livre expressão, ainda que, como visto, não ilimitada, é necessário que a sociedade permaneça sempre atenta aos movimentos que busquem minar a garantia. Afinal, a garantia de um direito de primeira geração é absolutamente mais sensível aos cidadãos do que aos “donos do poder”, uma vez que os últimos, integrantes do aparato estatal, raramente sofrem as consequências de uma limitação que foi imposta por eles mesmos.

## 6. BIBLIOGRAFIA

ARAÚJO E SILVA NETA, E.; DE LIMA CATÃO, A. “O caso Charlottesville, a Liberdade de Expressão e o Discurso de Ódio”. *Direito.UnB - Revista de Direito da Universidade de Brasília, [S. l.], v. 5, n. 1, p. 171–203, 2021. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/revistadedireitounb/article/view/36470> (último acesso em: 07.08.2022).*

ARENDRT, Hannah. *Liberdade para ser livre*, Editora Bazar do Tempo, 2018.

BALEEIRO, Alimoar. *Limitações Constitucionais ao Poder de Tributar*, Martins Fontes, 2010.

BARROSO, Luís Roberto. Liberdade de Expressão, Direito à Informação e Banimento de Publicidade de Cigarro. Rio de Janeiro, Revista de Direito Administrativo, abril/junho 2001, 224: 31-50, página 35.

FAORO, Raymundo. Os Donos do Poder, Biblioteca Azul, 2012.

FILHO, Manoel Gonçalves Ferreira. Direitos humanos fundamentais, Saraiva, 1995.

HOBBS, Thomas. Leviatã, Lebooks Editora, 2019.

MENDES, Gilmar. OBSERVATÓRIO DA JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL. Brasília: IDP, Ano 4, 2010/2011. ISSN 1982-4564.

MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional, Editora Atlas, 2003, página 56.

O'SHAUGHNESSY, Nicholas. Putin, Xi, and Hitler – Propaganda and the paternity of pseudo democracy. NATO Strategic Communications Centre os Excellence, 2017. Disponível em <https://www.ceeol.com/search/article-detail?id=662090> (último acesso em 19.07.2022).

PINHEIRO, Manu. Cale-se: A MPB e a Ditadura Militar, Livros Ilimitados, 2010.

SCHOUEIRI, Luís Eduardo. Direito Tributário, SaraivaJus, 2018.

SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo, Malheiros, 2005.

TOCQUEVILLE, Alexis de. Democracy in America, University of Chicago Press, 2012.

Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal brasileiro:

Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 1.010.606. Ministro Relator Dias Toffoli. Brasília, 11.02.2021.

Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 130. Ministro Relator Ayers Britto. Brasília, 30.04.2009.

Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 130. Ministro Relator Ayers Britto. Brasília, 30.04.2009.

Supremo Tribunal Federal. Reclamação nº 51.153. Ministro Relator Gilmar Mendes. Brasília, 12.04.2022.

Supremo Tribunal Federal. Inquérito nº 4.781. Ministro Relator Alexandre de Moraes. Brasília, 20.06.2022.