

**A CENSURA POLÍTICA À IMPRENSA NA DITADURA MILITAR:
FUNDAMENTOS E CONTROVÉRSIAS**

**POLITICAL CENSORSHIP OF THE PRESS IN MILITARY DICTATORSHIP:
FOUNDATIONS AND CONTROVERSIES**

*Lucas Borges de Carvalho**

RESUMO: o artigo analisa o quadro jurídico da censura à imprensa na ditadura militar (1964-1985). Com esse intuito, sustenta que, fundada na Doutrina da Segurança Nacional e com o objetivo de conter o avanço do comunismo internacional, a censura à imprensa: (i) baseou-se em uma legalidade ambígua, marcada por práticas institucionais não oficializadas e sigilosas e por uma ausência de formalização expressa dos órgãos competentes para sua implementação; e (ii) ainda que com alguma resistência inicial, foi chancelada por decisões judiciais, em particular do Supremo Tribunal Federal, que reconheceu a impossibilidade de contestação às proibições da censura, haja vista estarem acobertadas pelas normas do Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968.

PALAVRAS-CHAVE: Autoritarismo. Censura. Ditadura militar. Liberdade de expressão.

ABSTRACT: The article analyzes the legal framework of press censorship during the military dictatorship (1964-1985). For that purpose, argues that, based on the National Security Doctrine and aiming to contain the advance of international communism, the press censorship: (i) relied on an ambiguous law, characterized by secret and unofficial institutional practices and by a lack of explicit formalization in the competent bodies for its implementation, and (ii) although with some initial resistance, was legitimated by court decisions, in particular those from the Supreme Court, which recognized the impossibility of challenging the censorship rules, considering they were covered up by the standards of the Institutional Act nº 5 of December 13, 1968.

KEYWORDS: Authoritarianism. Censorship. Freedom of Speech. Military Dictatorship.

INTRODUÇÃO

Como parte de um amplo e bem articulado projeto de repressão e de controle sobre as liberdades civis, a censura se estruturou em dois campos institucionais distintos no decorrer da ditadura militar (1964-1985). De um lado, uma preocupação com a *decadência moral* da sociedade brasileira – que se expressava, por exemplo, no controle sobre a pornografia e o erotismo exibidos no teatro, nas novelas e no cinema. Esse era o campo da tradicional censura

* Doutorando em Direito pela Universidade de Brasília. Mestre em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina. Procurador Federal.

de diversões públicas, legitimada pela Constituição de 1967 e pela Emenda nº 01/1969 como mecanismo de vigilância sobre as expressões culturais e de preservação da moral pública e dos bons costumes.

De outro lado, a censura política à imprensa tinha por foco as atividades de cunho jornalístico e a publicação de reportagens que pudessem atingir autoridades ou as estruturas de sustentação do regime. Daí o veto a notícias que tratassem de assuntos politicamente sensíveis, tais como o relato de práticas de tortura e desaparecimentos, bem como do próprio funcionamento da censura à imprensa, cuja existência sempre foi negada pelas autoridades.

Neste trabalho, pretendo discutir os principais componentes do quadro jurídico que caracterizou a censura política à imprensa na ditadura militar. De forma geral, argumento que a censura se constituiu como um mecanismo essencial de proteção aos pilares do regime autoritário, inserindo-se como parte relevante da Doutrina da Segurança Nacional, que concebia os meios de comunicação como espaços estratégicos para a formação e o direcionamento da opinião pública.

Nesse sentido, procuro demonstrar que, com o objetivo maior de conter o avanço do comunismo internacional e preservar a unicidade do discurso autoritário, a censura à imprensa: (i) se baseou em uma legalidade ambígua, de fronteiras imprecisas entre o legal e o ilegal, marcada por práticas não oficializadas e sigilosas e por uma ausência de formalização expressa dos órgãos competentes para sua implementação; e (ii) ainda que com alguma resistência inicial, foi chancelada por decisões judiciais, em particular do Supremo Tribunal Federal – STF, que reconheceu a impossibilidade de contestação às proibições da censura, haja vista estarem acobertadas pelas normas do Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968.

1 A CENSURA E A DOCTRINA DA SEGURANÇA NACIONAL

Os fundamentos teóricos da censura à imprensa podem ser identificados com os principais conceitos da Doutrina da Segurança Nacional, ideologia-base do regime militar.¹ Essa doutrina se estruturou, dentre outros conceitos,² em torno da ideia de *guerra total e*

¹ De acordo com Nilson Borges (2012, p. 20), “a necessária justificação ideológica para a tomada do poder e a modificação de suas estruturas foi encontrada na Doutrina de Segurança Nacional, ministrada na Escola Superior de Guerra, cuja criação, em 1949, com assistência técnica norte-americana e francesa, tinha por objetivo treinar pessoal de alto nível no sentido de exercer funções de direção e planejamento da segurança nacional”.

² Vale mencionar, a título de exemplo, os conceitos de “geopolítica” e “Objetivos Nacionais”. Como explica Golbery do Couto e Silva (1981, p. 64), a geopolítica nada mais é do que “a fundamentação geográfica de linhas de ação políticas”, ou seja, o estudo dos elementos geográficos com o objetivo de formular e propor diretrizes

permanente, que refletia o contexto político internacional, polarizado entre os Estados Unidos da América e a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas, próprio do período da Guerra Fria. Vivia-se, então, nas palavras de Nilson Borges (2012, p. 25), um “conflito ideológico permanente”, cujo principal efeito seria “a possibilidade de uma guerra total entre Ocidente e Oriente, em função da qual toda a nação deve[ria] mobilizar-se”.

Nesse sentido, segundo Alfredo Buzaid,³ o mundo estaria dividido entre os partidários do materialismo – difundido especialmente com base nas “ideias ateístas” de Nietzsche e Marx – e os defensores do espiritualismo, este fundado na “fé, nas confissões religiosas e na tradição do cristianismo”. Diante desse embate, a “Revolução de 31 de março” teria se posicionado “intransigentemente” em defesa da “doutrina espiritualista”, consagrada, inclusive, pela Constituição de 1967, ao invocar a “proteção de Deus” em seu preâmbulo. Esta declaração, concluía o autor, “significa uma tomada de posição em face do materialismo dialético pregado pelo comunismo.” (BUZOID, 1972, p. 6-8).

Em decorrência dessa concepção, todos os processos sociais são concebidos e interpretados como um reflexo de um confronto onipresente entre materialistas e espiritualistas ou, mais precisamente, entre o comunismo e a sociedade cristã ocidental. Nas significativas palavras do General Golbery do Couto e Silva, ao se tornar permanente, a guerra deixa de ser “um simples hiato trágico num mundo de tranquilidade e paz”, uma vez que, em verdade, “não se sabe já distinguir onde finda a paz e onde começa a guerra” (SILVA, 1981, p. 24).

Ainda segundo o autor, para enfrentar os desafios postos por essa guerra cotidiana, “permanente, global, apocalíptica – que se desenha [...] no horizonte sombrio de nossa era conturbada”, demonstra-se fundamental se valer de todas as armas e mecanismos institucionais existentes. A preparação para a luta pressupõe, então, “a integração de todas as forças nacionais”, de modo que a nação deve se manter unida em prol de sua sobrevivência. Dito de outro modo, o “poder nacional”, ou seja, todos os meios e recursos disponíveis no país, de natureza humana, econômica, política e física, deve ser empregado com o firme e

políticas. Já os Objetivos Nacionais consagram “as aspirações nacionais de unidade, de segurança e de prosperidade crescente”. Eles devem “traduzir, em um dado período histórico, as aspirações e os interesses de toda a coletividade nacional. Sobrevivência da nação como nação e, pois, soberania, integração crescente, prosperidade, bem-estar e prestígio são as categorias intemporais em que tais interesses e aspirações necessariamente se inscrevem” (SILVA, 1981, p. 25 e 101).

³ Alfredo Buzaid foi Ministro da Justiça entre os anos de 1969 e 1974. Além disso, foi professor da Faculdade de Direito da USP, autor do anteprojeto do Código de Processo Civil de 1973 e Ministro do Supremo Tribunal Federal (1982-1984). Para essas e outras informações, ver a página oficial de sua biografia no sítio do STF na internet: <http://www.stf.jus.br/portal/ministro/verMinistro.asp?periodo=stf&id=18>. Acesso em: 17 dez. 2013.

único propósito de assegurar a defesa da nação e o triunfo sobre a ação sorrateira dos inimigos (SILVA, 1981, p. 12-13).

Nesse contexto, censurar os meios de comunicação e as expressões culturais era uma das mais relevantes armas que o Estado detinha para enfrentar os inimigos na “guerra permanente” contra o avanço do comunismo em suas mais variadas formas. De fato, uma das características centrais dessa *guerra* é que ela era, essencialmente, psicológica, é dizer, travada no plano das ideias e da cultura, visto que o intuito principal dos *inimigos* era o de influenciar e subverter a opinião pública para, em um segundo momento, conquistar o poder. Daí a importância do papel desempenhado pelos meios de comunicação e, por conseguinte, do controle e da repressão estatais (MARCONI, 1980, p. 17). Como explicava o Ministro Alfredo Buzaid:

Quem estudou a teoria da informação sabe que os periódicos, o rádio e a televisão constituem, nos nossos dias, os meios mais eficazes para dirigir a opinião pública. É por meio deles que o comunismo internacional atua sobre o povo, invadindo subrepticiamente os lares. E os seus agentes, adrede preparados, se infiltram em todos esses meios de comunicação para transmitirem suas ideias dissolventes. (BUZOID, 1970, p. 17-18).

Na mesma linha, dizia o General Breno Borges Fortes, então Chefe do Estado-Maior do Exército Brasileiro, em discurso proferido na 10ª Conferência dos Exércitos Americanos, realizada em setembro de 1973 em Caracas, Venezuela:

Atualmente – e para este ponto desejo chamar especialmente a atenção de todos os presentes – é facilmente constatável o desenvolvimento de um processo de destruição da estrutura cultural e moral da civilização ocidental, processo esse em que, utilizando-se dos modernos meios de comunicação de massa, os movimentos subversivos internacionais tentam destruir, de todas as formas possíveis, as bases culturais e morais da nossa civilização. É a intensificação, ao máximo, do uso da arma psicológica, ou seja, a luta pela conquista das consciências. (FORTES, 1973, p. 17).

Como se pode observar, no âmbito da Doutrina da Segurança Nacional os meios de comunicação eram vistos como um espaço central no embate com o comunismo, dada a sua forte influência na formação da opinião pública. Segundo essa leitura, se não vigiados pelo Estado, os meios de comunicação poderiam veicular mensagens perniciosas, capazes de alimentar uma mudança nos padrões de comportamento ou uma maior incidência de contestações às autoridades e ao regime político então vigente.

Vale destacar, ainda, que o conceito de *inimigo* era extremamente flexível e amplo, de modo que poderia abranger várias categorias e grupos, de acordo com o momento ou o contexto social e político.

Qualquer um, em princípio, poderia ser considerado um “inimigo interno”, isto é, um agente a serviço do comunismo, visando à desestabilização da segurança nacional (FERNANDES, 2009, p. 838).⁴ Como explica Nilson Borges:

A principal razão da figura do inimigo interno é manter a coesão e o espírito de corpo do grupo que mantém o poder. Por outro lado, a existência do inimigo interno e a necessidade da existência de uma guerra permanente servem, também, para manter um estado permanente de crise, que mesmo sobre uma base fictícia é muito efetivo do ponto de vista policial e jurídico. O estado de crise permite impor restrições do ponto de vista das liberdades e dos direitos individuais e criar procedimentos arbitrários. Isso facilita o controle policial da população, autoriza o uso discricionário das forças repressivas e permite, ainda, isolar o inimigo. (BORGES, 2012, p. 30).

Face ao exposto, pode-se afirmar que, em conformidade com a Doutrina da Segurança Nacional, reputava-se imprescindível que, por intermédio da censura, os órgãos de imprensa fossem permanentemente vigiados e mantidos sob estrito controle estatal. A censura política à imprensa, por isso, surge como um mecanismo estratégico, capaz de impor barreiras eficazes ao avanço do comunismo, ao silenciar vozes dissidentes e preservar a unidade do discurso oficial. Para tanto, era necessário sustentar juridicamente os mecanismos próprios da repressão à imprensa, ainda que, conforme veremos a seguir, fosse necessário se valer de práticas sigilosas e normas de exceção.

2 LEGALIDADE E LEGITIMIDADE DA CENSURA À IMPRENSA

A censura política à imprensa se distingue da censura de diversões públicas em razão de dois pontos principais. Primeiro, tinha por foco a divulgação de temas políticos em sentido estrito – e não aspectos relacionados à proteção da moral e dos bons costumes. Em termos mais concretos, isso significa que a censura à imprensa se voltava, precipuamente, para o

⁴ De acordo com Carlos Fico (2012, p. 180): “pode-se falar, sem exagero, de uma paranoia que se manifestava, constantemente, como delírio persecutório, gerador de uma suspeição universal. Nos dossiês da comunidade de informações, insuspeitas personalidades liberais, ou mesmo conservadoras, foram acusadas de comunismo. [...] Uma pichação poderia conter ameaças à ‘segurança nacional’. A visita de um professor universitário a um militante de esquerda poderia significar um passo na ‘escalada do movimento comunista internacional’. Uma greve seria um ‘óbice’ ao futuro do país. Essas interpretações dos escalões inferiores da comunidade de informações faziam surgir aquilo que podemos chamar de ‘técnicas de suspeição’, isto é, as maneiras encontradas pelos agentes para ‘provar’ que alguém era culpado de ‘subversão’”. No mesmo sentido, Joseph Comblin (1978, p. 217) se refere à paranoia como método de governo: “o mito da guerra revolucionária atinge seu mais alto grau de mistificação na ação dos Serviços de Informações. [...] Uma vez organizado o Serviço, é necessário fazê-lo entrar em funcionamento: é necessário, portanto, sair à procura desse famoso comunismo internacional. Como, infelizmente, essa realidade não existe, será preciso encontrar inúmeros substitutivos: na menor reunião de operários, na menor reclamação dos trabalhadores, na crítica de qualquer instituição encontra-se a presença do comunismo internacional. [...] o resultado é que a mistificação comanda o jogo. É a paranoia escolhida como método de governo.”

controle sobre a veiculação de notícias, artigos de opinião e conteúdos jornalísticos por revistas, jornais e demais meios de comunicação.

A segunda distinção se refere à fundamentação normativa e à organização institucional que conferiam suporte a essa prática repressiva. É que, ao contrário da censura de diversões públicas, a censura à imprensa não era legalizada e a sua existência sequer era admitida, publicamente, pelos poderes constituídos, tanto que ela própria – a censura à imprensa – constituía um dos temas mais censurados pelo aparelho repressivo da ditadura militar. Tratava-se de uma forma de preservar a legitimidade do regime, evitando-se o surgimento de questionamentos às interdições dirigidas aos veículos de comunicação. (KUSHNIR, 2004, p. 121; SMITH, 2001, p. 105-106).

Além disso, a censura à imprensa não era uma prática legitimada por uma tradição constitucional ou por um corpo burocrático juridicamente competente para sua implementação. No que tange ao primeiro aspecto, somente no período do Estado Novo essa prática repressiva foi autorizada pelo ordenamento constitucional.⁵ Quanto ao segundo aspecto, a Divisão de Censura e Diversões Públicas não detinha competência para exercer qualquer controle político sobre a imprensa, sendo que o principal órgão responsável pela censura prévia aos veículos de comunicação – o Serviço de Informação ao Gabinete (Sigab) – não se encontrava, formalmente, integrado à estrutura burocrática federal. Constituiu-se, desse modo, como um órgão de exceção, que existia apenas de fato, subordinado ao Ministro da Justiça.⁶

De forma geral, a censura prévia à imprensa foi operacionalizada mediante três mecanismos distintos: (i) presença de um censor na redação do veículo de imprensa; (ii) envio de matérias para a análise da polícia federal – nas Delegacias Regionais ou em Brasília – antes da publicação; e (iii) ordens emitidas por meio de bilhetinhos, telegramas e telefonemas indicando assuntos que não poderiam ser divulgados.

⁵ A Constituição de 1937 (art. 122, item 15, alínea *a*) autorizava o estabelecimento, por lei, da “censura prévia da imprensa”.

⁶ “Diferente do DIP [Departamento de Imprensa e Propaganda, responsável pela censura no Estado Novo] em muitos aspectos e principalmente porque [aquele] foi legalizado por um decreto, o Sigab esteve fora de qualquer organograma, tanto do Ministério da Justiça como do DPF – era um órgão entre o ministro da Justiça e o diretor da Polícia Federal, que não foi instituído formalmente. Ao Sigab cabia o telefonema diário às redações de todo o país em que se informava o que era proibido publicar, assim como a visita aos jornais sob censura prévia para checar o cumprimento das ordens” (KUSHNIR, 2004, p. 123). Na mesma linha, Paolo Marconi (1980, p. 56) afirma que “esse tipo de censura, visando mais os espetáculos, era assumida, mesmo porque os textos legais preveem a existência de uma Divisão de Censura e Diversões Públicas. Já a censura política à imprensa era feita de maneira sorrateira, como que envergonhada. Através de tênues indícios, sabe-se hoje que o Ministério da Justiça havia criado o SIGAB (Serviço de Informação do Gabinete) onde agiam às escondidas os censores políticos, atentos vigilantes do conteúdo das notícias que milhões de brasileiros podiam ou não tomar conhecimento”.

A presença de um censor na redação foi utilizada em diversos jornais e periódicos como, dentre outros, *O Estado de São Paulo*, *Veja* e *Pasquim* (SMITH, 2000, p. 97). O problema era que a convivência diária permitia uma maior aproximação entre jornalistas e censores, viabilizando a obtenção de facilidades ou, ainda, a adoção de formas criativas de resistência, tais como a entrega de um dado material mais de uma vez ou a demora nessa mesma entrega, com o fim de se aproveitar do cansaço do censor (SMITH, 2000, p. 124-125). Vários censores destacados para atuar no *Pasquim*, por exemplo, foram substituídos, após terem desempenho considerado insatisfatório por seus superiores.⁷

No caso do envio de matérias às autoridades competentes, as dificuldades criadas para os periódicos eram imensas, uma vez que a edição tinha que ser concluída com muita antecedência, a tempo de ser encaminhada a Brasília e, posteriormente, serem efetuadas as adequações de acordo com os cortes impostos pela repressão. Com isso, o periódico acabava sendo publicado com atraso, sem poder, muitas vezes, apresentar e discutir acontecimentos recentes. Foi o que se deu, por exemplo, com os jornais *Movimento*⁸ e *Opinião*.⁹

Finalmente, no que concerne aos famosos *bilhetinhos*, cabe mencionar que, muitas vezes, esses eram escritos à mão e não possuíam sequer a indicação da autoridade responsável pela ordem. Além disso, seguindo característica presente em toda a censura na ditadura militar, as determinações eram muito *seletivas*, no sentido de que atingiam mais alguns veículos do que outros.¹⁰ Segundo a descrição de Paolo Marconi:

⁷ Confirma-se, a esse respeito, os seguintes relatos reproduzidos por Kushnir (2004, p. 196): “segundo Ziraldo, ‘(...) havia uma relação cordial com a primeira censora destacada para cuidar do *Pasquim*. Dona Marina recebia os jornalistas em casa, oferecia café e discutia os cortes: ‘não, isso aqui não convém sair, não. Vamos tirar isso... Não, vocês não vão fazer eu perder o meu emprego’.” No mote das lembranças, por vezes misturando datas e fatos, o cartunista Jaguar lembrou que ‘(...) nós descobrimos que [ela] tinha um ponto fraco: gostava de beber. Todo dia a gente botava uma garrafa de *scotch* na mesa dela e depois da terceira dose ela aprovava tudo. Resultado: foi despedida...”. Mais adiante, a autora lembra episódio em que três censoras, também responsáveis pelo *Pasquim*, foram substituídas, o que fez com o que o jornal passasse a “ser censurado via Brasília, como também ocorria com *Opinião* e *Movimento*. Esse tipo de expediente visava *quebrar* o jornal, já que o obrigava a fechar com muita antecedência [...]. O desejo também era afastar os censores dos jornalistas. Até porque o contato nas redações, segundo *Carolina* [técnica da censura entrevistada pela autora], era visto por seus superiores como uma espécie de lavagem cerebral do censor” (KUSHNIR, 2004, p. 198).

⁸ De acordo com Aquino (1999, p. 225), “isso aconteceu com *M* [o jornal *Movimento*] que, desde a sua fundação e, durante 153 semanas (jul. 1975 – jun. 1978) foi obrigado a enviar a Brasília todo o material a ser publicado”.

⁹ No caso do *Opinião*, como a análise da censura ocorria toda terça-feira, a edição era fechada na segunda à noite e encaminhada para Brasília. Em seguida, o material com os cortes efetuados pela censura era devolvido para a redação (que ficava no Rio de Janeiro) e, após ser reorganizado e impresso, o jornal circulava na segunda-feira seguinte, *com uma semana de atraso*. Diante de tal situação, a alternativa encontrada foi contratar “uma pessoa em Brasília com a tarefa de transmitir por telefone, gastando mil cruzeiros por semana de interurbano, a relação de cortes feitos pela censura. Dessa forma, a edição poderia ser composta com urgência na terça à noite e quarta durante o dia, para ser impressa na quinta e distribuída na sexta.” (MACHADO, 1978, p. 81-82).

¹⁰ Conforme expõe Soares (1989), “as proibições de publicar afetaram uns jornais mais do que outros, uma regiões mais do que outras, tornando difícil estimar o seu número em todo o País. [...] As proibições de divulgar entraram em grande escala no cenário jornalístico em 1970. A sua forma variou, desde mensagens escritas em

A Polícia Federal, cuja sede fica em Brasília, tinha, como tem ainda, delegacias e superintendências regionais em todos os estados brasileiros. Elas recebiam via telex ou rádio os textos proibitivos, imediatamente levados pessoalmente por policiais até as redações locais. Em Salvador, por exemplo, 14 órgãos de comunicação recebiam a visita destes senhores: cinco estações de rádio, seis jornais [...] e três estações de televisão – inclusive um circuito fechado que só fazia transmitir propaganda e enlatados americanos aos passageiros na Estação Rodoviária. [...] O policial entregava a proibição à primeira pessoa que encontrasse na redação, fazendo-a assinar, num papel à parte, um recibo comprovando ter recebido a ordem. [...] o jornalista era obrigado a assinar o ‘ciente’, que passava a funcionar como ameaça tácita, de soturnas consequências. (MARCONI, 1980, p. 44-46).

Assim, no campo do controle sobre a imprensa, a censura se efetivou por meio de práticas não oficializadas e sigilosas, ao contrário do que ocorreu na esfera das diversões públicas, que se baseava em pareceres e em manifestações formais expedidas pelo corpo burocrático vinculado à Divisão de Censura.

Isso não significa, é importante registrar, que a prática repressiva em questão tenha sido implementada de forma desorganizada ou sem a observância de diretrizes consistentes e previamente determinadas. Muito pelo contrário, a censura política à imprensa obedecia a ordens centralizadas, proferidas por um núcleo institucional devidamente estabelecido. Nada havia de aleatório nas proibições efetuadas por meio dos telefonemas ou bilhetinhos encaminhados às redações. Como explica Anne-Marie Smith:

Cada aspecto da censura era rigorosamente controlado. A emissão de ordens obedecia a um padrão rígido. Proibições sem assinatura de notícias eram levadas por oficiais da polícia uniformizados a cada órgão da imprensa. Tais ordens nunca eram deixadas com o destinatário, nem era permitido fotocopiá-las. Ao contrário, seu conteúdo tinha de ser copiado por um representante da publicação, que também tinha de assinar um formulário acusando o recebimento da proibição. A própria linguagem das ordens era extraordinariamente repetitiva e oficiosa, utilizando elaboradas fórmulas legalísticas. Nesse sistema corriqueiro que tudo abarcava, não havia enfrentamentos diretos com a autoridade. O sistema funcionava fácil, primorosa e automaticamente. (SMITH, 2000, p. 10-11).

De modo similar, Beatriz Kushnir (2004, p. 118) sustenta que “as regras estão claras. Não há nada de caótico e perdido na burocracia, como muitas análises tentam apontar. Não há acefalia. Até mesmo os temas censórios estão expostos desde o início, como as notas recebidas no dia do AI-5 comprovam”.¹¹

papel timbrado, assinadas por autoridade competente, até telefonemas e bilhetinhos informais, às vezes rasurados, escritos à mão, sem assinatura”.

¹¹ A autora se refere ao “manual de comportamento” distribuído aos órgãos de imprensa no Rio de Janeiro e em São Paulo no dia 13/12/1968, data da publicação do AI-5. Os dois manuais indicavam temas que não poderiam ser publicados, como “declarações, opiniões ou citações de cassados” e “críticas aos Atos Institucionais e às autoridades” (KUSHNIR, 2004, p. 108-109). Cabe mencionar que a discussão da censura como parte de um projeto articulado de repressão é reflexo de uma interpretação mais ampla em torno do golpe de 1964 e de seus desdobramentos posteriores. Como argumenta Carlos Fico (2004, p. 33-34), “[...] o projeto repressivo baseado

Assim, pode-se dizer que havia uma centralização política e uma correspondente organização institucional que conferiram sustentação e operacionalidade à censura política à imprensa no decorrer da ditadura militar. Porém, a essa centralização política e organização institucional não se agregou uma correspondente formalização jurídica, no sentido de que não foram editados atos normativos expressos com o fim de legalizar a estrutura burocrática e os seus respectivos procedimentos ou, mesmo, autorizar a prática da censura à imprensa, fato que, a princípio, contradiz a reconhecida face legalista do regime militar brasileiro.¹²

Decorre daí a existência de leituras distintas a respeito da legalidade e da legitimidade da censura à imprensa. A questão que cabe colocar aqui é se a censura era ou não legal e, em caso afirmativo, quais normas, efetivamente, legitimavam a sua imposição. A esse respeito, há na literatura especializada três interpretações diferentes.

De um lado, a argumentação de Beatriz Kushnir – baseada no caráter intrinsecamente político de toda a censura, seja ela de diversões públicas ou da imprensa – de acordo com a qual a censura prévia à imprensa foi legalizada com a promulgação do Decreto-Lei nº 1077, de 26 de janeiro de 1970.¹³ Em suas palavras,

Sempre justificando as proibições pelo resguardo da ‘moral e dos bons costumes’, como se assim se lhes anulasse a intenção política, o governo proíbe publicações, nacionais ou importadas, que ofendam esses requisitos. Ou seja, a censura aplicava-se à imprensa nacional e aos exemplares estrangeiros que aqui chegassem e que estivessem em desacordo com as normas. (KUSHNIR, 2004, p. 116).

Apesar de ser incontestável a natureza política da censura, independentemente da forma que assuma, o fato é que, do ponto de vista prático e operacional, a repressão aos meios de comunicação e às expressões culturais na ditadura militar cindiu-se em dois campos

numa ‘operação limpeza’ violenta e longeva estava presente desde os primeiros momentos do golpe. Assim, o Ato Institucional nº 5 foi o amadurecimento de um processo que se iniciara muito antes, e não uma decorrência dos episódios de 1968, diferentemente da tese que sustenta a metáfora do ‘golpe dentro do golpe’, segundo a qual o AI-5 iniciou uma fase completamente distinta da anterior. Trata-se de reafirmar a importância, como projeto, do que se pode chamar de ‘utopia autoritária’, isto é, a crença de que seria possível eliminar quaisquer formas de dissenso (comunismo, ‘subversão’, ‘corrupção’) tendo em vista a inserção do Brasil no campo da ‘democracia ocidental cristã’.

¹² Nesse sentido, para Kushnir (2004, p. 81), havia uma preocupação em legalizar os “atos de arbítrio”, de modo que “cada ato de exceção, cada norma proibitiva, cada cassação de direitos civis era publicada no *Diário Oficial*. Até quando o desmando era total, amparado pelo AI-5, houve a necessidade de uma ‘legalidade’, criando-o”. Por sua vez, analisando as características da “legalidade autoritária” no Brasil, no Chile e na Argentina, Anthony Pereira explica que “[...] esses governantes despenderam grandes esforços para enquadrar seus atos num arcabouço legal, uma mistura do antigo e do novo. Em todos esses regimes houve, por um lado, uma esfera de terror estatal extrajudicial e, por outro, uma esfera de legalidade rotineira e bem estabelecida. [...] Mas entre esses dois extremos, havia também uma área cinzenta onde o governo tentava legalizar a repressão por ele praticada, por meio de decretos, alteração das constituições, expurgos, reorganização e manipulação do Judiciário, e pela promulgação de novas leis”. (PEREIRA, 2010, p. 53-54).

¹³ O art. 1º do Decreto-lei possuía a seguinte redação: art. 1º Não serão toleradas as publicações e exteriorizações contrárias à moral e aos bons costumes quaisquer que sejam os meios de comunicação..

distintos. A cada um desses, conforme demonstrado, correspondiam normas jurídicas e organizações institucionais específicas, que não podem ser totalmente confundidas.

Nesse sentido, Carlos Fico sustenta, com acerto, que o Decreto-lei nº 1077/1970 se dirigia apenas para a questão da moral e dos bons costumes, com o objetivo de efetuar algumas adaptações na legislação então em vigor, em particular para incluir regras específicas para o controle da TV e de revistas e livros, o que permitiu, por exemplo, a censura de capítulos de novelas e de publicações que tratavam de “questões comportamentais (sexo, drogas etc.)”. Em suma, “o Decreto-Lei falava em ‘publicações’, mas isso não incluía a censura de temas estritamente políticos nos órgãos de imprensa” (FICO, 2002, p. 257). Essa leitura, cabe anotar, é a mesma que será consagrada no âmbito dos tribunais à época, conforme será abordado mais adiante.

Em sentido diametralmente oposto, encontram-se aqueles que sustentam a plena ilegalidade da censura à imprensa. Como expõe Maria Aquino:

É importante notar a preocupação com o arsenal legal, por parte do Estado autoritário brasileiro pós-64 que produziu um batalhão de leis, projetos, decretos, regularizando e legislando sobre quase tudo, mas que deixa na ilegalidade um de seus instrumentos de repressão mais notórios. (AQUINO, 1999, p. 64).

Na mesma linha, Anne-Marie Smith (2000, p. 96) argumenta que “o processo inteiro [de censura prévia à imprensa] era inconstitucional”, visto que o Decreto-Lei nº 1077/1970 autorizava apenas “a censura moral de livros e revistas recreativas, mas não a censura política de notícias ou informação”, de modo que “a censura política da imprensa era ilegal nos termos das próprias normas do regime”.

Finalmente, opondo-se às duas interpretações anteriores, Carlos Fico apresenta a tese de que a censura à imprensa era “revolucionária”. Em relação ao argumento de que a censura à imprensa era ilegal, o autor se posiciona no seguinte sentido:

A afirmação sobre a inconstitucionalidade da censura da imprensa peca por não se dar conta da globalidade das ações repressivas, isto é, do já mencionado caráter de projeto que presidiu a institucionalização dos “sistemas” de segurança interna, de espionagem e de ‘combate à corrupção’. A censura política da imprensa foi apenas mais um instrumento repressivo. Tal como a instituição do “Sistema CODI-DOI”, a censura da imprensa foi implantada através de diretrizes sigilosas, escritas ou não. Evidentemente, para um regime que afirmava que ‘a revolução vitoriosa, como o Poder Constituinte, se legitima por si mesma’, a questão da constitucionalidade da censura da imprensa era um simples detalhe. (FICO, 2002, p. 257-258).

Esta leitura é a que parece ser a mais apropriada, uma vez que enfatiza o fato de a censura à imprensa ter se estruturado com base no arcabouço normativo geral da repressão e em preceitos legais difusos e pouco precisos. O autor, portanto, insere a censura em um

contexto normativo mais amplo, próprio de um período autoritário e de exceção, no qual vigora uma legalidade ambígua e de fronteiras fluidas entre o legal e o ilegal, por ele denominada de “revolucionária”.

Não obstante, há alguns meandros da questão que merecem ser destacados, já que se demonstram relevantes para a adequada compreensão do quadro jurídico da censura política à imprensa no país. E aqui o desenho deste cenário remete, necessariamente, à análise mais detalhada da legislação e de algumas decisões judiciais, proferidas pelo Tribunal Federal de Recursos – TFR e pelo STF a respeito do assunto.

3 A CENSURA À IMPRENSA NOS TRIBUNAIS

A Constituição de 1967 autorizava a instituição da censura à imprensa na hipótese de estado de sítio apenas. Tratava-se de uma das medidas coercitivas que poderiam ser adotadas em períodos de exceção, assim estabelecido por decreto do Presidente da República, o qual deveria ser submetido à apreciação do Congresso Nacional.¹⁴ Ocorre, porém, que, em nenhum momento, como ressaltam os autores que sustentam a ilegalidade da censura, foi instituído, formalmente, o estado de sítio no período da ditadura militar.

Uma segunda hipótese legal de imposição da censura à imprensa surgiu com o advento do Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968. É que seu art. 9º autorizava o Presidente da República a adotar essa medida repressiva “se necessário à defesa da Revolução”. O problema, mais uma vez, era o de que – apesar da prática cotidiana da censura – nenhum ato decisório do Presidente da República continha autorização expressa nesse sentido.

Em face desta lacuna normativa, pode-se dizer que, até certo ponto ou, mais precisamente, sob o ponto de vista formal ou o da literalidade da lei, a censura à imprensa contrariava o ordenamento jurídico então em vigor. Por um lado, ela era incompatível com o dispositivo constitucional que assegurava a livre manifestação do pensamento e autorizava a censura prévia apenas no que concerne às diversões e espetáculos públicos (art. 150, § 8º, CF/1967; art. 153, § 8º, CF/1969). Por outro lado, a prática não seguia nem mesmo as prescrições das normas de exceção impostas pelos militares.

¹⁴ Art. 152 - O Presidente da República poderá decretar o estado de sítio nos casos de: I - grave perturbação da ordem ou ameaça de sua irrupção; II - guerra. [...] § 2º O Estado de sítio autoriza as seguintes medidas coercitivas: [...] e) censura de correspondência, da imprensa, das telecomunicações e diversões públicas. Dispositivo similar constava da Constituição de 1969 (art. 156, § 2º, *f*).

O fato é que formalizar a censura à imprensa implicaria admitir e tornar pública a sua existência, seja pela instituição do estado de sítio, seja por um ato do Presidente da República em defesa da “Revolução”, como exigia o AI-5. E a publicidade, ainda que restrita, sempre traz algum grau de risco, ao qual as autoridades públicas, à época, não pareciam dispostas a se submeter, ao menos não sem que fossem provocadas a tanto.

É nesse contexto que surge o primeiro – e mais relevante – questionamento judicial à prática da censura política à imprensa. Trata-se do famoso mandado de segurança impetrado pelo jornal *Opinião* no Tribunal Federal de Recursos.¹⁵ Na inicial, a editora impetrante relata os infortúnios decorrentes da prática repressiva da censura, suscitando a sua ilegalidade, bem como a inconstitucionalidade do Decreto nº 1077/1970. Menciona, ainda, que nenhuma de suas matérias havia sido censurada com base em questões de moralidade, o que denotaria a natureza estritamente política da repressão.

Em suas informações, o Diretor-Geral da Polícia Federal, autoridade indicada como coatora, negou que exercesse qualquer controle prévio sobre a publicação, o que se comprovaria diante da omissão da impetrante em apresentar prova ou documento a atestar que, efetivamente, estivesse submetida à censura. Além disso, alegou que a censura à imprensa fora determinada por ato do Presidente da República, com fundamento no AI-5, o que impediria a sua apreciação pelo Poder Judiciário.

Por maioria, a Corte entendeu que havia provas da existência da censura. O mesmo não se podia dizer do ato do Presidente da República a que se referiu o Diretor da Polícia Federal, já que dele não se tinha notícia ou conhecimento e sequer havia sido juntada cópia de seu inteiro teor aos autos. De qualquer maneira, segundo o Ministro relator da ação, ainda que existisse, para ser válido, o ato deveria ser formalizado e publicado na imprensa oficial, o que não havia ocorrido até então. Em suas palavras,

Data venia, dos autos não consta ato do Excelentíssimo Senhor Presidente da República ordenatório da censura à imprensa, nem a indicação de sua publicação no Órgão Oficial, não sendo possível que o tenha praticado oralmente, por isso que o ato administrativo só adquire validade e eficácia revestido de forma legal, a forma legal que o próprio Art. 9º do Ato Institucional de nº 5 não dispensa [...]. (BRASIL, TFR, 1973, p. 496).

Visando suprir essa lacuna, no decorrer da própria sessão de julgamento, o Sub-Procurador-Geral da República solicitou a juntada de expediente do Ministro da Justiça, que

¹⁵ Mandado de Segurança nº 72.836/DF, julgado em 19/06/1973, Relator Ministro Peçanha Martins, doravante referido como BRASIL, TFR, 1973. Deixo registrado o meu agradecimento aos funcionários do Arquivo Geral do Superior Tribunal de Justiça por terem localizado este acórdão, mesmo sem os dados precisos do processo. A íntegra da petição inicial pode ser consultada em Machado (1978, p. 40-56).

confirmaria a existência de ato presidencial autorizando a imposição da censura. Porém, acatando preliminar suscitada pelo advogado da impetrante, o ex-Ministro do STF, Adauto Lúcio Cardoso,¹⁶ a maioria dos Ministros concluiu pela impossibilidade de juntada do documento naquela ocasião, já que incompatível com o rito do mandado de segurança.

Ao final, o TFR concedeu a segurança pleiteada pela impetrante, sem, no entanto, pronunciar-se sobre a questão da constitucionalidade do Decreto-Lei nº 1077/1970. Dessa forma, a Corte se limitou a declarar a nulidade da portaria do Ministério da Justiça que materializava a censura ao jornal. A justificativa adotada foi a de que a censura em questão era de natureza política e, por isso, não encontrava amparo no Decreto-Lei nº 1077/1970, que se restringia a autorizar a censura em decorrência da violação à moralidade pública e aos bons costumes.¹⁷ Por sua vez, a instituição da censura política à imprensa deveria seguir os trâmites previstos no AI-5, os quais não haviam sido observados no caso. A ementa do acórdão é a seguinte:

Censura ao semanário 'Opinião'. Mandado de segurança impetrado pela Editora Inúbia Ltda. Juntada de documento requerida na sessão de julgamento e proposta de diligência recusadas. Arguição de inconstitucionalidade do Dec. Lei 1.077, de 1970, desprezada. Deferimento do pedido. (BRASIL, TFR, 1973, p. 578).

Portanto, com base em um argumento de natureza estritamente formal, o TFR considerou ilegal a imposição de censura de natureza política à imprensa, dando ganho de causa ao *Opinião*. Com efeito, embora o AI-5 permitisse a imposição da censura – regra essa, vale enfatizar, não questionada no decorrer do julgamento – exigia, também, a observância de procedimentos formais mínimos, como a emissão de ordem expressa do Presidente da República, inexistente até aquele momento.¹⁸

¹⁶ Antes de ser Ministro do STF, Adauto Cardoso exerceu diversos cargos políticos, sendo um dos fundadores da União Democrática Nacional – UDN. Posteriormente, apoiou o Golpe de 1964, filiando-se à Aliança Renovadora Nacional – ARENA. No STF, foi voto vencido no julgamento da Reclamação nº 849, impetrada pelo Movimento Democrático Brasileiro – MDB contra o Decreto-lei nº 1.077/1970. Na ocasião, renunciou ao cargo, bradando contra a subserviência do judiciário ao Poder Executivo. Foi advogado, também, da ação impetrada pela revista *Argumento*, adiante mencionada. Para mais detalhes sobre a trajetória do ex-Ministro, cf. GRINBERG, 2002.

¹⁷ Como ressaltou o Ministro Henrique D'Ávila, “é verdade que o Decreto-lei nº 1.077 não é inconstitucional, nem mereceria ser apreciado como tal. O que ocorre é que a Portaria da autoridade coatora dele evidentemente exorbitou. Assim sendo, deve ser tornada sem efeito, por abuso manifesto de poder. (BRASIL, TFR, 1973, p. 565). No mesmo sentido, o Ministro Marílio Benjamin destacou que “a censura que se exerce sobre o jornal [...] não se baseia no Decreto-lei nº 1.077 [...], sem nenhuma dúvida, a censura [...] é de natureza política. Acho, portanto, que a matéria pode ser perfeitamente examinada, sem se chegar à declaração de constitucionalidade ou inconstitucionalidade do Decreto [...]”. (BRASIL, TFR, 1973, p. 566).

¹⁸ Como bem esclareceu o Ministro Peçanha Martins, em aparte ao voto divergente do Ministro José Néri da Silveira: “Senhor Presidente, [...] quero ressaltar que não afirmei, em meu voto preliminar, que o Presidente da República não poderia praticar o ato. Pelo contrário, disse que ele poderia praticar o ato. Mas a verdade é que Sua Excelência não o praticou, porque esse ato não foi publicado” (BRASIL, TRF, 1973, p. 514).

Com isso, modificou-se o cenário jurídico descrito anteriormente. Se, até então, a constitucionalidade da censura à imprensa constituía um *simples detalhe*, prevalecendo a estratégia de evitar a sua formalização, com a decisão do TFR algo deveria ser feito a fim de *legalizar* a prática repressiva e, assim, reverter a posição do tribunal. É que o precedente aberto com o mandado de segurança impetrado pelo jornal *Opinião* poderia levar a uma corrida ao Judiciário e um correspondente *feito dominó*, com a consequente invalidação de toda espécie de censura prévia à imprensa.¹⁹

Levando ou não em conta essas ponderações, o fato é que os militares agiram com muita celeridade e, no dia seguinte ao julgamento, foi publicada a Exposição de Motivos nº GM 229-B, por meio da qual o Presidente Médici expressamente autorizava a imposição de censura ao jornal *Opinião*. O inteiro teor do ato é o seguinte:

Exposição de Motivo nº GM-229-B, de 20 de junho de 1973.
Diante do exposto, neste processo, pelo Senhor Ministro da Justiça:

I – Ratifico o despacho exarado em 30 de março de 1971, na Exposição de Motivos nº 165-B, de 29 de março daquele ano, no qual adotei, em defesa da Revolução, com fundamento no artigo 9º, do Ato Institucional nº 5, as medidas previstas no art. 155, parágrafo 2º, letra ‘e’, da Emenda Constitucional nº 1;

II – Tendo a decisão proferida no mandado de segurança impetrado pela Editora Inúbia Limitada afirmado não existir, nos autos, prova de imposição de censura por ato do Presidente da República, reitero a autorização ao Ministério da Justiça para que, através do Departamento de Polícia Federal, estabeleça a censura quanto ao periódico ‘OPINIÃO’.

Brasília, 20 de junho de 1973.²⁰

Esse ato trouxe consigo duas consequências. Por um lado, na prática, cassou os efeitos da decisão do TFR, legitimando a censura ao *Opinião*, a qual, de fato, continuou de forma rígida e autoritária até a extinção do jornal em abril de 1977. De outro lado, o ato formalizava e tornava pública a existência da censura política à imprensa. Pode-se dizer que, com base na hipótese prevista no art. 9º do AI-5, a Exposição de Motivos GM nº 229-B, de 1973, que ratificava a Exposição de Motivos nº 165-B, de 1971,²¹ *legalizou* e passou a autorizar a censura política à imprensa no país.

¹⁹ Conforme ressaltam Cristiano Paixão e Leonardo Barbosa (2008, p. 60), “a preocupação com a atuação do Judiciário perpassa, em graus diferentes, todo o período militar. Várias medidas atingiram a independência dos magistrados, tais como a suspensão das garantias de vitaliciedade e estabilidade, os expurgos em diversos órgãos e a instituição da Justiça Federal de primeiro grau, destinada primordialmente a julgar causas nas quais a União fosse parte. O funcionamento do Poder Judiciário representava uma ameaça potencial, um poder concorrente.”

²⁰ Publicado no Diário Oficial da União de 20 de junho de 1973, Seção I, Parte I, p. 5943.

²¹ Para Kushnir (2004, p. 119), o Decreto nº 165-B continha dez pontos proibidos de serem divulgados e teria sido editado “em caráter reservado” em março de 1971, com fundamento no Decreto 69.534, de 11/11/1970, que autorizava a edição de decretos secretos. Em sentido contrário, para Carlos Fico (2002, p. 256), o Decreto 165-B

Pouco tempo depois, esse entendimento foi sufragado tanto pelo TFR como, também, pelo Supremo Tribunal Federal. Assim, em mandado de segurança impetrado pela revista *Argumento*, no qual se questionava a legalidade da censura prévia, o TFR entendeu que a Exposição de Motivos acima referida havia autorizado, com base no art. 9º do AI-5, a censura à imprensa no país. A primeira parte do ato teria características de norma geral e abstrata, válida para todos os veículos de comunicação, ao passo que somente a segunda parte seria específica para o periódico *Opinião*. Nas significativas palavras do relator do caso, Ministro Amarílio Benjamin:

Não resta dúvida, assim, que a censura à imprensa esteja vigorando no País, por ordem do Presidente da República, cujos atos, no que respeito ao controle jurisdicional, por meio de mandado de segurança, pertencem à competência do Supremo Tribunal Federal – Constituição, art. 119, I, letra i. (BRASIL, TFR, 1974, p. 112).

Diante da incompetência do TFR, os autos foram remetidos para o STF. Em julgamento realizado no dia 27/08/1975, a Corte Constitucional, acolhendo por unanimidade o voto do relator, Ministro Thompson Flores, não conheceu do mandado de segurança, admitindo a legalidade excepcional da censura à imprensa e, como corolário, a impossibilidade de sua apreciação pelo Poder Judiciário, nos termos do que determinava o art. 11 do AI-5. A ementa do acórdão é a seguinte:

Mandado de Segurança. Pretensão fundada no art. 153, § 8º, da Constituição, visando obstar censura à imprensa, revista *Argumento*. II. Competência do Supremo Tribunal Federal para apreciar o writ, face ao disposto no art. 119, I, i, daquela Carta, eis que o ato impugnado emanou de ordem expressa do Presidente da República, publicada no Órgão Oficial, e ratificada nas informações. III. Fundada a determinação presidencial no art. 9º do Ato Institucional n. 5/68, ocorre obstáculo irremovível à sua apreciação judicial, por força de seu art. 11, c.c. os arts. 182 e 181, I, da Constituição. Pedido de segurança não conhecido. (BRASIL, STF, 1975, p. 103).

teria sido forjado apenas para justificar a decisão do governo no caso do jornal *Opinião*, de modo que “os inexecutáveis ‘decretos reservados’ nunca foram usados para regular a censura”. No mesmo sentido é a posição de Smith (2000, p. 132). Vale registrar que, segundo dados disponibilizados no sítio da Câmara dos Deputados na internet, o Decreto nº 69.534 foi editado no dia 11/11/1971 – e não em 11/11/1970, como menciona a autora – portanto, em data posterior à (suposta) edição do Decreto nº 165-B. Ainda sobre a questão, Kushnir (2004, p. 122) argumenta que “certamente o decreto secreto nº 165-B/71 circulou de forma interna no governo, até porque se encontra como material da DSI [Divisão de Segurança e Informações] e foi seguido à risca por seus executores, os censores do DPF. Isso permite a reflexão de que a censura jamais foi caótica e que os censores tinham conhecimento e voz de comando acerca da direção a tomar. Se ele foi criado em 1971 ou em 1973, é uma conjectura mais restrita ao reino das hipóteses. E, como filósofa Millôr Fernandes, ‘hipótese é uma coisa que não é, que a gente diz que é, para ver como seria se fosse’.” Mais recentemente, a *Folha de São Paulo* divulgou a íntegra da Exposição de Motivos nº 165-B, de 29 de março de 1971. Por meio desse documento, de fato, o Ministro Alfredo Buzaid solicitou ao Presidente da República autorização para instituir a censura política à imprensa, conforme previsto no art. 9º do AI-5. Disponível em: <http://fotografia.folha.uol.com.br/galerias/14192-arquivos-da-ditadura-revelam-casos-de-censura#foto-249252>. Acesso em: 03 mar. 2013.

Este entendimento foi ratificado pelo STF em duas ocasiões posteriores. O primeiro caso, o MS nº 20.146-1/DF, foi impetrado pelo jornal *O São Paulo*, periódico vinculado à Igreja Católica, e pelo então Senador Franco Montoro, que teve vetada pela censura a publicação de seus discursos, proferidos na tribuna do Senado.

Os impetrantes alegavam, em resumo, o seguinte: (i) invalidade do art. 11 do AI-5, visto que a Constituição de 1969 expressamente assegurava a inafastabilidade do controle judicial;²² (ii) inconstitucionalidade dos atos presidenciais que autorizavam a censura política à imprensa; (iii) ilegalidade dos atos perpetrados pelo Ministro da Justiça e pelo Diretor-Geral da Polícia Federal, haja vista a impossibilidade de delegação dos poderes excepcionais conferidos pelo ordenamento jurídico ao Presidente da República; e (iv) violação à independência do Poder Legislativo, materializada no veto à publicação dos discursos do Senador Franco Montoro.

Mais uma vez, o tribunal resolveu, por unanimidade, não conhecer do pedido. A fundamentação do acórdão seguiu na mesma linha do precedente firmado no caso da revista *Argumento*, no sentido de que, como a censura política ao jornal se baseava no AI-5, não poderia ser objeto de revisão judicial.²³ A ementa foi redigida de forma muito similar à do mandado de segurança anterior. Vejamos:

Mandado de Segurança. Pretensão fundada no art. 153, § 8º, da Carta Magna, visando obstar censura à imprensa, semanário 'O São Paulo'. Competência do Supremo Tribunal Federal para apreciar o writ, face ao art. 118, I, i, da Constituição, por que a medida impugnada foi determinada, ou adotada pelo Presidente da República. Fundada a determinação presidencial no Ato Institucional nº 5/68, art. 9º, ocorre obstáculo irremovível à sua apreciação judicial, por força do seu art. 11, c/c arts. 182 e 181 da Constituição. Precedentes: MS 20.023-DF, de 27.8.75. Pedido de Segurança não conhecido. (BRASIL, STF, 1978a, p. 148).

²² A redação do art. 11 do AI-5 era a seguinte: art. 11. Excluem-se de qualquer apreciação judicial todos os atos praticados de acordo com este Ato institucional e seus Atos Complementares, bem como os respectivos efeitos. Por sua vez, o art. 153, § 4º, da Constituição de 1969, estabelecia que: “a lei não poderá excluir da apreciação do Poder Judiciário qualquer lesão de direito individual”.

²³ Vale registrar que também em outras esferas, que não a da censura e a da liberdade de expressão, o STF chancelou a impossibilidade de apreciação judicial de atos emanados com base no AI-5. Assim ocorreu, por exemplo, com a suspensão da garantia do *habeas corpus* nos casos de crimes políticos, contra a segurança nacional, a ordem econômica e social e a economia popular, tal como determinava o art. 10 do AI-5. Nesse sentido, os seguintes acórdãos: RHC 53152/GB, Rel. Min. Antônio Neder, 14/03/1975; RHC 51617/RS, Rel. Min. Oswaldo Trigueiro, 16/10/1973; HC 50457/RJ, Rel. Min. Antônio Neder, 20/11/1972; e HC 50140/RJ, Rel. Min. Antônio Neder, 18/09/1972. O entendimento também foi aplicado no caso de confisco de bens, por ordem do Presidente da República, de ocupantes de cargos e funções públicas, na hipótese de comprovado enriquecimento ilícito, conforme autorizava o art. 8º do AI-5. Ver, nesse sentido, o acórdão proferido no MS 19839/DF, Rel. Min. Aliomar Baleeiro, 04/11/1970. Por fim, o STF também não conheceu de mandado de segurança impetrado por magistrados do trabalho que foram aposentados por determinação do Presidente da República nos termos do art. 6º, § 2º, do AI-5. Cf. MS 19.817/DF, Rel. Min. Amaral Santos, 18/02/1970. Sobre o tema, com referência a outras decisões judiciais, cf. o trabalho de Cristiano Paixão e Leonardo Barbosa (2008).

Por sua vez, o MS 20149/DF foi impetrado pelo semanário *Movimento*. O impetrante se insurgia contra a proibição de publicar notícias sobre o chamado *Esquadrão da Morte*, que estampariam número especial da revista. Além da violação à liberdade de expressão, o requerente alegava que se tratava de “mera repetição de publicações já permitidas e estampadas em outros periódicos, como o ‘Estado de São Paulo’, de 17 de outubro de 1976 e ‘Jornal da Tarde’, do dia seguinte.” (BRASIL, STF, 1978b, p. 256). A censura, portanto, teria sido imposta em afronta ao princípio da isonomia, já que dispensara tratamento mais rígido – e, nesse sentido, discriminatório – para o impetrante.

Mais uma vez, no entanto, o STF não conheceu do pedido, na esteira dos precedentes firmados nos dois casos acima analisados. Eis o teor da ementa:

Censura à imprensa. Ato praticado por ordem do Sr. Presidente da República, com assento no art. 9º do Ato Institucional nº 5/68. Não conhecimento do mandado de segurança, visto que o ato impugnado está excluído da apreciação do Poder Judiciário, ex vi dos arts. 181 e 182 da Constituição da República. (BRASIL, STF, 1978b, p. 255).

Com esse entendimento, o tribunal reconhecia a inexistência de qualquer ilegalidade ou abuso de poder decorrente da imposição da censura política à imprensa no país, admitindo a legitimidade da norma de exceção que a instituía, assim como o caráter incontestável da decisão presidencial. A esse respeito, a fim de tornar mais nítida a compreensão jurídica da matéria, vale mencionar a seguinte passagem do parecer do Procurador-Geral da República, Henrique Fonseca de Araújo, proferido no MS nº 20146-1/DF, caso do jornal *O São Paulo*:

É inegável a existência, entre nós, de uma ordem jurídica, cuja validade não pode ser contestada, eis que reconhecida, inclusive pelos órgãos do Poder Judiciário. Certo é que, apesar de sua unidade, se desdobra ela em dois planos: um de natureza permanente, representado pela Constituição; outro, excepcional e transitório, corporificado nos Atos Institucionais, que, por sua natureza e por sua excepcionalidade e declarada transitoriedade, se impõe e sobreleva o primeiro. Essa realidade já foi reconhecida e proclamada pela alta autoridade do prof. MIGUEL REALE, ao afirmar que ‘qualquer tentativa de compreensão da conjuntura política atual deve partir do reconhecimento de que, no sistema vigente, coexistem, lado a lado, com inevitáveis conflitos, duas ‘ordens jurídicas’ distintas, uma de tipo constitucional, outra correspondente ao chamado ‘processo revolucionário’.

Mas, força ainda é convir que as próprias normas excepcionais e transitórias, constantes dos Atos Institucionais, hoje têm sua força e legitimidade não pela forma e pelo poder por que foram editados, caracterizadores do ‘processo revolucionário’, mas da própria Constituição, apesar do expresse reconhecimento de sua excepcionalidade e transitoriedade. (BRASIL, STF, 1978a, p. 158-159).

Como se pode observar, segundo a leitura do Procurador-Geral da República, à época, o ordenamento jurídico, como típico de momentos ditatoriais, estava estruturado em duas ordens jurídicas distintas: a ordem de exceção e a ordem constitucional, com reconhecida primazia da primeira sobre a segunda. Afinal, de fato e de direito, por um simples

ato do Presidente da República, qualquer garantia constitucional e, em última instância, o próprio ordenamento jurídico poderia ser suspenso, sem que fosse permitida contestação ou revisão judicial.

Essa distinção, no entanto, era, em certa medida, relativa, já que a Constituição de 1969 – também ela fruto de um processo constitucional de exceção – conferia legitimidade aos Atos Institucionais, tal como, expressamente, estatuíam os seus arts. 181 e 182.²⁴ Com o advento desses dispositivos, a própria ordem constitucional ganhava contornos de uma ordem de exceção e com esta se imbricava e se sobrepunha. Tornavam-se, assim, cada vez mais tênues e difíceis de serem definidas as fronteiras entre o legal e o ilegal, a regra e a exceção, o constitucional e o inconstitucional. Diante desse cenário, logo surgiram leituras que conferiam status constitucional – atribuindo, por consequência, não só vigência (formal), mas, também, validade (material) – aos Atos Institucionais.²⁵

Assim, pode-se afirmar que a censura à imprensa se baseou em uma legalidade ambígua, marcada por limites muito imprecisos entre a regra e a exceção. Pelo simples fato de estes dois pontos se poderem confundir a todo o momento, constituindo categorias intercambiáveis, compreende-se porque é tão difícil – e, talvez, por isso mesmo, inapropriado – definir se a censura à imprensa era *legal* ou *ilegal* durante o regime militar.

O fato é que tal espécie de censura era fruto de normas de exceção, tendo se estruturado com base nos preceitos gerais do regime autoritário, de modo que, ao fim e ao cabo, não se submetia aos limites da própria legalidade então vigente. Constituiu-se, em suma, como uma prática institucional de exceção, que, fundada no AI-5 e na vontade soberana do Presidente da República, não estava submetida a mecanismos efetivos de controle judicial ou legislativo, dispensando a estrita obediência a ritos, formas e procedimentos jurídicos.

²⁴ Art. 181. Ficam aprovados e excluídos de apreciação judicial os atos praticados pelo Comando Supremo da Revolução de 31 de março de 1964, assim como: I - os atos do Governo Federal, com base nos Atos Institucionais e nos Atos Complementares e seus efeitos, bem como todos os atos dos Ministros Militares e seus efeitos, quando no exercício temporário da Presidência da República, com base no Ato Institucional nº 12, de 31 de agosto de 1969. Art. 182. Continuam em vigor o Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968, e os demais Atos posteriormente baixados.

²⁵ Em seu parecer, o Procurador-Geral da República cita os comentários do professor Manoel Gonçalves Ferreira Filho à Constituição de 1969: “assim, não faz dúvida que os Atos Institucionais de nº 5 em diante fazem parte da ordem constitucional. Constituem, pois, uma adjunção transitória à Constituição, em razão de circunstâncias peculiares à conjuntura brasileira. De fato, esses Atos ampliam os poderes do Presidente da República, especialmente a fim de ensejar o combate à subversão e à corrupção, conforme explicita o preâmbulo do Ato nº 5. (Comentários à Const. Brasileira, vol. 3º, p. 202/203)” (BRASIL, STF, 1978a, p. 160-161). Em outra passagem desta obra, o autor sustentava, ainda, que “os atos institucionais são manifestações do poder constituinte originário. Criam, assim, a ordem jurídica sem estarem fundados nela.” (FERREIRA FILHO, 1984, p. 714).

4 CONCLUSÃO

Uma das peculiaridades da noção de segurança nacional, conforme bem argumenta Joseph Comblin, é que ela “não comporta nenhum limite”. Afinal,

[...] quando pode-se achar que se atingiu um nível de segurança suficiente? O desejo de segurança tende a ser, em si, ilimitado. Tende espontaneamente para o absoluto. Ora, a segurança absoluta é extremamente ambígua. Não pode ser considerada como um valor. Como dizia Kissinger: a segurança absoluta tem um preço, que é a insegurança absoluta dos outros. [...] É necessário, portanto, que a segurança encontre em outro princípio – na política – seus limites e sua justa medida. (COMBLIN, 1978, p. 57).

São esses, sem dúvida – isto é, a ausência de limites e a correlata tendência ao absoluto – os elementos marcantes da censura política à imprensa, tal como esta se estruturou na ditadura militar. Na busca desenfreada e paranoica por segurança, os *inimigos* deveriam ser identificados e mantidos sob controle, removendo-se, para tanto, todos os obstáculos porventura encontrados, tais como direitos, liberdades e demais espécies de garantias jurídicas. Na mesma linha, esses objetivos também justificavam o recurso a quaisquer meios, legais ou ilegais, para viabilizar e materializar a repressão, aí incluídos desde os sorrateiros bilhetinhos e telefonemas até a vigilância direta sobre as redações.

Por sua vez, manejado e adaptado com muita precisão, de acordo com o contexto e a conveniência do momento, o direito conferiu a necessária sustentação legal às práticas repressivas. Dessa forma, aos poucos, foi-se conferindo uma aparência de legalidade às normas da censura, seja mediante o ato presidencial que, nos termos do AI-5, tornou inócua a decisão do TFR no caso do jornal *Opinião*, seja por meio de decisões dos tribunais superiores e de discursos jurídicos que legitimavam as normas de exceção, sustentando não só a sua plena constitucionalidade, mas também a sua primazia sobre a ordem jurídica permanente.

Por fim, vale destacar que compreender os meandros da censura política à imprensa, tal como esta se constituiu na ditadura militar, não se justifica apenas como forma de resgatar a memória do passado autoritário. Muito pelo contrário, trata-se de um modelo que, em maior ou menor grau, ainda é parte da realidade política e jurídica do país e que sempre rodeia os debates em torno da liberdade de expressão. Nesse contexto, o desafio que se coloca e que permanece em aberto é o de identificar, de forma mais adequada, os traços da censura nos atuais mecanismos de controle sobre a imprensa e a livre manifestação do pensamento e, assim, encontrar a justa medida entre liberdade e segurança.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 16 dez. 1968. Disponível em: http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=5&tipo_norma=AIT&data=19681213&link=s. Acesso em: 27 mar. 2014.

_____. Constituição (1937). *Diário Oficial da União*, Rio de Janeiro, DF, 10 nov. 1937. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm. Acesso em: 27 mar. 2014.

_____. Constituição (1967). *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 24 jan. 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 27 mar. 2014.

_____. Decreto-lei nº 1077, de 26 de janeiro de 1970. Dispõe sobre a execução do artigo 153, § 8º, parte final, da Constituição da República Federativa do Brasil. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 26 jan. 1970. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1965-1988/Del1077.htm. Acesso em: 27 mar. 2014.

_____. Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969. Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 20 out. 1969. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm. Acesso em: 27 mar. 2014.

_____. Ministério da Justiça. *Exposição de Motivos* nº 165-B, de 29 de março de 1971. Disponível em: <http://fotografia.folha.uol.com.br/galerias/14192-arquivos-da-ditadura-revelam-casos-de-censura#foto-249252>. Acesso em: 03 mar. 2013.

_____. Presidência da República. *Exposição de Motivos* nº GM 229 B, de 20 de junho de 1973. Emílio Garrastazu Médici, Presidente da República. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 20 jun. 1973, Seção I, Parte I, p. 5943.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança* nº 20023/DF. Mandado de segurança. Pretensão fundada no art. 153, parágrafo 8º, da Constituição, visando obstar censura a imprensa, revista "argumento". II. Competência do Supremo Tribunal Federal para apreciar o *writ*, face ao disposto no art. 119, i, i, daquela carta, eis que o ato impugnado emanou de ordem expressa do Presidente da República, publicada no órgão oficial, e ratificada nas informações. III. Fundada a determinação presidencial no art. 9º do Ato Institucional nº 5/68, ocorre obstáculo irremovível à sua apreciação judicial, por força de seu art. 11, c.c. os arts. 182 e 181, i, da Constituição. Pedido de segurança não conhecido. Relator: Min. Thompson Flores; data de julgamento: 27 ago. 1975, Tribunal Pleno; data de publicação: Ement Vol-00998-01 PP-00103 DJ 26 set. 1975.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança* nº 20146-1/DF. Fundação Metropolitana Paulista e Presidente da República. Relator: Ministro Cordeiro Guerra. Julgado em 17 mai. 1978. Cópia digitalizada do acórdão.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança* nº 20149/DF. Edição S.A. – Editora de Livros, Jornais e Revistas e Presidente da República. Relator: Ministro Soares Muñoz. Julgado em 13 set. 1978. Cópia digitalizada do acórdão.

_____. Tribunal Federal de Recursos. *Mandado de Segurança* nº 72836/DF. Editora Inúbia Ltda. e Diretor-Geral do Departamento de Polícia Federal. Relator: Ministro Peçanha Martins. Julgado em 19 jun. 1973. Cópia digitalizada do acórdão.

_____. Tribunal Federal de Recursos. *Mandado de Segurança* nº 74723/DF. Editora Paz e Terra e Diretor-Geral do Departamento de Polícia Federal. Relator: Ministro Amálio Benjamin. Julgado em 20 ago. 1974. In: *Revista do Tribunal Federal de Recursos*, nº 45, jan./mar. 1975.

BORGES, Nilson. A Doutrina de Segurança Nacional e os governos militares. In: FERREIRA, J.; DELGADO, L. (org). *O Brasil Republicano: o tempo da ditadura – regime militar e movimentos sociais em fins do século XX*. 5ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012.

BUZAID, Alfredo. *Em defesa da moral e dos bons costumes*. Brasília: Ministério da Justiça, 1970.

_____. Da conjuntura política nacional. *Arquivos do Ministério da Justiça*, ano XXIX, nº 124, dez. 1972.

COMBLIN, Joseph. *A ideologia da segurança nacional: o poder militar na América Latina*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.

FERNANDES, Ananda Simões. A reformulação da Doutrina de Segurança Nacional pela Escola Superior de Guerra no Brasil: a geopolítica de Golbery do Couto e Silva. *Antíteses*, vol. 2, n. 4, jul./dez. 2009.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Comentários à Constituição Brasileira: emenda constitucional nº 1, de 17-10-1969*. São Paulo: Saraiva, 1984.

FICO, Carlos. Espionagem, polícia política, censura e propaganda: os pilares básicos da repressão. In: FERREIRA, J.; DELGADO, L. (org). *O Brasil Republicano: o tempo da ditadura – regime militar e movimentos sociais em fins do século XX*. 5ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012.

_____. ‘Prezada Censura’: cartas ao regime militar. *Topoi*, Rio de Janeiro, dez. 2002.

_____. Versões e controvérsias sobre 1964 e a ditadura militar. *Revista Brasileira de História*. São Paulo, v. 24, nº 47, 2004.

FORTES, Breno Borges. Discurso proferido na 10ª Conferência dos Exércitos Americanos, Caracas, set. 1973. *O Estado de São Paulo*, 09 set. 1973, p. 17. Disponível em: <http://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/19730909-30200-nac-0001-999-1-not>. Acesso em: 07 ago. 2012.

GRINBERG, Lucia. Adauto Lúcio Cardoso, da UDN à ARENA. In: KUSHNIR, Beatriz (org.). *Perfis cruzados: trajetórias e militância política no Brasil*. Rio de Janeiro: Imago, 2002.

KUSHNIR, Beatriz. *Cães de guarda: jornalistas e censores, do AI-5 à Constituição de 1988*. São Paulo: Boitempo, 2004.

MACHADO, J.A. Pinheiro. *Opinião x censura: momentos da luta de um jornal pela liberdade*. Porto Alegre: L&PM, 1978.

MARCONI, Paolo. *A censura política na imprensa brasileira*. 2ª ed. São Paulo: Global, 1980.

PAIXÃO, Cristiano; BARBOSA, Leonardo. A memória do direito na ditadura militar: a cláusula de exclusão da apreciação judicial observada como um paradoxo. *Revista do Instituto de Hermenêutica Jurídica*. Porto Alegre, vol. 1, n. 6, 2008.

PEREIRA, Anthony. *Ditadura e repressão: o autoritarismo e o estado de direito no Brasil, no Chile e na Argentina*. São Paulo: Paz e Terra, 2010.

SILVA, Golbery do Couto e. *Conjuntura política nacional: o Poder Executivo & Geopolítica do Brasil*. Rio de Janeiro: J. Olympio, 1981.

SMITH, Anne-Marie. *Um acordo forçado: o consentimento da imprensa à censura no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 2000.

SOARES, Glaucio Ary Dillon. Censura durante o regime autoritário. *RBCS*, nº 10, 1989. Disponível em: www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_10/rbcs10_02.htm. Acesso em: 26 nov. 2011.

POLITICAL CENSORSHIP OF THE PRESS IN MILITARY DICTATORSHIP: FOUNDATIONS AND CONTROVERSIES.

ABSTRACT: The article analyzes the legal framework of press censorship during the military dictatorship (1964-1985). For that purpose, argues that, based on the National Security Doctrine and aiming to contain the advance of international communism, the press censorship: (i) relied on an ambiguous law, characterized by secret and unofficial institutional practices and by a lack of explicit formalization in the competent bodies for its implementation, and (ii) although with some initial resistance, was legitimated by court decisions, in particular those from the Supreme Court, which recognized the impossibility of challenging the censorship rules, considering they were covered up by the standards of the Institutional Act nº 5 of December 13, 1968.

KEYWORDS: Censorship. Authoritarianism. Military Dictatorship. Freedom of Speech.

Recebido: 02 de fevereiro de 2014

Aprovado: 22 de março de 2014