

CENSURA DE FILMES CINEMATOGRAFICOS. COMPETENCIA DOS ESTADOS. PODER DE POLICIA

Trata-se de pedido de esclarecimentos do Exmo. Sr. Desembargador ROCHA LAGOA "quanto à competência concorrente para a censura cinematográfica, face à nova lei reguladora da matéria, a fim de instruir o julgamento do agravo de instrumento n.º 17.004".

Inicialmente cumpre-nos esclarecer que, apesar de pesquisas, procedidas nos fichários da documentação desta Procuradoria Geral, bem assim por solicitações ao Serviço de Censura de Diversões Públicas do Estado da Guanabara, não encontramos referências à "nova lei reguladora da matéria", com respeito à censura de películas cinematográficas.

A Lei n.º 3.752, de 14-4-1960, pelos seus arts. 2.º e 3.º, transferiu ao Estado da Guanabara todos os direitos, encargos e obrigações, de natureza local, do então Distrito Federal. Por isso, determinou, *in verbis*:

"Art. 2.º Passam ao Estado da Guanabara, a partir da data da sua constituição, independentemente de qualquer ato de transferência, os direitos, encargos e obrigações do atual Distrito Federal, o domínio e posse dos bens móveis ou imóveis a êle pertencentes e os serviços públicos por êle prestados ou mantidos".

"Art. 3.º Serão transferidos ao Estado da Guanabara, na data da sua Constituição, sem qualquer indenização, os serviços públicos de natureza local prestados ou mantidos pela União, os servidores nêles lotados e todos os bens e direitos nêles aplicados e compreendidos.

§ 1.º Os serviços ora transferidos e o pessoal nêles lotados, civil e militar, passam à jurisdição do Estado da Guanabara e ficam sujeitos à autoridade estadual, tanto no que se refere à organização desses serviços, como no que respeita às leis que regulam as relações entre êsse Estado e seus servidores.

Incluem-se nesses serviços a Justiça, o Ministério Público, a Polícia Militar, o Corpo de Bombeiros, os estabelecimentos penais e os órgãos e serviços de Segurança Pública, encarregados do policiamento do atual Distrito Federal".

Pelo seu art. 5.º decidiu, ainda, *in verbis*:

"Art. 5.º Os serviços transferidos continuarão regidos pela legislação vigente, enquanto não for modificada pelos Poderes competentes do novo Estado, ao qual incumbe sobre êles legislar, inclusive sobre o pessoal transferido, bem como administrá-los, provendo-lhes e movimentando-lhes os quadros".

Ademais, o art. 9.º postula, *in verbis*:

"Art. 9.º Continuarão vigentes no Estado da Guanabara, até que os poderes competentes os revoguem ou modifiquem, as leis, regulamentos, decretos, portarias e quaisquer normas que se acharem em vigor no atual Distrito Federal no momento em que êste passar a constituir aquela unidade federativa".

O Estado da Guanabara está, pois, investido no dever de continuar os serviços antes prestados pela União, em seu território, de interesse local, aplicando a legislação que os amparava, em falta de outra que a vier suprir.

Entre êsses serviços a União mantinha um Serviço local de Censura Cinematográfica, no DFSP, o qual, pela sua relevância local, passou a constituir, neste Estado, o Serviço de Censura de Diversões Públicas do Estado da Guanabara, órgão de sua polícia judiciária, transferido, igualmente, o seu pessoal (Dec. n.º 51.629, de 19-11-1962).

Assim, êste mesmo serviço, pelas faculdades dos citados arts. 5.º e 9.º da Lei n.º 3.752, atua amparado pela legislação federal aplicável, os Dec. n.º 20.493, de 24-1-1946, e n.º 37.008, de 8-3-1955.

Desta forma, verifica-se uma das manifestações do poder de polícia dêste Estado-membro da federação.

Efetivamente, o art. 18 da Constituição Federal e seu § 1.º expressam, *in verbis*:

"Art. 18. Cada Estado se regerá pela Constituição e pelas leis que adotar, observados os princípios estabelecidos nesta Constituição.

§ 1.º Aos Estados se reservam todos os poderes que implícita ou explicitamente não lhes sejam vedados por esta Constituição".

O art. 18 é um imperativo do regime federativo. Aí se define e situa, constitucionalmente, o Estado-membro, em face do Estado-federal e sua organização centrífuga que adviera de sua divisão.

Aos Estados somente se traça um limite: a observância da Constituição Federal.

"O princípio é pacífico nas federações" (JOSÉ DUARTE, *A Constituição Brasileira de 1946 — Exegese dos textos à luz dos trabalhos da Assembléa Constituinte*, pág. 441).

"O Estado membro tem a sua administração que é, pelas próprias atribuições que se lhes dão, enorme, com os seus quadros de funcionários e o seu direito administrativo próprio. Quem tem o seu direito administrativo próprio tem o sobredireito do direito administrativo" (PONTES DE MIRANDA, *Comentários à Constituição de 1946*, tomo II, pág. 157, 3.ª edição).

Vê-se portanto, que o Estado da Guanabara, procedendo em conformidade com a Lei n.º 3.752, cumpre a lei federal de âmbito local, não inquinada de inconstitucionalidade. Cumpre a Constituição federal. Cumpre seu direito administrativo apoiado no seu sobredireito.

A Constituição do Estado da Guanabara, por outro lado, em seu artigo 1.º, *in verbis*, diz:

“Art. 1.º O Estado da Guanabara, com o mesmo território do antigo Distrito Federal, reger-se-á por esta Constituição e leis que adotar, obedecidos os princípios da Constituição Federal.

Parágrafo único. Compete ao Estado da Guanabara, em seu território, todo poder que lhe não seja vedado implícita ou explicitamente pela Constituição federal”.

O art. 30 diz, *in verbis*:

“Art. 30. Compete privativamente ao Governador do Estado:

XII — Praticar quaisquer atos no interesse do Estado, desde que não estejam explícita ou implicitamente reservados a outro poder pela Constituição Federal, por esta Constituição ou pela Lei”.

Por conseguinte, o Executivo estadual pode autorizar a censura de diversões públicas, neste Estado.

“Censura é a medida preventiva imposta pelas autoridades administrativas ou mesmo policiais, a respeito de livros, teatros, jornais ou quaisquer outras publicações que tenham circulação entre o público.

E, assim, diz-se censura do livro, censura da imprensa, *censura* do teatro ou do cinema” (DE PLÁCIDO E SILVA, *Vocabulário Jurídico*, vol. I, pág. 324).

“A censura prévia dos filmes destina-se a julgar da repercussão maior ou menor que possa ter a película exibida sobre o público assistente. Dêsse modo podem os filmes ser julgados sob o aspecto moral e político” (JOSÉ CRETELA JÚNIOR, *Direito Administrativo do Brasil*, volume IV, h.º 33, pág. 74).

Não há, portanto, para os Estados-membros, nenhum impedimento constitucional ao exercício dêsse poder de polícia, de censurar diversões públicas.

Ao contrário, não existindo, a respeito, na Constituição Federal, competência privativa explícita ou implícita da União, é, precisamente, ao Estado-membro que se defere o dever de cumprir o § 5.º do art. 141 da Constituição Federal, *in verbis*:

“Art. 141.

§ 5.º É livre a manifestação do pensamento sem que dependa de censura, salvo quanto a espetáculos e diversões públicas”.

Elucidativo é o pensamento, a respeito, do Exmo. Sr. Desembargador MARCELLO SANTIAGO COSTA, em sentença, proferida em 2-10-962, em Mandado de Segurança requerido por Horus Filme, *in verbis*:

“Em nenhum dispositivo constitucional se veda aos Estados o poder de censurar as diversões públicas, inclusive especificamente a censura a filmes cinematográficos; assim como nenhum dispositivo atribui tal poder à União, mesmo implicitamente, já que, até para legislar sobre a matéria, não é conferida a sua competência privativa, como facilmente se verifica do elenco de atribuições que lhe são reservadas no art. 5, n.º XV, da Carta Magna”.

Ainda:

“O art. 141, § 5.º, da Lei Maior, invocado pela impetrante, assegura liberdade de pensamento, sem que dependa de censura, salvo quanto aos espetáculos e diversões públicas.

Esta ressalva, entretanto, não importa em dar à União o poder de legislar sobre a censura, uma vez que a sua competência legislativa está discriminada no art. 5.º, n.º XV, sem incluí-lo”.

“Em matéria de Polícia, a Constituição somente lhe confere competência para superintender em todo o território nacional os serviços de polícia marítima, aérea e de fronteira (art. 5.º, n.º VII).

Fora daí, *tudo o mais está* na órbita da competência dos Estados, aos quais a Constituição reserva os chamados poderes residuais”.

E conclui:

“Em face do exposto, não podem subsistir, porque contrariam as normas constitucionais em vigor, as disposições da legislação federal, anterior ou posterior à Constituição de 1946, que de qualquer forma invadem a esfera da competência estadual, inclusive as dos art. 5.º e 7.º do Dec. n.º 2.493, de 1943, que excluem de qualquer censura os filmes aprovados pela censura federal.

Sob o ponto de vista constitucional parece-me que outra não pode ser a solução do caso” (grifo nosso).

Mas, semelhantemente, assim se decidiu no Juízo da 7.^a Vara da Fazenda Pública, em Mandados de Segurança impetrados por Octans Filmes e Horus Filmes e, outro tanto, a Presidência do E. Tribunal de Justiça, cassando liminar concedida a Produtores Unidos Ltda., onde sustentou tratar-se de poder de polícia a cargo de unidade federativa, doutrina essa com acolhida na 4.^a Câmara Cível.

Se é inegável a competência constitucional dos Estados para prover os seus serviços de polícia administrativa e judiciária, no âmbito de seus territórios; se é inegável a respectiva permissão constitucional, relativa à censura das diversões públicas, certo é que aos Estados cumpre fazer intervir seu poder de polícia e, no interesse local, censurar as películas cinematográficas.

Assim, ao censor estadual, em virtude de suas obrigações funcionais, cabe promover o exame crítico do filme incidente.

Exerce, com isso, normal poder de polícia, que nada mais é que o “conjunto de atribuições concedidas à administração para disciplinar e restringir, em favor do interesse público adequado, direitos e liberdades individuais”, como ensina CAIO TÁCITO DE SÁ VIANNA, in *Rev. de Dir. Adm.*, vol. XXVII, pág. 8: *O Poder de Polícia*.

“A censura cinematográfica tem por fim especialmente proteger a moral pública” (...) “A censura prévia dos filmes visa especialmente a verificação da conveniência na sua exibição ou sob o ponto de vista moral ou político e especialmente a frequência de menores” (TEMÍSTOCLES BRANDÃO CAVALCANTI, *Curso de Direito Administrativo*, 1961, 6.^a ed., págs. 142-143 — n.º 11).

“Poder de Polícia é aquêle de que se acham investidas as autoridades administrativas e os legisladores para limitar, em benefício da moral, da higiene, do bem-estar de todos, da tranqüilidade pública e do progresso da sociedade, os direitos individuais assegurados pela Constituição” (CARLOS MAXIMILIANO, *Comentários à Constituição Brasileira*, vol. 3, n.º 496, pág. 34, 5.^a edição).

Quem, pois, constitucionalmente e por razões regionais, de fato, senão os Estados-membros, pode melhor julgar, nos limites de seus territórios, o interesse da moral pública ou de ordem pública geral, na projeção de películas cinematográficas?

Isso é tanto mais certo se sentirmos o problema da censura cinematográfica com a mesma visão com que o faz o ilustre autor J. PEREIRA, com a sua autoridade de responsável censor, no Estado de São Paulo, em sua obra: *Teatro e Cinema*, 1961, in Prefácio, quando diz:

“Sempre tivemos teatro e cinema — sobre serem formas de diversões públicas — como veículos de manifestação de arte. Conseqüentemente, poderosos sistemas educacionais e de propaganda cultural.

Mas são, igualmente, técnicas.

E indústria.

E comércio.

Para não poucos são, também, lamentavelmente — fórmulas ideais para o extravasamento de sentimentos e princípios menores, inteiramente divorciados da arte, da educação e da cultura, embora estreitamente ligados aos interesses da indústria e do comércio com a ajuda técnica”.

Não pode, conclusivamente, ser retirado aos Estados-membros o poder de atuar — ainda que concorrentemente com a União, para argumentar — no sentido de zelar pela boa qualidade da divulgação da expressão artística dentro das suas jurisdições.

São os esclarecimentos que entendemos possíveis e pertinentes, entre o mais, em resposta ao solicitado pelo Exmo. Sr. Desembargador ROCHA LAGOA, salvo melhor juízo.

Rio de Janeiro, 5 de agosto de 1963.

NYVON CAMPOS
Procurador do Estado

CERTIDÃO PARA DEFESA DE DIREITO EM JUÍZO. APLICAÇÃO DO ART. 224 DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL

Pelo presente processo, Leopoldo de Souza Machado, servidor estadual lotado na Secretaria Geral de Finanças, pretende obter certidão de fatos ligados à sua vida funcional, a fim de fazer prova em Juízo.

Solicitou-se o conselho desta Procuradoria Geral sobre o pedido, em obediência a Resolução do Excelentíssimo Senhor Governador, que determina a audiência da PRG em tais casos.

A matéria referente à expedição de certidões para defesa de direitos foi tratada na Constituição Federal, que dispõe no item III do parágrafo 36 do art. 141, *verbis*:

“A lei assegurará a expedição das certidões requeridas, para defesa de direito”.

Ocorre, porém, que na espécie — *certidão para defesa de direito no Judiciário* (esse o fim do documento solicitado administrativamente pelo requerente) — a lei que o texto constitucional prevê dispõe diferentemente, não ensejando margem ao que êle pleiteia. Certidão para defesa de direito no Judiciário não se requer administrativamente, como fez o requerente. Solicita-se na conformidade da lei, ou seja, nos termos do art. 224 do Código de Processo Civil, a saber: