MUNICÍPIO — AUTONOMIA — PROPAGANDA COMERCIAL NOS CINEMAS

— Cabe ao Município regular a exibição de propaganda comercial nos cinemas. ....

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Prefeitura Municipal de Sorocaba *versus* Dia & Peduts Ltda. e outro
Recurso de mandado de segurança nº 8.470 — Relator: Sr. Ministro GONÇALVES DE OLIVEIRA

ACÓRDÃO

Vistos, etc.

Acorda o Supremo Tribunal Federal, por decisão unânime, negar provimento ao recurso, de acôrdo com as notas taquigráficas.

Custas na forma da lei.

Brasília, 5 de julho 1961. — *Ribeiro da Costa,* Presidente. — *Gonçalves de Oliveira,* Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Gonçalves de Oliveira — Dias & Peduti Ltda. impetrou mandado de segurança contra a Prefeitura e a Câmara Municipal de Sorocaba, insurgindo-se contra a promulgação da Lei Municipal nº 655, de 4 de julho de 1959, que vedou a projeção de *slides* ou *shorts* de propaganda comercial nos cinemas existentes nos Municípios.

Alegou a impetrante que a proibição violou direitos assegurados pela Constituição e leis federais, pois, tinha contrato que lhe assegurava tal projeção e a proibição importava em restrição ao livre direito de contratar, emanado do Código Civil e da Constituição. A seu ver, as atividades comerciais regulamentadas pelo Govêrno Federal não podem ser proibidas pelo Município.

Nem valeria argumentar, afirmava a impetrante, que tais *slides* são molestos ao público que paga para assistir ao espetáculo e não para ver propaganda comercial, porque os próprios exibidores projetam *trailers* de próximas exibições, fazendo-lhes a propaganda, no entanto, foram excluídas da Lei nº 655 desde que o Serviço de Censura os aprovasse como de boa qualidade. A Lei mencionada, assim, tem dois critérios, faz discriminação, donde sua inconstitucionalidade. Nem há censura na propaganda de rádio e de jornais.

O douto Juiz da Comarca, Dr. Miguel René da Fonseca Brasil concedeu a segurança, assim apreciando a controvérsia:

"A autonomia municipal é assunto que vem de longa data, e, como ressalta Vitor Nunes Leal, já preocupou a constituição de 1891, e principalmente na parte referente à coletividade da sua administração. No Brasil, a descentralização tem de acompanhar a estrutura do regime federativo, e a noção mais simples na organização política descentralizada, é o Município, como ensina aquêle mestre (in *O Município e o regime representativo no Brasil* págs. 342 e 345). Constituti uma imposição da forma federativa. Para o ilustre mestre Temístocles Cavalcânti, os municípios constituem uma peça essencial, "que representa, afinal, "o último, degrau da autonomia política na hierarquia das unidades que integram o nosso sistema político" (in *A Constituição Federal Comentada,* vol. I, pág. 361).

Continua o eminente jurista esclarecendo que, "ao mesmo tempo que relega para um plano secundário à conceituação daquilo que se resumia no peculiar interêsse, a Constituição sintetiza em quatro itens as garantias gerais da autonomia municipal" (idem) e, o que "está afirmado no art. 28 da Constituição, é a autonomia política dos municípios, compreendendo a autonomia administrativa e financeira" (págs. 353 e 354).

Assim, face ao nosso arcabouço jurídico constitucional, que é a Carta Magna, a autonomia dos municípios é assegurada apenas em relação: 1º) pela eleição de Prefeito e dos Vereadores; 2º) pela administração própria, no que concerne ao seu peculiar interêsse e, especialmente, *a*) decretação e arrecadação dos tributos de sua competência e a aplicação das mesmas rendas; *b*) à organização dos serviços públicos locais (art. 28, ns. I e II, letras *a* e *b*).

Incumbem, pois, aos municípios tôdas as atribuições que se compreendem no âmbito do seu peculiar interêsse, como o direito de eletividade do Prefeito e Vereadores e a administração própria no que concerne à decretação e à arrecadação dos tributos de sua competência, à aplicação de suas rendas e à organização dos serviços públicos locais.

Segundo Posada, define como peculiar interêsse as atribuições que entendem principal e imediatamente com o interêsse local, as atividades, interêsses e serviços que se estimam, circunstancial ou essencialmente, como notòriamente locais, e de uma forma ou de outra, se derivam como funções próprias da cidade (*O Regime Municipal da Cidade Moderna,* pág. 178).

Orlando de Carvalho sustenta que "não é possível negar-se a natureza tìpicamente municipal dos planos de urbanismo e saneamento, da aferição de pesos e medidas, da fiscalização dos gêneros alimentícios, dos serviços de saneamento, de iluminação pública, de mercados e matadouros, de transportes coletivos e feiras; como de tantos outros; entretanto, ninguém desconhece a íntima conexão dessas atribuições com os interêsses do Estado".

Entretanto, o fundamento de peculiar interêsse encontra-se na sábia e magnífica lição de Castro Neves, quando ensina que, "dependendo da lei do Estado a definição do que seja peculiar ao município, é claro que, em última análise, os podêres dos municípios são

os enumerados na lei, que pode restringi-los ou ensanchá-los visando os fins superiores da administração pública" (in *O Estado Federal e sua Organização Municipal*, pág. 123). Continua o mestre dizendo que, "por outras palavras, a esfera de município, pôsto que suscetível de conceituação doutrinária ou histórica, não pode ser reivindicada pela municipalidade como um direito, não tem legalmente êsse caráter de concessão geral que constitui o traço fundamental da instituição no continente europeu" (idem).

Se o nosso propósito é determinar a que poder corresponde o exercício de certa função, devemos preliminarmente investigar se a algum dêles a Constituição expressamente se refere, e, explica o mestre Brochado da Rocha, "não havendo, portanto, outorga expressa da função a um poder, essa função competirá àquele poder com que tenha identidade de natureza, isto é, se fôr substancialmente executiva, incumbirá ao Governador e se substancialmente jurídica impenderá dos juízes e tribunais".

Pelo exposto, depreende-se que as atribuições do município abarcam o direito de traçar planos urbanísticos e de saneamento, aferição de pesos e medidas, fiscalização dos gêneros alimentícios, dos serviços de saneamento e iluminação pública, além de mercados e matadouros, transportes coletivos, feiras e etc. Essas atribuições estão enquadradas no dispositivo do número XIX, do art. 16, da Lei Orgânica dos Municípios que prescreve caber ao Município "Regulamentar e licenciar a afixação de cartazes, anúncios, emblemas e de quaisquer outros meios de publicidade e propaganda."

Seria muito elástico, estender êsse preceito legal ao nº XIV do mesmo artigo, que recomenda a "cassação de licenças ou alvarás dos que se tornarem danosos ao bem estar do público ou aos bons costumes, etc.".

Seria a violação dos podêres municipais à própria Constituição e lei federais, proibindo a projeção de *slides* de propaganda, porque escapa essa atribuição à alçada municipal.

O assunto é regulado pelo art. 265. combinado com o art. 271, parágrafo 1º, do Decreto federal nº 37.008, de 8 de março de 1955, do Govêrno Federal, pelo Ministério da Justiça.

Êsses dispositivos prescrevem que "o certificado de aprovação para projeções cinematográficas deverá corresponder a cada cópia de filme e preceder à sua exibição pública, sendo válido pelo prazo de 5 (cinco) anos, autorizando a sua exibição em todo ou em parte do território nacional".

Escapa, pois, à alçada do Município, e não quebra a sua autonomia a fiscalização de filmes de propaganda. No caso *subjudice* a Prefeitura Municipal de Sorocaba ofendeu direito líquido e certo da impetrante, que possui o certificado de licença para a exibição dos *slides*, conforme documento de fls. 9.

A Lei nº 655, promulgada pelo sr. Prefeito Municipal, e a notificação de fls. 8 expedida pela Diretoria de Fiscalização Geral, em 13 de julho de 1959, contra a Impetrante, não podem prevalecer.

O Certificado de fls. 9 dos autos, é claro e não deixa dúvidas sôbre a competência do Serviço de Censura de Diversões Públicas para fiscalizar e regular a propaganda por filmes.

Nesse certificado, lesse meredianamente que o "Serviço de Censura de Diversões Públicas resolveu que o referido filme fôsse aprovado, podendo ser projetado em todo o território nacional. Art. 271, § 1º do Decreto nº 17.008, de 8 de março de 1955. Propaganda Comercial. D.M.".

Êsse referido certificado foi expedido em 24 de junho de 1958.

Foi, pois, ferido o direito líquido e certo da Impetrante de exibir o filme comercial "Rinso".

Segundo Temístocles Cavalcânti, êsse direito é aquêle contra o qual não se podem opor motivos ponderáveis e sim meras e vagas alegações cujas improcedências o magistrado pode reconhecer imediatamente e sem necessidade de detido exame" (*in Do Mandado de Segurança*, pág. 131, 1ª ed., Revista dos Tribunais, 194/297).

Não procede a alegação da autoridade coatora e do lustre Promotor Público, de que podendo aquela autoridade regulamentar e licenciar a fixação de cartazes, anúncios, emblemas e outros meios de publicidade e propaganda (artigo 16 da Lei Orgânica dos Municípios), pode ela cassar e proibir a exibição dos *slides* devidamente autorizados pelo Govêrno Federal, através do seu Departamento respectivo. O Decreto nº 37.008 quando expede o certicado que se vê às fls. 9, mediante requerimento da parte, o faz nos têrmos do art. 271, e seu parágrafo I, determinando que o filme seja projetado *"em todo o território nacional"*.

Face ao exposto e do mais que dos autos consta, julgo procedente o pedido, concedendo à impetrante Dias & Pedutti, Ltda., apenas com referência ao Sr. Prefeito Municipal que promulgou a Lei nº 655, e determinou a notificação sob a pena de ser proibida a exibição "e outras providências previstas na lei acima", cuja notificação fica suspensa e sem execução".

Proceda-se na forma do art. 11, da Lei nº 1.533, de 31 de dezembro de 1951, remetendo-se com ofício à autoridade coatora, cópia desta sentença.

Recorro desta, ex-oficio, para o Colendo Tribunal de Justiça do Estado, a fim de remetê-la à sua preclara e sábia apreciação nos têrmos do parágrafo único do art. 12, da citada lei. Custas pela autoridade coatora."

Houve recurso e a decisão do MM. Juiz de Sorocaba foi cassada pela 3ª Câmara Civil do Tribunal de Alçada, em acórdão de que foi relator o eminente Desembargador Ferreira de Oliveira.

Depois de conceituar o "peculiar interêsse" do Município e de se referir à lição de Hely Lopes Meireles, sôbre tal propaganda, lembra o acórdão que a Lei nº 655, ora impugnada, se inspirou em decreto similar do Município da Capital de São Paulo, sob nº 3.157, de 30-6-56, que, a seu turno, regulamenta a lei paulistana de nº 4.412, de 15-10-53, que ninguém, ainda, ao que se saiba, argüiu de inconstitucional, para concluir:

"É direito indiscutível do Município, portanto, delimitar e restringir as atividades de propaganda comercial dentro do seu território, inclusive proibindo a projeção de filmes dessa natureza dentro de suas casas de diversões. Tanto mais que assim ocorreu em Sorocaba em virtude de queixas e reclamações de munícipes, como informa o Sr. Prefeito Municipal. Logo, a lei acoimada de inconstitucional visou o interêsse público, representado pelo bem estar dos freqüentadores dos cinemas que não desejam assistir a tal propaganda comercial, de permeio com os filmes cinematográficos recreativos.

E tal lei municipal não interfere e nem cerceia a atividade de contratar propaganda comercial, por parte da impetrante, pois só impede a sua projeção nos cinemas, deixando livre o campo da propaganda em outros setores, inclusive nas salas de espera daquelas casas de diversões e até mesmo nos recintos dos espetáculos cinematográficos, desde que não sejam projetados os filmes na sua tela. A proibição, portanto, limita-se a um tipo de publicidade, considerada prejudicial pela lei municipal.

O ato impugnado, por conseguinte, reveste-se de tôda a legitimidade, porquanto o simples certificado da censura, expedido pela autoridade federal, não obriga e nem impõe à autoridade municipal o descumprimento de sua lei, votada e promulgada legitimamente,

dentro da sua competência constitucional. Uma coisa é a censura de um filme cinematográfico; outra, muito diversa, o contrôle e fiscalização sôbre a sua exibição, sobretudo quando o filme diz respeito à propaganda comercial, de competência municipal.

Destarte, de acôrdo com o parecer da Procuradoria da Justiça e com a manifestação de fls. 23 do dr. Promotor Público, deu-se provimento a ambos os recursos — oficial e voluntário — para cassar a segurança, por não haver direito líquido e certo da impetrante ao que pretende."

Daí o presente recurso, sôbre cujo desprovimento se manifesta, em conciso parecer, a douta Procuradoria-Geral.

É o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Gonçalves de Oliveira (Relator) — Segundo a própria inicial, a Lei Municipal nº 655 foi expedida com fundamento na Lei Orgânica dos Municípios nº 1, de 18-9-47, que outorga podêres aos Municípios para:

"XIV — Concessão de licença para a abertura e continuação de funcionamento de estabelecimentos industriais, comerciais e similares; cassação de licença ou alvarás dos que se tornarem danosos à saúde, higiene, ao bem estar do público ou aos bons costumes; fechamento dos que funcionarem sem licença ou depois da cassação desta;

XIX — Regulamentar e licenciar a afixação de cartazes, anúncios, emblemas e de quaisquer outros meios de publicidade e propaganda."

Não se pode negar aos Municípios o poder de regulamentar as atividades, em que seja preponderante o interêsse dos munícipes, tendo em vista o seu bem estar.

Assim o compreendeu a Lei Orgânica dos Municípios, no que diz respeito a propaganda comercial.

No poder do Município de licenciar a afixação de anuncios (art. 16, nº XIX), inclui-se o de não licenciar, é claro, mormente se tal afixação é contrária aos interêsses da coletividade. E, na hipótese, essa vedação nem é imposta por ato administrativo, mas, em virtude de norma de caráter legislativo, sabido que nem cabe mandado de segurança contra a lei em tese, mas, contra os atos das autoridades que executam uma lei inconstitucional.

Vale, a propósito, transcrever a lição de Hely Lopes Meireles, que escreveu obra valiosa sôbre o direito municipal:

"Os espetáculos cinematográficos e teatrais ficam geralmente sujeitos à fiscalização federal, estadual e municipal, visto que a censura dos filmes e peças é da competência da União (Decreto federal nº 20.493, de 20-1-46); a fiscalização de menores é da alçada do Juiz de Menores (Código de Menores, Decreto federal nº 17.943-A, de 12-10-57, e leis de Organização Judiciária); e a polícia administrativa do recinto, horários e condições de funcionamento compete ao Município". (*Direito Municipal Brasileiro,* vol. I, pág. 284).

Essa intromissão de podêres é da essência do Estado federal.

Como tive ensejo de recordar em parecer publicado na *Revista de Direito Administrativo,* vol. 56, pág. 366, o Brasil é um Estado federal, a saber, aquêle em cujo território se exerce a ação política de dois Governos distintos, o geral e o local. A sua caracterização, como discursa Vitor Nunes Leal, professor de Política da Universidade do Brasil, é problema tormentoso pela dificuldade extrema de distingui-lo do Estado unitário descentralizado, pois que, em ambos, se nota a coexistência, num mesmo território e sôbre os mesmos cidadãos, de duas esferas de governos, a geral e a local, ambos a expedir normas, que muitas vêzes se conflitam. Aceita o ilustre professor, como

aceitamos, para conceituar o Estado federal a velha formula de Bryce, repetida por Queirós Lima: "O que caracteriza o estado federal é justamente o fato de, sôbre um mesmo território e sôbre as mesmas pessoas, se exercer, harmônica e simultâneamente, a ação política de dois governos, distintos, o federal e o estadual (Ver Le Fur, *État Fédéral et confédération d'États;* Mouskel, *La Theorie Juridique de l'État Fédéral;* Durant, *Les Etats Federal (Étude de droit constitucionel positif)*; Queirós Lima, *Teoria do Estado,* 4ª ed., pág. 240; Vitor Nunes Leal, "Leis Federais e Leis Estaduais", *Revista de Direito Administrativo,* vol. 1º, pág. 765).

Assim, há esfera de ação de várias autoridades, federais, estaduais e municipais.

Na "polícia administrativa do recinto" e, principalmente, nas "condições de funcionamento" dos cinemas, que competem aos Municípios, está o poder de regular o licenciamento da propaganda comercial, ou vedá-la mesmo, nos recintos dos cinemas e nas telas. Mormente não havendo lei federal, a respeito.

Não se equipara tal projeção, propaganda comercial, com aquela ligada mesma aos filmes, em *trailers* de próximas exibições. Quem vai ao cinema, vai geralmente como *habitué* para assistir filmes, porque se interessa mesmo pelos que virão a ser exibidos, o que não ocorre com a propaganda comercial.