CONSELHO SUPERIOR DE CENSURA — COMPOSIÇÃO POR LEI — REPRESENTAÇÃO DE CLASSE

— Estabelecida a composição do Conselho Superior de Censura através de lei, não pode ato de hierarquia inferior introduzir alteração, excluindo representação expressamente prevista. A natureza da matéria e a evolução histórica da política censória conduzem à convicção de estar o assunto sujeito ao princípio da reserva legal.

— O CSC não pode ser identificado como órgão integrante da estrutura ministerial, de sorte a subordinar-se à recomendação contida no art. 81, item V, da Constituição Federal.

— A exclusão do representante dos artistas e técnicos em espetáculos de diversões públicas do elenco previsto no art. 16 da Lei n.º 5.536 não podia ser objeto de disciplina regulamentar.

TRIBUNAL FEDERAL DE RECURSOS

Sindicato dos Artistas e Técnicos em Espetáculos de Diversões do Estado de São Paulo e outros *versus* Ministro de Estado de Justiça
Mandado de Segurança nº 97.992 — Relator: Sr. Ministro
WILLIAM PATTERSON

ACÓRDÃO

Vistos e relatados os autos em que são partes as acima indicadas, decide o Plenário do Tribunal Federal de Recursos, à unanimidade, rejeitar as preliminares de ilegitimidade ativa e passiva e, no mérito, também por unanimidade, deferir o mandado de segurança, na forma do relatório e notas taquigráficas constantes dos autos, que ficam fazendo parte integrante do presente julgado.

Custas, como de lei.

Brasília, 16 de junho de 1983 (data do julgamento). *Jarbas Nobre,* Presidente. *William Patterson,* Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro William Patterson: Os Sindicatos dos Artistas e Técnicos em Espetáculos de Diversões nos estados de São Paulo, Rio de Janeiro e Paraná impetram mandado de segurança contra ato do Exmo. Sr. Ministro da Justiça, que entendem ilegal. Dizem que a Lei nº 5.536, de 21 de novembro de 1968, instituidora do Conselho Superior de Censura, ao estabelecer a composição do órgão, assegurou a presença de um representante das categorias.

Em conseqüência, na qualidade de únicas entidades sindicais representativas dos artistas e técnicos em diversões públicas, organizadas no País, resolveram, após reunião nacional, indicar os Srs. João Ângelo Labanca e Vladimir Carvalho da Silva para integrarem o referido Conselho, na forma estabelecida no inciso IV, do art. 16, da Lei nº 5.536, como titular e suplente, respectivamente. Em seguida, formalizaram a comunicação ao Ministro da Justiça, consoante ofício de 21.6.82.

Acontece, porém, que a expedição da Portaria nº 519, de 23.6.82 (*DO* de 26.6.82), impediu a designação oficial, pois o referido ato não contemplava as categorias, em frontal divergência com a recomendação legislativa, o que importa em violação de direito líquido e certo dos impetrantes.

Defendem a sua legitimidade para o pleito, pois, a teor do art. 513, *a*, da Consolidação das Leis do Trabalho, representam os interesses gerais das respectivas categorias, sendo, assim, titulares do direito de indicar o representante perante o Conselho Superior de Censura.

E, a propósito, ainda argumentam (lê fls. 6).

Tecem considerações, também, sobre a legitimidade passiva da autoridade impetrada, acentuando que, a título de aplicação do Decreto nº 87.325, de 1982, o Sr. Ministro da Justiça lançou a Portaria nº 519/82, excluindo, definitivamente, a representação autorizada por diploma legal. Citam doutrina (Celso Agrícola Barbi, Hely Lopes Meirelles e Pontes de Miranda) onde se proclama a responsabilidade do administrador que executa a norma disciplinadora.

No mérito, acentuam que o ato impugnado (Portaria nº 519/82) contraria o disposto na Lei nº 5.536, de 1968, pois está assentado em decreto que extravasa a expressa determinação legislativa, no que tange à composição do Conselho. Dizem ser inconstitucional o Decreto nº 87.325, de 1982, por haver invadido a esfera de competência, ao editar normas que estão subordinadas ao processo legislativo. E acrescentam (lê fls. 11/12). Negam a autorização contida no art. 81, V, da Constituição, para os fins declarados no malsinado decreto, pois estruturar órgão não equivale a interferir na sua composição, regulada esta por lei. Invocam o art. 57, IV, da mesma Carta, para demonstrar que a organização administrativa é matéria de competência do Poder Legislativo. Trazem, à colação, exemplos de atos de natureza legislativa dispondo sobre o assunto (Decretos-lei n.os 200/67 e 900/69 — arts. 42, 48 — Lei nº 6.036/74 e Lei nº 4.137/62). De outra sorte, a própria Reforma Administrativa faz a ressalva, em seu art. 3º, dessa atribuição própria do Legislativo. Concluem, afinal, requerendo o seguinte:

"Pelos motivos expostos, manifestamente ilegal é o ato do Sr. Ministro de Estado da Justiça, consubstanciado na Portaria nº 519/82, que importa em violação do direito dos impetrantes, líquido e certo, assegurado no art. 16, XIV, da Lei nº 5.536/68, de integrarem, pelo representante e suplente que indicaram, o Conselho Superior de Censura.

Requerem os impetrantes a V. Exas., por conseguinte, que se dignem conceder-lhes *mandado de segurança,* nos termos em que é ora postulado e de acordo com o art. 1º, da Lei nº 1.533/51, garantindo-lhes o exercício do seu direito, que é líquido e certo, à designação do representante e seu suplente, que indicaram, para o Conselho Superior de Censura."

Indeferi a liminar e requisitei as informações de praxe (despacho de fls. 34), as quais vieram às fls. 36/63, com preliminar de ilegitimidade ativa para propositura da ação mandamental, porque a Lei nº 5.536/68 não estabelecia que o representante dos artistas e técnicos em espetáculos públicos deveria ser indicado por instituições da espécie. Demais disso, o § 3º, do art. 16, confere ao Ministro da Justiça competência para designar representantes das entidades relacionadas, quando estas não estejam organizadas com jurisdição para todo o território nacional. Outra argüição destacada refere-se à ilegitimidade passiva, sob a alegação de que o Ministro da Justiça apenas cumpriu o Decreto nº 87.325/82, não podendo ser considerado autoridade coatora.

De meritis, defende o ato atacado, apoiando-se na regra do art. 81, V, da Constituição Federal, no intuito de comprovar que a matéria questionada cabe na competência do Executivo.

A ilustrada Subprocuradoria-geral da República manifestou-se às fls. 65/81, em alentado parecer da lavra do Dr. Mário Machado Vieira Neto, aprovado pelo digno Subprocurador-Geral, Dr. Geraldo Andrade Fonteles.

É o relatório.

VOTO (PRELIMINAR)

O Sr. Ministro William Patterson: A autoridade impetrada argüi duas preliminares de ilegitimidade, que passarei a examiná-las.

No que tange à ilegitimidade ativa dos impetrantes, a própria Subprocuradoria-Geral da República não a endossou, consoante se extrai do seguinte lance do parecer de fls. 65/81, *verbis*:

"Não colhe a primeira prefacial. Conquanto sejam os impetrantes entidades sindicais, representantes da categoria dos artistas e técnicos em espetáculos de diversões, certo que estão a vindicar, no presente *mandamus*, afirmado direito individual próprio, e não direito dos seus representados. Assim, têm legitimidade para a ação especial. A existência ou não do proclamado direito pertine com o mérito."

É verdade que os impetrantes são entidades representativas de categorias profissionais. A jurisprudência desta egrégia Corte já proclamou, embora por maioria, a impossibilidade de instituições dessa natureza postularem, via ação mandamental, direitos relativos a interesses de seus associados. É o que ficou expresso no julgamento do MS nº 89.484-DF, em que foi Relator o Sr. Ministro Gueiros Leite. Todavia, restou esclarecido, igualmente, por Sua Excelência, que a orientação pretoriana acolhe a tese da legitimidade, quando esses mesmos órgãos defendem interesses gerais. É o que se lê do voto condutor do acórdão:

"Pelo despretensioso levantamento jurisprudencial feito nas áreas do Supremo Tribunal Federal e deste Tribunal Federal de Recursos, verifiquei a predominância dos julgados, antigos como novos, no sentido de que as associações profissionais ou sindicais podem representar em juízo os seus associados, mas nas causas que digam respeito às relações do trabalho, reguladas pelas leis sociais, a exemplo do disposto no art. 513, alínea *a*, da CLT, *verbis*:

"Art. 513. São prerrogativas dos sindicatos (*omissis*): a) representar, perante as autoridades administrativas e judiciárias, os interesses gerais da respectiva categoria ou profissão liberal ou os interesses individuais dos associados relativos à atividade ou profissão exercida."

Esse entendimento pode ser extraído, também, do voto proferido pelo Sr. Ministro Jarbas Nobre (AMS nº 75.950-MT):

"Mesmos princípios são sustentados por Othon Sidou" (*Do Mandado de segurança*, 3. ed. p. 269).

Leio o que escreve:

"Em sentido simplista, os direitos (dos órgãos associativos) não se podem confundir com os dos seus associados. Se o agravo a direito líquido e certo atingir diretamente a associação, ou o sindicato, ou a cooperativa, é claro que os seus representantes legais podem votar a garantia judicial, mas não o podem a título da só pessoa de alguns ou mesmo de todos os seus associados, se só sobre eles pesar o agravo. É que o direito de pleitear mandado de segurança há de ser pessoal, pertencer ao autor que reclama a tutela, e é indelegável."

Em abono de seu entendimento, arrola farta jurisprudência, inclusive estes acórdãos do Suprmo Tribunal Federal:

"A faculdade atribuída pela Constituição Federal, art. 141, § 24, e Código de Processo Civil, art. 319, § 1º, permissiva de que a entidade da pessoa jurídica possa defender em juízo os interesses coletivos de seus associados, não se estende à defesa de direitos de ordem individual" (MS nº 2.334, Relator: Ministro Abner de Vasconcelos).

"O mandado de segurança se destina à proteção de direito líquido e certo, postergado por ato de qualquer autoridade, mas pressupõe direito subjetivo do impetrante. Assim, as entidades ou associações de classe, por maior que seja o seu interesse, não podem usar o mandado de segurança na defesa do direito de seus associados ou integrantes, pois só a esses, individualmente, é outorgada a garantia constitucional atinente ao *writ*" (MS nº 6.899, Relator: Ministro Ribeiro da Costa).

In casu, não estão os sindicatos impetrantes defendendo interesses individuais dos seus associados. Mas, ao contrário, reivindicam interesse próprio, lesado pelo ato atacado, qual seja, o de indicar, perante o Conselho, o representante das categorias. Mesmo que assim não fosse, jamais se poderia recusar a espécie do âmbito do art. 513 da

CLT, incluída na prerrogativa de representação dos interesses gerais.

De outra sorte, o fato de a Lei nº 5.536, de 1968, não mencionar, no item XIV do seu art. 16, a entidade, não significa propósito de excluí-la do processo de indicação, porquanto o próprio dispositivo consolidado atribui esse privilégio de representação perante autoridades administrativas. Nem seria concebível que, organizados em sindicatos, aos profissionais aludidos (artistas e técnicos em espetáculos de diversões públicas), fosse reservado outro critério de indicação do seu representante. Nem a regra do § 3º, do citado artigo, tem esse sentido, ao delegar ao Ministro da Justiça a designação, sem indicação, quando as entidades relacionadas não estiverem legalmente organizadas para todo o território nacional. A concepção legislativa só pode ser entendida para afastar a indicação por instituições sem estrutura legal ou quando inexistentes. Se, ao revés, há sindicatos regionais constituídos na forma da legislação, e, em reunião nacional, deliberam, em conjunto, assumir a posição representativa, no particular, consoante dá notícia a ata de fls. 25/29, deve-se acolher tal ato como manifestação livre dos profissionais contemplados no ordenamento. O fato de jamais terem postulado o direito não importa em negar-lhes quando entenderam conveniente exercitá-lo.

Sobre a ilegitimidade passiva *ad causam*, não vejo como descartar a responsabilidade. A Portaria nº 519, de 23 de julho de 1982, publicada no *DO* de 26 do mesmo mês e ano (fls. 32), contém a designação dos diversos integrantes do Conselho Superior de Censura. Na relação não constam os nomes indicados pelos impetrantes, em ofício dirigido ao Sr. Ministro da Justiça, poucos dias antes da expedição daquele ato (21.6.82), conforme estampado às fls. 30.

A falta de atendimento da pretensão ensejou, sem dúvida, o direito de reclamar em juízo. Configurou-se, destarte, a violação que constitui pressuposto básico da ação mandamental. Identifica-se, por conseqüência, a portaria ministerial como ato lesivo e o seu subscritor como autoridade coatora.

Nem se diga que o expediente reflete mera execução do Decreto nº 87.325, de 1982, ao fundamento de que este já excluía da composição do órgão as categorias interessadas.

Os impetrantes, por entenderem inconstitucional o citado decreto, indicaram os seus representantes, com fulcro na Lei nº 5.536, de 1968. Assim, a portaria atacada constitui a peça oficial que nega o pedido. De certa forma, esse ponto está vinculado ao mérito, pois a análise da legalidade do decreto refletirá, parece óbvio, na solução do problema.

Advirta-se, ainda, que não se descarta a possibilidade de considerar o referido decreto como ato meramente normativo, pois dependente de execução por parte do ministro da Justiça, inclusive pela competência de designação direta, quando ocorrentes as condições da regulamentação.

Esclarecedores são os comentários do Mestre Pontes de Miranda, trazidos à colação pelos impetrantes, que reproduzo:

"Quando o ato administrativo aprovativo, concessivo, permissivo ou autorizativo, se há de integrar com decreto do presidente da República, discute-se se: a) é o ato administrativo denegativo, de autoridade inferior, que se há de reputar 'ato impugnado' para se determinar a competência do Supremo Tribunal Federal, do Tribunal Federal de Recursos, ou do juiz, ou se b) a competência é, sempre, do Supremo Tribunal Federal (...).

Quando o ato é praticado em virtude de lei, é o ato, e não a lei, que se impugna. Idem, se se trata de decreto, regulamento, instruções, portaria, aviso, ou circular. E.g., se o presidente da República ordenou que, ocorrendo certos fatos, se praticassem tais e tais atos, é o ato que, em virtude da ordem geral, se praticou, que se há de ter como ato impugnável, e não a ordem mesma. A solução *a* impõe-se (...)" (in: *Comentários à Constituição de 1967*, tomo V, p. 373/375, São Paulo, 1973.)

Por todo o exposto, rejeito as preliminares.

VOTO (PRELIMINAR)

O Sr. Ministro Antônio de Pádua Ribeiro: Sr. Presidente, estou examinando aqui a lei e o respectivo decreto e, a meu ver, há de se fazer uma distinção entre dois direitos: o de indicar representante dos artistas e técnicos em espetáculos de diversões públicas e de impugnar a designação feita pelo ministro da Justiça.

Sobre o tema verifica-se, de logo, que há uma incongruência do decreto, vez que não se conformou o seu art. 1º com o art. 16 da Lei nº 5.536, de 21 de novembro de 1968. Com efeito, o art. 1º do decreto não mais faz referência a que integrem o Conselho Superior de Censura representantes dos artistas e técnicos em espetáculos de diversões públicas. É óbvio que a questão acerca desse direito — indicação — é matéria de mérito.

No tocante à preliminar, penso que há de se ter em conta o parágrafo 3º do art. 16 da citada lei, com o art. 2º do decreto regulamentar. Diz o § 3º: (lê).

"Quando as entidades relacionadas neste artigo não estiverem legalmente organizadas, com jurisdição para todo o território nacional, o ministro da Justiça poderá designar os respectivos representantes e suplentes, independentemente de indicação."

Ocorre que o decreto, no seu art. 2º, sem contrariar a lei, exigiu que a designação se fizesse, preferencialmente, pelos órgãos e entidades mencionadas no artigo anterior. Conforme disse, os artistas e técnicos em espetáculos de diversões públicas não estão mencionados no artigo anterior. Mas, se essa norma foi estabelecida para todos os representantes mencionados no art. 1º, é óbvio que não poderia excluir aquela categoria profissional. Por isso, o decreto nesse sentido autolimitou o texto do § 3º do art. 16 da lei. Assim sendo, penso que podem os representantes dos sindicatos defender os interesses da sua categoria profissional.

Há um argumento ainda: mesmo que se negue o direito à indicação de representantes por parte desses sindicatos, na verdade isso não exclui o direito destes de impugnar a designação feita pelo Ministro da Justiça. Uma coisa é o direito de indicar representante, outra, o de impugnar a designação. Pode-se negar aos sindicatos o direito de indicar representante, mas a eles não se pode negar o direito de impugnar a designação, no caso de o Sr. Ministro da Justiça designar representante outro que não aquele integrante da referida categoria profissional. E, nesse caso, o sindicato tem legitimação, a meu ver, para impugnar essa designação.

Com essas considerações, acompanho o eminente ministro relator.

VOTO (PRELIMINAR)

O Exmo. Sr. Ministro Carlos Mário Velloso: Sr. Presidente, fico com o Sr. Ministro Relator e, na preliminar de ilegitimidade ativa, invoco o decidido na Remessa *Ex-officio* nº 87.774-MA, pela egrégia 4.ª Turma.

VOTO (MÉRITO)

O Sr. Ministro William Patterson: O tema — censura, qualquer que seja o aspecto questionado, não pode deixar de merecer certa digressão sobre as suas origens, natureza e objetivos, posto que diretamente envolvido com restrições à liberdade humana.

Jamais se ouviu falar em uniformidade de pensamento, sociológico, político ou jurídico. As distorções resultam do posicionamento de cada um, no quadro em que se coloca o debate. Por outro lado, eternizam-se os confrontos entre as classes atingidas pela repressão e o sistema que a impõe.

Na verdade, sou daqueles que defendem o temperamento, ao achar que a virtude, neste caso, está no meio. A censura resulta da própria necessidade de organização da sociedade. Desde que se saiu do estágio primitivo para a convivência em grupos, o homem passou a admitir restrições em suas mais variadas formas de viver. Cedeu, em alguns pontos, em benefício de todos. O jornalista P. Pereira, citado por Guido Fidelis (in: *Lei de Segurança Nacional e censura*, p. 157), diz que "se aceitarmos o que nos conta a Bíblia, o primeiro censor foi o próprio Criador. Ao criar o homem e a mulher, deu-lhes plena liberdade, isto é, o livre-ar-

bítrio — a liberdade de querer, a liberdade de escolha"; e continua: "Adão e Eva poderiam servir-se de todos os frutos do Paraíso, menos um. Estabeleceu, assim, a primeira restrição, o primeiro 'não pode'."

É evidente que as conotações dependem dos limites, das imposições, dos regimes, dos interesses atingidos, do grande desenvolvimento do povo, dos períodos e dos regimes políticos, enfim, de uma gama de fatores. O seu alcance diversifica-se, conforme o campo de atuação (teatro, cinema, televisão, diversões, imprensa, literatura, música e uma infinidade de outras manifestações).

Ao tratar da censura no teatro, Albéric Cahut (in: *La liberté du théâtre,* p. 2) assinala que a censura oficial, na França, data de 1706, registrando o seguinte:

"L'evolution de l'art dramatique part de l'indépendance pour arriver á la contrainte. C'est un fait sans doute unique dans l'histoire de nos libertés publiques, mais il n'est guère contestable. Telles piéces qui furent jouées aux dix-septième siècle ne seraient peut-être pas autorissées de nos jours. Certaines farces ou sorties representées devant Louis XII, une satire librement dialoguée devant Henri IV, n'eussent pas été admises par Louis XIV."

Mesmo os panegiristas das liberdades absolutas reconhecem que a censura decorre da necessidade de resguardo das instituições e da moral pública. É certo que sempre se cita os EUA como exemplo de democracia moderna, onde a censura é peça secundária nas restrições da liberdade de expressão. Rogério Costa Rodrigues, em trabalho publicado na *Revista de Informação Legislativa,* v. 13/14, p. 133, anota essa circunstância, registrando, porém, as interferências havidas, a partir de determinada época, *verbis*:

"Nos EUA, que passam por ser o melhor exemplo de democracia moderna, a censura simplesmente não existe. Foi o cinema que provocou as primeiras alterações. A partir de 1920, quando as grandes *vamps* exibiam seus decotes e o culto ao dinheiro e ao luxo chegara ao auge, uma multidão de americanos se organizou em ligas de decência para controlar o pudor dos novos filmes. Oficialmente, o Governo jamais deu passo a favor dessas ligas, mas os próprios produtores tiveram que criar um código particular — o Código Hays — para controlar a produção. Este código proibia, entre outras coisas, o uso de certos termos fortes (diabo e grovidez, por exemplo) e a propaganda do mal na tela. Não foi oficialmente rejeitado, mas hoje em dia todos se riem dele, do contrário não teria sido possível o aparecimento de certos diálogos nos modernos filmes americanos."

E, a seguir, transcreve trecho de trabalho publicado no *Jornal do Brasil,* onde se traçam paralelos entre o nosso sistema e os de outros países, para demonstrar que, por mais liberal que se possa imaginar o procedimento, ele estará presente em maior ou menor escala. Merece reprodução o lance aludido:

"Comparada com a censura brasileira, por exemplo, a francesa é magnífica, mas, quando proibiu *A Religiosa,* uma onda de indignação caiu sobre ela e André Malraux, Ministro da Cultura, foi chamado de fascista imbecil (...). Oficializada em quase todos os países, a censura gerou seus inimigos, que passaram a combatê-la em sistema. Em Paris funciona o Congresso para a Liberdade da Cultura, que edita mensalmente uma revista (*Censure contre Les Arts et la Pensée*) onde estão registradas as proibições em todo o mundo. Através dela verificam-se os critérios infinitos das censuras. No Canadá proíbem *Hiroshima, meu amor,* sucesso em todos os países do mundo; em Cuba, *Lola* — um filme poético — não ganha o selo de boa qualidade; na Colômbia, uma relação mostra os cortes impostos a vários filmes e peças teatrais; na Inglaterra, a peça *Saved,* de Edward Bond, não pode ser montada publicamente; a censura do Panamá cortou trechos de *Mondo cane* e *Ontem, hoje e amanhã* (...). De algum tempo para cá, a revista parou de publicar notícias sobre os países que ela considera mais intolerantes em matéria de censura, como a Espanha, Portugal e URSS. Não podia gastar tanto espaço com proibições diárias."

Evidentemente, quando discutimos sobre "censura" procuramos enfatizar as limitações que o poder público impõe. Todavia, há quem a vislumbre no próprio seio das classes e grupos que a repudiam. Newton N. Minow, Presidente da Comissão Federal de Comunicações, dos EUA, em conferência reproduzida, pela Editora Forense, em volume intulado *Liberdade e responsabilidade em TV e radiodifusão,* declara ser um ferrenho opositor à censura governamental. Lembra, porém, que outras espécies de censura são comuns. Traz à colação o conceito dado pela Suprema Corte, resumido em "qualquer exame de pensamento ou expressão". Nessa linha de concepção, considera censura a imposição de programas que buscam "índices de audiência", sem amor à qualidade e nível. Quando isso ocorre se está, "inconscientemente, repelindo um dos conceitos fundamentais, sobre o qual a nossa sociedade se apóia...", isto é, o respeito às minorias. Ainda sobre esse aspecto, diz o ilustre conferencista:

"A outra espécie de censura, de que estou falando, é a que Clare Booth Luce chama a 'censura do dólar'. Aqui, o concessionário de radiodifusão simplesmente abdica de seu próprio julgamento e entrega as decisões sobre o programa a um anunciante ou à sua agência. O anunciante não é o concessionário e não se lhe solicitou que viesse atender ao interesse público. Seu interesse volta-se quase inteiramente para o aumento da venda de seu produto, o que constitui interesse privado perfeitamente legítimo, é verdade; mas quando o radiodifusor cede ao anunciante, permitindo que o interesse privado tenha prioridade sobre o interesse público, o resultado é censura — e da forma a mais perniciosa."

Quando isso acontece, estamos diante do que Minow chamou de "censura privada".

Esse breve histórico teve o propósito de demonstrar que o assunto é da mais alta relevância, razão pela qual deve, sempre, merecer tratamento cuidadoso e desapaixonado, porquanto o interesse maior a ser preservado é o da sociedade como um todo, abstraindo-se das parcelas que buscam, às escondidas, interesses inconfessáveis.

Carlos Valiente Noailles, em sua brilhante monografia *La Moral Publica y las Garantias Constitucionales,* p. 181, defende tese que se ajusta a esse entendimento, ao proclamar:

"Somos decididos partidários de la libertad de expresión. Pero la defensa de esta libertad, sólo la concebimos encuadrándola dentro del orden constitucional.

Los abusos generan reaciones inversas y debemos temer siempre por la pregunta: para 'esto' se garantiza la libertad?

Por eso estamos convencidos que equilibrando la libertad de expresión con la defensa de la moral pública, se protege el futuro de la primera.

La protección de la moral publica en nuestro país aún no cuenta con los instrumentos legales necesarios. Es de esperar que sean legislados.

Los organismos administrativos que las leyes creen deberán atender al principio moderno de la representación comunitaria antes que a la representación de las industrias interessadas."

Diante desse quadro, não temos a menor dúvida de conceber a matéria entre aquelas que exige, para o seu disciplinamento, o princípio da reserva legal, principalmente no que tange aos postulados básicos das diretrizes para a atuação no campo das restrições.

Aliás, em nosso país, a evolução regulamentar é pródiga em demonstrar que o assunto quase sempre esteve sob o comando de textos de natureza legislativa. Em recente manifestação, onde analisou a competência setorial para impor censura, a ilustrada Consultoria-Geral da República (Parecer nº P-002, in *DO* de 29.5.81), por seu eminente titular, Dr. Paulo César Cataldo, colaciona os inúmeros atos que cuidam da espécie, a começar pelo Decreto nº 24.531, de 1934, assim como lembra o anterior de nº 20.047, de 1931, disciplinando vários aspectos da questão. A partir de 1939, com o Decreto-lei nº 1.915, oportunidade em que se delegou ao Departamento de Imprensa e Propaganda — DIP — as atribuições concernentes à censura teatral e de diversões públicas, jamais se tratou de pontos funda-

mentais do problema, a não ser por atos de natureza legislativa, conforme dão notícia os Decretos-leis n.os 1.949, de 1939, dispondo sobre o exercício das atividades de imprensa e propaganda no território nacional, 7.582, de 1945, extinguindo o DIP e criando, para sucedê-lo, o Departamento Nacional de Informações — DNI; 8.356, de 1945, regulando a manifestação do pensamento por meio de radiodifusão; 8.462, de 1945, cometendo ao Departamento de Polícia Federal de Segurança Pública, através do seu Serviço de Censura e Diversões Públicas, as tarefas específicas. Finalmente, relembra que estes ordenamentos ajustaram-se à Carta de 1946, até ao advento da Lei nº 5.536, de 21 de novembro de 1968.

Como visto, mesmo nos períodos de regimes políticos de exceção, o assunto, pela sua relevância no contexto social, foi tratado por meio de atos de conteúdo legislativo, deixando aos decretos executivos as funções de explicitação das regras, finalidade precípua desses expedientes.

Robustecendo essa tradição, foi promulgada a Lei nº 5.536, de 21 de novembro de 1968, surgida em momento difícil da vida política brasileira, mas, sobretudo, fruto da consciência democrática que sempre preponderou na mentalidade de nosso povo. Foi a expressão de grandeza, erguida como símbolo vivo do culto à liberdade. Nem tanto pelos objetivos que concentram suas disposições, ao traçar limites e restrições, porém pelo desejo de delegar a um órgão representativo, de instância superior, a incumbência de apreciar as decisões de governo, a nível departamental. Refiro-me ao Conselho Superior de Censura, criado pela citada Lei nº 5.536, de 1968, composto de, nada menos, do que 15 representantes dos mais diversos organismos, principalmente aqueles ligados às artes, à cultura e às letras. Foi feliz o legislador, nesse ponto. É verdade que o diploma contém imperfeições, como assinalei em voto vista que proferi no MS nº 95.060-DF, no tocante à falta de previsão de recursos, por parte de representante do poder público, *verbis*:

"Todavia, é lamentável o cochilo do legislador, ao brecar, por omissão, a iniciativa do administrador. A preservação da moralidade e dos bons costumes é postulado que interessa a todos, indistintamente, não podendo, destarte, ficar ao sabor de uma minoria, mais preocupada, algumas vezes, com aspectos econômico-financeiros. Isso, porém, não contorna a dificuldade contida na legislação examinada."

A título de preservar o equilíbrio, quanto ao interesse recursal, decreto foi expedido alterando a composição do CSC, além de dispor sobre outras providências.

A presente impetração reage, tão-somente, na parte em que se excluiu do colegiado a representação dos artistas e técnicos em espetáculos de diversões.

Razão assiste aos impetrantes. A Lei nº 5.536, de 1968, determina, *verbis*:

"Art. 15. Fica instituído o Conselho Superior de Censura (CSC), órgão diretamente subordinado ao Ministério da Justiça.

Art. 16. O Conselho Superior de Censura compõe-se de um representante:

I — do Ministério da Justiça;

II — do Ministério das Relações Exteriores;

III — do Ministério das Comunicações;

IV — do Conselho Federal de Cultura;

V — do Conselho Federal de Educação;

VI — do Serviço Nacional de Teatro;

VII — do Instituto Nacional do Cinema;

VIII — da Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor;

IX — da Academia Brasileira de Letras;

X — da Associação Brasileira de Imprensa;

XI — dos autores teatrais;

XII — dos autores de filmes;

XIII — dos produtores cinematográficos;

XIV — dos artistas e técnicos em espetáculos de diversões públicas;

XV — dos autores de radiodifusão.

§ 1º Cada membro do Conselho terá um suplente.

§ 2º Os membros do Conselho e os respectivos suplentes serão designados pelo ministro da Justiça, dentre os portadores de diploma de nível universitário, devidamente registrado, preferencialmente dos cursos a que se refere o art. 14 desta lei.

§ 3º Quando as entidades relacionadas neste artigo não estiverem legalmente organizadas, com jurisdição para todo o território nacional, o ministro da Justiça poderá designar os respectivos representantes e suplentes, independentemente de indicação.

§ 4º O Conselho será presidido por um de seus membros, escolhido e designado pelo ministro da Justiça, e, nas faltas ou impedimentos deste, pelo representante do Ministério das Relações Exteriores.

§ 5º O Presidente do Conselho terá voz e votos nas suas deliberações, cabendo-lhe, também, o voto de qualidade.

O Decreto nº 87.325, de 24 de junho de 1982, ao dispor sobre a estrutura e o funcionamento do Conselho Superior de Censura, estabeleceu:

"Art. 1º O Conselho Superior de Censura, instituído pelo art. 15 da Lei nº 5.536, de 21 de novembro de 1968, com sede em Brasília, compõe-se de representantes:

I — do Ministério da Justiça;

II — do Ministério das Relações Exteriores;

III — do Ministério das Comunicações;

IV — do Ministério da Educação e Cultura;

V — do Ministério Público Federal;

VI — do Conselho Federal de Entorpecentes;

VII — da Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor;

VIII — da Comissão Nacional de Moral e Civismo;

IX — da Associação Brasileira de Imprensa;

X — de confissão ou confissões religiosas de expressão no País, ou de movimentos ligados a qualquer delas;

XI — da Federação Nacional de Orientadores Educacionais;

XII — da Escola de Pais do Brasil;

XIII — dos autores de radiodifusão;

XIV — dos autores de filmes;

XV — dos autores teatrais;

XVI — da Associação de Usuários de Rádio e Televisão."

O elenco de representantes sofreu alterações sensíveis, quer pela inclusão de novas categorias quer pelo afastamento de algumas relacionadas na Lei nº 5.536/68. Entre estas últimas está a representação dos artistas e técnicos (item XIV da lei), ausente do texto regulamentar.

Ora, como ficou esclarecido neste voto, a matéria não poderia ser objeto de disciplinamento de hierarquia inferior, principalmente naquilo que pertine com a composição do órgão. Somente diploma do mesmo nível estaria apto a interferir nesse aspecto.

Acena-se com a competência constitucional do presidente da República, expressa no art. 81, inciso V, no que respeita à "estruturação, atribuições e funcionamento dos órgãos da administração federal". O equívoco é manifesto. O Conselho Superior de Censura é um órgão especial, de composição mitigada e heterogênea que não pode ser confundido com os demais setores do serviço público, nem se concebe integrante da estrutura ministerial, nos exatos termos da Reforma Administrativa (arts. 4º, 22 e 29 do Decreto-lei nº 200, de 1967).

Orientação nessa linha conduziria ao absurdo de brecar a possibilidade de ser o assunto objeto de lei ordinária, porquanto o preceito maior em referência teve tal propósito, conforme assinala o Prof. Manoel Gonçalves Ferreira Filho (*Comentários à Constituição brasileira*, v. 2, p. 117):

"Órgãos da administração federal. A Emenda nº 1, de 1969, acrescentou este item ao texto constitucional, uma vez que não constava do promulgado em 1967.

À primeira vista, a adjunção é anódina. Sempre se aceitou pacificamente como implícito na Constituição e no sistema que o presidente da República, na qualidade de chefe do Poder Executivo, podia dar estrutura, fixar atribuições e regular o funcionamento dos órgãos da administração federal. Tal poder, entretanto, se exercia nos limites da lei. Mais ainda, cedia perante as determinações da lei que podia dispor também sobre essa matéria, dando estrutura e atribuições a órgãos administrativos, assim como fixando-lhes regras de funcionamento.

Em face do dispositivo em exame, que confere privativamente ao presidente da República a competência de dispor sobre a estruturação, as atribuições e funcionamen-

to dos órgãos da administração federal, não parece subsistir o mesmo entendimento. Tal matéria parece agora vedada ao legislador. Tal interpretação é abonada pelo fato de o art. 43 ter o cuidado de atribuir à lei o dispor sobre a organização administrativa dos Territórios (ver os comentários ao art. 43, IX)."

Ora, como anteriormente demonstrado, a matéria subsume-se, pelo menos no tocante à composição do órgão superior de censura e às diretrizes da sua política específica, ao princípio da reserva legal.

Descabe, portanto, falar em texto constitucional posterior à Lei nº 5.536, de 1968, retirando a eficácia da supremacia hierárquica.

Ante o exposto, concedo a segurança.

VOTO (MÉRITO)

O Sr. Ministro Antônio de Pádua Ribeiro: Sr. Presidente, no mérito, mostrou o eminente Relator que o interesse da categoria profissional, representada pelos sindicatos impetrantes, foi atingido pelo ato impugnado, desde que fundado em decreto editado com inobservância da lei que regulamentou.

Por isso, também concedo a ordem.

VOTO (MÉRITO)

O Sr. Ministro Washington Bolívar de Brito: Sr. Presidente, a Lei nº 5.536, no art. 16, estabeleceu a composição do Conselho. Verifico, examinando o Decreto nº 83.973, que, este sim, efetivamente, regulamentou aquele dispositivo, tanto que o diz claramente na ementa:

"Regulamenta o art. 15 e seguintes da Lei nº 5.536, de 21 de novembro de 1968, que criou o Conselho Superior de Censura."

Também, verificando o Decreto nº 87.325, de 24 de junho de 1982, observo que, para usar uma expressão mais em moda, foram "expurgados": o Conselho Federal de Cultura, o Conselho Federal de Educação, o Instituto Nacional do Cinema e a Academia Brasileira de Letras. Os produtores cinematográficos, os artistas e técnicos em espetáculos e diversões públicas são os que ora solicitam a impetração.

Assim, verifico que uma legislação de menor hierarquia arvorou-se em estabelecer a composição de um dos órgãos da administração pública, já fixada, por lei, pelo Congresso Nacional.

Por estas considerações, acompanhando o bem lançado voto do eminente Ministro Relator, também concedo a segurança, porque vejo que não só foram eliminados uns, como incluídos outros, com evidente descompasso em relação à lei federal citada.

VOTO (MÉRITO)

O Exmo. Sr. Ministro Carlos Mário Velloso: Sr. Presidente, reporto-me ao voto que proferi no Mandado de Segurança nº 100.992-DF, de que foi Relator o Sr. Ministro Adhemar Raymundo da Silva.

Acompanho o voto do eminente Ministro William Patterson (Relator).

Concedo a ordem.

EXTRATO DA ATA

MS nº 97.992-DF (3399869). Rel.: o Sr. Min. William Patterson. Reqtes.: Sindicato dos Artistas e Técnicos em Espetáculos de Diversões no Estado de São Paulo e outros. Reqdo.: Exmo. Sr. Ministro de Estado da Justiça. Advs. Drs.: José Paulo Sepúlveda Pertence e outros.

Decisão: o Tribunal, por unanimidade, rejeitou as preliminares de ilegitimidade ativa e passiva e, no mérito, também por unanimidade, deferiu o mandado de segurança. Sustentaram oralmente os Srs. José Paulo Sepúlveda Pertence (pelos impetrantes) e Geraldo Andrade Fonteles, Subprocurador-Geral da República. T. Pleno, 16.6.83.

Votaram com o Sr. Min. Relator os Srs. Mins. Adhemar Raymundo, Bueno de Souza, Sebastião Reis, José Cândido, Pedro Acioli, Antônio de Pádua Ribeiro, Flaquer Scartezzini, Costa Lima, Carlos Thibau, Armando Rolemberg, Moacir Catunda, José Dantas, Lauro Leitão, Carlos Madeira, Gueiros Leite, Washington Bolívar, Torreão

Braz, Carlos Mário Velloso, Otto Rocha e Wilson Gonçalves. Não participaram do julgamento os Srs. Mins. Miguel Ferrante, Américo Luz, Leitão Krieger, Geraldo Sobral e Hélio Pinheiro. Presidiu o julgamento o Sr. Min. Jarbas Nobre.