

“Censura de espetáculos e diversões públicas. Interpretação do art. 141, § 5.º da Constituição. Exercício do Poder de Polícia. Competência da União nas hipóteses dos artigos 5.º, XII, e 209 da Lei Magna. Competência dos Estados membros para a censura cinematográfica nos respectivos territórios, assim pelos princípios do sistema federativo como pelo uso dos poderes residuais que o estatuto básico lhes reservou (art. 18, § 1.º)” (*Revista Trimestral de Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal*, vol. 39, pág. 564).

9. A Constituição vigente atribuiu à União a censura das diversões públicas, mas sem prejuízo da função de fiscalização das casas de diversões públicas que continua sendo atribuição exclusiva do Estado.

10. Comentando o atual texto constitucional, esclarece a êste respeito, com a sua habitual proficiência, PONTES DE MIRANDA que:

“*Censura de Diversões Públicas* — A referência à censura das diversões públicas, sem que se fale em competência complementar dos Estados-membros, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, de modo nenhum afasta as atribuições das polícias locais, porque no art. 8.º, VII, *d*, apenas se menciona a censura como incumbência da polícia federal. A lei tem de dizer qual a censura necessária pelas autoridades federais, como se dá com os filmes, a televisão, o rádio, as exhibições públicas e outras diversões que se reputam suscetíveis de danos à moral, à ordem pública e à segurança nacional. De modo nenhum passa à União a função de exigir vestes, exclusão de palavras e frases ou gestos contra ética, e outras medidas, em se tratando de teatros, boates, clubes e outros pontos de reunião pública ou de desporto”. (PONTES DE MIRANDA, *Comentários à Constituição de 1967*, tomo II, Edição da Revista dos Tribunais, São Paulo, 1967, pág. 32, n.º 14).

11. O Congresso Nacional, antes da promulgação da Constituição vigente, elaborou e aprovou a Lei n.º 4.944, de 6 de abril de 1966, que trata da proteção a artistas, produtores de programas e organismos de radiofusão. Regulamentando o referido texto legal, baixou o Poder Executivo o Decreto n.º 61.123 de 1-8-1967, que condicionou a apresentação dos programas à prévia aprovação do Serviço de Censura de Diversões Públicas do Departamento da Polícia Federal (art. 8.º).

12. O artigo 46 do Decreto esclarece que:

“O Ministro de Estado da Justiça, mediante convênios, poderá delegar à autoridade dos Estados, do Distrito Federal e

dos Territórios a execução das atribuições constantes dêste Regulamento”.

13. Posteriormente, a Lei n.º 5.536, de 21 de novembro de 1968, estruturou o sistema de censura de obras teatrais e cinematográficas, criando o Conselho Superior de Censura.

14. É assim incontestável que, de acôrdo com a Constituição e as leis vigentes, a censura é função exclusivamente federal, mas as atribuições de fiscalização das casas de diversões públicas que são inerentes ao Poder de Polícia são da competência exclusiva dos órgãos locais. Quanto à programação que se encontra numa zona intermediária entre a censura e a fiscalização, dependerá, conforme o caso, da polícia local ou federal.

Tratando-se de programação de rádio e televisão, a competência seria federal, enquanto para a programação das demais casas de diversões públicas a competência pertence ao Estado.

15. Pelo exposto, concordamos com os reiterados pronunciamentos da Secretaria de Segurança, entendendo que deve permanecer em vigor, por ser constitucional e legal, a portaria n.º 0.049, devendo o ofício ora sob exame ser atendido, tão somente, na parte em que exclui a censura por parte do Estado, sem prejuízo da manutenção pelos órgãos locais do poder de polícia referente à fiscalização das casas de diversões.

Rio de Janeiro, 4 de fevereiro de 1969.

ARNOLDO WALD
Procurador do Estado da Guanabara

EMBAIXADA. IMUNIDADE DIPLOMÁTICA E DIREITO EDIFÍCIO. IMPOSSIBILIDADE DE LAVRATURA DE AUTO DE INFRAÇÃO

I. Dos Fatos e da Consulta

1. A Embaixada da República Federal da Alemanha, tendo necessidade de executar obras de estabilização da encosta rochosa existente na divisa do seu prédio, solicitou e obteve a necessária licença da autoridade estadual.

2. Nos alvarás constava a necessidade de apresentação de projeto abrangendo tôda a encosta, pois, para a implantação do prédio, houve necessidade de desmonte que provocou a instabilização dêstes taludes rochosos existentes nos fundos do prédio.

3. Não tendo atendido a Embaixada às exigências do Instituto de Geotécnica, foi lavrado um auto de infração sem que a representação di-

plomática alemã tomasse qualquer providência, segundo informa o Instituto de Geotécnica.

4. Antes de prosseguir com as medidas cabíveis, foram os autos encaminhados à Procuradoria-Geral para fixar uma orientação na matéria, tratando-se de Embaixada.

II. Do Princípio da Exterritorialidade

5. As Convenções Internacionais, a Lei e a doutrina reconhecem a imunidade diplomática, que abrange não só os membros do corpo diplomático, como também a sede da representação estrangeira.

6. Embora abandonando a ficção da exterritorialidade, que dominou o direito internacional público no século passado, a doutrina moderna a substituiu pela inviolabilidade, afirmando que a atual interpretação da exterritorialidade não se estende além do necessário para garantir a inviolabilidade do diplomata. Efetivamente, não mais se reconhece o poder jurisdicional do Embaixador no prédio da representação diplomática, e o nascimento no imóvel da Embaixada não implica em atribuir a nacionalidade do país representado. Por outro lado, os crimes cometidos por não diplomatas em prédios de embaixadas estão sujeitos à jurisdição criminal do país em que a legação ou embaixada está situada. Toda a doutrina reconhece, pois, que a ficção da exterritorialidade deve ser afastada como inútil e até como falsa (MARCEL SIBERT, *Traité de Droit International Public*, Paris, Dalloz, 1951, tomo II, n.º 720, pág. 20; GEORGES SCELLE, *Manuel de Droit International Public*, Paris, Editions Domat-Montchrestien, 1948, pág. 547; HILDEBRANDO ACCIOLY, *Manual de Direito Internacional*, S. Paulo, Saraiva, 1948, pág. 282; LUIZ P. F. DE FARO JUNIOR, *Direito Internacional Público*, Rio, 3.ª edição, 1960, pág. 361, n.º 695; RUBENS FERREIRA DE MELLO, *Tratado de Direito Diplomático*, publicação do Ministério das Relações Exteriores, vol. I, pág. 289).

III. Privilégios e Imunidades

7. Atualmente, os privilégios e imunidades dos agentes diplomáticos abrangem a inviolabilidade e a independência, destinadas ambas a garantir o efetivo exercício da missão diplomática. Já dizia MONTESQUIEU que os agentes diplomáticos são a palavra do Príncipe que representam e essa palavra deve ser livre (*L'Esprit des lois*, liv. 26, cap. 21).

A imunidade abrange a inviolabilidade pessoal, como a da residência do diplomata, excluindo qualquer ingerência do Estado junto ao qual o Embaixador está credenciado na regulamentação da vida do corpo diplomático. Efetivamente, o diplomata não está sujeito à jurisdição cível nem criminal do país junto ao qual exerce as suas funções, gozando, outrossim,

de isenção fiscal e não podendo sofrer execução judicial de qualquer espécie.

8. A Convenção de Havana de 20 de fevereiro de 1929, ratificada pelo Brasil e promulgada pelo Decreto n.º 18.956, de 22 de outubro de 1929, determina no seu artigo 14, que:

“Os funcionários diplomáticos serão invioláveis, na sua pessoa, residência particular ou oficial e bens...”.

Acrescenta o artigo 16 que:

“Nenhum funcionário ou agente judicial ou administrativo do Estado no qual o funcionário diplomático está acreditado poderá entrar no domicílio deste ou no local da missão, sem o seu consentimento”.

O artigo 18 isenta os funcionários diplomáticos de impostos pessoais e territoriais e de direitos aduaneiros sobre os objetos destinados ao seu uso pessoal.

Finalmente, o artigo 19 isenta os funcionários diplomáticos de toda jurisdição civil ou criminal do Estado perante o qual se acham acreditados, “não podendo, salvo no caso em que, devidamente autorizados pelo seu governo, renunciem à imunidade, ser processados e julgados senão pelos tribunais do seu Estado”.

9. A Convenção de Viena sobre relações diplomáticas esclarece, por sua vez, que:

a) os locais das missões diplomáticas são invioláveis, não podendo ser objeto de busca, requisição, embargo ou medida de execução (art. 22);

b) o Estado acreditante e o Chefe da Missão estão isentos de todos os impostos e taxas sobre os locais da missão de que sejam proprietários ou inquilinos, excetuados os que representem o pagamento de serviços específicos que lhes sejam prestados (art. 23);

c) o agente diplomático goza de imunidade de jurisdição penal, civil e administrativa do Estado acreditante, ressalvados os casos em que seja acionado a título privado em hipóteses especialmente previstas pela Convenção (art. 31).

10. O artigo 41 do Código Civil Brasileiro reconhece, por sua vez, a competência do fóro do Distrito Federal para acionar os diplomatas brasileiros que, citados no exterior, alegarem a exterritorialidade, sem indicar o seu domicílio no Brasil. *A contrario sensu*, admite, pois, o nosso direito

interno que os diplomatas estrangeiros, em exercício de suas funções no Brasil, estejam sujeitos ao fôro do seu país de origem.

11. O anteprojeto de Lei das Normas Gerais também consagra a imunidade de jurisdição dos diplomatas e determina que “Nenhuma providência coercitiva poderá ser tomada que afete a inviolabilidade dos papéis, arquivos e correspondência diplomática ou consular ou da pessoa, bens e residência oficial ou particular dos agentes diplomáticos” (art. 67, *caput* e § 2.º).

12. Em virtude da imunidade jurisdicional, tem sido entendido que as Embaixadas estrangeiras no Brasil não estão sujeitas, quanto ao seu pessoal, nem à legislação trabalhista, nem às normas de previdência social (V. Parecer do Consultor Jurídico do Ministério do Trabalho, Dr. SOLDÔNIO LEITE FILHO, referido por RUBENS FERREIRA DE MELLO, obra citada, pág. 304).

IV. Limites da Imunidade e Obediência ao Direito Edilício

13. A doutrina tem reconhecido que as imunidades devem abranger todos os privilégios necessários ao exercício da função diplomática, mas, tão somente, tais privilégios e não outros que não têm vinculação alguma com a proteção do diplomata e a garantia do exercício de suas atribuições. Já MARCEL SIBERT salientava que “é preciso impedir toda extensão injustificada de vantagens exorbitantes em relação ao direito comum” (SIBERT, obra citada, vol. II, pág. 23, n.º 723).

14. No mesmo sentido, na sua excelente monografia referente à *Convenção de Viena sobre relações diplomáticas* (Rio, publicação do Ministério das Relações Exteriores, 1967, pág. 149), GERALDO EULÁLIO DO NASCIMENTO SILVA reconhece que “não há dúvida de que todo princípio geral pode dar lugar a abusos, mas, também, não há dúvida de que todo direito o pode também”.

15. Para evitar tais abusos, é preciso complementar os princípios da independência e da inviolabilidade do diplomata pelo dever que lhe incumbe de respeitar as normas do direito do país no qual vive. Assim, é a própria Convenção de Viena que, no seu artigo 41, afirma que:

“Sem prejuízo de seus privilégios e imunidades, todas as pessoas que gozem desses privilégios deverão respeitar as leis e os regulamentos do Estado acreditado”.

16. Nos trabalhos preliminares da Convenção, o Professor SANDSTRON salientou que o fato de certas pessoas desfrutarem da imunidade diplomática não as coloca acima das leis e regulamentos do Estado acreditado; “Ao contrário — afirmou o jurista sueco — seus privilégios têm sua contrapartida no dever moral de, pelo menos, cumprir tais leis e re-

gulamentos na medida do possível em que isso possa ser feito sem prejuízo do exercício de suas funções, e, de um modo geral, de se comportarem de maneira condizente com a ordem interna do Estado” (*apud* G. E. DO NASCIMENTO SILVA, obra citada, pág. 296).

17. Não há, pois, dúvida alguma de que o agente diplomático tem a obrigação de respeitar as leis e regulamentos locais, especialmente quando o atendimento dos mesmos não entra em conflito, de maneira alguma, com a sua independência e o exercício de suas funções.

18. Os tradutores reconhecem que os diplomatas devem obedecer ao poder de polícia do Estado no qual se encontram e vários países têm firmado o princípio de que a imunidade de jurisdição não significa a facultade de desobedecer às leis e regulamentos da polícia do país de residência (P. PRADIER-FODÉRÉ, *Cours de droit diplomatique*, Paris, vol. II, pág. 112 e PHILIPPE CAHIER, *Le droit diplomatique contemporain*, Paris, Librairie E. Droz, 1962, pág. 145).

19. O próprio Governo alemão, respondendo a um questionário de organismo internacional, teve o ensejo de afirmar que o agente diplomático está isento da jurisdição civil “sem prejuízo da obrigação que lhe incumbe de atender as autoridades administrativas e policiais e de obedecer às suas determinações particularmente no domínio da polícia, das construções, do serviço de comunicações e da higiene pública...” (*apud* M. GIULANO, *Les relations et immunités diplomatiques*, 1961, II, pág. 131).

20. Já era essa a idéia do conhecido internacionalista francês do século passado, VATTEL, quando afirmava que a independência do diplomata não se pode converter em desobediência, não justificando o desrespeito às leis e aos costumes locais. Mais recentemente, HILDEBRANDO ACCIOLY lembrava que a imunidade “não exime o agente diplomático da obrigação de respeitar os regulamentos locais referentes à segurança dos cidadãos, à saúde pública, etc. . . . , contanto que sejam de ordem geral e não restrinjam o exercício efetivo dos seus deveres” (HILDEBRANDO ACCIOLY, obra citada, pág. 285).

21. Verificamos, pois, que, embora reconhecida a imunidade de jurisdição administrativa, deve a Embaixada Alemã obedecer ao direito edilício local e apresentar as plantas que lhe foram exigidas, embora, para tanto, não possa o Estado aplicar multas, nem intentar ação judicial. No fundo, trata-se de uma espécie de obrigação natural, que somente no caso de perigo público poderia autorizar uma ação mais enérgica por parte do Estado. A própria doutrina admite a intervenção no prédio da Embaixada nos casos de incêndio, terremoto ou epidemia, aos quais se equipara a ameaça de desabamento de pedras, pondo em perigo a vida dos transeuntes e dos moradores de prédios vizinhos.

Não é, todavia, o que acontece por enquanto. Existe exigência razoável do Instituto de Geotécnica para que seja apresentado um projeto. Tal exigência se justifica, mas, tratando-se de prédio pertencente ao corpo

diplomático, não há como lavrar auto de infração, pois a Embaixada goza de isenção fiscal, além da imunidade jurisdicional.

V. *Conclusões*

22. Cabe, pois, à administração insistir junto à Embaixada para que cumpra a sua obrigação, devendo a solicitação ser feita por intermédio do Ministério das Relações Exteriores. Efetivamente, sempre foi o modo adequado de manter contato com agentes diplomáticos. Assim, as negociações para a doação do terreno da Casa de França e respectiva reversão de parte do mesmo à antiga Prefeitura foram realizadas por intermédio do Ministério das Relações Exteriores, como se verifica no parecer do eminente Procurador ROBERTO PARAISO ROCHA, publicado na *Revista de Direito da Procuradoria-Geral*, n.º 11, à pág.494.

23. Em conclusão, entendemos, salvo melhor juízo, que:

a) não obstante a inviolabilidade do prédio da Embaixada, aplica-se, no caso, o direito edilício;

b) não sendo hipótese de perigo iminente e gozando a missão diplomática de imunidade de jurisdição administrativa, descabe a aplicação de multa, não podendo prevalecer o auto de infração já lavrado;

c) deve o Instituto de Geotécnica solicitar da Embaixada da Alemanha, por intermédio do Ministério das Relações Exteriores, as providências cabíveis para a regulamentação do processo e o atendimento das exigências feitas pela Administração.

Rio de Janeiro, 28 de maio de 1969.

ARNOLDO WALD
Procurador do Estado

FAVELAS. CONSTRUÇÕES ILEGAIS E COMÉRCIO NÃO PERMITIDO. PROVIDÊNCIAS ADMINISTRATIVAS

Consulta-se a esta Procuradoria-Geral quanto à possibilidade de ação administrativa estadual direta, na preservação da utilização de próprios estaduais, com o escopo de ser melhormente atendido o programa de erradicação de favelas no Estado da Guanabara.

Cabe-nos examinar, então, especialmente, se se faz legítima, em termos de direito, a ocupação administrativa de construções irregulares, ilicenciadas, erigidas nas favelas Nova Holanda e Rubens Vaz e que compreendem também a existência de lojas que se dedicam ao comércio, sem licença, de materiais de construção.

Antes de arrolar as razões e as condições que nos levam a afirmar a possibilidade de se dar a *ocupação* programada pela Secretaria de Serviços Sociais bem como de positivar a viabilidade de se fazer cessar o comércio, irregular e lesivo, de materiais cuja utilização local é vedada, fazemos, *data venia*, a ressalva enfática de que as medidas que possam ser tomadas não se constituem, de nenhum modo, em prejudiciais daquelas que haja por bem adotar a Secretaria de Serviços Sociais, no condicionamento dos aspectos sociais que *decorram* do resguardo administrativo do patrimônio público. Podemos supor que as invasões de imóveis estaduais tenham, nas condições em que o D. Ofício sucintamente as retrata, realmente, como determinantes espúrias mas circunstancialmente admissíveis, a obtenção quase compulsória da efetiva ajuda que a mesma Secretaria vem oferecendo aos interessados, em termos de erradicação de favelas. De qualquer forma, muito embora não se possa dar tal motivação como sequer considerável, face ao dever de preservar a coisa pública, afirmamos que não encontramos, diante da sucinta exposição das circunstâncias em que vêm se dando as irregulares ocupações de tais imóveis estaduais, qualquer fundamento legal específico para que se venha a negar, aos atingidos pelas medidas de polícia a adotar, qualquer equivalente da parcela de atendimento social que, notória e eficientemente, vem aquela Secretaria oferecendo aos que se vêem de envolta na urbanização ou condicionamento de aglomerados urbanos irregulares, neste Estado. De outra parte, a apuração de dolo específico, gerador de sanções até penais, deverá ser procedida pelas autoridades policiais, caso a caso, e não se constitui em razão de decidir no problema especial que é ora examinado pela Administração Estadual.

A verificação de tais aspectos, *data venia* com toda a propriedade e oportunidade, já foi objeto de providência administrativa do Senhor Secretário de Serviços Sociais (Ofício CGS-A n.º 317/1969), bem como já S. Ex.^a cometeu, oportunamente, à Secretaria de Justiça, o provimento adequado a fazer cessar o comércio irregular de materiais de construção, nos locais que se constituem em Patrimônio Estadual.

Apreciamos, pois, especificamente, a possibilidade de vir a citada Secretaria, *por ação direta*, a ocupar as construções irregulares existentes nas Favelas Nova Holanda e Rubens Vaz. E anotamos, por essencial, que o problema não vem a exame desta Procuradoria-Geral com dados que possam evidenciar o *valor econômico* representado pelos imóveis a ocupar, bem como há quanto tempo se instalou a ocupação turbadora nos imóveis estaduais. Registramos, ainda, que entendemos a ocupação desejada como implicando no *desfazimento de construções precariamente* erigidas, com materiais de reaproveitamento prevalentemente possível e que possam ser entregues a quem de direito, em outros locais — quando se nos afigura