



# Câmara Municipal de Porto Alegre

PROC. Nº 0673/18  
PLL Nº 058/18

## COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA

PARECER Nº 162 /19 – CCJ

**Obriga as empresas distribuidoras de obras cinematográficas a legendar, em língua portuguesa, as cópias dos filmes destinados à exibição em salas de cinema no Município de Porto Alegre.**

Vem a esta Comissão, para parecer, o Projeto em epígrafe, de autoria do vereador Aldacir Oliboni.

A Procuradoria deste Parlamento, em parecer prévio (fl. 05), não vislumbrou óbice de natureza jurídica à tramitação da matéria.

A proposição, no âmbito desta Comissão de Constituição e Justiça, foi distribuída ao Vereador Cláudio Janta para parecer, que, por sua vez, concluiu pela inexistência de óbice de natureza jurídica para tramitação do projeto, às fls. 14/15. O parecer restou rejeitado pelos demais membros da Comissão, em reunião do dia 21.05.2019, e o processo legislativo foi redistribuído a este Relator para novo parecer.

É o relatório, sucinto.

Importante é, de plano, consignar que não se está, aqui, a discutir o mérito da propositura, mas, sim, aos aspectos legais e constitucionais, restando claro que a presente proposição vulnerou o princípio da livre iniciativa e liberdade econômica, além de tratar de matéria de competência privativa da União legislar.

### **Da violação ao princípio da livre iniciativa e o livre exercício da atividade econômica**

A ordem constitucional brasileira estabelece um modelo econômico baseado na liberdade de iniciativa, que tem por finalidade assegurar a todos, a existência digna, conforme os ditames da Justiça Social, sem exclusões nem discriminações.

O princípio constitucional da livre iniciativa, expresso no *caput* do artigo 170 da Carta Federal e, simetricamente, no artigo 157, *caput* e inciso V, da Constituição Estadual, é considerado fundamento da ordem econômica e atribuí à



**PARECER N° 162/19 – CCJ**

iniciativa privada o papel primordial na produção ou circulação de bens ou serviços, constituindo a base sobre a qual se constrói a ordem econômica, cabendo ao Estado apenas, a função supletiva, pois a Constituição Federal determina que a ele cabe a exploração direta da atividade econômica quando necessária à segurança nacional ou relevante interesse econômico.

Nesse diapasão, em seu artigo 174, a Constituição Pátria dispõe que o Estado tem a função de agente normativo e regulador da atividade econômica, exercendo as funções de fiscalização, incentivo e planejamento de acordo com a lei, buscando evitar irregularidades.

Como se percebe, a Constituição não coíbe o intervencionismo estatal na produção ou circulação de bens ou serviços, mas assegura e estimula o acesso à livre concorrência por meio de ações fundadas na legislação, prestigiando o reconhecimento de um direito oportunizado a todos, que é o de explorar as atividades empresariais. Tal direito contrapõe-se ao poder de polícia administrativa e ao próprio Estado, que somente pode ingerir-se na economia dentro dos limites constitucionalmente definidos.

Resta claro que a proposição em tela provocaria uma exacerbação do poder de polícia e uma indevida e exagerada intromissão na atividade econômica.

A expressão poder de polícia talvez seja uma das mais importantes formas de atuação do Poder Público Municipal por expressar a “autoridade” da municipalidade. Sendo o Município o ente político-administrativo que mais próximo se encontra dos cidadãos, evidentemente que os maiores conflitos existentes deverão ser por ele solucionados.

Ensina Hely Lopes Meirelles<sup>1</sup> que *“o poder de polícia é a faculdade discricionária que reconhece à Administração Pública de restringir e condicionar o uso e gozo dos bens e direitos individuais, especialmente os de propriedade, em benefício do bem-estar geral”*.

Em síntese, o cerne do poder de polícia está direcionado a impedir, através de ordens, atos e proibições, comportamentos individuais que possam ocasionar prejuízos à coletividade.

---

<sup>1</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. Direito de Construir: Malheiros, 7a Ed., 2000, p. 84.



# Câmara Municipal de Porto Alegre

PROC. N° 0673/18

PLL N° 058/18

Fl. 3

PARECER N° 162/19 – CCJ

No entanto, não pode ser invocado poder de polícia administrativa como supedâneo ao presente PLL, visto que o Poder Público não tem o direito de impor mais esse encargo à iniciativa privada.

Não se pode desconsiderar que, a título de princípio constitucional federal expresso, a todos é assegurado o livre exercício de qualquer atividade econômica. Neste sentido esclarece JOSÉ AFONSO DA SILVA<sup>2</sup>, destacando que:

“É certamente o princípio básico do liberalismo econômico. Surgiu como um aspecto da luta dos agentes econômicos para liberar-se dos vínculos que sobre eles recaiam por herança, seja do período feudal, seja dos princípios do mercantilismo. No início, e durante o século passado até a Primeira Grande Guerra (1914-1918), a liberdade de iniciativa econômica significava garantia aos proprietários da possibilidade de usar e trocar seus bens; garantia, portanto, do caráter absoluto da propriedade; garantia de autonomia jurídica e, por isso, garantia aos sujeitos da possibilidade de regular suas relações do modo que tivessem por mais conveniente; garantia a cada um para desenvolver livremente a atividade escolhida”.

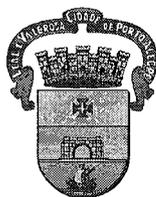
Neste sentido, cabe colacionar o seguinte julgado do Supremo Tribunal Federal<sup>3</sup>:

“Autonomia municipal. Disciplina legal de assunto de interesse local. Lei municipal de Joinville, que proíbe a instalação de nova farmácia a menos de 500 metros de estabelecimento da mesma natureza. Extremo a que não pode levar a competência municipal para o zoneamento da cidade, por redundar em reserva de mercado, ainda que relativa, e, conseqüentemente, em afronta aos princípios da livre concorrência, da defesa do consumidor e da liberdade do exercício das atividades econômicas, que informam o modelo de ordem econômica consagrado pela Carta da República (art. 170 e parágrafo, da CF).

Dessa forma, a proposição fere os princípios constitucionais da livre iniciativa e do livre exercício da atividade econômica, insertos nos arts. 1º, inciso IV, e 170 da Constituição Federal de 1988.

<sup>2</sup> SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo, 6ª edição. São Paulo: RT, p. 665.

<sup>3</sup> RE 203.909, Rel. Min. Ilmar Galvão, julgamento em 14-10-1997, Primeira Turma, DJ de 6-2-1998.



PARECER Nº 162 /19 – CCJ

### **Da usurpação de competência privativa da União**

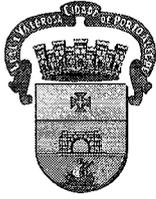
A despeito dos bons propósitos da iniciativa, vejo-me compelido a apontar óbice jurídico à tramitação da proposição, em razão da sua inarredável inconstitucionalidade.

Embora seja admitido ao Município, no exercício da competência legislativa que lhe defere a ordem constitucional legislar sobre interesse local (artigo 30, inciso I, da Constituição Federal), a matéria atinente ao projeto de lei em estudo é de competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal para editar normas relacionadas às atividades cinematográficas e audiovisuais relacionadas à cultura, nos termos do art. 24, inciso IX, da Constituição Federal.

Para corroborar com o entendimento acima, colaciono a ementa do julgado do Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, por ocasião da decisão proferida na ADI nº 0022597-770.2014.8.19.0000, a qual declarou a inconstitucional a Lei nº 5.621/13, do Município do rio de Janeiro, por exorbitar a sua competência ao legislar sobre a obrigatoriedade, em âmbito municipal, de colocação de legenda nos filmes que recebam incentivos da RIOFILMES, senão vejamos:

“Ação Direta de Inconstitucionalidade da Lei 5.621 do Município do Rio de Janeiro: estabelece a obrigatoriedade de colocação de legenda nos filmes que recebam incentivos da RIOFILMES. Competência legislativa concorrente da União e do Estado para legislar sobre cultura. Evidenciada invasão da esfera da competência concorrente entre União e Estado firmada no art. 74, inciso IX e no art. 358, incisos I e II da Constituição Estadual. Inconstitucionalidade que se reconhece e se julga procedente a Representação de Inconstitucionalidade. Declara-se inconstitucional a Lei municipal nº 5.621 de 25/09/2013.” (ADI nº 0022597-70.2014.8.19.0000, Rel<sup>a</sup>. Des<sup>a</sup> Gizelda Leitão Teixeira, Órgão Especial do TJRJ, julgado dia 17.11.2014).

Tendo em vista o quadro normativo que rege a matéria, conclui-se que o projeto de lei, ao se contrapor à ordem constitucional para estabelecer regra cuja competência é concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal, extrapola a competência própria dos Municípios, ferindo, com isso, o artigo 24, inciso IX e § 2º, da Constituição da República e, em consequência, o princípio federativo sobre o qual repousa a partilha de competência das unidades federadas.



# Câmara Municipal de Porto Alegre

PROC. Nº 0673/18

PLL Nº 058/18

Fl. 5

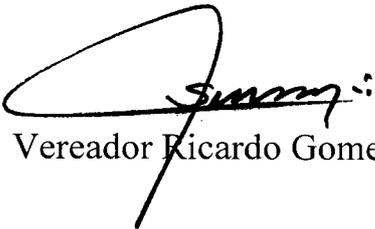
PARECER Nº 162 /19 – CCJ

Diante do acima esposado, examinado os aspectos constitucionais, legais e regimentais, manifesto parecer pela **existência de óbice** de natureza jurídica para a tramitação do Projeto.

Sala de Reuniões, 7 de junho de 2019.

  
Vereador Mendes Ribeiro,  
Relator.

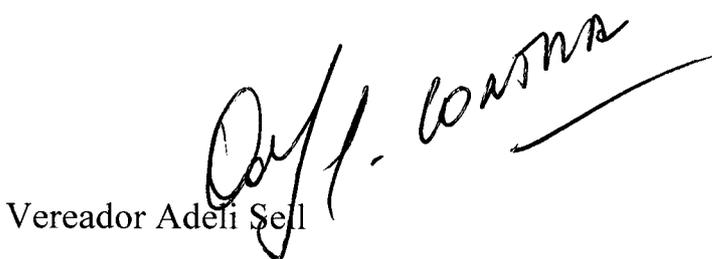
Aprovado pela Comissão em 11-6-19

  
Vereador Ricardo Gomes – Presidente

 CONSINS  
Vereador Claudio Janta

  
Vereador Cassio Tregido – Vice-Presidente

  
Vereador Marcio Bins Ely  
CONSINS

  
Vereador Adeli Sell  
CONSINS

  
Vereador Regina do Pujol