

Câmara Municipal de Porto Alegre

PROC. N° 0673/18
PLL N° 058/18

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA

PARECER N° 268 /19 – CCJ
À CONTESTAÇÃO AO PARECER N° 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.

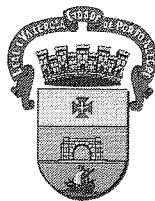
Vem a esta Comissão, para parecer, a Contestação ao Parecer n° 162/19 – CCJ, de autoria do vereador Aldacir Oliboni.

A Comissão de Constituição e Justiça acolheu, à unanimidade dos presentes, o Parecer n° 162/19, da lavra deste signatário (fls. 10/14), no sentido de que examinado os aspectos constitucionais, legais e regimentais, aplicáveis a espécie, há flagrante óbice de natureza jurídica para a tramitação da presente proposição, em decorrência de violar o princípio da separação dos poderes, o princípio da livre iniciativa, bem como extrapolar a competência legislativa municipal por tratar de matéria de competência concorrente da União e do Estado.

Após, a aprovação do referido estudo técnico, o proponente, formula contestação ao Parecer (fls. 16/19), com o escopo de reformar a conclusão do supracitado estudo técnico, perante essa Comissão Permanente, alegando, em apertada síntese, que a Procuradoria da Casa não apontou óbice jurídico à tramitação da proposição, bem como que a proposição não afronta o princípio da livre iniciativa e da liberdade econômica, visto que este deve assegurar a todos a existência digna baseados nos princípios da defesa do consumidor e a redução das desigualdades regionais e sociais. Aduz ainda que a Lei Orgânica Municipal garante a competência Municipal, e deste Parlamento, para legislar sobre assuntos de interesse local.

É o relatório, sucinto.

Embora se respeite a iniciativa parlamentar para apresentar proposições, bem como pelos argumentos aduzidos à contestação, esta não merece prosperar, e, por via de consequência, reitero as razões pela existência de óbice jurídico à tramitação da proposição, quando exarei Parecer, ora vergastado, o qual transcrevo em parte, para evitar fastidiosa tautologia, que evidenciam as máculas



**PARECER N° 267 /19 – CCJ
À CONTESTAÇÃO AO PARECER N° 162/19 – CCJ**

insuperáveis ao projeto de lei, especialmente no que concerne à violação do princípio da livre iniciativa, repartição de competência legislativa constitucional que impede a entidade federativa municipal dispor sobre a matéria, a saber:

***“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 atribui à 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



**PARECER Nº 267 /19 – CCJ
À CONTESTAÇÃO AO PARECER Nº 162/19 – CCJ**

cidadãos, evidentemente que os maiores conflitos existentes deverão ser por ele solucionados.

Ensina Hely Lopes Meirelles¹ 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.

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 SILVA², 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 recaíam 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”.

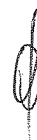
Neste sentido, cabe colacionar o seguinte julgado do Supremo Tribunal Federal³:

“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

¹ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito de Construir*: Malheiros, 7a Ed., 2000, p. 84.

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

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





**PARECER N° 267 /19 – CCJ
À CONTESTAÇÃO AO PARECER N° 162/19 – CCJ**

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, inc. IV, e 170 da Constituição Federal de 1988.

Da usurpação de competência privativa da União

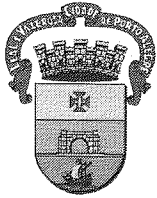
A despeito dos bons propósitos da iniciativa, vejo-me compelido a apontar óbice jurídico à tramitação da proposição, em razão da sua inarredável inconstitucionalidade.

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 n° 0022597-770.2014.8.19.0000, a qual declarou a inconstitucional a Lei n° 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 n° 5.621 de 25/09/2013.” (ADI n° 0022597-70.2014.8.19.0000, Relª. Desª Gizelda Leitão Teixeira, Órgão Especial do TJRJ, julgado dia 17.11.2014)

d



**PARECER Nº 267 /19 – CCJ
À CONTESTAÇÃO AO PARECER Nº 162/19 – CCJ**

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.”

Acrescento, ainda, que o PLL está em flagrante conflito com o § 3º do art. 220, da Constituição da República, que prevê competir à lei federal regular as diversões e espetáculos públicos

Nesse contexto, não se pode olvidar da Medida Provisória 2.228-1/2001, que instituiu a Política Nacional do Cinema, com a criação da ANCINE, entidade que é responsável pela fiscalização do cumprimento da legislação referente à atividade cinematográfica e videofonográfica nacional e estrangeira nos diversos segmentos de mercado, na forma do regulamento (art.7º, II, da MP 2.228-1/2001), inclusive com a aplicação de multas e sanções, na forma da lei (art. 7º, IV, da MP 2.228-1/2001).

Calha salientar que as atribuições da ANCINE foram regulamentadas inicialmente pelo Decreto 5.054/2004, posteriormente revogado pelo Decreto Federal 6.590/2008.

Diante disso, resta claro que a matéria sobre a qual versa o PLL está disciplinada por normas federais, as quais são de aplicação uniforme e obrigatória em todo território nacional.



Câmara Municipal de Porto Alegre

PROC. Nº 0673/18
PLL Nº 058/18
Fl. 6

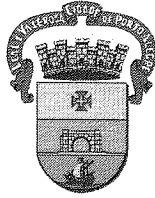
PARECER Nº 267 /19 – CCJ
À CONTESTAÇÃO AO PARECER Nº 162/19 – CCJ

Diante do acima exposto, examinados os aspectos constitucionais, legais e regimentais, manifesto Parecer Técnico pela improcedência da presente irresignação, e, por via de consequência, mantenho hígido o posicionamento pela **existência de óbice** de natureza jurídica para a tramitação do Projeto.

Sala de Reuniões, 3 de setembro de 2019.

**Vereador Mendes Ribeiro,
Relator.**

Aprovado pela Comissão em 3-9-19



Câmara Municipal de Porto Alegre

PROC. N° 0673/18
PLL N° 058/18
Fl. 7

PARECER N° 265 /19 – CCJ
À CONTESTAÇÃO AO PARECER N° 162/19 – CCJ

Vereador Ricardo Gomes – Presidente

NÃO VOTOU

Vereador Cláudio Janta

Vereador Cassio Trogildo – Vice-Presidente

Vereador Márcio Bins Ely

Vereador Adeli Sell

Vereador Reginaldo Pujol