

PARECER Nº 945/2009 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O **PROJETO DE LEI Nº 293/09**.

Trata-se de projeto de lei, de autoria do nobre Vereador Antonio Carlos Rodrigues, que pretende instituir a obrigatoriedade de exibição de filmes institucionais antes do início de sessões de cinema, peças teatrais, jogos de futebol profissional e quaisquer outros espetáculos realizados neste Município.

De acordo com a proposta, os filmes institucionais terão duração mínima de dois e máxima de cinco minutos, e versarão sobre temas como saúde pública, higiene, educação, comportamento, cultura, trânsito e outros assuntos de relevante interesse social, desde que contenham mensagem educativa adequada ao público e faixa etária da audiência, cabendo ao Poder Público fiscalizar a sua adequação ao tema e às normas estabelecidas nesta lei.

Prevê, ainda, a possibilidade de patrocínio comercial para a exibição, vedada a propaganda ou merchandising no conteúdo do filme.

Sob o aspecto formal, nada obsta a tramitação do projeto, eis que a propositura foi apresentada no regular exercício da competência legislativa desta Casa, com fulcro nos artigos 13, inciso I, e 37, caput, ambos da Lei Orgânica do Município.

Por outro lado, trata-se de típica manifestação do poder de polícia administrativa, cuja definição consta do art. 78 do Código Tributário Nacional, como segue:

Art. 78 – Considera-se poder de polícia a atividade da Administração Pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranqüilidade pública e ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos. (grifamos)

Entende-se que o efetivo exercício do poder de polícia reclama, a princípio, medidas legislativas que servirão de base para uma futura atuação concreta da Administração nessa condição, razão pela qual é comum afirmar que a polícia administrativa se desdobra em uma competência legislativa e uma competência administrativa, como entende, também, Marçal Justen Filho (1), nesses termos:

O chamado poder de polícia se traduz, em princípio, em uma competência legislativa. [...] Até se poderia aludir a um poder de polícia legislativo para indicar essa manifestação da atuação dos órgãos integrantes do Poder Legislativo, em que a característica fundamental consiste na instituição de restrições à autonomia privada na fruição da liberdade e da propriedade, caracterizando-se pela imposição de deveres e obrigações de abstenção e de ação. Usualmente, a lei dispõe sobre a estrutura essencial das medidas de poder de polícia e atribui à Administração Pública competência para promover a sua concretização. (grifamos)

Poder-se-ia afirmar que se trata de indevida ingerência no âmbito da atividade econômica privada, porquanto insere nova obrigação aos locais que especifica para o pleno desenvolvimento de suas atividades no âmbito municipal.

Consoante se verifica da definição de poder de polícia transcrita, tal limitação incide sobre o próprio valor abstratamente considerado, no caso a liberdade de exercício da atividade econômica privada, consagrado constitucionalmente, sendo que a expressão direito à liberdade já assume contornos distintos, porquanto a limitação administrativa, proveniente sempre de lei, já integra sua essência, sua definição, já indica o modo de seu exercício.

Nesse exato sentido, é a definição de Celso Antonio Bandeira de Mello (2):

Convém desde logo observar que não se deve confundir liberdade e propriedade com direito de liberdade e direito de propriedade. Estes últimos são expressões daquelas, porém tal como admitidas em um dado sistema normativo. Por isso, rigorosamente falando, não há limitações administrativas ao direito de liberdade e ao direito de propriedade – é a brilhante observação de Alessi –, uma vez que estas simplesmente integram o desenho do próprio perfil do direito. São elas, na verdade, a fisionomia normativa dele. Há, isto sim, limitações à liberdade e à propriedade.

[...] Portanto, as limitações ao exercício da liberdade e da propriedade correspondem à configuração de sua área de manifestação legítima, isto é, da esfera jurídica da liberdade e da propriedade tuteladas pelo sistema. (grifou-se)

Estar-se-ia diante de uma ilegalidade se, através da atuação legislativa, ocorresse o sacrifício total do direito, de modo a tornar inviável o seu exercício, o que não se verifica no presente caso, considerando que há apenas a obrigação de exibição de filmes institucionais de breve duração, própria da essência do poder de polícia.

Desse modo, sob o estrito aspecto jurídico, denota-se que o projeto em tela regula aspecto inserido no âmbito da competência legislativa do poder de polícia, uma vez que objetiva instituir a obrigatoriedade das casas de diversões de exibirem filmes institucionais, com conteúdo a ser definido pelo Poder Público, segundo juízo de conveniência e oportunidade, vedados, inclusive, a propagando ou merchandising no bojo do respectivo filme.

Ressalta-se, ainda que não se trata de usurpação de competência legislativa da União, porquanto o art. 220, § 3º, inciso I, incumbe à lei federal regular as diversões e espetáculos públicos, cabendo ao Poder Público informar sobre a natureza deles, as faixas etárias a que não se recomendem, locais e horários em que sua apresentação se mostre inadequada, uma vez que o pretendido na proposição não estabelece nada diverso do quanto já preceituado aos espetáculos públicos no que tange à sua natureza, horários e faixas etárias apropriadas, ao contrário deverá observar o quanto já estabelecido pela legislação de aplicação nacional.

Impõe-se, contudo, a manifestação da Comissão de mérito pertinente quanto à conveniência e oportunidade da pretensão.

Por se tratar de matéria sujeita ao quorum de maioria simples para deliberação, é dispensada a votação em Plenário, cabendo tal prerrogativa às Comissões Permanentes, na forma do art. 46, inciso X, do Regimento Interno desta casa.

Ante o exposto somos,

PELA CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, 23/9/09

Ítalo Cardoso – PT – Presidente

Abou Anni – PV - Relator

Agnaldo Timóteo – PR

Celso Jatene – PTB

Gilberto Natalini – PSDB

João Antonio – PT

José Olímpio – PP

Kamia – DEM

1 In, Curso de Direito Administrativo. 3º edição. São Paulo: Saraiva, 2008, p.469.

2 Ob. cit. p. 805 e 807.