

PARECER Nº 577/2011 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0371/10.

Trata-se de projeto de lei, de autoria do Nobre Vereador Alfredinho, que visa instituir a obrigatoriedade de apresentação de sessão de cinema inclusivo no Município de São Paulo, adaptado às pessoas portadoras de deficiência auditiva e/ou visual, viabilizada através da interpretação em Língua Gestual Portuguesa e da utilização de legendas e de áudio-descrição, com periodicidade de no mínimo uma sessão mensal, observados critérios de proporcionalidade e periodicidade das sessões.

A propositura estabelece que referida sessão fica reservada as pessoas com deficiência e o respectivo acompanhante e, excepcionalmente, as cadeiras não preenchidas por este público, poderão ser aproveitadas pelo público em geral.

O projeto pode prosseguir em tramitação, como veremos a seguir.

Embora seja atribuição da lei federal regular as diversões e espetáculos públicos, nos termos do art. 220, § 3º, inciso I, da Constituição Federal, certo é que o projeto foi elaborado no regular exercício da competência legislativa desta Casa para editar normas relativas à proteção das pessoas portadoras de deficiência, ao exercício do poder de polícia, ao incentivo à cultura e ao lazer e, por fim, à regulamentação das atividades econômicas desenvolvidas no âmbito do Município.

Com efeito, especificamente com relação à proteção e a integração social das pessoas portadoras de deficiência, a Constituição Federal determina que podem legislar concorrentemente sobre o assunto a União, os Estados, o Distrito Federal e também os Municípios, para suplementar a legislação federal e estadual, dentro dos limites do predominante interesse local (arts. 24, inciso XIV c/c art. 30, incisos I e II, da Constituição Federal).

O art. 2º, da Lei Federal nº 7.853/89, por sua vez, dispõe competir ao Poder Público e seus órgãos assegurar às pessoas portadoras de deficiência o pleno exercício de seus direitos, inclusive dos direitos à educação, à saúde, ao trabalho, ao lazer, à previdência social, ao amparo à infância e à maternidade, e de outros que, decorrentes da Constituição e das leis, propiciem seu bem-estar pessoal, social e econômico.

Também nossa Lei Orgânica, no art. 226, determina que o Município buscará garantir à pessoa portadora de deficiência sua inserção na vida social e econômica e no art. 227, que "o Município deverá garantir aos idosos e pessoas portadoras de deficiências o acesso a logradouros e edifícios públicos e particulares de frequência aberta ao público (...) garantindo-lhes a livre circulação".

Nesse diapasão, estando a propositura também relacionada ao incentivo à cultura, torna-se válido ressaltar que a promoção do lazer, da arte e da cultura são imperativos constitucionais a serem observados pelo Poder Público na consecução de políticas públicas, consoante se depreende do art. 5º, inciso IX, art. 215, "caput", art. 216, § 3º, e art. 217, § 3º, todos da Constituição Federal, abaixo transcritos:

"Art. 5º (...)

IX – é livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença.

Art. 215 O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais.

Art. 216 (...)

§ 3º A lei estabelecerá incentivos para a produção e o conhecimento de bens e valores culturais.

Art. 217 (...)

§ 3º O Poder Público incentivará o lazer, como forma de promoção social."

Por seu turno, a Lei Orgânica Paulistana preconiza:

“Art. 7º É dever do Poder Municipal, em cooperação com a União, o Estado e com outros Municípios, assegurar a todos o exercício dos direitos individuais, coletivos, difusos e sociais estabelecidos pela Constituição da República e pela Constituição Estadual, e daqueles inerentes às condições de vida na cidade, inseridos nas competências municipais específicas, em especial no que respeita a:

[...]

VIII - acesso a equipamentos culturais, de recreação e lazer.

Art. 191 O Município de São Paulo garantirá a todos o exercício dos direitos culturais e o acesso às fontes de cultura, observando o princípio da descentralização, apoiando e incentivando a valorização e a difusão das manifestações culturais.

Art. 230 É dever do Município apoiar e incentivar, com base nos fundamentos da educação física, o esporte, a recreação, o lazer, a expressão corporal, como formas de educação e promoção social e como prática sócio-cultural e de preservação da saúde física e mental do cidadão.” (grifo nosso)

Nesse ponto, importante se faz destacar que, nos termos do art. 30, inciso II, da Carta Magna, compete aos Municípios suplementar a legislação federal e a estadual no que couber.

A cláusula “no que couber” consubstancia uma restrição à competência municipal nas matérias sujeitas à competência concorrente da União e dos Estados, vale dizer, os Municípios somente podem legislar nesses assuntos no âmbito de seu interesse local e respeitada, sempre, a legislação federal ou estadual.

Como, atualmente, não existe legislação de qualquer esfera tratando do objeto da presente proposta, é certo que o Município pode exercer sua competência suplementar, a fim de atender a inclusão social das pessoas portadoras de deficiência auditiva e/ou visual, de modo que estas possam efetivamente freqüentar os cinemas paulistanos e exercer, assim, o seu pleno direito à cultura e ao lazer.

Aliás, ressalte-se que a Lei Federal nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000, que estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida já dispõe em seu art. 19, que os serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens adotarão plano de medidas técnicas com o objetivo de permitir o uso da linguagem de sinais ou outra subtítuloção, para garantir o direito de acesso à informação às pessoas portadoras de deficiência auditiva, na forma e no prazo previstos em regulamento; e em seu art. 53, § 2º, do Decreto nº 5.296, de 2 de dezembro de 2004, dispõe que a implementação do referido plano de medidas técnicas deverá prever a utilização, entre outros, dos seguintes sistemas de reprodução das mensagens veiculadas para as pessoas portadoras de deficiência auditiva e visual: I) subtítuloção por meio de legenda oculta; II) janela com intérprete de LIBRAS; e III) descrição e narração em voz de cenas e imagens.

Por outro lado, é de se notar, ainda, que a Portaria nº 310, de 27 de junho de 2006, do Ministro de Estado das Comunicações aprova a norma complementar nº 01/2006, estabelecendo justamente prazos e forma para implementação dos recursos de acessibilidade para pessoas com deficiência, na programação veiculada nos serviços de radiodifusão de sons e imagens e de retransmissão de televisão; que em reunião realizada em 23 de junho de 2010 a Comissão de Estudos de Acessibilidade na Comunicação da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) formalizou a criação de um novo grupo de trabalho que terá como objetivo a discussão do projeto de uma futura norma de audiodescrição (<http://blogdaaudiodescricao.blogspot.com/2010/07/abnt-cria-grupo-de-trabalho-para.html>); bem como os projetos de lei federais nºs 256/07, 327/07 e 1078/07, em trâmite pela Câmara dos Deputados, cuidando da matéria.

No tocante ao poder de polícia, dispõe o art. 78, do Código Tributário Nacional:

“Considera-se poder de polícia 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 tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.”

Hely Lopes Meirelles, ao comentar sobre a polícia administrativa das atividades urbanas em geral ensina que “tal poder é inerente ao Município para a ordenação da vida urbana, nas suas exigências de segurança, higiene, sossego e bem-estar da coletividade. Por isso, a jurisprudência tem consagrado reiteradamente a validade de tal regulamentação e das respectivas sanções como legítima expressão do interesse local” (In, Direito Municipal Brasileiro, 6ª Ed., Malheiros Ed., p. 371).

Já a competência do Município para disciplinar as atividades econômicas desenvolvidas em seu território, conceder e renovar licenças de instalação e funcionamento, bem como fixar horários e condições de funcionamento encontra-se prevista no art. 160, incisos I e II, da Lei Orgânica do Município.

Diante de todo o até aqui exposto, verifica-se que a propositura em análise encontra-se em consonância com os mandamentos constitucionais e legais e efetua um balanceamento entre os interesses dos agentes econômicos privados que atuam no ramo cinematográfico e os interesses das pessoas portadoras de deficiência auditiva e/ou visual, as quais, ante a falta de equipamentos adequados, se vêem privadas do direito de usufruir os serviços postos à disposição no mercado de consumo por tais agentes privados.

Neste ponto, oportuno registrar que o Supremo Tribunal Federal vem analisando a questão da interferência do Estado na economia levando em consideração que a Constituição Federal de 1988, a constituição diretiva, impõe uma série de programas, fins e valores a serem observados, consoante se verifica dos fundamentos que embasaram as decisões proferidas nos autos das ADIs nº 1.950/SP (DJ 02/06/06) e 3.512/ES (DJ 23/06/06), nas quais foi reconhecida a constitucionalidade de leis que concedem o direito de pagamento de “meia entrada” a estudantes e doadores de sangue, respectivamente:

“É certo que a ordem econômica na Constituição de 1988 define opção por um sistema no qual joga um papel primordial à livre iniciativa. Essa circunstância não legitima, no entanto, a assertiva de que o Estado só intervirá na economia em situações excepcionais. Mais do que simples instrumento de governo, a nossa Constituição enuncia diretrizes, programas e fins a serem realizados pelo Estado e pela sociedade. Postula um plano de ação global normativo para o Estado e para a sociedade, informado pelos preceitos veiculados pelos seus artigos 1º, 3º e 170. A livre iniciativa é expressão de liberdade titulada não apenas pela empresa, mas também pelo trabalho. Por isso a Constituição, ao contemplá-la, cogita também da ‘iniciativa do Estado’; não a privilegia, portanto, como bem pertinente apenas à empresa. Se de um lado a Constituição assegura a livre iniciativa, de outro determina ao Estado a adoção de todas as providências tendentes a garantir o efetivo exercício do direito à educação, à cultura e ao desporto [artigos 23, inciso V, 205, 208, 215 e 217, § 3º, da Constituição]. Na composição entre esses princípios e regras há de ser preservado o interesse da coletividade, interesse público primário. O direito ao acesso à cultura, ao esporte e ao lazer, são meios de complementar a formação dos estudantes.”

Por fim, destaque-se que o art. 5º, inciso I, do Decreto Federal nº 3.298, de 20 de dezembro de 1999, que regulamentou a Lei Federal nº 7.853, de 24 de outubro de 1989 responsável por dispor sobre o apoio e a integração social das pessoas portadoras de deficiência, bem como o art. 3º da Lei Estadual nº 12.907, de 15 de abril de 2008, enunciam a integração social das pessoas portadoras de deficiência como verdadeiro direito a ser resguardado pelo Poder Público, razão pela qual a presente propositura concretiza tais disposições legais.

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.

Em vista do exposto, na forma do Substitutivo que segue, somos pela CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE.

Todavia, visando adequar a proposta à melhor técnica de elaboração legislativa, bem como para inserir no projeto a multa pelo seu descumprimento, sem a qual a

proposta fica sem condições de efetividade e cuja fixação não pode ser relegada ao decreto regulamentador sob ofensa do princípio da independência e separação entre os Poderes é necessário a apresentação do seguinte substitutivo.

SUBSTITUTIVO Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA AO PROJETO DE LEI Nº 0371/10.

Dispõe a distribuição de filmes para exibição em salas de cinema do Município de São Paulo, condicionada ao fornecimento de versão adaptada às pessoas com deficiência auditiva e/ou visual no Município de São Paulo, e dá outras providências. A Câmara Municipal de São Paulo DECRETA:

Art. 1º A distribuição de filmes para exibição em salas de cinema no Município de São Paulo fica condicionada ao fornecimento de versões adaptadas, compreensíveis pelas pessoas com deficiência auditiva e/ou visual, por meio de janela com intérprete de LIBRAS ou subtítulo e por meio de audiodescrição.

§ 1º Ficam os cinemas do Município de São Paulo obrigados a apresentar sessão de cinema inclusivo, com periodicidade mínima de uma sessão por mês, devidamente adaptados para a sua utilização por pessoas com deficiência auditiva e/ou visual, observados os critérios de proporcionalidade e periodicidade das sessões.

§ 2º A sessão mencionada no § 1º fica reservada às pessoas com deficiência e o respectivo acompanhante e, excepcionalmente, as cadeiras não preenchidas por este público, poderão ser aproveitadas pelo público em geral.

§ 3º Os locais que disponham de mais de uma sala de exibição oferecendo simultaneamente a mesma obra poderão limitar a exibição da versão adaptada a apenas uma sala.

Art. 2º O descumprimento do disposto nos artigos desta lei implicará ao estabelecimento infrator:

I – multa de R\$ 500,00 (quinhentos reais), quando da primeira ocorrência;

II – dobrado o valor da multa em caso de reincidência;

III – suspensão do alvará de funcionamento do estabelecimento.

Parágrafo Único. A multa de que trata o “caput” deste artigo será atualizada anualmente pela variação do Índice de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA, apurado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, acumulada no exercício anterior, sendo que, no caso de extinção deste índice, será aplicado outro que venha a substituí-lo.

Art. 3º Os estabelecimentos de que trata esta Lei deverão adequar-se às suas disposições no prazo máximo de 120 (cento e vinte) dias, a contar da data de sua publicação.

Art. 4º As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Art. 5º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em 15/06/11.

Arselino Tatto – PT – Presidente

Florianos Pesaro - PSDB - Relator

Adilson Amadeu - PTB

Adolfo Quintas - PSDB

Aurélio Miguel - PR

Dalton Silvano

José Américo - PT

Milton Leite – DEM