



ESTADO DO PIAUÍ  
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO  
FINAL

**PARECER**

**Assunto:** Projeto de Lei nº 246/2019

**Autor:** Deolindo Moura

**Ementa:** “INSTITUI O PROGRAMA CINEMA SESSÃO AZUL NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO DE TERESINA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS”.

**Conclusão:** Parecer **DESfavorável**, à tramitação, discussão e votação do presente projeto de lei

**Relator:** Ver. Graça Amorim

**I – RELATÓRIO**

O insigne vereador apresentou Projeto de Lei (PL) cuja ementa é a seguinte:  
“INSTITUI O PROGRAMA CINEMA SESSÃO AZUL NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO DE TERESINA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS”.

As razões da proposta estão elencadas na justificativa anexa ao projeto

Após análise da Assessoria Jurídica Legislativa, esta comissão passa a apreciar a proposta.

É, em síntese, o relatório.

**II – ADMISSIBILIDADE**

Quanto à admissibilidade, observa-se que a proposição está redigida em termos claros, objetivos e concisos, em língua nacional e ortografia oficial, devidamente subscrita por seu autor, além de trazer o assunto sucintamente registrado em ementa, tudo na conformidade do disposto nos arts. 99 e 100, ambos do Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina - RICMT.



## ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

Acostada aos autos a justificativa escrita, atendendo ao disposto no art. 101 da mesma norma regimental.

### III) - FUNDAMENTAÇÃO

#### 4.1 DA INICIATIVA LEGISLATIVA

Cumpre salientar que o projeto de lei não está adstrito à iniciativa reservada, como deflui dos esclarecimentos a seguir esposados.

As balizas para a verificação da constitucionalidade da iniciativa parlamentar podem ser apontadas como a autonomia do Poder Executivo (isto é, o Legislativo não pode invadir o espaço de autoadministração dos outros órgãos da soberania) e o próprio desempenho da função administrativa (exercido de forma típica pelo Executivo).

Considera-se, destarte, adequada a teoria já aventada pelo Supremo Tribunal Federal de que o que se veda é a iniciativa parlamentar que vise ao redesenho de órgãos do Executivo, conferindo-lhes novas e inéditas atribuições, inovando a própria função institucional da unidade orgânica.

Assim, é necessário distinguir a criação de uma nova atribuição (o que é vedado mediante iniciativa parlamentar) da mera explicitação e/ou regulamentação de uma atividade que já cabe ao órgão.

O projeto em comento não cria novas atribuições aos órgãos da administração pública municipal, tampouco trata de servidores públicos, de maneira que não incorre em vício de iniciativa.

#### 4.2 LIVRE INICIATIVA E O PODER DE POLÍCIA

A Livre iniciativa possui cariz constitucional, consubstanciando-se em fundamento da República<sup>1</sup>. Daniel Sarmiento<sup>2</sup> revela que o aludido princípio envolve tanto a liberdade de

---

<sup>1</sup> Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I - a soberania;

II - a cidadania

III - a dignidade da pessoa humana;

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

Av. Marechal Castelo Branco, 625 – Bairro Cabral – 64000-810 – Teresina (PI)

CNPJ nº 05.521.463/0001-12



## ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

iniciar uma atividade econômica, como de organizá-la, geri-la e conduzi-la. Ademais, o autor sustenta que a livre iniciativa abarca uma série de componentes, muitos deles também previstos em outros preceitos constitucionais, como liberdade de empresa (art. 170, p.u, CF), a proteção da propriedade privada (art. 5º, XXII e 170, II, CF) – inclusive dos meios de produção – e a autonomia negocial.

Por obvio, as atividades privadas não ostentam caráter absoluto, cabendo ao poder público condicioná-las ao interesse coletivo. Entretanto, Daniel Sarmiento<sup>3</sup> adverte sobre o princípio da Liberdade:

Em relação à proteção dos direitos do indivíduo, a ideia é de que os seres humanos têm projetos e fazem escolhas também no âmbito da sua vida econômica. (...) A salvaguarda da sua liberdade e personalidade restaria incompleta se não fosse estendida a esta seara a garantia da sua autonomia, diante de pretensões autoritárias ou paternalistas do Estado. (...) Daí porque, a regra geral deve ser a liberdade dos particulares para se engajarem em atividades econômicas, desde que não lesem direitos de terceiros ou interesses relevantes da comunidade.

Nesse substrato, a tônica é a liberdade do particular para atuar no mercado, autorizando-se o Poder Público a fazê-lo apenas nas hipóteses restritas do art. 173, *caput*, da CF (intervenção direta) ou no que tange à disciplina e fomento (intervenção indireta).

Na seara de intervenção indireta do Estado na atividade econômica em sentido estrito, para regular em âmbito jurídico<sup>4</sup>, ressalta a importância do Poder de Polícia da Administração.

---

V - o pluralismo político.

<sup>2</sup> Ordem Constitucional Econômica, Liberdade e Transporte Individual de Passageiros: O “caso Uber”, disponível em <https://www.conjur.com.br/dl/paracer-legalidade-uber.pdf>

<sup>3</sup> *Ibidem*, p. 08

<sup>4</sup> Maria Silvia Zanella Di Pietro, Limites da função reguladora das Agências diante do princípio da legalidade, 2003, p. 209.



## ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

Com efeito, observa-se que o Poder de Polícia se fundamenta na defesa do interesse público e pode restringir ou limitar direitos em benefício da coletividade<sup>5</sup>. Rafael Carvalho<sup>6</sup> aduz que compreende a prerrogativa reconhecida à Administração Pública para restringir e condicionar, com fundamento na lei, o exercício de direitos, com o objetivo de atender o interesse público.

Por consequência, há de se convir 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.

Apesar disso, a formação dos atos de polícia tem amarras constitucionais, haja vista que a liberdade de iniciativa tem fulcro na CF. Desse modo, atuação do Estado tem balizas inquebrantáveis, como a proporcionalidade, legalidade e igualdade. É o que preceitua o STF:

**A possibilidade de intervenção do Estado no domínio econômico não exonera o poder público do dever jurídico de respeitar os postulados que emergem do ordenamento constitucional brasileiro. Razões de Estado – que muitas vezes configuram fundamentos políticos destinados a justificar, pragmaticamente, ex parte principis, a inaceitável adoção de medidas de caráter normativo – não podem ser invocadas para viabilizar o descumprimento da própria Constituição. As normas de ordem pública – que também se sujeitam à cláusula inscrita no art. 5º, XXXVI, da Carta Política (RTJ 143/724) – não podem frustrar a plena eficácia da ordem**

---

<sup>5</sup> Art. 78. 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 tranqüilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos. (Redação dada pelo Ato Complementar nº 31, de 1966)

Parágrafo único. Considera-se regular o exercício do poder de polícia quando desempenhado pelo órgão competente nos limites da lei aplicável, com observância do processo legal e, tratando-se de atividade que a lei tenha como discricionária, sem abuso ou desvio de poder.

<sup>6</sup> Oliveira, Rafael Carvalho Rezende, op. cit., p. 318 *et seq*

Av. Marechal Castelo Branco, 625 – Bairro Cabral – 64000-810 – Teresina (PI)  
CNPJ nº 05.521.463/0001-12



## ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

**constitucional, comprometendo-a em sua integridade e desrespeitando-a em sua autoridade.**[RE 205.193, rel. min. Celso de Mello, j. 25-2-1997, 1ª T, DJ de 6-6-1997.]

Ou seja, a atividade administrativa tem o dever de coadunar o exercício de direitos com o interesse público primário. Além dessa linha tênue é inadmissível, ocasionando, inclusive responsabilidade objetiva do Estado:

A intervenção estatal na economia como instrumento de regulação dos setores econômicos é consagrada pela Carta Magna de 1988. **Deveras, a intervenção deve ser exercida com respeito aos princípios e fundamentos da ordem econômica, cuja previsão resta plasmada no art. 170 da Constituição Federal, de modo a não malferir o princípio da livre iniciativa, um dos pilares da República (art. 1º da CF/1988).** Nesse sentido, confira-se abalizada doutrina: **As atividades econômicas surgem e se desenvolvem por força de suas próprias leis, decorrentes da livre empresa, da livre concorrência e do livre jogo dos mercados.** Essa ordem, no entanto, pode ser quebrada ou distorcida em razão de monopólios, oligopólios, cartéis, trustes e outras deformações que caracterizam a concentração do poder econômico nas mãos de um ou de poucos. Essas deformações da ordem econômica acabam, de um lado, por aniquilar qualquer iniciativa, sufocar toda a concorrência e por dominar, em consequência, os mercados e, de outro, por desestimular a produção, a pesquisa e o aperfeiçoamento. Em suma, desafiam o próprio Estado, que se vê obrigado a intervir para proteger aqueles valores, consubstanciados nos regimes da livre empresa, da livre concorrência e do livre embate dos mercados, e para manter constante a compatibilização, característica da economia atual, da liberdade de iniciativa e do ganho ou lucro com o interesse social. A intervenção está, substancialmente, consagrada na CF nos arts. 173 e 174. Nesse sentido ensina Duciran Van Marsen Farena (RPGE, 32:71) que "O instituto da intervenção, em todas suas modalidades encontra previsão abstrata nos artigos 173 e 174, da Lei Maior. O primeiro desses dispositivos permite ao Estado explorar diretamente a atividade econômica quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a

Av. Marechal Castelo Branco, 625 – Bairro Cabral – 64000-810 – Teresina (PI)  
CNPJ nº 05.521.463/0001-12



## ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei. O segundo outorga ao Estado, como agente normativo e regulador da atividade econômica, o poder para exercer, na forma da lei as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo esse determinante para o setor público e indicativo para o privado". **Pela intervenção o Estado, com o fito de assegurar a todos uma existência digna, de acordo com os ditames da justiça social (art. 170 da CF), pode restringir, condicionar ou mesmo suprimir a iniciativa privada em certa área da atividade econômica. Não obstante, os atos e medidas que consubstanciam a intervenção não de respeitar os princípios constitucionais que a conformam com o Estado Democrático de Direito, consignado expressamente em nossa Lei Maior, como é o princípio da livre iniciativa. Lúcia Valle Figueiredo, sempre precisa, alerta a esse respeito que "As balizas da intervenção serão, sempre e sempre, ditadas pela princiologia constitucional, pela declaração expressa dos fundamentos do Estado Democrático de Direito, dentre eles a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa" (GASPARINI, Diógenes. Curso de direito administrativo. 8. ed. São Paulo: Saraiva. p. 629/630, cit., p. 64). O STF firmou a orientação no sentido de que "a desobediência aos próprios termos da política econômica estadual desenvolvida, gerando danos patrimoniais aos agentes econômicos envolvidos, são fatores que acarretam insegurança e instabilidade, desfavoráveis à coletividade e, em última análise, ao próprio consumidor" (RE 422.941, rel. min. Carlos Velloso, Segunda Turma, DJ de 24-3-2006). [RE 632.644 AgR, rel. min. Luiz Fux, j. 10-4-2012, 1ª T, DJE de 10-5-2012.]**

Nessa linha de entendimento é que deve ser conduzida a atividade legiferante dos entes menores, no afã, exclusivo, de regular e fiscalizar, sem criar objeções desarrazoadas e assimétricas.

Portanto fulmina a Livre Iniciativa a proposta de obrigar os cinemas a fornecerem filmes com conteúdo específico ou para um determinado público, uma vez que o indigitado mandamento de otimização envolve tanto a liberdade de iniciar uma atividade econômica, como de organizá-la, geri-la e conduzi-la. Ao Poder Público não é dado determinar qual

Av. Marechal Castelo Branco, 625 – Bairro Cabral – 64000-810 – Teresina (PI)  
CNPJ nº 05.521.463/0001-12



**ESTADO DO PIAUÍ**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA**

atividade o particular deve prestar, quais serviços deve fornecer, sob pena de vilipendiar todos os aspectos da liberdade do particular.

Pelas razões acima expendidas, é imperioso também concluir pela inconstitucionalidade formal orgânica do PL.

**IV) CONCLUSÃO**

Por todo o exposto, tendo em vista a inconstitucionalidade e a ilegalidade do texto do projeto de lei em comento, forçoso é ter que contrariar a pretensão do ilustre proponente.

Desse modo, opina a Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final **DESAVORAVELMENTE** pela tramitação, discussão e votação do projeto de lei ordinária ora examinado.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Sala de Reunião da Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final, em 11 de fevereiro de 2020.

  
**Ver. GRÇA AMORIM**  
**Relator**

“Pelas conclusões” dos Relatores, nos termos do art. 61, §2º, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina – RICMT.

  
**Ver. EDSON MELO**  
**Membro**

  
**Ver. ALUÍSIO SAMPAIO**  
**Membro**

Av. Marechal Castelo Branco, 625 – Bairro Cabral – 64000-810 – Teresina (PI)  
CNPJ nº 05.521.463/0001-12



**ESTADO DO PIAUÍ**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA**

*Levino de Jesus*  
Ver. LEVINO DE JESUS  
Membro

**8**

Av. Marechal Castelo Branco, 625 – Bairro Cabral – 64000-810 – Teresina (PI)  
CNPJ nº 05.521.463/0001-12