



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

TERCEIRA SECRETARIA

Assessoria Legislativa - ASSEL

Unidade de Saúde, Educação, Cultura e Des. Científico e Tecnológico - USE



PARECER Nº 001 , DE 2019 - CESC

Da COMISSÃO DE EDUCAÇÃO, SAÚDE E CULTURA sobre o PROJETO DE LEI Nº 241, de 2019, que revoga as Leis nº 2.219/98, 3.413/04, 4.124/08 e 4.388/09, que dispõem sobre exibição de conteúdos específicos nas sessões de cinema realizadas no Distrito Federal.

AUTORA: Deputada Júlia Lucy

RELATORA: Deputada Arlete Sampaio

I – RELATÓRIO

Submete-se à apreciação desta Comissão de Educação, Saúde e Cultura o Projeto de Lei nº 241, de 2019, de autoria da Deputada Júlia Lucy.

A Proposição revoga a Lei nº 2.219, de 31 de dezembro de 1998; a Lei nº 3.413, de 2 de agosto de 2004; a Lei nº 4.124, de 2 de maio de 2008 e a Lei nº 4.388, de 20 de agosto de 2009, conforme disposto no art. 1º.

O art. 2º determina o arquivamento de qualquer processo administrativo instaurado para apuração de desrespeito às leis revogadas, e o art. 3º consigna a cláusula de vigência.

Na Justificação, a autora esclarece que a iniciativa de desobrigar a exibição de filmes de curta-metragem nacional, de campanhas publicitárias sobre o uso de drogas, preservação do meio ambiente e consciência no trânsito na programação dos cinemas advém da necessidade de aumentar a competitividade do setor de audiovisual do DF e de suprimir "óbices à organização da programação cinematográfica local". Argumenta não considerar legítimo que, por meio da legislação, haja transferência da responsabilidade do Estado para a esfera privada sem a devida compensação financeira. Classifica como "enriquecimento ilícito por parte da Administração Pública" a obrigação de exibir os conteúdos prescritos pelas leis que pretende revogar, sem pagamento correspondente.

A autora argumenta, ainda, que as normas que pretende revogar não encontram respaldo na ordem jurídica atual, que inexistem estudos que comprovem a eficácia dessas leis e que, portanto, estariam justificadas as revogações propostas.

O Projeto de Lei foi lido em 14 de março de 2019 e encaminhado a esta Comissão de Educação, Saúde e Cultura, para análise de mérito, e à Comissão de Constituição e Justiça, para análise de admissibilidade.

Durante o prazo regimental, não foram apresentadas emendas.

Comissão de Educação, Saúde e Cultura - CESC	
PC	nº 241 / 2019
Folha nº 11	
Matrícula: 22597	Rubrica:



É o relatório.

II – VOTO DA RELATORA

Nos termos do art. 69, I, c, do Regimento Interno desta Casa, compete à Comissão de Educação, Saúde e Cultura analisar e, quando necessário, emitir parecer sobre o mérito de matérias relacionadas à cultura, espetáculos, diversões públicas, recreação e lazer.

A propósito, a análise de mérito envolve a verificação de requisitos que justifiquem a inovação do arcabouço jurídico existente. Nesse sentido, há que se verificar a necessidade, conveniência, relevância social, oportunidade e viabilidade da proposição.

A autora propõe a revogação de 4 leis que obrigam a exibição de conteúdos específicos nas sessões de cinema: curta-metragem nacional; filmes publicitários sobre as consequências do uso de drogas ilícitas, produzidos por órgãos da Secretaria de Segurança Pública do DF; campanhas educativas sobre o trânsito; e campanhas educativas sobre a preservação do meio ambiente. A alegação que há necessidade de aumentar a competitividade do setor do audiovisual no DF, e as leis a serem revogadas apresentam entraves à organização da programação do setor, pois o descumprimento ensejaria penalidades administrativas. Ademais, sustenta a autora, as referidas leis “não encontram respaldo na ordem jurídica atual”.

Sobre a exibição de curtas-metragens, no plano federal, a Lei do Curta-metragem¹, criada em 1975, determinava a obrigatoriedade de inclusão de curtas-metragens nacionais na programação das salas de cinema brasileiras. Contudo, desde a extinção do Conselho Nacional de Cinema (Concine), órgão responsável por regulamentar e aplicar a lei, em 1991, a norma foi revogada, e a competência não foi transferida para outro órgão.

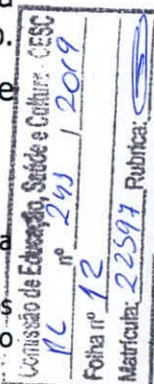
Acerca da exibição de obra nacional do tipo longa metragem, há norma federal que estabelece a chamada cota de tela, mecanismo que visa a fortalecer a indústria cinematográfica nacional e ampliar o acesso do público à produção audiovisual brasileira. A referida cota é estabelecida, anualmente, por meio de decreto².

Quanto às demais leis distritais vigentes que obrigam a veiculação de conteúdo educativo, as quais a autora pretende revogar, cabe esclarecer que tramitam na Câmara dos Deputados e no Senado Federal várias proposições com o mesmo objetivo.

Esclarecido o campo em que estão inseridas as leis que a autora pretende revogar, passamos a analisar o caminho legislativo escolhido e sua implicação.

¹ Lei nº 6.281, de 9 de dezembro de 1975, que extingue o Instituto Nacional do Cinema (INC), amplia as atribuições da Empresa Brasileira de Filmes S.A. - EMBRAFILME - e dá outras providências.

² A cota de tela para 2018, a qual determinou o número de dias e a diversidade mínima de títulos brasileiros a serem exibidos nas salas de cinema do país ao longo do ano, foi estabelecida pelo Decreto nº 9.256, de 29 de dezembro de 2017.





CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

TERCEIRA SECRETARIA

Assessoria Legislativa - ASSEL

Unidade de Saúde, Educação, Cultura e Des. Científico e Tecnológico - USE



A revogação de uma lei, que se refere à cessação (finalização) da sua vigência formal, ocorre por meio de outra lei e compreende não só a ab-rogação (revogação total) como também a derrogação (revogação parcial).

Segundo o art. 97 da Lei Complementar nº 13, de 3 de setembro de 1996, que regulamenta o art. 69 da Lei Orgânica, dispondo sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis do Distrito Federal, "*revogação é a determinação, expressa ou tácita, contida em lei, que manda cessar a vigência de lei anterior*".

A Lei Complementar nº 13, de 1996, ainda em relação à revogação de leis, estabelece que, *in verbis*:

Art. 87. *A lei começa a vigorar em todo o território do Distrito Federal na data por ela indicada e somente perde sua vigência, total ou parcialmente:*

I – pela revogação;

II – por ter expirado o prazo para o qual foi elaborada;

III – pela superveniência de lei federal sobre normas gerais no âmbito da legislação concorrente, nos termos do que dispõe o art. 24, § 4º, da Constituição Federal.

Art. 97. *Revogação é a determinação, expressa ou tácita, contida em lei, que manda cessar a vigência de lei anterior.*

§ 1º *A revogação, que terá dispositivo próprio, chamado de cláusula revogatória, constará do último artigo da lei.*

§ 2º *É dispensada a cláusula revogatória da lei cuja matéria não tenha sido disciplinada anteriormente.*

Art. 98. *Dá-se a revogação expressa quando a lei nova identifica a lei anterior atingida, total ou parcialmente, pela revogação.*

§ 1º *A revogação expressa obedecerá ao seguinte:*

I – uma lei só pode ser revogada por outra da mesma espécie ou de grau superior;

II – só deve ser revogada a lei ou qualquer de seus dispositivos quando houver completa incompatibilidade jurídica entre a lei nova e a lei anterior;

III – deve ser evitada a revogação entre leis que versem sobre matérias diversas;

IV – lei que estabeleça normas de caráter geral não deve revogar lei que estabeleça normas de caráter especial; nem esta deve revogar aquela;

V – só se revoga texto integral de artigo, parágrafo, inciso, alínea ou número.

§ 2º *A revogação da unidade de articulação complementada atinge as unidades de articulação que a complementam.*

§ 3º *É vedada a revogação de dispositivo de lei se a revogação acarretar prejuízo aos dispositivos remanescentes.*

Art. 99. *A revogação expressa de dispositivo incorporado por remissão só atinge a lei a que se referir.*

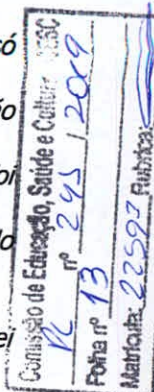
Art. 100. *A nova redação dada a dispositivo de lei revoga a redação anterior.*

Art. 101. *Dá-se revogação tácita quando a norma de uma lei que não foi expressamente revogada seja juridicamente incompatível com norma de lei nova.*

§ 1º *A revogação tácita obedecerá às regras de hermenêutica, observado o seguinte:*

I – lei posterior revoga a anterior naquilo que lhe for contrário;

II – fica revogada a lei cuja matéria seja integralmente disciplinada por lei posterior.





CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

TERCEIRA SECRETARIA

Assessoria Legislativa - ASSEL

Unidade de Saúde, Educação, Cultura e Des. Científico e Tecnológico - USE



..... (grifamos)

Vale registrar também o disposto no art. 2º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942) relativamente à revogação:

Art. 2º Não se destinando à vigência temporária, a lei terá vigor até que outra a modifique ou revogue.

§ 1º A lei posterior revoga a anterior quando expressamente o declare, quando seja com ela incompatível ou quando regule inteiramente a matéria de que tratava a lei anterior.

§ 2º A lei nova, que estabeleça disposições gerais ou especiais a par das já existentes, não revoga nem modifica a lei anterior.

§ 3º Salvo disposição em contrário, a lei revogada não se restaura por ter a lei revogadora perdido a vigência. (grifo nosso)

O Projeto de Lei nº 241/2019 vem ao encontro de outros projetos protocolados nesta Casa de Leis, nesta 8ª Legislatura, com o mesmo objetivo: revogar leis que julgam que se tornaram obsoletas, ineficazes ou que invadiram competência privativa do Poder Executivo.

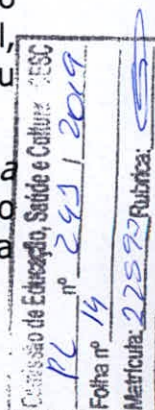
A Câmara Legislativa tem sido profícua em sua produção legislativa. Para se ter noção da quantidade de leis produzidas pela Câmara Legislativa do Distrito Federal, seguem abaixo dados referentes a proposições protocoladas na 7ª Legislatura (2015/2018), que foram transformadas em leis.

7ª LEGISLATURA – 2015/2018					
PROPOSIÇÕES			QUANTIDADE	LEIS	QUANTIDADE
Projetos de Lei Ordinária	de	Lei	2.190	Leis ordinárias	808
Projetos de Lei Complementar	de	Lei	145	Leis complementares	54
Propostas de Emenda à Lei Orgânica			108	Emendas à Lei Orgânica	24

Segundo informações extraídas de O Globo, das 75.517 leis criadas entre 2000 e 2010, 68.956 são estaduais e 6.561, federais. Minas Gerais foi o maior legislador do período: criou 6.038 leis. Em seguida, Bahia, criadora de 4.467 leis; Rio Grande do Sul, com 4.281; Santa Catarina, com 4.114; e São Paulo, com 4.111. O Rio de Janeiro criou 2.554 leis nesse período³.

O professor Luís Fernando Pires Machado, em seu livro *A Lei que Ensina a Fazer Leis*, à pág. 19, afirma que "há mesmo uma inflação legislativa com o excesso de leis e a solução viável é o uso da compilação das normas e o uso da cibernética

³ Disponível em: <https://oglobo.globo.com/politica/brasil-faz-18-leis-por-dia-a-maioria-vai-para-lixo-2873389>. Acesso em: 17/4/2019.





CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

TERCEIRA SECRETARIA

Assessoria Legislativa - ASSEL

Unidade de Saúde, Educação, Cultura e Des. Científico e Tecnológico - USE



jurídica e legislativa pela legimática, capaz de superar os óbices causados pela enorme quantidade de normas no ordenamento jurídico brasileiro”.

Pelo que se depreende, a alternativa viável para resolver a questão não pode nem deve ser a mera revogação de normas, sem análise concreta do impacto na vida da população; mas, sim, a compilação ou consolidação das normas promulgadas por esta Casa de Leis.

Convém ressaltar que o mesmo argumento utilizado pela Autora de que falta análise objetiva sobre a eficácia dessas normas pode ser utilizada para manutenção das leis que se pretende revogar, pois não foi apresentado pela Autora nenhum estudo específico que respalde a necessidade de revogação das 4 leis arroladas acima.

Ademais, vale mencionar que a vigência da lei unicamente cessa com a revogação; portanto, a lei terá vigor até que outra a modifique ou revogue⁴. É o *princípio da continuidade* da lei, que equivale dizer que “a lei é criada para disciplinar indefinida e continuamente as relações jurídicas que nela se enquadrem”⁵. Disso decorre seu caráter permanente.

Além disso, conforme disposto no art. 98, §1º, inciso IV, da Lei Complementar nº 13, de 1996, **“lei que estabeleça normas de caráter geral não deve revogar lei que estabeleça normas de caráter especial; nem esta deve revogar aquela”**.

Registre-se, por fim, a falta de previsão legal, para que uma única lei revogue, por atacado, 4 leis, consideradas por esta Casa de Leis, em momento anterior, de grande relevância para a população.

Diante do exposto, salvo melhor juízo, o Projeto de Lei nº 241, de 2019, não atende aos requisitos de necessidade, conveniência, relevância social e oportunidade e nosso voto é pela **rejeição**, nesta Comissão de Educação, Saúde e Cultura.

Sala das Comissões, de de 2019.

Deputado JORGE VIANNA
Presidente

Deputada ARLETE SAMPAIO
Relatora

Comissão de Educação, Saúde e Cultura	DESC
PC nº 241	12019
Folha nº 15	
Matrícula: 22597	Rubrica: [assinatura]

⁴ Art. 2º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942)

⁵ Farias, C.C. e Rosenvald, N.(2013). *Curso de Direito Civil*, p.131.