



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO (PDC) Nº 681, DE 2017

Susta a Instrução Normativa nº 134 da ANCINE de 09 de maio de 2017 que altera dispositivos da Instrução Normativa nº 95, de 08 de dezembro de 2011 e da Instrução Normativa nº 105, de 10 de julho de 2012, para exigir a cobrança do CONDECINE às obras audiovisuais publicitárias veiculadas na internet.

Autor: Deputado JHC

Relator: Deputado THIAGO PEIXOTO

I – RELATÓRIO

O Projeto de Decreto Legislativo (PDC) em questão visa sustar a Instrução Normativa (IN) 134/2017, que altera dispositivos das Instruções Normativas 95/2011 e 105/2012 da Agência Nacional do Cinema (ANCINE), as quais regulam a cobrança da contribuição para desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional (CONDECINE).

O autor do PDC, Deputado JHC, justifica que a Instrução Normativa 134/2017 da ANCINE dilata o fato gerador da CONDECINE, em afronta ao princípio da legalidade e da anterioridade.

A presente proposição foi distribuída às Comissões de Cultura (CCULT) e Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), sujeita à apreciação do plenário e tramitando em regime ordinário.

Na CCULT o parecer aprovado, de forma unânime, ficou-se pela aprovação do PDC 681/2017, com a consequente sustação da IN 134/2017 da ANCINE.

Durante o prazo de apresentação não foram apresentadas emendas à proposição.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

É o relatório.

II – VOTO DO RELATOR

Nos termos do despacho de distribuição e do art. 54, do RICD (Regimento Interno da Câmara dos Deputados), cabe à CCJC a análise do mérito e da juridicidade, legalidade e técnica legislativa da proposição.

Iniciando o exame da proposição pelos aspectos formais, relativos à competência legislativa, à iniciativa parlamentar, e à espécie normativa empregada, conclui-se que a proposta não apresenta vícios constitucionais que possam obstar sua aprovação.

De igual modo, a proposição em comento está de acordo com os princípios e regras estabelecidas na Carta Magna, nada havendo, pois, a objetar no tocante à constitucionalidade material.

A presente proposta de emenda à Constituição atende aos requisitos previstos no §4º, do art. 60, da Constituição Federal (CF)¹, não se vislumbrando em suas disposições nenhuma tendência para a abolição da forma federativa do Estado, do voto direto, secreto, universal e periódico, da separação dos Poderes ou dos direitos e garantias individuais.

Também se observa que a matéria tratada nesta proposição não foi objeto de nenhuma outra que tenha sido rejeitada ou tida por prejudicada na presente sessão legislativa, não se aplicando, portanto, o impedimento de que trata o §5º, do art. 60 da CF².

¹ Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

(...) §4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

I – a forma federativa de Estado;

II – o voto direto, secreto, universal e periódico;

III – a separação dos Poderes;

IV – os direitos e garantias individuais.

² §5º A matéria constatare de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada não pode ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

No que tange ao mérito, o inciso V, do art. 49 da Constituição Federal (CF)³ institui competência exclusiva do Congresso Nacional de sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa.

Nesse mesmo sentido, o inciso XII, do art. 24, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD) determina que às comissões permanentes, em razão da matéria de sua competência, o poder de propor a sustação dos atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa, elaborando o respectivo decreto legislativo.

Ante o regramento constitucional e regimental, a competência do Poder Legislativo de sustar atos normativos do Poder Executivo só emerge caso este exorbitar o poder regulamentar ou extrapolar os limites da delegação legislativa. Em ambos os casos estamos dentro da dimensão do princípio da legalidade, previsto na CF no caput do art. 37⁴.

Em suma, o princípio da legalidade impõe à administração pública o dever de fazer só o que a lei autoriza. Segundo Hely Lopes, “na administração pública não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo o que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza. A lei para o particular significa ‘pode fazer assim’; para o administrador público significa ‘deve fazer assim’”⁵.

Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo trilham o mesmo caminho e sustentam que “a legalidade traduz a ideia de que a administração pública somente tem possibilidade de atuar quando exista lei que o determine (atuação vinculada) ou autorize (atuação discricionária), devendo obedecer estritamente ao estipulado na lei, ou, sendo

³ Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

(...) V – sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa;

⁴ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e, eficiência(...)

⁵ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro – 25ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2000. Pg. 82.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

discricionária a atuação, observas os termos, condições e limites autorizados na lei”⁶. Em outras palavras, “a administração, além de não poder atuar contra a lei ou além da lei, somente pode agir segundo a lei (a atividade administrativa não pode ser *contra legem* nem *praeter legem*, mas apenas *secundo legem*). Os atos eventualmente praticados em desobediência a tais parâmetros são atos inválidos”⁷.

O presente PDC tem como objetivo sustar a Instrução Normativa 134/2017, cujo sustentáculo legislativo reside na Medida Provisória 2.228-1/2001, que criou a Agência Nacional do Cinema (ANCINE) e a Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional (CONDECINE).

Nos termos do art. 32 da MP supramencionada, o fato gerador da CONDECINE é:

- a) a veiculação, a produção, o licenciamento e a distribuição de obras cinematográficas e videofonográficas com fins comerciais, por segmento de mercado a que forem destinadas; a prestação de serviços que se utilizem de meios que possam, efetiva ou potencialmente, distribuir conteúdos audiovisuais nos termos da lei que dispõe sobre a comunicação audiovisual de acesso condicionado;
- b) a veiculação ou distribuição de obra audiovisual publicitária incluída em programação internacional, nos casos em que existir participação direta de agência de publicidade nacional, sendo tributada nos mesmos valores atribuídos quando da veiculação incluída em programação nacional;
- c) o pagamento, crédito, emprego, remessa ou entrega, aos produtores, distribuidores ou intermediários no exterior, de importâncias relativas a rendimento decorrente da exploração de obras cinematográficas e videofonográficas ou por sua aquisição ou importação, a preço fixo.

A MP mencionada prevê como sujeitos a incidência da CONDECINE os seguintes segmentos de mercado: salas de exibição; vídeo doméstico, em qualquer

⁶ ALEXANDRINO, Marcelo. Direito Administrativo Descomplicado – Marcelo Alexandrino, Vicente Paulo. 22ª Ed. Rio de Janeiro: Forense. 2014. Pg. 194

⁷ Idem.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

suporte; serviço de radiodifusão de sons e imagens; serviços de comunicação eletrônica em massa por assinatura; e outros mercados.

O inciso VI, do art. 1º da MP 2228-1/2001 define como segmentos de mercado assim: “mercados de salas de exibição, vídeo doméstico em qualquer suporte, radiodifusão de sons e imagens, comunicação eletrônica de massa por assinatura, mercado publicitário audiovisual ou quaisquer outros mercados que veiculem obras cinematográficas e videofonográficas”. O inciso XVII, do art. 7º da mesma MP, possibilita a ANCINE atualizar, em consonância com a evolução tecnológica, as definições previstas no art. 1º da mesma MP.

É importante acentuar que a delegação legislativa é apenas para alterar as definições contidas no art. 1º da MP. Em nenhum momento houve delegação legislativa para aumentar o fato gerador da CONDECINE.

A Instrução Normativa 134/2017 da ANCINE, alvo do presente PDC, ao modificar a Instrução Normativa 95/2011 e 105/2012, sob o pretexto de alterar as definições previstas no art. 1º, determina a incidência da CONDECINE sobre publicidade audiovisual na internet.

De fato, a Instrução Normativa em questão promove uma ampliação do fato gerador da CONDECINE. Ao fazê-lo, extrapola os limites de sua atuação, exorbita o poder regulamentar e os limites da delegação legislativa estipulados pela MP 2.228-1/2001 em clara ofensa ao princípio da legalidade.

Diante de todo o exposto, considerando meritória e relevante a questão apresentada, **manifestamo-nos pela constitucionalidade, legalidade, boa técnica legislativa e, no mérito, pela aprovação** do Projeto de Decreto Legislativo nº 681/2017, com a conseqüente sustação da Instrução Normativa 134/2017 da ANCINE.

Sala da Comissão, de de 2017.

Deputado **THIAGO PEIXOTO**