



lido 02/2017  
Reg. 92/2017

**PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL**

*Ação Civil Pública n.º 009601-82.2016.4.03.6100*

*14ª Vara Cível de São Paulo/Capital*

**TUTELA PROVISÓRIA**

Vistos, etc..

Trata-se de ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público Federal (MPF) em face da União Federal e Outros, visando condenação em obrigação de fazer para que, no prazo de 60 (sessenta) dias, sejam adotadas providências pelas quais todas as cópias de produção audiovisuais (destinadas ao mercado nacional, sejam de produção nacional ou estrangeira) estejam com legendas abertas ou legendas descriptivas na forma *Closed Caption*, assim como janela com intérprete de Libras, com o fito de proporcionar acessibilidade das pessoas com deficiência auditiva a seu conteúdo.

Em síntese, o MPF informa que foi instaurado o Inquérito Civil nº 1.34.001.001334/2013-80 sobre o objeto desta ação, e apresenta dados estatísticos buscando demonstrar o quantitativo de pessoas (por faixa etária, com maior ou menor grau de deficiência) que seriam beneficiadas com as medidas ora postuladas. Sustentando os pleitos formulados em princípios constitucionais e em preceitos legais (notadamente Lei 7.853/1989, Lei 10.098/2000, e Lei 13.146/2015), e pugnando pela constitucionalidade na vacância de 48 meses prevista no art. 125, II, da Lei 1.146/2015, o *parquet* pede liminar e, ao final, requer a condenação da União Federal e da ANCINE em obrigação de fazer no sentido de fiscalizar as empresas envolvidas nas obrigações legais, e também condenação de todos os réus por danos morais coletivos em valor não inferior a R\$ 1.000.000,00.

Notificadas nos termos do art. 2º, da Lei 8.437/1992, a ANCINE e a União Federal apresentaram manifestação (fls. 41/93). O MPF reitera os termos da inicial (fls. 97/111). Postergada a apreciação da liminar (fls. 113), o MPF interpõe recurso de agravo de instrumento (fls. 152/160), sendo indeferida a antecipação dos efeitos da tutela recursal (fls. 231/234), os réus contestaram: União Federal (fls. 242/252); Empresa de Cinemas Fortaleza Ltda. (fls. 277/299); ANCINE (fls. 300/316); Cinemark Brasil S/A, Cinépolis Operadora de Cinemas do Brasil Ltda., Empresa Cinemas São



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL

Ação Civil Pública n.º 009601-82.2016.4.03.6100

14ª Vara Cível de São Paulo/Capital

Luiz S/A – KINOPLEX, Redecine BRA Cinematográfica S/A, United Cinemas International Brasil Ltda., Movie Cinemas Ltda., Empresa de Cinemas Arcoplex Ltda., Delta Filmes Ltda., Cinema Arteplex Ltda., Empresa de Cinemas Sercla Ltda., NetCine Administradora e Assessoria Ltda., Playarte Cinemas Ltda., Circuito Espaço de Cinema S/A, Praia de Belas Empreendimentos Cinematográficos Ltda., Cinemais Cinemas Ltda. e Afa Cinematográfica Ltda. (fls. 317/705); Empresa Cinematográfica Araújo Ltda. (fls. 713/734), Empresa de Cinemas Majestic EIRELI – ME (fls. 741/757). Réplica (fls. 760/774).

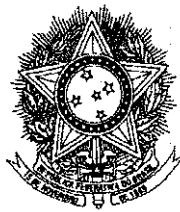
Designada audiência de instrução e eventual conciliação (fls 776), realizada em 10.08.2017, na qual foi deferido o prazo de 30 (trinta) dias sucessivos para que o MPF e os réus explicitem medidas concretas e prazos que possam ser implementados em relação às medidas de acessibilidade descritas na lei 13.146/2015, antes do término da vacância nela prevista (fls. 785/786).

Ante ao requerido pelo MPF, foi designada audiência de conciliação (fls. 813), realizada no dia 09.05.2018, na qual foi concedido derradeiros 30 (trinta) dias para que as partes tragam aos autos medidas concretas a serem implementadas, acompanhadas do correspondente cronograma de implantação (fls. 895/896).

É o breve relatório. Passo a decidir.

Primeiramente, registro a competência desta Vara Federal para processar e julgar a presente lide em razão de a União Federal e da ANCINE apresentarem legitimidade passiva para a relação jurídica processual, uma vez que providências administrativas postas em questão estão em suas áreas de atribuição.

Da mesma maneira, as demais réis também têm legitimidade passiva por serem responsáveis pela viabilização material dos meios de inclusão descritos na Lei 13.146/2015 e na Instrução Normativa ANCINE 128/2016. Ademais, a proteção de pessoas com deficiência é dever de instituições públicas e privadas de qualquer sociedade democrática, razão pela qual o pedido é juridicamente possível e amplamente sustentado pelo ordenamento constitucional e infraconstitucional (especialmente pela referida Lei 13.146/2015).



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL

Ação Civil Pública n.º 009601-82.2016.4.03.6100

14ª Vara Cível de São Paulo/Capital

AN02

No mais, verifico presentes os requisitos para deferimento parcial da tutela antecipada requerida. A urgência está demonstrada pela exclusão prolongada e excessiva do acesso de pessoas (com deficiências ou necessidades especiais) a produção de obras audiovisuais. Já a plausibilidade do direito está entrelaçada com essas mesmas pessoas e objeto, com amparo no sistema jurídico brasileiro.

Combatendo déficits de padrões civilizatórios, e apesar de inúmeros avanços tecnológicos, somente com a Lei 13.146/2015 foram estabelecidos direitos mínimos de acessibilidade a produção audiovisual (destinadas ao mercado nacional, sejam de produção nacional ou estrangeira) por pessoas com necessidades especiais, permitindo a elas alcançarem compreensão importante desse objeto.

Os destinatários finais da inclusão promovida pela Lei 13.146/2015 são justamente aqueles que mais precisam de ajuda ou auxílio por parte do poder público e do setor privado. A longa marcha normativa que está sedimentada na Lei 13.146/2015 procura a inclusão socioeconômica de pessoas que têm impedimentos de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, os quais, em interação com uma ou mais barreiras, podem obstruir suas participações na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas.

Superando preconceitos e refletindo padrões éticos, morais e culturais de sociedades contemporâneas, a positivação da Lei 13.146/2015 afirma direitos de cidadania a um importante conjunto de pessoas excluídas do exercício de prorrogativas mínimas da vida em sociedade do Estado de Direito, ao mesmo tempo em que impõe, tardivamente, obrigações ao setor público e ao setor privado. Portanto, a entes estatais e empresas privadas não são feitas recomendações ou pedidos de caridade, mas são exigidas obrigações para viabilização mínima de inclusão de todo aquele que dependa de auxílio. Por isso, a Lei 13.146/2015 não pede favor mas impõe dever de implementação da inclusão de pessoas com deficiência, mesmo porque a exploração do objeto desta ação é feita sob regras de mercado, com preços cobrados por empresas e com tributação correspondente.



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL

Ação Civil Pública n.º 009601-82.2016.4.03.6100

14ª Vara Cível de São Paulo/Capital

MA03

Dados colhidos no Inquérito Civil nº 1.34.001.001334/2013-80 indicam quantitativos de exclusão de deficientes (visuais e auditivos) do convívio social, do sentimento de pertencimento à sociedade brasileira, dimensão primária que cidadania que não deveria depender de legislação impositiva mas da consciência elementar de sociedades democráticas. E resistências ao cumprimento dos comandos da legislação inclusiva são ainda mais reprováveis pelo ordenamento jurídico, porque atingem justamente aqueles que não têm tido voz, locomoção, visão ou audição para se afirmar ou para se defender.

Sobre o conteúdo das medidas pretendidas pela Lei 13.146/2015 em correspondência ao objeto desta ação, é de evidente relevância que cópias de produção audiovisuais (destinadas ao mercado nacional, sejam de produção nacional ou estrangeira) tenham com legendas abertas ou legendas descritivas na forma *Closed Caption*, assim como janela com intérprete de Libras.

Tomando essencialmente o cinema como referência, trata-se de uma das mais espetaculares criações no âmbito das artes, capaz de alimentar diversos sentidos do ser humano, trabalhando desde o entretenimento simples até o mais profundo conhecimento, e despertando múltiplos e variados sentimentos. Essa maravilha do mundo das artes tem sido sistematicamente incentivada pelo próprio governo brasileiro, servindo a empresas (algumas com benefícios financeiros e fiscais) que se propõem a produções e exibições cinematográficas livres em ambiente democrático escoltado pela ordem constitucional de 1988.

Fazendo a combinação do deficiente (destinatário final) com o objeto desta ação (acessibilidade para produções audiovisuais), emerge o art. 44 da Lei 13.146/2015, prevendo que, nos teatros, cinemas, auditórios, estádios, ginásios de esporte, locais de espetáculos e de conferências e similares, devem ser reservados espaços livres e assentos para a pessoa com deficiência (garantido ao menos 1 acompanhante), de acordo com a capacidade de lotação da edificação, observado o disposto em regulamento. Para isso, espaços e assentos devem ser distribuídos pelo recinto em locais diversos, de boa visibilidade, em todos os setores, próximos aos corredores,



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL

Ação Civil Pública n.º 009601-82.2016.4.03.6100

14ª Vara Civil de São Paulo/Capital

AN04

devidamente sinalizados, evitando-se áreas segregadas de público e obstrução das saídas, em conformidade com as normas de acessibilidade. Por óbvio que nesses locais deve haver rotas de fuga e saídas de emergência acessíveis, conforme padrões das normas de acessibilidade, a fim de permitir a saída segura da pessoa com deficiência ou com mobilidade reduzida, em caso de emergência.

O art. 44, § 6º, da Lei 13.146/2015 prevê que *"As salas de cinema devem oferecer, em todas as sessões, recursos de acessibilidade para a pessoa com deficiência"*, ao passo em que o §7º desse mesmo artigo permite cobrança de do ingresso da pessoa com deficiência (não ser superior ao valor cobrado das demais pessoas). Sobre o tema, foi editada a Instrução Normativa ANCINE 128/2016 (com alterações), fixando providências executivas para a satisfação das obrigações legais.

Portanto, o direito positivo brasileiro institui obrigação que, tardivamente, reconhece o dever de instituições públicas e privadas acolherem, de forma mínima, pessoas com deficiência. O descompasso jurídico dessa progressão de pessoas com deficiência ou necessidades especiais está no art. 125, II, da Lei 13.146/2015, ao estabelecer vacância de 48 meses para implantação dessas medidas inclusivas, contados da publicação (DOU de 07/07/2015). Pior ainda, a Instrução Normativa ANCINE 128/2016 foi sucessivamente modificada para estender prazos de implementação das medidas executivas da Lei 13.146/2015, em manifesta desconformidade com o prazo já excessivo da lei que a delimita.

Em outras palavras, não só é inconstitucional o prazo de 48 meses para a implantação de mecanismos de inclusão com deficiência, como é manifestamente ilegal qualquer disposição da ANCINE que leve a possibilidade de implantação dessa acessibilidade para além dos 48 meses previstos em lei.

Sobre a inconstitucionalidade do art. 125, II, da Lei 13.146/2015, reconheço que o legislador tem discricionariedade política para estabelecer períodos de vacância para providências (até mesmo de inclusão de pessoas com necessidades especiais), de tal modo que o controle judicial do mérito dessas escolhas fica restrito a casos excepcionais nos quais há clara extração de limites jurídicos. É exatamente o caso dos autos,



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL

Ação Civil Pública n.º 009601-82.2016.4.03.6100

14ª Vara Cível de São Paulo/Capital

AN05  
J

porque a combinação entre os destinatários finais (pessoas com deficiência) e o objeto (inclusão ou acessibilidade em exibições de cinemas) não poderia ter sido submetida à vacância de 48 meses, claramente excessiva.

Nem mesmo códigos que reestruturam sistemas normativos (com consequências em instituições públicas e privadas) ficaram submetidos a tão longa vacância, sendo desafiador encontrar prazo tão elástico para implementação de medidas determinadas. Se estivéssemos diante de medidas inexecutáveis ou dependentes de conhecimentos técnicos inacessíveis, seria possível cogitar em extraordinária ou insuperável complexidade, mas não é o que os autos mostram. Assim, à luz da igualdade (primado da ordem democrática e do sistema constitucional de 1988), é excessivo manter, por 4 anos, a exclusão de pessoas com deficiência de acessibilidade mínima do conjunto de sentimentos, informações tudo mais que produções audiovisuais têm apresentado a todos os demais cidadãos.

Sobre a ilegalidade da Instrução Normativa ANCINE 128/2016, não há amparo em alterações desse ato normativo que estabeleceram prazos para além dos próprios 48 meses previstos no art. 125, II, da Lei 13.146/2015. É elementar a vinculação de atos infralegais a preceitos de lei ordinária em fase dos quais foram editados, desautorizando decisões legítimas do Legislador que transferem para agências reguladoras a definição, gestão e fiscalização de políticas públicas, violação agravada em se tratando dos destinatários finais da Lei 132.146/2015 em vista do objeto da Instrução Normativa ANCINE 128/2016.

Portanto, pela ordem de delimitação jurídica de proteção de pessoas com deficiência, o extraordinário prazo de vacância determinado pela Lei 13.146/2015 não pode ser alongado para mais de 48 meses, porque tem de ser compreendido com exigência de implementação progressiva de medidas que viabilizem a inclusão de pessoas com necessidades especiais da situação de desigualdade e de exclusão a qual foram lançadas até o presente.

A bem da verdade, o real problema que emerge dos autos não é exatamente o tempo para implementação das medidas inclusivas, mas a definição de quais tecnologias



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL

Ação Civil Pública n.º 009601-82.2016.4.03.6100

14ª Vara Cível de São Paulo/Capital

1106

serão usadas pelos réus. O art. 44 da Lei 13.146/2015 não define os meios tecnológicos para sua viabilização, além de medidas práticas correspondentes, ao mesmo tempo em que a Instrução Normativa ANCINE 128/2016 é insuficiente para tanto. Os autos apontam tratativas entre entes estatais e segmentos privados buscando a melhor solução para os pontos que emperram a acessibilidade.

Na inicial desta ação civil pública, o Ministério Público Federal não indicou quais os meios eficazes para a inclusão de pessoas com necessidades especiais, parecendo deixar a escolha aos réus ou ao Juízo. Foi ao longo do processamento deste feito que surgiu a Instrução Normativa ANCINE 128/2016 e, ainda assim, parte dos réus trouxe apenas dificuldades técnicas para a implantação dos propósitos da referida lei e das regras da agência reguladora.

Passados anos da promulgação desse ato legislativo, da vigência da Instrução Normativa ANCINE 128/2016 e também do processamento da presente ação civil pública (assim como de outra semelhante cujos autos estão apensos aos presentes), não há postura ativa que procure convergência para implantação progressiva da inclusão de pessoas com necessidades especiais.

Reconhecendo a necessidade de convergência e a inviabilidade de decisões irrefletidas, nesta ação judicial e também na apensa, este Juízo procurou o diálogo para que medidas concretas e progressivas fossem adotadas, tendo consciência da complexidade dos meios tecnológicos para a eficácia dos objetivos da Lei 13.146/2015 e da Instrução Normativa ANCINE 128/2016, notadamente para que provimentos jurisdicionais sejam exequíveis e sustentáveis.

Todavia, pior que soluções imperfeitas é solução alguma que mantenha pessoas com necessidades especiais na exclusão na qual estão lançadas. Ajuizada no início de 2016, até agora nada de construtivo foi ofertado por parte dos réus como forma de implementação progressiva de suas obrigações, a despeito de terem sido instados pelo Juízo, sendo digno de nota a resistência reiterada a qualquer maneira proativa de resolução do conflito. E nesse contexto, no qual as partes preferiram não ofertar nada, mesmo à luz da Instrução Normativa ANCINE 128/2016 (com reiteradas prorrogações



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL

Ação Civil Pública n.º 009601-82.2016.4.03.6100

14ª Vara Cível de São Paulo/Capital

ANOF

pela agência reguladora), ficaram às escuras e sem serem ouvidos, não só este Juízo mas, principalmente, os destinatários deficientes, em clara violação da igualdade assegurada pela Constituição e da inclusão prevista na Lei 13.146/2015.

Reafirmo que fossem tecnologias inexistentes ou inexecutáveis, limitações de fato poderiam impor outra ordem de solução jurídica, mas não é o caso dos autos. Com a narrativa da ré The Walt Disney, nota-se a plena viabilidade de providências para a implementação progressiva do art. 44, § 6º da Lei 13.146/2015 e da Instrução Normativa ANCINE 128/2016, mostrando que há tecnologias apontadas como convergência para a inclusão de deficientes em obras audiovisuais. Note-se notícia de a indústria cinematográfica mundial ter se convertido para o cinema digital, reforçando as possibilidades de viável acessibilidade segundo padrões globais (estudados desde 2002 e com experimentos desde 2005).

Logo, passados quase 4 anos da publicação da Lei 13.146/2015, compete aos entes estatais destravar o problema posto nos autos, indicando as complementações necessárias para que as previsões abstratas do art. 44, § 6º, da Lei 13.146/2015 e da Instrução Normativa ANCINE 128/2016 sejam convertidas em medidas concretas para os réus, progressivamente e dentro do prazo de 48 meses da publicação da referida lei.

Isto posto, DEFIRO EM PARTE o pedido de tutela antecipada formulado para determinar que União Federal e ANCINE apresentem nestes autos, em 30 dias corridos: a) as complementações necessárias para a plena execução do previsto no art. 44, §6º, da Lei 13.146/2015 e da Instrução Normativa ANCINE 128/2016; b) cronograma progressivo para que início do período de testes/validação de equipamentos a partir de 1º/01/2019 e, implementação de 100% dos propósitos da legislação em tela a partir de 1º/03/2019, viabilizando a disponibilização das tecnologias assistivas de legendas abertas ou legendas descritivas na forma *Closed Caption*, janela com intérprete de Libras, assim como audiodescrição, com o fito de proporcionar acessibilidade das pessoas com deficiência auditiva e visual a seu conteúdo, em relação aos filmes exibidos de produção nacional ou estrangeira relacionados às demais réis.