



Francisco Beltrão/PR, 11 de abril de 2025.

À Comissão de Redação e Justiça
Ref.: Projeto de Lei nº. 12/2025 do Legislativo



**CÂMARA MUNICIPAL
DE FRANCISCO BELTRÃO**
PROTOCOLO

Em 11 / 04 / 25
às _____ horas, recebi o(a) presente.

Rafael Jogo

Responsável

PARECER JURÍDICO

O vereador Tiago Correa, membro Presidente da Comissão de Redação e Justiça, solicitou parecer jurídico, com base na alínea "j" do artigo 35 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Francisco Beltrão, para ser analisada a constitucionalidade e a legalidade do Projeto de Lei nº. 12/2025, de autoria dos vereadores Oberdan Raul Saretta e Bruno Savarro, que proíbe a contratação de shows, artistas e eventos abertos ao público infanto juvenil que envolvam, no decorrer da apresentação, expressão de apologia ao crime organizado ou ao uso de drogas e dá outras providências.

O tema do projeto é de questionável interesse local, uma vez que não trata de situação fática e/ou jurídica peculiar à circunscrição municipal, notadamente porque a matéria ventilada poderia ter até mesmo âmbito nacional. Desse modo, tenho por não perfeitamente caracterizada a incidência do art. 30, I, da Constituição Federal, que define competência legislativa do Município para tratar da matéria. Inobstante, ante a dúvida, o ponto mereceria ser objeto do debate democrático por este Parlamento.

Para além disso, ainda no aspecto formal, há vício de inconstitucionalidade no parágrafo único do artigo 5º, ao estabelecer responsabilidade solidária dos pais, porquanto extrapola a competência municipal e interfere em matéria de direito civil, cuja competência legislativa é privativa da União (art. 22, I, CF).

Por sua vez, quanto à origem, a Proposição não apresenta vício de iniciativa, por não se enquadrar nas hipóteses de competência privativa





do Chefe do Poder Executivo. Contudo, a análise material revela questões constitucionais complexas que merecem reflexão.

O ponto nuclear da análise material de constitucionalidade reside no aparente conflito entre direitos fundamentais de semelhante envergadura: de um lado, o dever constitucional de proteção à criança e ao adolescente (art. 227, CF); de outro, a liberdade de expressão artística (art. 5º, IX, CF) e a vedação à censura (art. 220, § 2º, CF).

Nesse prisma, tem-se de um lado a proteção integral à criança e ao adolescente, estabelecida como dever do Estado, da família e da sociedade pelo artigo 227 da Constituição Federal – cujo comando constitucional não se limita a uma norma programática –, que se constitui verdadeiro direito fundamental de eficácia plena e aplicabilidade imediata, conforme já reconhecido pelo STF no RE 482.611/SC.

Do outro lado, encontra-se a liberdade de expressão artística, que transcende a mera garantia individual para se constituir em elemento estruturante da ordem democrática. Inclusive, o STF, no julgamento da ADPF 548, pela relatoria da Ministra Cármem Lúcia, enfatizou que a liberdade de expressão não é apenas um direito fundamental individual, mas uma garantia institucional da própria democracia¹.

¹ Por oportuno, vejam-se os seguintes trechos extraídos do inteiro teor do referido julgado: [...] Não há direito democrático sem respeito às liberdades. Não há pluralismo na unanimidade, pelo que contrapor-se ao diferente e à livre manifestação de todas as formas de apreender, aprender e manifestar a sua compreensão de mundo é algemar as liberdades, destruir o direito e exterminar a democracia. [...] Por isso, toda interpretação de norma jurídica que colida com qualquer daqueles princípios, ou, o que é pior e mais grave, que restrinja ou impeça a manifestação da liberdade é inconstitucional, inválida, irrita. Todo ato particular ou estatal que limite, fora dos princípios fundamentais constitucionalmente estabelecidos, a liberdade de ser e de manifestar a forma de pensar e viver o que se é, não vale juridicamente, devendo ser impedido, desfeito ou retirado do universo das práticas aceitas ou aceitáveis. Em qualquer espaço no qual se imponham algemas à liberdade de manifestação há nulidade a ser desfeita. Quando esta imposição emana de ato do Estado (no caso do Estado-juiz ou de atividade administrativa policial), mais afrontoso é por ser ele o responsável por assegurar o pleno exercício das liberdades, responsável juridicamente por impedir sejam elas indevidamente tolhidas. [...] Liberdade de pensamento não é concessão do Estado. Por isso, não pode ser impedida, sob pena de substituir-se o indivíduo pelo ente estatal, o que se sabe bem onde vai dar. E onde vai dar não é o caminho do direito democrático, mas da ausência de direito e déficit democrático. Exercício de autoridade não pode se converter em ato de autoritarismo, que é a providência sem causa jurídica adequada e fundamentada nos princípios constitucionais e legais vigentes. A



Nesse aspecto, ressalta-se que o Supremo Tribunal Federal, em diversos julgados paradigmáticos (p. ex. ADPF 130, ADI 4815, ADPF 187), tem reiteradamente atribuído à liberdade de expressão uma posição preferencial no ordenamento constitucional brasileiro, considerando-a pilar fundamental do Estado Democrático de Direito.

Por outro lado, não se pode negar que a restrição proposta visa proteger apenas o público infantojuvenil, não necessariamente impedir que o Poder Público Municipal venha a “contratar shows, artistas e eventos” “que envolvam, no decorrer da apresentação, expressão de apologia ao crime organizado ou ao uso de drogas e dá outras providências”, porquanto a vedação estaria limitada unicamente aos casos em que esses eventos sejam “abertos ao público infantojuvenil”.

Para bem equacionar o conflito normativo e principiológico posto é necessário ir além.

A jurisprudência do STF tem desenvolvido critérios específicos para a solução deste tipo de conflito, usualmente valendo-se da ponderação. No julgamento da ADI 4815 (caso das biografias não autorizadas), a Corte estabeleceu que restrições prévias à liberdade de expressão só são admissíveis em situações excepcionalíssimas, mediante critérios objetivos e procedimentos que garantam o devido processo legal. Já na ADPF 187, o Tribunal diferenciou claramente entre manifestação de ideias e incitação a crimes, visando a harmonização entre os diferentes preceitos.

A respeito da ponderação para a solução de conflito envolvendo liberdade de expressão, diz a doutrina que: [...] se o Estado fosse censurar e reprimir cada ato comunicativo que contivesse rastros de preconceito e intolerância contra grupos estigmatizados, não sobraria quase nada. O resultado seria uma sociedade amordaçada, com uma esfera pública

Constituição do Brasil garante todas as formas de liberdades fundamentais e Constituição não é proposta, não é sugestão, não é conselho, não é aviso, é lei e fundamental, quer dizer, aquela que estrutura e garante os direitos das pessoas, de cada um e de todos.[...] Toda forma de autoritarismo é iníqua. Pior quando parte do Estado. Por isso, os atos que não se compatibilizem com os princípios democráticos e não garantam, antes restrinjam o direito de livremente expressar pensamentos e divulgar ideias são insubstinentes juridicamente por conterem vício de inconstitucionalidade.”



empobrecida e sem espontaneidade, sobre a qual reinariam soberanos os censores de plantão, sejam eles administradores ou juízes politicamente corretos. A utopia do respeito mútuo no discurso público converter-se-ia na triste distopia de uma sociedade conformista e sem vitalidade, cativa de ortodoxias morais inquestionáveis. Mas será que cada sociedade tem mesmo de fazer uma “escolha de Sofia” entre a liberdade de expressão e a igualdade? Pensamos que não; que existe um “caminho do meio”, representado pela ponderação, pautada pelo princípio da proporcionalidade, que busque, em cada caso, encontrar a justa medida para a melhor acomodação dos interesses constitucionais em jogo, mas que reconheça, desde a partida, o grande valor da liberdade de expressão, inclusive para a divulgação de ideias tidas como absurdas ou imorais pela maioria da sociedade. É preciso não esquecer, neste ponto, que muitas certezas morais de hoje resultaram de questionamentos e desafios aos consensos morais do passado, que não teriam sido possíveis, não fosse o exercício corajoso da liberdade de expressão.²

Assim, voltando ao caso concreto, embora seja legítima e necessária a preocupação com a proteção do público infantojuvenil, o meio escolhido mostra-se aparentemente inadequado e desproporcional, notadamente quando observada a prévia existência de instrumentos protetivos no arcabouço jurídico-normativo nacional que dão conta de resolver o problema trazido (o que poderia inclusive macular a Proposição em vício de constitucionalidade por violação ao princípio da necessidade³.

É que o princípio da proteção integral à criança e ao adolescente é reforçado por uma robusta estrutura normativa que inclui, além do ECA, tratados internacionais como a Convenção sobre os Direitos da Criança (Decreto n. 99.710/90) e o Protocolo Facultativo à Convenção sobre os Direitos da Criança (Decreto n. 5.007/04). Este arcabouço normativo estabelece um sistema

² SARMENTO, Daniel. A liberdade de expressão e o problema do “hate speech”. In: Livres e iguais: estudos de direito constitucional. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

³ “Embora a competência para editar normas, no tocante à matéria, quase não conheça limites (universalidade da atividade legislativa), a atividade legislativa é, e deve continuar sendo, uma atividade subsidiária. Significa dizer que o exercício da atividade legislativa está submetido ao princípio da necessidade, isto é, que a promulgação de leis supérfluas ou iterativas configura abuso do poder de legislar”. (MENDES, Gilmar Ferreira. **Teoria da Legislação e Controle de Constitucionalidade: Algumas Notas**. Disponível em: <<http://www.gilmarmendes.com.br/wp-content/uploads/2018/09/QUESTÕES-FUNDAMENTAIS-DE-TÉCNICA-LEGISLATIVA.pdf>>).



especial de proteção que deve orientar todas as ações estatais relacionadas à infância e juventude.

Dentro dessa realidade normativa protecionista aos melhores interesses e ao pleno desenvolvimento de crianças e adolescentes, já existem soluções concretas aptas a resolver o aparente problema trazido na Proposição.

A própria Constituição Federal prevê mecanismos de proteção, como a classificação indicativa (art. 220, § 3º, I), que permite conciliar a liberdade de expressão com a proteção de crianças e adolescentes de forma menos gravosa aos direitos fundamentais envolvidos. Nesse sentido, já se posicionou o STF:

EMENTA. Ação direta de inconstitucionalidade. Expressão “em horário diverso do autorizado”, contida no art. 254 da Lei nº 8.069/90 (Estatuto da Criança e do Adolescente). Classificação indicativa. Expressão que tipifica como infração administrativa a transmissão, via rádio ou televisão, de programação em horário diverso do autorizado, com pena de multa e suspensão da programação da emissora por até dois dias, no caso de reincidência. Ofensa aos arts. 5º, inciso IX; 21, inciso XVI; e 220, caput e parágrafos, da Constituição Federal. Inconstitucionalidade. 1. A própria Constituição da República delineou as regras de sopesamento entre os valores da liberdade de expressão dos meios de comunicação e da proteção da criança e do adolescente. Apesar da garantia constitucional da liberdade de expressão, livre de censura ou licença, a própria Carta de 1988 conferiu à União, com exclusividade, no art. 21, inciso XVI, o desempenho da atividade material de “exercer a classificação, para efeito indicativo, de diversas públicas e de programas de rádio e televisão”. A Constituição Federal estabeleceu mecanismo apto a oferecer aos telespectadores das diversas públicas e de programas de rádio e televisão as indicações, as informações e as recomendações necessárias acerca do conteúdo veiculado. É o sistema de classificação indicativa esse ponto de equilíbrio tênue, e ao mesmo tempo tenso, adotado pela Carta da República para compatibilizar esses dois axiomas, velando pela integridade das crianças e dos adolescentes sem deixar de lado a preocupação com a garantia da liberdade de expressão. (...) (ADI 2404, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 31-08-2016, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-168 DIVULG 31-07- 2017 PUBLIC 01-08-2017). (Grifou-se).

O Estatuto da Criança e do Adolescente, por sua vez, estabelece instrumentos específicos para essa proteção, como a regulamentação





do acesso a espetáculos e diversões públicas (arts. 74 a 80), sem recorrer a proibições genéricas que possam caracterizar censura prévia. Isso sem deixar de mencionar que a eventual "apologia ao crime organizado" é fato já considerado como crime segundo o Código Penal brasileiro, o qual tipifica, em seu art. 287, o crime de apologia de crime ou criminoso: "Fazer, publicamente, apologia de fato criminoso ou de autor de crime", cuja pena prevista é de detenção de 3 a 6 meses, ou multa. Além disso, em relação às drogas, a Lei n. 11.343/2006 (Lei de Drogas) prevê em seu art. 33, § 2º, que constitui crime "induzir, instigar ou auxiliar alguém ao uso indevido de droga", com previsão de pena de detenção de 1 a 3 anos, e multa de 100 a 300 dias-multa, a qual pode ser aumentada quando o crime é praticado visando atingir criança ou adolescente (art. 40, VI da Lei de Drogas).

Contudo, é fundamental destacar que a mera narrativa artística de situações envolvendo crimes ou drogas não configura necessariamente apologia, especialmente quando envolvendo a representação artística de realidades sociais, em oposição à efetiva incitação ou glorificação do crime.

A caracterização destes delitos exige, pois, análise casuística e criteriosa dos elementos objetivos e subjetivos do tipo penal nas esferas competentes, não podendo ser presumida de forma genérica, muito menos prévia, pelo Poder Público, ainda que sob o manto da proteção ao público infantojuvenil. De modo que, (a) se determinada manifestação artística efetivamente configurar crime, já existem instrumentos legais específicos para sua repressão; (b) a existência destes tipos penais não autoriza a criação de mecanismos administrativos de censura prévia; e (c) a proteção ao público infantojuvenil deve ser buscada através dos meios já existentes (classificação indicativa, responsabilização posterior por eventuais excessos, fiscalização pelo Poder Público), sem prejuízo da persecução penal quando efetivamente caracterizado algum dos crimes mencionados.

Assim é que, o projeto em análise, ao estabelecer vedação genérica à contratação de artistas pelo Município com base em conceitos jurídicos indeterminados como "apologia ao crime organizado" e "apologia ao uso de drogas", sem definir claramente seus contornos, institui mecanismo de censura prévia aparentemente incompatível com o texto constitucional.



Importa dizer, no ponto, que a falta de critérios objetivos pode transformar a norma em instrumento de discriminação contra determinadas manifestações culturais e gêneros musicais, especialmente aqueles originados em contextos de vulnerabilidade social.

Estas expressões artísticas, ao retratarem criticamente realidades sociais complexas, incluindo a violência e a marginalização, podem ser erroneamente interpretadas como apologéticas quando, na verdade, constituem importantes instrumentos de denúncia social e representação cultural de comunidades historicamente marginalizadas.

Assim, a ausência de parâmetros objetivos para caracterização dessas condutas abre margem para interpretações arbitrárias e discricionárias por parte do Poder Público, podendo resultar em restrição desproporcional à liberdade de expressão artística.

Desse modo, aplicando-se o Princípio da Proporcionalidade, observa-se que:

I - embora a medida proposta vise um fim legítimo (proteção da infância), não se mostra adequada por carecer de critérios objetivos - Adequação;

II - existem meios menos gravosos para atingir o mesmo fim, como o sistema de classificação indicativa, a responsabilização posterior por eventuais excessos, a fiscalização pelo Poder Público, a punição na esfera criminal etc. – Necessidade; e

III - o prejuízo à liberdade de expressão supera os eventuais benefícios da medida, especialmente considerando seu potencial discriminatório e a já existência de meios de controle quanto à exposição do público infantjuvenil a conteúdos que possam vir a envolver apologia ao crime organizado ou ao uso de drogas – Proporcionalidade em sentido estrito.

Portanto, a solução mais adequada deve privilegiar medidas que harmonizem os direitos em conflito, evitando restrições absolutas, genéricas e abstratas, indicando a necessidade de buscar soluções que preservem o núcleo essencial de ambos os direitos em conflito. No caso em análise, o fortalecimento dos mecanismos de classificação indicativa e a responsabilização posterior por eventuais excessos mostram-se mais adequados que proibições prévias genéricas.



Ante o exposto, em análise preliminar, opina-se pela inconstitucionalidade material do Projeto, por violação aos artigos 5º, IX, e 220, § 2º, da Constituição Federal, bem como ao princípio da proporcionalidade.

Por fim, salientamos que o parecer jurídico não possui caráter vinculativo em relação às decisões das comissões permanentes e dos demais vereadores do parlamento municipal, os quais têm a discricionariedade para tomar suas decisões e expressar seus votos quanto ao mérito.

É o parecer.

Fabrício Mazon

Advogado da Câmara Municipal
de Francisco Beltrão - PR

OAB/PR 36.868