

Porto Alegre, 25 de junho de 2025.

Orientação Técnica IGAM nº 13.837/2025.

I. O Poder Legislativo de Uruguiana solicita orientação técnica acerca do Projeto de Lei nº 59, de 2025, de origem parlamentar, com a emenda abaixo transcrita:

Dispõe sobre a proibição de execução, exibição ou veiculação de músicas, vídeos ou qualquer manifestação artística que exaltem a criminalidade, que contenham letras que façam apologia ao crime, ao uso de drogas, bem como àquelas que transmitam ideias de conteúdo pornográfico, linguagem obscena e expressões vulgares que aludem a prática de relação sexual ou de ato libidinoso, tanto nas dependências das Instituições Públicas e Privadas de Ensino sediadas no município de Uruguiana.

II. Análise técnica

De plano, sobre o assunto, em que pese ser de competência legislante do Município sob o aspecto que trata dos eventos municipais e a educação voltada ao ensino fundamental e infantil, de plano, tem-se que estes cuidam de iniciativa legislativa do Prefeito, com fulcro no §1º do art. 61 da Constituição Federal.

Deste modo, incorre em vício de iniciativa e afronta ao princípio da separação entre os poderes, dispor sobre apresentação de artistas, grupos, bandas, músicos e afins locais em eventos municipais.

Ainda ao dispor sobre eventos, importa dizer que não poderá o Poder Público intervir na ordem econômica, conforme discorre o inciso IV do art. 1º e parágrafo único do art. 170, ambos da Constituição Federal:

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:

[...]

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

[...]

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

[...]

IV - livre concorrência;

[...]

Parágrafo único. **É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica**, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei. (Grifou-se).

Ainda, o art. 173 da Carta Magna, discorre:

Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.

[...]

§ 4º A lei reprimirá o abuso do poder econômico que vise à dominação dos mercados, à eliminação da concorrência e ao aumento arbitrário dos lucros.

Também diante desta diretriz constitucional, preservam-se os princípios de competitividade na lei de licitações, Lei Federal nº 14.133, de 2021.

Neste sentido, toma-se emprestada decisão do Tribunal de Justiça de São Paulo:

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Pretensão fundada na violação, pela norma legal, da Lei Orgânica Municipal, do Regimento Interno da Câmara Municipal e da Constituição Estadual – Descabimento, pelos dois primeiros motivos – O parâmetro de controle de constitucionalidade de lei municipal perante Tribunal de Justiça Estadual é a norma constitucional estadual, apenas – Pretensão conhecida e julgada apenas no respeitante às normas constitucionais estaduais, ditas contrariadas. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 2.380, de 26 de abril de 2016, do Município de São Sebastião, que "dispõe sobre abertura de shows no município com músicos locais" – Inconstitucionalidade – Violação do princípio da separação de poderes e da reserva de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo – Imposição ao Poder Executivo de tarefas típicas de administração, como as de condicionar a expedição de autorização para realização de shows à indicação, pelo produtor, de artistas e assim também a apresentação de contratos, e de promoção, organização e adoção de providências tendentes a constituir cadastro de artistas locais (arts. 5º, I, 47, II, XIV e XIX, e 144 da CE) – Criação de novos encargos sem a indicação de sua fonte de custeio (arts. 25, 174, e 176, I, CE) – Violação do princípio da livre iniciativa, resultante da imposição de que o produtor de shows contrate artistas locais para realizar a respectiva abertura, precedendo a atração principal (arts. 1º, IV, e 170, caput, da CF, aplicáveis aos Municípios em razão do art. 144 CE) – Quebra, ademais, do princípio da razoabilidade (arts. 111 e 114 da CE) – Inconstitucionalidade configurada. Ação julgada procedente. 2127727-49.2016.8.26.0000. Classe/Assunto: Direta de Inconstitucionalidade / Atos

Administrativos. Relator(a): João Carlos Saletti. Comarca: São Paulo. Órgão julgador: Órgão Especial. Data do julgamento: 05/04/2017. Data de publicação: 06/04/2017. Data de registro: 06/04/2017.

Não há, portanto, a possibilidade de alterar as regras de aplicação nacional em âmbito local.

Contudo, outro aspecto deve ser observado, que é em relação ao conteúdo do show, demonstrando-se como preocupação central da lei.

Adentra-se a partir daqui à política relacionada à proteção dos direitos da criança e do adolescente.

Enquanto a contratação dos shows e eventos seja competência do Município, especificamente no art. 24, a Carta Magna dispõe sobre outras matérias que não se encontram previstas nas competências legislativas conferidas aos Municípios, a saber:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

(...)

XV - proteção à infância e à juventude; (grifou-se)

Observe-se que se trata de competência concorrente; não se está a falar da competência privativa, a também pode ser exercida por outros entes federativos, delegável por lei complementar. Acontece que, além de não existir lei complementar federal neste sentido, mesmo se houvesse, autorizaria apenas os Estados e o Distrito Federal a exercê-la, excluídos os Municípios. Neste sentido, recorre-se ao magistério de José Afonso da Silva¹:

Quanto à extensão, ou seja, quanto à participação de uma ou mais entidades na esfera da normatividade ou da realização material, vimos que a competência se distingue em: (a) exclusiva, quando é atribuída a uma entidade com exclusão das demais (art. 21); (b) privativa, quando enumerada como própria de uma entidade, com possibilidade, no entanto, de delegação (art. 22 e seu parágrafo único) e de competência suplementar (art. 24 e seus parágrafos); a diferença entre a exclusiva e privativa está nisso, aquela não admite complementariedade nem delegação;

Justamente no exercício da competência acima citada, existem normas federais que tratam desta matéria e atribuem a execução de certas medidas aos Municípios, a exemplo da Lei Federal nº 8.069, de 13 de julho de 1990, que institui o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). Por sua vez, a Lei Federal nº 12.852, de 5 de agosto de 2013, que institui o Estatuto da Juventude, dispõe o seguinte:

Art. 17. O jovem tem direito à diversidade e à igualdade de direitos e de

¹ Curso de Direito Constitucional Positivo. 26ª ed., São Paulo, Malheiros, 2006, p. 481.

oportunidades e não será discriminado por motivo de:

I - etnia, raça, cor da pele, cultura, origem, idade e sexo;

II - orientação sexual, idioma ou religião;

III - opinião, deficiência e condição social ou econômica.

Art. 18. A ação do poder público na efetivação do direito do jovem à diversidade e à igualdade contempla a adoção das seguintes medidas:

I - adoção, nos âmbitos federal, estadual, municipal e do Distrito Federal, de programas governamentais destinados a assegurar a igualdade de direitos aos jovens de todas as raças e etnias, independentemente de sua origem, relativamente à educação, à profissionalização, ao trabalho e renda, à cultura, à saúde, à segurança, à cidadania e ao acesso à justiça;

II - capacitação dos professores dos ensinos fundamental e médio para a aplicação das diretrizes curriculares nacionais no que se refere ao enfrentamento de todas as formas de discriminação;

III - inclusão de temas sobre questões étnicas, raciais, de deficiência, de orientação sexual, de gênero e de violência doméstica e sexual praticada contra a mulher na formação dos profissionais de educação, de saúde e de segurança pública e dos operadores do direito;

IV - observância das diretrizes curriculares para a educação indígena como forma de preservação dessa cultura;

V - inclusão, nos conteúdos curriculares, de informações sobre a discriminação na sociedade brasileira e sobre direito de todos os grupos e indivíduos a tratamento igualitário perante a lei; e

VI - inclusão, nos conteúdos curriculares, de temas relacionados à sexualidade, respeitando a diversidade de valores e crenças.

Portanto, o acesso aos conteúdos é garantido por lei; a forma como serão levados esses conteúdos ao conhecimento de crianças e adolescentes é que demanda uma análise caso a caso de cada evento ou projeto, não sendo possível criar uma “lei geral” para questões que são subjetivas e que dependem de análise pontual.

A título de exemplos, por oportuno, recorreremos à interpretação jurisprudencial da matéria pelos Tribunais, encontrando-se exemplos similares ao projeto de lei ora analisado:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 14.101, de 29 de novembro de 2017, do Município de Ribeirão Preto, que "estabelece diretrizes para 'infância sem pornografia' no âmbito do Município de Ribeirão Preto e dá outras providências" - Usurpação da competência da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional (artigo 22, inciso XXIV, da Constituição Federal) - Afronta ao princípio federativo (artigos 1º e 144, da Carta Bandeirante) - Lei municipal de iniciativa parlamentar que estabelece obrigações e impõe tarefas típicas de administração ao Poder Executivo - Inconstitucionalidade - Vício de iniciativa - Ofensa ao princípio da harmonia e independência dos Poderes - Violação aos artigos 1º, 5º, 47, incisos II, XIV, 144 e 237, inciso VII, da Constituição Estadual. Pedido procedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2249851-97.2017.8.26.0000; Relator (a): Ricardo Anafe; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 18/04/2018; Data de Registro: 20/04/2018) (grifou-se)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI Nº 2.275/2018, DO MUNICÍPIO DE CRAVINHOS QUE **INSTITUI A POLÍTICA MUNICIPAL "INFÂNCIA SEM PORNOGRAFIA"**, CONEXA ÀS DIRETRIZES PARA PRESTAÇÃO DO SERVIÇO PÚBLICO DESTINADO À PROTEÇÃO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES DO MUNICÍPIO – INVASÃO DA ESFERA DE COMPETÊNCIA LEGISLATIVA FEDERAL – AFRONTA AO PACTO FEDERATIVO – COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE O TEMA, CONFORME ARTIGOS 22, I E XXIV E 24, XV, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL - VIOLAÇÃO DO ARTIGO 144, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO QUE IMPÕE AO ESTADO E MUNICÍPIOS A OBSERVÂNCIA DA REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS ESTABELECIDA NA CARTA MAGNA – AÇÃO PROCEDENTE. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2162264-03.2018.8.26.0000; Relator (a): Ferraz de Arruda; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 14/11/2018; Data de Registro: 22/11/2018) (grifou-se)

Ademais, a utilização de verba pública em eventos e serviços que promovam os conteúdos que se deseja evitar para crianças e adolescentes não passa pela edição de uma lei municipal de proibição, mas pela efetiva fiscalização por instâncias como a Secretaria Municipal com competência para o assunto, o Conselho Tutelar, o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e o Conselho Municipal de Cultura, além do Ministério Público, por meio da Promotoria da Infância e Juventude, e da própria Câmara Municipal, que detém entre suas funções institucionais a fiscalização dos atos do Poder Executivo.

Destarte, por todos esses ângulos de análise, constata-se que a intenção legislativa ora analisada apresenta não só vícios de ordem formal (o que por si só já obstaría à análise de mérito), mas também de ordem material, à luz das disposições constitucionais e legais e também da jurisprudência.

Ainda, a análise da constitucionalidade de normas que restrinjam manifestações artísticas e culturais deve observar os princípios da liberdade de expressão e de manifestação do pensamento, previstos no **art. 220 da Constituição Federal**. O texto constitucional veda qualquer cerceio ou restrição à manifestação do pensamento, criação, expressão e informação, independentemente do meio utilizado, ressalvando apenas o direito de resposta e a responsabilização posterior por eventuais abusos.

Conforme (art. 220 da Constituição Federal):

art. 220 da Constituição veda qualquer cerceio ou restrição à concreta manifestação do pensamento (vedado o anonimato), bem assim todo cerceio ou restrição que tenha por objeto a criação, a expressão e a informação, seja qual for a forma, o processo, ou o veículo de comunicação social. Com o que a Lei Fundamental do Brasil veicula o mais democrático e civilizado regime da livre e plena circulação das ideias e opiniões, assim como das notícias e informações, mas sem deixar de prescrever o direito de resposta e todo um regime de responsabilidades civis, penais e administrativas.

O Supremo Tribunal Federal, ao julgar a ADPF 187 e a ADI 4.274, consolidou

entendimento de que a liberdade de expressão é núcleo fundamental do Estado Democrático de Direito, não podendo ser restringida de forma prévia, inclusive em manifestações que abordem temas sensíveis, como a descriminalização de condutas ilícitas, desde que não haja incitação direta à prática de crimes.

Conforme (ADI 4.274, rel. min. Ayres Britto):

art. 33 da Lei 11.343/2006 "interpretação conforme à Constituição" e dele excluir qualquer significado que enseje a proibição de manifestações e debates públicos acerca da descriminalização ou legalização do uso de drogas ou de qualquer substância que leve o ser humano ao entorpecimento episódico, ou então viciado, das suas faculdades psicofísicas.

A vedação de censura prévia é reforçada pelo § 2º do art. 220 da Constituição Federal, que proíbe qualquer censura de natureza política, ideológica e artística. O controle de conteúdos artísticos, inclusive em ambiente escolar, deve se dar *a posteriori*, mediante responsabilização civil, penal ou administrativa, e não por meio de proibição genérica e abstrata. Conforme art. 220, § 2º, da Constituição Federal "*é vedada toda e qualquer censura de natureza política, ideológica e artística*".

III. Conclusão

Diante do exposto, a proibição genérica e abstrata de execução, exibição ou veiculação de manifestações artísticas com base em seu conteúdo, conforme previsto na ementa, afronta o princípio constitucional da liberdade de expressão e vedações expressas à censura prévia. Assim, eventual norma municipal com tal teor é inconstitucional, devendo o controle de eventuais excessos ocorrer apenas de forma posterior e individualizada, nos termos da Constituição Federal.

Dito isso, conclui-se pela inviabilidade jurídica do texto de Projeto de Lei analisado apresentado por Vereador(a), em virtude não somente de se tratar de assunto reservado ao Chefe do Poder Executivo em algumas temáticas, mas de poder haver relação com contratação de artistas em razão das previsões da Lei de Licitações, bem como avançou sobre a educação que não compete ao poder local, tendo excluído somente o ensino umiversitário.

O IGAM permanece à disposição.



Rita de Cássia Oliveira

OAB/RS 42.721

Consultora do IGAM

