



## CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

PARECER S/N CJLEG

PROTOCOLO: 522/2019

DATA ENTRADA: 21 de fevereiro de 2019

PROJETO DE LEI nº 8.072 de 2019

**Ementa:** Dispõe sobre a proibição de recursos públicos do Município de Caruaru para a contratação de artistas que incentivem a violência ou o desrespeito às religiões e seus símbolos.

### 1. Relatório.

Trata-se de **PARECER JURÍDICO**, apresentado a Comissão de Legislação e Redação de Leis sobre o projeto que dispõe sobre a proibição de recursos públicos do Município de Caruaru para a contratação de artistas que incentivem a violência ou o desrespeito às religiões e seus símbolos.

A consulta/parecer tem como objetivo a análise sobre a legalidade e constitucionalidade do projeto de lei, assim como sua viabilidade jurídica no tocante ao Regimento Interno e a LOM. Ademais, considera o fato da matéria em apreço ser de interesse local.

Assim, a consulta objetiva ter um parecer técnico jurídico sobre a legalidade do projeto de lei proposto pelo parlamentar. A proposição sugere regulamentar proibição do poder executivo em contratar artistas que incentivem ou promovam a violência ou o desrespeito às religiões e seus símbolos.



Segundo justificativa anexa ao presente: “*No Brasil, temos acompanhado constantes casos de artistas contratados com recursos de municípios onde em suas apresentações, seja em ações, músicas ou expressões houveram incitações a violência e principalmente em relação a desrespeito as religiões e seus símbolos*”.

**É o relatório.**

**Passo a opinar.**

## **2. DA SISTEMÁTICA NO PROCESSO LEGISLATIVO DA CÂMARA MUNICIPAL DE CARUARU E DA MANIFESTAÇÃO DA CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA.**

**Ab initio**, impende salientar que a emissão de parecer por esta Consultoria Jurídica Legislativa não substitui a vontade dos Ilustres Vereadores que compõe as Comissões permanentes, porquanto estas são compostas pelos representantes eleitos e constituem-se em manifestação efetivamente legítima do Parlamento.

Dessa forma, a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante, podendo seus fundamentos serem utilizados ou não pelos membros desta Casa. De qualquer sorte, torna-se de suma importância algumas considerações sobre a possibilidade e compatibilidade sistemática adotada para o processo legislativo no âmbito desta Casa de Leis de Caruaru.

O Regimento Interno dessa Casa Legislativa, dispõe as atribuições da Consultoria Jurídica Legislativa, senão vejamos

Art. 273 – A **Consultoria Jurídica Legislativa** acompanhará os atos de pessoal relativos às concessões de férias e licenças, os processos administrativos, bem como, se manifestará, através de pareceres, sobre os requerimentos apresentados a quaisquer departamentos da Câmara.

Art. 274 – **As deliberações do Corpo Legislativo e das Comissões poderão, a critério dos respectivos presidentes, serem assessoradas pela Consultoria Jurídica Legislativa**, que assegurará a legalidade dos atos relacionados às atribuições do Poder Legislativo Municipal.

Art. 91 – Nenhum projeto de lei, de resolução ou de decreto legislativo, será submetido à deliberação do Plenário sem que tenha recebido **parecer escrito** das respectivas Comissões Permanentes ou de Comissão Especial.



Art. 133 – Recebido o projeto de lei o Presidente despachará encaminhando-o a uma ou mais comissões para receber parecer, de acordo com a natureza da matéria nele contido.

Assim sendo, as referidas normas estabelecem expressamente a possibilidade de emissão de parecer escrito sobre as proposições legislativas, cabendo a este departamento consultivo assegurar a legalidade dos atos relacionados às atribuições do Poder Legislativo municipal.

A sistemática adotada, ressalte-se, não é exclusividade de Caruaru, sendo adotada por diversas outras Câmaras Municipais brasileiras. Ainda assim, a opinião técnica desta Consultoria Jurídica é estritamente jurídica e opinativa não podendo substituir a manifestação das Comissões Legislativas permanentes, pois a vontade do Parlamento deve ser cristalizada através da vontade do povo, aqui efetivada por meio de seus representantes eleitos.

Desta feita, são estes mesmos representantes que melhor podem analisar todas as circunstâncias e nuances (questões sociais e políticas) de cada proposição. Por essa razão, em síntese, a manifestação deste órgão de assessoramento jurídico, autorizada por norma deste Parlamento municipal, serve apenas como norte, em caso de concordância, para o voto dos edis caruaruenses, não havendo substituição e obrigatoriedade em sua aceitação e, portanto, não atentando contra a soberania popular representada pela manifestação dos Vereadores.

### **3. ADMISSIBILIDADE, ADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA E COMPETÊNCIA.**

O projeto de lei em enfoque está redigido em termos claros, objetivos e concisos, em língua nacional e ortografia oficial, estando devidamente subscrito digitalmente pela sua autora, tudo na conformidade do disposto no Regimento Interno da Câmara Municipal e a boa técnica redacional. Observa-se que o autor articulou à justificativa escrita, atendendo ao disposto na norma regimental. A distribuição do texto também está dentro dos padrões exigidos pela técnica legislativa, não merecendo qualquer reparo, restando, pois, cumpridos os requisitos de admissibilidade.

O artigo 30 da Constituição da República dispõe que compete ao município legislar sobre assunto de interesse local. Desta forma, o PL não tem vício de Competência já que não gera atribuições ao Executivo ou trata de matéria reservada a Mesa.

#### 4. FUNDAMENTAÇÃO

Em síntese, o fundamento da propositura é a proibição de uso de recursos públicos para contratação de artistas que em suas músicas, incentivem a violência ou o desrespeito às religiões e seus símbolos.

Pelo princípio da proporcionalidade busca-se um balanceamento entre a intervenção do estado e a necessidade dele intervir de maneira adequada.

Por sua vez, o princípio da proibição de excessos tem como parâmetro, frear o Estado, com a finalidade de garantir liberdades individuais aos cidadãos, evitando que este cometa excessos em razão daquele, seja preventivamente, seja repressivamente, assegurando as liberdades costumeiras dos indivíduos.

Em sua justificativa, a propositura reflete a crescente preocupação com a difusão e proteção de direitos a liberdade religiosa e de crença no Brasil. O que não obsta o surgimento de posicionamentos diversos, favoráveis e contrários, Vejamos a aplicação *mutatis mutandis*:

Os defensores da lei afirmam, em síntese, que: (i) a proibição gerará uma melhoria na qualidade musical; (ii) as mulheres são contribuintes e têm o direito de não querer que o dinheiro de seus impostos seja utilizado para contratar grupos musicais que as desrespeitem, sendo o caso, portanto, de decisão administrativa, de aplicação do recurso público; (iii) não há censura, pois as músicas poderão ser comercializadas, executadas nas emissoras de rádio e em eventos privados; (iv) é dever do Estado combater as desigualdades e o preconceito.

Os opositores da legislação, por sua vez, alegam que: (i) há uma indeterminação do órgão responsável pela decisão censória; (ii) existe uma subjetividade muito grande para se dizer o que configura, nas artes, algo bom ou ruim, que constrange ou não as mulheres; (iii) existe o risco de discriminação negativa das expressões das camadas mais populares da população, o que seria uma ofensa ao multiculturalismo, à pluralidade de ideias, à sociedade multifacetária; (iv) para se combater o excesso, já existe legislação suficiente; (v) a educação seria o caminho mais adequado.

Aponta-se que a lei não parece proibir a veiculação das músicas na mídia, ou sua execução em locais abertos, a coibição é para que os órgãos públicos, não disponham de subsídios com dinheiro do povo para artistas, que componham ou gravem músicas, a qual venha banalizar a ofensa e propagar a hostilização.

A iniciativa pode gerar um conflito de normas constitucionais, visto que, embora necessária para o acolhimento de parcela da sociedade que, constantemente tem seus direitos fundamentais básicos violados, por outro lado, pode violar o dever do Estado de proteger as manifestações culturais populares.

O direito fundamental à liberdade de expressão artística (CF, art. 5º, IX) impõe que os três poderes (executivo, legislativo e judiciário) se abstenham de interferir, aprioristicamente, no conteúdo artístico-estético.

A Constituição Federal, no art. 5º, IX, dispõe: “É livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença”. Ademais, o artigo 220, *caput*, da Carta Magna prevê: “A manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, sob qualquer forma, processo ou veículo não sofrerão qualquer restrição, observado o disposto nesta Constituição”.

O músico amador também é titular do direito à liberdade de expressão artística-musical.

Na verdade, o veto a músicas pelo poder público gera um efeito silenciador, que inibe liberdades. É uma censura que gera autocensura. É uma censura que se diz repleta de boas intenções, mas que, na prática, pode servir para fundamentar a não contratação de artistas oposicionistas, que apoiam candidatos de outro partido político.

A arte não é asséptica. Às vezes, ela é mordaz, e essa mordacidade pode ser direcionada, inclusive, aos próprios gestores públicos. Não é à toa que Renato Russo escreveu esses famosos versos: “Nas favelas, no Senado, sujeira pra todo lado, ninguém respeita Constituição, mas todos acreditam no futuro da nação...”.

Ademais, há necessidade de regulamentação que estabeleça critérios objetivos tanto para aplicação de penalidades quanto para a concessão de verbas.

Qual a qualificação dos critérios utilizados pela Administração Pública para discriminar as músicas que podem e as que não podem ser executadas em shows promovidos, em logradouros públicos, sob o patrocínio estatal? Como aferir, objetivamente, quais músicas expõem e quais não expõem as mulheres a “situação de constrangimento”? Aliás, o seria exatamente “situação de constrangimento”?

A Administração Pública, ao pretender esse controle, parte do pressuposto de que a sociedade civil é inapta a optar, por si própria, por suas preferências musicais. O povo seria mentecapto, e o Estado serviria para sanar essa sua incapacidade intelectual.

Em situações análogas, o STF já se posicionou no sentido de:

Não viola a Constituição Federal lei municipal, de iniciativa parlamentar, que veda a realização, em imóveis do Município, de eventos patrocinados por empresas produtoras, distribuidoras, importadoras ou representantes de bebidas alcoólicas ou de cigarros, com a utilização da respectiva propaganda. STF. 2ª Turma. RE 305470/SP, rel. orig. Min. Ellen Gracie, rel. p/ o ac. Min. Teori Zavascki, julgado em 18/10/2016 (Info 844).

Para tal conclusão, fez uso da argumentação no sentido de que o Prefeito tem atribuição constitucional para exercer a administração do patrimônio municipal, mas isso não impede que o Poder Legislativo estabeleça, mediante lei, limitações à realização, em imóveis do Município, de eventos patrocinados por empresas ligadas ao comércio de cigarros e de bebidas alcoólicas.

Além disso, a realização de eventos não se enquadra nas atividades de mera administração dos bens públicos, de forma que não se mostra ilegítima sua regulamentação, mediante lei, pela Câmara Municipal. Vale ressaltar, por fim, que as hipóteses de iniciativa legislativa reservadas ao Prefeito devem ser interpretadas de forma restritiva (e não ampliativa), sob pena de afronta ao princípio da harmonia e independência entre os Poderes.



Cármem Lúcia, ministra do Supremo Tribunal Federal, foi relatora da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4.815/DF – o famoso caso das “biografias não autorizadas” –, ajuizada pela Associação Nacional dos Editores de Livros (ANEL), em julho de 2012, que visou dar interpretação conforme à Constituição aos artigos 20 e 21 do Código Civil

de 2002. No seu voto, há uma crítica enfática aos exageros do politicamente correto, que pode ferir o direito fundamental à liberdade de expressão:

“A cultura do politicamente correto, expressão adotada desde a década de 80 do séc. XX, significando políticas tendentes a tornar a linguagem neutra para se evitar ofensa a pessoas ou grupos sociais discriminados historicamente, também vem sendo levada ao paroxismo, passando a se constituir em forma de censura da expressão. Adotam-se formas de censura implícita e particular, exercida de forma a tolher ou a esvaziar o direito à liberdade de expressão.

Com o politicamente correto adotam-se formas de censura que mitigam ou dificultam o pluralismo a que conduz a liberdade pessoal. Porque a censura estatal ou particular introduz o medo de não ser bem acolhido no grupo social. E o medo, junto com a vergonha, são os fatores que fragilizam o ser humano em sua dignidade. Sem dignidade, não se resguarda a identidade, que faz de cada qual ser único em sua humanidade insubstituível.”

A referida ADI nº 4.815/DF foi julgada procedente por unanimidade. Portanto, a Suprema Corte brasileira disse expressamente que a cultura do politicamente correto é perigosa para a uma sociedade democrática e multifacetária.

Assim, para que seja publicada uma biografia NÃO é necessária autorização prévia do indivíduo biografado, das demais pessoas retratadas, nem de seus familiares. Essa autorização prévia seria uma forma de censura, não sendo compatível com a liberdade de expressão consagrada pela CF/88.

Caso o biografado ou qualquer outra pessoa retratada na biografia entenda que seus direitos foram violados pela publicação, ele terá direito à reparação, que poderá ser feita não apenas por meio de indenização pecuniária, como também por outras formas, tais como a publicação de ressalva, de nova edição com correção, de direito de resposta etc.

STF. Plenário. ADI 4815, Rel. Min. Cármen Lúcia, julgado em 10/06/2015.

Um importante julgado do Supremo Tribunal Federal, versando sobre a Marcha da Maconha, ratifica o conteúdo desse parágrafo 49 do célebre caso Handsyde. A Suprema Corte brasileira entendeu que há *“múltiplas expressões semiológicas propiciadas pelo caráter polissêmico do ato estatal impugnado”*. Para o Supremo, a Marcha da Maconha consiste numa “manifestação legítima, por cidadãos da República, de duas liberdades individuais revestidas de caráter fundamental: o direito de reunião (liberdade-

meio) e o direito à livre expressão do pensamento (liberdade-fim)”. Para a Suprema Corte, a Marcha, em si, não se identifica com “apologia de fato criminoso” e inexistente “possibilidade legítima de repressão estatal, ainda que as ideias propostas possam ser consideradas, pela maioria, estranhas, insuportáveis, extravagantes, audaciosas ou inaceitáveis”. De acordo com o STF, a proteção constitucional à liberdade de pensamento visa a salvaguardar “não apenas ideias e propostas prevalentes no âmbito social, mas, sobretudo, como amparo eficiente às posições que divergem, ainda que radicalmente, das concepções predominantes em dado momento histórico-cultural, no âmbito das formações sociais”. Fala-se, então, em “inadmissibilidade da ‘proibição estatal do dissenso’”, devendo haver “respeito ao discurso antagônico no contexto da sociedade civil compreendida como espaço privilegiado que deve valorizar o conceito de ‘livre mercado de ideias’ como elemento fundamental e inerente ao regime democrático”.<sup>46</sup>

#### 4.1 ANALOGIA

Importante dizer que a imunidade prevista no art. 150, VI, “d”, da Constituição Federal, referente a “livros, jornais, periódicos e o papel destinado a sua impressão”, independe do conteúdo da publicação. A imunidade é objetiva, sendo desimportante, para efeitos tributários, o conteúdo da publicação. Assim, “não cabe ao aplicador da lei condicionar a imunidade a que o conteúdo da publicação seja ‘adequado’”<sup>55</sup>. A finalidade do legislador constituinte foi a de fomentar a atividade cultural, garantindo a liberdade de expressão.

A obra, objeto da regra imunizante, pode ser pornográfica ou pudica, lasciva ou religiosa, inadequada ou não para menores de 18 anos. Não cabe ao intérprete/julgador

distinguir, tendo em vista que o legislador constituinte não fez tal distinção. Um livro contendo obras do dramaturgo Nelson Rodrigues, o “Anjo Pornográfico”, terá a mesma imunidade tributária que o livro de Padre Zezinho, ainda que o magistrado entenda que as obras do primeiro autor são prejudiciais aos valores familiares expressos no art. 227 da Carta Política de 1988.



O direito fundamental à liberdade de expressão também está presente na seara dos direitos autorais.

Nesse sentido, uma obra, para ser protegida pela Lei dos Direitos Autorais, não precisa ter mérito ou qualquer valor intrínseco, seja artístico, cultural ou estético.

Como diz o velho brocardo popular, “gosto não se discute”. A máxima *“de gustibus non est disputandum”*, na verdade, não significa que o gosto não pode ser discutido, mas que não é decidível, tendo em vista a inexistência de critérios lógicos e racionais. O vaivém efêmero do gosto do público e da crítica não deve ser decisivo para a proteção de uma obra.<sup>56</sup>

A discutibilidade do mérito de uma obra, portanto, não é tarefa do julgador. Um juiz de direito, mesmo sendo chamado de meritíssimo, ou seja, de alguém possuidor de grande mérito, não pode se imiscuir na questão do mérito de uma obra.

Machado de Assis, em sua clássica obra *“Memórias Póstumas de Brás Cubas”*, traz esse irônico diálogo do personagem Brás Cubas: “A obra em si mesma é tudo: se te agradar, fino leitor, pago-me da tarefa; se te não agradar, pago-te com um piparote, e adeus”.

A obra não precisa agradar ao público para fazer jus a uma tutela autoral. Desqualificação crítica não significa desproteção jurídica.

## 5. CONCLUSÃO

O tema é polêmico, gera discursos de opostos sentidos, diante da liberdade de expressão e diversidade de opiniões, a presente Lei pode ser vista como preocupação do legislativo com a difusão e proteção de direitos humanos no Brasil. Contudo, também pode ser vista como manifestação de um poder legislativo politicamente correto, intolerante com opiniões contrárias, descomprometido com a Constituição Federal e incompatível com a pluralidade.

Diante do exposto, é o presente parecer opinativo e não vinculante, para se manifestar de maneira favorável ao Projeto de Lei, por adotar o entendimento do STF, expresso anteriormente, segundo o qual:

O Prefeito tem atribuição constitucional para exercer a administração do patrimônio municipal, mas isso não impede que o Poder Legislativo estabeleça, mediante lei, limitações à realização, em imóveis do Município, de eventos patrocinados por empresas ligadas ao comércio de cigarros e de bebidas alcoólicas.

Além disso, a realização de eventos não se enquadra nas atividades de mera administração dos bens públicos, de forma que não se mostra ilegítima sua regulamentação, mediante lei, pela Câmara Municipal.

Ressaltando, que as hipóteses de iniciativa legislativa reservadas ao Prefeito devem ser interpretadas de forma restritiva (e não ampliativa), sob pena de afronta ao princípio da harmonia e independência entre os Poderes.

Contudo, a lei não pode proibir a veiculação das músicas na mídia, ou sua execução em locais abertos.

Para restringir-se a coibição para que os órgãos públicos não disponham de subsídios com dinheiro do povo para artistas que componham ou gravem músicas, a qual venha banalizar a ofensa e propagar a hostilização, faz necessária a regulamentação da propositura e definição de critérios objetivos de aplicação, nesse sentido:

Qual a qualificação dos critérios utilizados pela Administração Pública para discriminar as músicas que podem e as que não podem ser executadas em shows promovidos, em logradouros públicos, sob o patrocínio estatal? Como aferir, objetivamente, quais músicas expõem e quais não expõem as mulheres a "situação de constrangimento"? Aliás, o seria exatamente "situação de constrangimento"?

O campo de atuação é subjetivo por natureza, sua regulamentação, definição de critérios objetivos e aplicação será um desafio à Administração Pública.

É o parecer. À conclusão superior.

Câmara Municipal de Caruaru-PE, 20 de março de 2019

---

**Anderson de Melo**

OAB-PE 33.933

[Analista Legislativo – Esp. Direito] **Mat. 740-1**