



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Eduardo Gomes

SF/21171.64565-16

PARECER N° , DE 2021

De PLENÁRIO, em substituição à COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei nº 3.964, de 2019, do Senador Veneziano Vital do Rêgo, que *dispõe sobre o exercício de direitos culturais e a realização de apresentações culturais no âmbito da infraestrutura dos serviços públicos de mobilidade urbana.*

Relator: Senador **EDUARDO GOMES**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame do Plenário do Senado Federal o Projeto de Lei (PL) nº 3.964, de 2019, de autoria do Senador Veneziano Vital do Rêgo, que *dispõe sobre o exercício de direitos culturais e a realização de apresentações culturais no âmbito da infraestrutura dos serviços públicos de mobilidade urbana.*

A proposição foi originalmente distribuída às Comissões de Educação, Cultura e Esporte (CE) e de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), com caráter terminativo nesta última. Na CE, fui designado relator da matéria, tendo a Comissão emitido parecer pela aprovação do PL. Antes que seu exame fosse feito pela CCJ, a pandemia de Covid-19 forçou esta Casa a adaptar-se a novas condições de deliberação, o que fez por meio do Ato da Comissão Diretora nº 7, de 17 de março de 2020.

Levada a apreciação da matéria ao Plenário desta Casa, cumpre-me ofertar parecer ao projeto, examinando sua constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade, bem como o mérito da proposta.

O PL nº 3.964, de 2019, é constituído de cinco artigos. O art. 1º prevê que o poder público das três esferas da Federação *incentivará e garantirá o exercício dos direitos culturais no âmbito dos serviços públicos de mobilidade urbana*.

O art. 2º permite apresentações culturais e manifestações artísticas nos espaços de infraestrutura dos serviços de mobilidade urbana definidos pelo art. 3º, § 3º, da Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012 (Lei de Diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana), a saber: vias e demais logradouros públicos, inclusive metroferrovias, hidrovias e ciclovias; estacionamentos; terminais, estações e demais conexões; pontos para embarque e desembarque de passageiros e cargas; sinalização viária e de trânsito; equipamentos e instalações; instrumentos de controle, fiscalização, arrecadação de taxas e tarifas e difusão de informações. O dispositivo estabelece, ainda, que tais apresentações e manifestações: (i) serão reguladas pelo poder público; (ii) não poderão interferir na função precípua dos espaços nem no bem-estar dos usuários; e (iii) não poderão ensejar a cobrança de cachê, admitindo-se a solicitação de contribuições espontâneas.

O art. 3º identifica o que constitui apresentação cultural para os fins da futura lei: apresentações musicais vocais ou instrumentais, apresentações de poesia, teatro, dança ou outras manifestações artísticas, bem como exposições de artes plásticas e visuais.

O art. 4º manda aplicar as disposições do projeto aos serviços de transporte prestados direta ou indiretamente pela administração pública de quaisquer dos entes federados.

O art. 5º veicula a cláusula de vigência.

Na justificação, o autor assinala que sua intenção é proteger e incentivar a realização de manifestações culturais nas infraestruturas dos serviços de mobilidade urbana, *garantindo aos artistas profissionais o direito ao trabalho*. Aponta, também, ser dever do Estado garantir a todos o pleno exercício dos direitos culturais, bem como apoiar e incentivar a valorização a difusão das manifestações culturais, inclusive mediante a integração das ações do poder público conducentes à democratização do acesso aos bens de cultura.



SF/21171.64565-16

 SF/21171.64565-16

Foi apresentada, no Plenário do Senado, uma única emenda, do Senador Luiz do Carmo. Ela acrescenta parágrafo ao art. 2º do projeto, dispendo configurar ato de improbidade administrativa, nos termos do art. 9º da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, a exigência, por parte de agente público, em benefício seu ou de terceiros, de comissão ou participação na arrecadação de recursos provenientes das contribuições espontâneas de que trata o § 1º deste artigo.

II – ANÁLISE

A União detém competência legislativa para editar normas gerais sobre cultura (art. 24, IX, da Constituição). Também dispõe de competência para instituir diretrizes de desenvolvimento urbano, inclusive no tocante aos transportes urbanos. A política de desenvolvimento urbano, cujas diretrizes são fixadas em lei nacional, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes (arts. 21, XX, e 182 da Constituição).

Cabe notar que a maior parte das infraestruturas de mobilidade urbana constituem bens de domínio dos Municípios e dos Estados, cuja gestão só a eles compete, em razão da autonomia que lhes é constitucionalmente conferida (art. 18 da Carta Magna). Assim, o legislador da União, ao regular a matéria de que trata o projeto, deve ser bastante cauteloso, para evitar interferir na autonomia dos demais entes federados.

Por outro lado, não se pode ignorar que o PL tem por escopo assegurar o exercício de uma liberdade protegida pela Constituição Federal: a liberdade de expressão artística (art. 5º, IX). E não faria sentido que, em nome de sua prerrogativa de gerir bens de seu domínio, Estados e Municípios recebessem carta branca para limitar caprichosamente o exercício daquela liberdade. Sob esse pressuposto, não é despropositado que a União estabeleça normas gerais assecuratórias do exercício de atividades culturais em infraestruturas de mobilidade urbana. Por isso, entendo que o Congresso Nacional dispõe de competência para regular a matéria.

De um modo geral, considero que as disposições do projeto se revelam materialmente conformes com a Constituição e com as exigências de juridicidade e regimentalidade. Sem embargo, estimo que a proposição merece aprimoramentos em alguns pontos, seja por razões de técnica legislativa, seja para evitar resultados indesejáveis que poderiam advir da

aprovação do texto em sua versão original, alguns deles indevidamente limitadores do poder dos entes federados de regular o uso de seus bens com vistas à realização do interesse público. Exporei as propostas de modificação ao fim da análise. Antes, porém, no tocante ao mérito, reitero o exame que empreendi quando da tramitação do projeto na CE.

Desde o princípio da civilização, ou até mesmo antes dela, a arte fez parte do DNA humano. Algo demonstrado inicialmente na arte rupestre, mas que hoje se reflete principalmente na arte de rua, que é aquela em que os artistas estão mais próximos da população.

Sendo assim, ela pode se manifestar na pintura, no grafite, na música, na escultura, na dança e em várias outras formas. Sua origem remonta à Grécia antiga, quando cantigas e tradições populares eram cantadas e contadas nas praças para a população em geral.

No Brasil, arte de rua também é bastante disseminada. Nas grandes e pequenas cidades de todo o País encontram-se artistas que se valem dos espaços públicos para fazer chegar a sua arte onde o povo está.

No entanto, apesar da tradição, também são frequentes os conflitos com as autoridades públicas locais, que tentam impedir a apresentação desses artistas em nome da segurança, da ordem pública etc. Em alguns Estados e Municípios, existem leis locais que regulamentam essa prática, mas, em muitos outros, essas apresentações são proibidas e reprimidas, de modo que o artista de rua não raro atua sem garantias e proteção para exercer o seu trabalho com segurança.

Em decorrência desse quadro, a iniciativa em análise pretende instituir uma legislação nacional que garanta o direito ao exercício das manifestações artísticas e culturais em espaços públicos. Para tanto, propõe sejam permitidas apresentações culturais e manifestações artísticas nas já citadas infraestruturas de mobilidade urbana, relacionadas no art. 3º, § 3º, da Lei nº 12.587, de 2012.

Como enfatiza o autor da matéria, *nosso país é reconhecido pela sua diversidade cultural e pela criatividade de seus artistas. Seja na música, na dança, no teatro ou nas artes visuais, as manifestações artísticas proliferam e merecem tanto reconhecimento quanto remuneração justa. Os artistas, portanto, partem ao encontro de seu público.*



SF/21171.64565-16

Ademais, como lembra o autor do projeto, o art. 215 da Constituição estabelece que o Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais, inclusive mediante a integração das ações do poder público conducentes à democratização do acesso aos bens de cultura.

Por essas razões, no que tange ao critério cultural, a iniciativa em tela é, sem dúvida, pertinente, oportuna, justa e meritória.

Quanto à emenda apresenta em Plenário, louvo a preocupação do Senador Luiz do Carmo em reprimir a ação inescrupulosa de agentes públicos, que podem se valer de seus poderes para tentar achacar os artistas, condicionando o exercício de sua atividade nas infraestruturas de mobilidade urbana a que eles lhes transfiram parte das contribuições voluntárias que auferirem. Sem embargo, entendo que a Lei nº 8.429, de 1992, já contempla de forma mais ampla uma hipótese na qual se enquadraria esse tipo de conduta. Com efeito, nos termos do art. 9º, I, da referida Lei, constitui ato de improbidade administrativa que importa enriquecimento ilícito *receber, para si ou para outrem, dinheiro, bem móvel ou imóvel, ou qualquer outra vantagem econômica, direta ou indireta, a título de comissão, percentagem, gratificação ou presente de quem tenha interesse, direto ou indireto, que possa ser atingido ou amparado por ação ou omissão decorrente das atribuições do agente público*. Assim, introduzir no projeto a previsão da citada emenda teria um valor meramente expletivo, não inovando o ordenamento jurídico. Por isso, proponho a sua rejeição.

Passo, agora, a discorrer sobre as emendas que apresento nas conclusões deste parecer. A primeira delas se destina a compatibilizar a terminologia utilizada pelo projeto com a Lei de Diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana, para evitar, inclusive, confusões na exegese da futura lei, motivadas pela discrepância entre as expressões por ela empregadas e as da Lei nº 12.587, de 2012. Esta última alude a “infraestruturas de mobilidade urbana”. Já o projeto fala de “infraestruturas dos serviços públicos de mobilidade urbana”. Para manter a organicidade do ordenamento jurídico, proponho que o projeto se valha da mesma expressão já utilizada na Lei nº 12.587, de 2012.

A segunda emenda visa a alterar o art. 2º, núcleo normativo do PL. E o faz por diversas razões. A primeira delas se refere à distinção que o dispositivo faz entre apresentações culturais e manifestações artísticas. Os termos são utilizados como se tratasse de realidades incomunicáveis. Entretanto, o art. 3º do projeto, ao enumerar os tipos de apresentações



SF/21171.64565-16

culturais, inclui as apresentações de poesia, teatro, dança e **outras manifestações artísticas**. Assim o fazendo, qualifica as manifestações artísticas como espécies do gênero apresentações culturais, o que torna incompreensível que o art. 2º se refira às manifestações artísticas como uma categoria autônoma em relação às apresentações culturais. Em minha compreensão, bastaria o art. 2º aludir a apresentações culturais, já que as manifestações artísticas estão incluídas naquelas.



SF/21171.64565-16

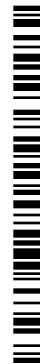
A emenda também apresenta de forma mais clara as condicionantes para o exercício da liberdade de expressão artística nas infraestruturas de mobilidade urbana. O texto original do projeto já alude à não-interferência no uso precípuo da infraestrutura e no bem-estar dos usuários, bem como à vedação à cobrança de cachês pelos artistas. Avalio que deva ser acrescentada a condicionante de que as apresentações não frustrem o uso especial que tenha sido atribuído às infraestruturas pelo poder público, nem outras apresentações ou manifestações públicas em curso no mesmo espaço. E modulo a questão do pagamento de cachê, para admitir a hipótese de cobrança do público, quando isso for viável e autorizado pelo poder público. Obviamente, não se cogita de cobrança, por exemplo, no caso de apresentações em espaços abertos, onde transitam os usuários dos serviços de transporte urbano, como as rodoviárias. Mas não é impossível conceber situação em que a cobrança seja possível e até uma condição para que as apresentações ocorram. Basta pensar no exemplo de um circo instalado em área subutilizada de um estacionamento público (que constitui infraestrutura de mobilidade urbana). Aliás, o exemplo do circo é justamente um dos casos em que se daria temporariamente o uso especial de bem de uso comum do povo, algo amplamente admitido na doutrina administrativista. Uma outra apresentação no mesmo local poderia atrapalhar o regular funcionamento do circo, o que justificaria plenamente medidas de disciplina do uso do espaço pelo poder público.

Outro propósito da emenda é, com a retirada da remissão genérica às infraestruturas previstas no art. 3º, § 3º, da Lei nº 12.587, de 2012, afastar a possibilidade de exegeses descabidas, como a de que seriam permitidas manifestações artísticas em estruturas como as de sinalização viária e de trânsito. Até para facilitar a compreensão da futura lei, optamos por identificar, no próprio texto do projeto, quais seriam as infraestruturas de mobilidade urbana a que as novas disposições se aplicarão.

Por fim, a emenda inclui parágrafo no art. 2º estabelecendo que o uso de espaços em infraestruturas de mobilidade urbana deverá ser regulado pelo poder público segundo critérios objetivos, que assegurem a

ampla liberdade do exercício da atividade artística e o tratamento isonômico dos interessados em realizar apresentações culturais.

A terceira e última emenda altera o art. 4º do projeto, para tornar mais claro o seu conteúdo. O artigo manda aplicar as regras dos dispositivos anteriores aos serviços de transporte prestados direta ou indiretamente pela administração pública da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. O que se pretende, em verdade, é possibilitar que as apresentações culturais também tenham curso no interior dos veículos de transporte coletivo urbano (metrôs, ônibus, balsas, entre outros). Melhor, portanto, fazer referência aos veículos em si, e não aos serviços de transporte coletivo.



SF/21171.64565-16

III – VOTO

Ante o exposto, opino no sentido da constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade do Projeto de Lei nº 3.964, de 2019, e, no mérito, pela sua aprovação, com as seguintes emendas, rejeitando-se a Emenda nº 1 - PLEN:

EMENDA N° -PLEN

Substitua-se, no Projeto de Lei nº 3.964, de 2019:

a) a expressão “da infraestrutura dos serviços públicos de mobilidade urbana”, constante de sua ementa, por “das infraestruturas de mobilidade urbana”;

b) a expressão “dos serviços públicos de mobilidade urbana”, constante de seu art. 1º, por “as infraestruturas de mobilidade urbana”.

EMENDA N° -PLEN

Dê-se ao art. 2º do Projeto de Lei nº 3.964, de 2019, a seguinte redação:

“Art. 2º O poder público permitirá apresentações culturais nos espaços das infraestruturas de mobilidade urbana que as comportem, desde que:



SF/21171.64565-16

- I – não comprometam a função precípua das infraestruturas;
- II – não prejudiquem o bem-estar de seus usuários;
- III – sejam realizadas em caráter gratuito, salvo autorização do poder público para cobrança, quando viável;
- IV – não frustrem o uso especial que tenha sido atribuído a elas pelo poder público, nem outras apresentações ou manifestações públicas em curso no mesmo espaço.

§ 1º Constituem infraestruturas de mobilidade urbana, para os fins desta Lei, as vias e demais logradouros públicos, os estacionamentos, os terminais, as estações e outras conexões, bem como os pontos para embarque e desembarque de passageiros.

§ 2º A solicitação, por parte dos responsáveis pelo evento, de contribuições espontâneas não caracteriza a cobrança de que trata o inciso III do *caput* deste artigo.

§ 3º O uso, para os fins desta Lei, de espaços em infraestruturas de mobilidade urbana deverá ser regulado pelo poder público segundo critérios objetivos, que assegurem a ampla liberdade do exercício da atividade artística e o tratamento isonômico dos interessados em realizar apresentações culturais.”

EMENDA N° -PLEN

Dê-se ao art. 4º do Projeto de Lei nº 3.964, de 2019, a seguinte redação:

“Art. 4º O disposto nesta Lei aplica-se também aos espaços no interior de veículos de transporte coletivo urbano, observadas as regras de acesso ao serviço e de sua utilização.”

Sala das Sessões,

, Presidente

, Relator