

## **PARECER**

Nº 0655/2021<sup>1</sup>

- PG – Processo Legislativo. Projeto de Lei. Apresentação de artistas em logradouros públicos. Poder de Polícia. Competência Municipal. Considerações.

### **CONSULTA:**

A Câmara consulente encaminhou para análise Projeto de Lei, de iniciativa parlamentar, que dispõe sobre apresentação de artistas de rua nos logradouros públicos dos municípios.

### **RESPOSTA:**

Como sabido, a Constituição deixou aos Municípios, em decorrência de sua autonomia político-administrativa, a prerrogativa de fixar as condicionantes de atividades, bens e serviços que sejam nocivos ou inconvenientes ao bem-estar da população local, dado que lhe incumbe o exercício do poder de polícia administrativa sobre a segurança das construções, a preservação da saúde pública, do meio-ambiente e do sossego público e a ordenação do espaço urbano.

Assim é que se encontra sob a responsabilidade do Município zelar pela manutenção dos bons costumes, da segurança e da ordem pública nos seus limites territoriais, em ação complementar à do Estado, a quem compete a repressão ao crime e às contravenções.

Nessa esteira, o Município possui inteira competência para instituir regras que digam respeito à higiene e ao sossego público; ao trânsito e tráfego; à ocupação das vias públicas; à fiscalização de anúncios e cartazes; à adoção de medidas referentes aos animais e ao combate às

<sup>1</sup>PARECER SOLICITADO POR LUCIANA APARECIDA DOS SANTOS, PROCURADORIA JURÍDICA - CÂMARA MUNICIPAL (CAÇAPAVA-SP)



plantas e insetos nocivos; ao horário de funcionamento do comércio e da indústria, etc. A essas normas é o que se convencionou chamar de posturas municipais, que disciplinam o exercício do poder de polícia administrativa do Poder Público sobre os estabelecimentos locais, bem como sobre seus municípios.

Por outro lado, o próprio texto constitucional, em seu art. 215, preconiza que compete ao Poder Público proteger, apoiar e valorizar as manifestações culturais. Ademais, o art. 5º, inciso IX da Constituição estipula ser livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença. Dentro desse contexto, especialmente quanto à questão do artista profissional, qual seria a aplicação adequada do art. 5º, XIII, da CF/88, que dispõe que "é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer.

Em assim sendo, supostas restrições ou regulamentações advindas da lei local devem considerar que a atividade artística é caracterizada pela expressão de talento e vocação, não demandando fiscalização do profissional por parte do Estado, Conselho de Classe, entre outros, na medida em que não há potencial lesivo algum que justificasse tal restrição. Eventuais restrições ou regulamentações impostas por lei devem obedecer a princípios constitucionais da razoabilidade e proporcionalidade.

Com base nas considerações até aqui expendidas, podemos claramente inferir que, do cotejo entre o exercício do poder de polícia e à garantia da liberdade artística, eventuais regulamentações ao desempenho desta atividade, seja por amadores ou profissionais, deve guardar observância aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade.

Na análise material dos dispositivos contidos no projeto de lei não vislumbramos qualquer ofensa aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade capaz de malferir a liberdade da expressão artística.

Todavia, especificamente no que tange a apresentações em



sinais de trânsitos e cruzamentos o projeto de lei não merece prosperar pelas razões a seguir aduzidas.

A Constituição da República, no seu art. 22, inciso XI, estabeleceu que cabe à União legislar privativamente sobre trânsito e transporte. Como consequência, foi editado o Código Nacional de Trânsito (Lei nº 9.503/97) que disciplinou acerca do sistema nacional de trânsito, seus principais órgãos e divisão de competências legislativas e executivas, das normas gerais de circulação e conduta, dos direitos e deveres dos pedestres, dos tipos de veículo, dos requisitos para habilitação das sanções para as infrações às normas de trânsito, dentre vários outros aspectos.

O Código de Trânsito (CNT) também franqueou aos Municípios o poder de regulamentar situações específicas atinentes ao trânsito local, como desdobramento direto do art. 30, inciso II, da CF/88, como é possível inferir da redação do art. 24 da lei federal:

"Art. 24. Compete aos órgãos e entidades executivos de trânsito dos Municípios, no âmbito de sua circunscrição:

I - cumprir e fazer cumprir a legislação e as normas de trânsito, no âmbito de suas atribuições;

II - planejar, projetar, regulamentar e operar o trânsito de veículos, de pedestres e de animais, e promover o desenvolvimento da circulação e da segurança de ciclistas (...)"

Todavia, o projeto de lei ora em análise não busca regulamentar situação específica da municipalidade, mas simplesmente regulamenta situação tida como infração de trânsito prevista no Código Nacional, exorbitando seu poder regulamentar. Com efeito, a permanência de pedestres nas vias públicas, sejam eles pedintes, artistas, comerciantes ambulantes ou pessoas distribuindo panfletos, já foi elencada pela Lei Federal nº 9.503/97 como infração de trânsito, sujeita à multa, in verbis:

"Art. 254. É proibido ao pedestre:



I - permanecer ou andar nas pistas de rolamento, exceto para cruzá-las onde for permitido;

II - cruzar pistas de rolamento nos viadutos, pontes, ou túneis, salvo onde exista permissão;

III - atravessar a via dentro das áreas de cruzamento, salvo quando houver sinalização para esse fim;

IV - utilizar-se da via em agrupamentos capazes de perturbar o trânsito, ou para a prática de qualquer folguedo, esporte, desfiles e similares, salvo em casos especiais e com a devida licença da autoridade competente;

V - andar fora da faixa própria, passarela, passagem aérea ou subterrânea;

VI - desobedecer à sinalização de trânsito específica;

Infração - leve;

Penalidade - multa, em 50% (cinquenta por cento) do valor da infração de natureza leve".

Como consequência, tem-se que a atividade legislativa do município, neste ponto específico, não dispõe sobre interesse local, mas simplesmente diverge da lei federal para regulamentar situação que além de colocar em risco a vida destas pessoas, atrapalha o fluxo do tráfego e configura infração já prevista no Código Nacional de Trânsito, o que afronta regime constitucional de repartição de competências.

Por fim, cabe-nos destacar a inconstitucionalidade do art. 4º do PL, que impõe ao Executivo prazo de 60 (sessenta) dias para regulamentar a matéria em questão. A propósito do tema vale conferir trecho da seguinte decisão do Supremo Tribunal Federal:

"Observe-se, ainda, que, algumas vezes, rebarbativamente (art. 84, IV), determinadas leis conferem ao Executivo autorização para a expedição de regulamento tendo em vista sua fiel execução; essa autorização apenas não será rebarbativa se, mais do que autorização, impuser ao Executivo o



dever de regulamentar. No caso, no entanto, o preceito legal marca prazo para que o Executivo exerça função regulamentar de sua atribuição, o que ocorre amiúde, mas não deixa de afrontar o princípio da interdependência e harmonia entre os poderes. A determinação de prazo para que o chefe do Executivo exerça função que lhe incumbe originariamente, sem que expressiva de dever de regulamentar, tenho-a por inconstitucional." (STF, ADI 3394, 02.04.07, Min. Eros Grau)

Por tudo que precede, concluímos objetivamente a presente consulta no sentido da viabilidade jurídica do projeto de lei submetido à análise, exceto no que tange especificamente às apresentações em sinais de trânsito e cruzamentos, por usurpar competência legislativa da União e desde que seja retirada a imposição de prazo para o Executivo regulamentar a matéria, motivo pelo qual, nestas partes, não merece prosperar.

É o parecer, s.m.j.

Maria Victoria Sá e Guimarães Barroso  
Magno  
Assessora Jurídica

Aprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves  
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 01 de março de 2021.

