

# COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO URBANO

## PROJETO DE LEI Nº 2.675, DE 2024

Institui o Programa Bairro +Perto (BAIRRO + PERTO) e dá outras providências.

**Autora:** Deputada YANDRA MOURA

**Relator:** Deputado MAX LEMOS

### I - RELATÓRIO

O projeto de lei em epígrafe pretende instituir o Programa Bairro + Perto (BAIRRO + PERTO), com o objetivo de promover o desenvolvimento urbano sustentável, a inclusão social, a mobilidade sustentável e a melhoria da qualidade de vida nos municípios brasileiros. Ele será coordenado pelo órgão federal responsável pelo desenvolvimento urbano, em integração com os demais órgãos federais responsáveis pelas políticas previstas no programa, em colaboração com os governos estaduais e municipais, bem como com a sociedade civil e o setor privado, garantindo uma abordagem integrada e abrangente para a implementação das políticas.

O Programa tem como objetivos principais: (i) facilitar o acesso a serviços básicos e oportunidades econômicas; (ii) promover a mobilidade sustentável e a inclusão social; (iii) incentivar o desenvolvimento econômico local; (iv) melhorar a qualidade de vida e a segurança dos moradores; e (v) promover a sustentabilidade ambiental e a gestão eficiente de recursos.

São diretrizes do Programa: (i) descentralizar os serviços essenciais, garantindo que todas as necessidades diárias dos cidadãos possam ser atendidas em um raio de até 2 km da residência dos cidadãos; (ii) incentivar a mobilidade ativa e sustentável, incluindo a construção de ciclovias,



calçadas acessíveis e melhorias no transporte público; (iii) estimular o desenvolvimento econômico local, com incentivos para pequenos negócios, mercados locais e espaços de trabalho compartilhado; (iv) garantir o acesso a serviços públicos essenciais, como saúde, educação, segurança e lazer, em todas as regiões urbanas; (v) promover a sustentabilidade ambiental, com a criação de espaços verdes, gestão eficiente de resíduos e uso de energias renováveis; (vi) fomentar a participação comunitária e a governança participativa nos processos de planejamento e implementação urbana; (vii) assegurar que os bairros tenham as condições necessárias para a vida da população, tendo como princípio a ideia de "bairro sustentável".

Para a execução do Programa, serão definidas as áreas de interesse do programa em cada município brasileiro para serem adotadas ações de:

- infraestrutura e mobilidade, como construção de ciclovias e calçadas acessíveis, melhoria do transporte público e instalação de estações de bicicletas e *scooters* elétricas compartilhadas;
- serviços públicos e comunitários, como construção ou reforma de unidades de saúde, centros comunitários, escolas e creches com infraestrutura acessível;
- comércio e economia local, como concessão de isenções fiscais, microcréditos e subsídios para novos negócios, construção e manutenção de espaços para mercados e feiras livres, adaptação de edifícios públicos ou privados para espaços de trabalho compartilhados;
- habitação e desenvolvimento urbano, como construção de moradias acessíveis para baixa renda, implementação de projetos de requalificação urbana;
- meio ambiente e sustentabilidade, como criação e manutenção de parques e áreas de lazer, instalação de painéis solares em prédios públicos, implementação de programas de reciclagem e compostagem;
- segurança e bem-estar, como treinamento e mobilização de equipes de policiamento comunitário, instalação de iluminação LED em ruas e praças, desenvolvimento de iniciativas para apoio a grupos vulneráveis;



- cultura e lazer, como organização de festivais e eventos comunitários, construção ou adaptação de bibliotecas e centros culturais;

- incentivos e oportunidades para mulheres e pessoas com deficiência, como oferecimento de cursos gratuitos ou subsidiados, concessão de subsídios e incentivos fiscais para empresas que contratem mulheres e pessoas com deficiência, desenvolvimento de programas de apoio ao empreendedorismo;

- incentivos locais para profissionais residentes, como concessão de incentivos fiscais e subsídios para empresas locais, organização de eventos de troca de contatos e negócios e feiras de emprego, implementação de programas de benefícios para trabalhadores locais,

- participação comunitária e implementação, como realização de consultas públicas e fóruns comunitários regulares; estabelecimento de parcerias público-privadas para financiar e implementar projetos, desenvolvimento de plataforma digital para monitoramento e participação cidadã.

Quanto aos recursos para a implementação do Programa, eles serão oriundos de: orçamentos públicos municipais, estaduais e federais; parcerias público-privadas; fundos de desenvolvimento urbano e sustentável; doações e investimentos de organizações não-governamentais e entidades privadas.

O projeto de lei também autoriza o Poder Executivo a firmar convênios, termos de compromisso, termos de fomento, termos de parceria, termos de colaboração e acordos de cooperação com organismos internacionais, instituições financeiras e entidades privadas para a obtenção de recursos, assistência técnica e execução de ações e atividades necessárias à execução do Programa.

Ademais, a proposição determina que a coordenação do Programa será do órgão federal responsável pelo desenvolvimento urbano, em integração com os demais órgãos federais responsáveis pelas políticas previstas. Poderão ser criadas comissões temporárias e grupos de trabalho específicos para a execução de projetos e ações previstas.



Nesse sentido, os governos estaduais e municipais deverão colaborar na implementação das ações do Programa, respeitando as diretrizes estabelecidas pelo órgão federal responsável pelo desenvolvimento urbano, em integração com os demais órgãos federais responsáveis pelas políticas previstas no programa, e promovendo a integração com políticas locais de desenvolvimento urbano.

O projeto foi distribuído às Comissões de Desenvolvimento Urbano e de Constituição e Justiça e de Cidadania (art. 54 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados - RICD).

A apreciação da proposição é conclusiva pelas Comissões e seu regime de tramitação é ordinário, conforme o art. 24, inciso II e art. 151, inciso III, ambos do RICD.

Ao fim do prazo regimental, não foram apresentadas emendas ao projeto nesta Comissão.

É o relatório.

## II - VOTO DO RELATOR

O projeto de lei em epígrafe pretende instituir o Programa Bairro + Perto (BAIRRO + PERTO), com o objetivo de promover o desenvolvimento urbano sustentável, a inclusão social, a mobilidade sustentável e a melhoria da qualidade de vida nos municípios brasileiros. Ele seria coordenado pelo órgão federal responsável pelo desenvolvimento urbano, em integração com os demais órgãos federais responsáveis pelas políticas previstas no programa, em colaboração com os governos estaduais e municipais, bem como com a sociedade civil e o setor privado, garantindo uma abordagem integrada e abrangente para a implementação das políticas, segundo o autor.

A proposta centra-se na criação de bairros sustentáveis, onde os cidadãos possam ter acesso facilitado a serviços básicos e oportunidades econômicas, dentro de um raio de até 2 km das suas residências. Entre os



seus principais objetivos, destacam-se a promoção da mobilidade sustentável, a inclusão social, o incentivo ao desenvolvimento econômico local, o aumento da segurança e o compromisso com a sustentabilidade ambiental.

As diretrizes do programa estão orientadas para a descentralização dos serviços essenciais, assegurando que todas as necessidades diárias possam ser supridas de forma próxima e acessível. O programa estabelece áreas de intervenção específicas, como infraestrutura e mobilidade, serviços públicos e comunitários, habitação e desenvolvimento urbano, e cultura e lazer

Em vista disso, temos a convicção de que o projeto em exame é meritório, pois o Programa tem o objetivo de melhorar a qualidade de vida da população nas cidades brasileiras. Entretanto, não vislumbramos qualquer possibilidade de a proposição prosperar. Explicamos.

Primeiramente, examinamos as competências constitucionais, que muito nos ensinam sobre esse assunto. Dessa forma, compete à União instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano (art. 21, XX). Ademais, compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre direito urbanístico, sendo que tal competência limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

A par da competência federal no âmbito da legislação concorrente, destacamos que cabe ao Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257, de 2001) definir as diretrizes gerais da política urbana. Os detalhes e diversas outras especificações e normas edilícias a serem seguidas no desenvolvimento urbano local cabem à legislação local (municipal ou distrital), por meio de planos diretores, leis de uso e ocupação do solo, códigos de obra, códigos de postura etc.

Registramos que o tema de competências constitucionais ainda será analisado pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. No entanto, compreendemos ser de bom auxílio já salientar nosso entendimento sobre esse assunto, pois nos parece ser um sério obstáculo para que a proposição em comento possa prosperar.



Portanto, não cabe à lei federal dispor os detalhes referentes a diretrizes, das quais a grande maioria já consta de diversas leis federais, como Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU), instituída pela Lei nº 12.587, de 2012, Lei nº 13.724, de 2018, que institui o Programa Bicicleta Brasil (PBB), Lei nº 10.257, de 2001 (Estatuto da Cidade), Lei nº 13.465, de 2017, Lei nº 12.608, de 2012, Lei nº 14.620, de 2023, Lei nº 6.938, de 1981, entre outras.

Além disso, entendemos que o teor exarado em muitos dos dispositivos do projeto de lei em tela deve ser objeto de código de postura, e não de plano diretor. Apenas a título de ilustração, informamos que o código de postura é um conjunto de leis, regras e procedimentos que disciplina as normas de conduta para o convívio e o desempenho de atividades individuais e coletivas no espaço urbano. Assim, ele estabelece as relações político-administrativas entre o poder público municipal e os munícipes em torno de diversos assuntos, tais como: equipamentos necessários em locais públicos, regras para organização de eventos; disposições sobre higiene pública; preservação do patrimônio e edificações, funcionamento das atividades industriais, comerciais e de serviços.

Além de todos os aspectos contrários à proposição já relatados, informamos sobre certos pontos que, apesar de não serem objeto de competência desta Comissão, mas também da de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), achamos por bem relatá-los aqui, uma vez que igualmente representam sérios entraves na tramitação da proposição da forma como ela se apresenta. Explicamos.

Nesse contexto, a questão dos limites da iniciativa parlamentar sobre políticas públicas – independentemente da adoção de nomenclatura de “programa”, “plano”, “política nacional”, dentre outras – é ainda objeto de divergências doutrinárias e jurisprudenciais<sup>1</sup>.

Um dos aspectos centrais dessa discussão é a análise do art. 61, § 1º, da Constituição Federal: *“São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que: II – disponham sobre: e) criação e extinção de*

<sup>1</sup> Para informações mais detalhadas sobre o assunto, recomenda-se artigo sobre o tema, publicado pelo Senado Federal. [Limites da Iniciativa Parlamentar sobre Políticas Públicas \(senado.leg.br\)](https://www.senado.leg.br/limites-da-iniciativa-parlamentar-sobre-politicas-publicas)



*Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI". Se a iniciativa parlamentar preservar a competência privativa do Executivo na matéria, não haveria vício de iniciativa em caso de apresentação pelo Poder Legislativo. Essa avaliação, porém, nem sempre se mostra consensual, pois depende, em última análise, da interpretação mais ou menos restritiva dada ao referido dispositivo constitucional.*

A essência do projeto em exame parece incorrer em ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. A criação de tal programa não se coadunaria plenamente com o mencionado art. 61, § 1º, da Constituição Federal.

Nesse sentido, a CCJC provavelmente entenderá mais adequado que o teor da proposição em análise esteja contido em projeto com iniciativa do Poder Executivo.

Em vista do exposto, no que cabe a esta Comissão analisar, somos pela rejeição do Projeto de Lei nº 2.675, de 2024.

Sala da Comissão, em        de        de 2025.

Deputado MAX LEMOS  
Relator

2025-20877

