

COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO URBANO

PROJETO DE LEI Nº 1.592, DE 2019

Dispõe sobre a fixação de obstáculos nos limites nas quadras ou conjuntos residenciais dos Estados e do Distrito Federal.

Autora: Deputada CELINA LEÃO

Relatora: Deputada LUIZA ERUNDINA

I - RELATÓRIO

Trata-se de do Projeto de Lei (PL) nº 1.592, de 2019, que “dispõe sobre a fixação de obstáculos nos limites nas quadras ou conjuntos residenciais dos Estados e do Distrito Federal”. O PL autoriza os Estados e o Distrito Federal a fixar, nos limites externos das áreas das quadras ou conjuntos residenciais, obstáculos que dificultem a entrada e a saída de veículos, desde que não prejudiquem nem coloquem em risco o livre acesso de pessoas.

De acordo com o PL, a fixação desses obstáculos deverá ser aprovada pela maioria absoluta dos moradores do local abrangido e precedida de autorização da Secretaria de Segurança Pública do respectivo Estado ou do Distrito Federal, ouvidos o Corpo de Bombeiros, o Detran, e a Defesa Civil. Nas cidades e regiões que forem consideradas patrimônio histórico, artístico ou cultural, deverá ser necessário, ainda, a autorização do respectivo órgão competente de fiscalização do tombamento.

É permitida, também, a construção de guaritas no âmbito interno desses conjuntos, visando à contratação de serviço complementar de



* C D 2 5 7 9 6 6 5 8 1 9 0 0 *

segurança ou vigilância e o controle de entrada e saída de veículos, desde que isso não comprometa o direito de ir e vir dos cidadãos.

A proposição tramita em regime ordinário e está sujeita à apreciação conclusiva pelas Comissões, tendo sido distribuída às Comissões de Viação e Transportes (CVT); de Desenvolvimento Urbano (CDU); de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado (CSPCCO) e de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC).

Na CVT, o projeto foi aprovado com emenda que modificou o art. 2º do PL para autorizar a fixação de obstáculos à entrada e saída de veículos apenas nos limites internos das áreas das quadras ou conjuntos residenciais. Ademais, foi apresentado voto em separado pelo Deputado Camilo Capiberibe, rejeitando a matéria.

Nesta CDU, durante o prazo regimental, não foram apresentadas emendas.

É o relatório.

II - VOTO DA RELATORA

É senso comum que a procura por condomínios fechados ou conjuntos habitacionais tem se tornado cada vez mais intensa nas cidades. Trata-se de reflexo do medo, instalado em razão do aumento da violência urbana. Segundo notícia veiculada pela mídia¹, o Brasil é o país onde a população tem o mais alto grau de medo da violência. Quase 83% dos brasileiros temem ser vítima de um crime violento.

Na perspectiva urbana, a segregação espacial tem sido resposta comum para fazer frente à violência. Desse modo, observa-se predominância do tratamento do problema a partir do aspecto espacial da cidade, quando, em verdade, diversos aspectos do desenvolvimento urbano exercem forte influência na incidência da violência, tal como acesso a

¹ Disponível em: <https://veja.abril.com.br/mundo/brasil-e-pais-onde-populacao-mais-teme-violencia-no-mundo-aponta-indice> Acesso em 22.out.25



* C D 2 5 7 9 6 6 5 8 1 9 0 0 *

infraestrutura, serviços públicos, existência de áreas verdes e parques de lazer, entre outros.

Tratando apenas do desenho urbano, questão em que interfere o PL nº 1.592, de 2019, ele, de fato, exerce grande influência na relação dos cidadãos com a cidade, seja estimulando a apropriação e ocupação pacífica e harmônica dos espaços, seja emitindo sinais de necessidade de defesa e de fuga dos perigos e ameaças iminentes que a cidade oferece.

Entendemos que a segregação espacial, com a criação de núcleos fechados nas cidades, frequentemente elitizados, muros, cercas e obstáculos à locomoção não constituem a resposta adequada para elevação da segurança. Ao contrário, são medidas que reforçam a desigualdade social existente, trazem barreiras à liberdade de ir e vir e desestimulam a ocupação e fruição dos espaços públicos pelos cidadãos. Trata-se da conhecida arquitetura do medo, que mina a diversidade das cidades e impede o exercício da vigilância mútua pelos cidadãos, favorecendo o crescimento da violência e degradando consideravelmente a qualidade de vida.

Esta Casa já se debruçou sobre o tema em amplo estudo sobre segurança pública realizado pelo Centro de Estudos e Debates Estratégicos e pela Consultoria Legislativa. O estudo gerou a publicação “Segurança Pública: prioridade nacional”², que possui tópico específico sobre a relação entre a cidade e a violência. O estudo reforça o entendimento segundo o qual a violência é fruto do mau funcionamento das funções sociais da cidade, que envolve falta de emprego, desigual distribuição de renda, moradia precária, segregação do espaço urbano, acesso inadequado à educação, trânsito caótico e ausência de assistência à saúde. Esses fatores tornam a vida urbana, muitas vezes, intolerável e criam terreno fértil para a delinquência. Ao tratar, especificamente, da segregação dos espaços como meio para alcançar a segurança, o estudo argumenta pela necessidade de buscar exatamente o oposto, ou seja, a ocupação dos espaços, com a promoção da vigilância mútua, como se observa do trecho transscrito a seguir:

[...] contribuem também para o agravamento da violência das cidades a ausência ou precariedade da vigilância mútua dos

² Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/altosestudos/pdf/seguranca-publica-prioridade-nacional>. Acesso em: 22.out.2025.



* C D 2 5 7 9 6 6 5 8 1 9 0 0 *

cidadãos. Jacobs (1993) define essa vigilância como uma intrincada e quase inconsciente rede voluntária de controle realizada e reforçada pela e para a própria população que habita a cidade. Para a autora, é essa vigilância mútua, e não as forças policiais, que efetivamente mantém a segurança dos espaços urbanos. Essa força natural e casual de vigilância teria tamanha importância que, uma vez desestabilizada e desconstruída, nenhuma grande força policial poderia manter a paz na comunidade. Para que efetivamente exista policiamento mútuo, no entanto, as pessoas precisam ter motivos para estarem nas ruas das cidades, questão que guarda relação direta com a funcionalidade do espaço urbano [...]

Do ponto de vista do desenvolvimento urbano, portanto, não enxergamos como efetiva a medida proposta pela PL nº 1.592, de 2019, porquanto ela não se mostra adequada para promover a segurança e atua em desfavor da qualidade de vida e da promoção das funções sociais da cidade.

Não podemos deixar de mencionar, também, os problemas jurídicos existentes na proposição, haja vista serem obstáculos intransponíveis a sua aprovação. A proposição possui vício de inconstitucionalidade, pois fere o pacto federativo ao interferir em competência municipal para tratar de desenvolvimento urbano e desrespeita a independência dos poderes, porquanto é do Poder Executivo a competência para emissão de autorizações que interferem no direito de propriedade e na liberdade de ir e vir.

O Supremo Tribunal Federal (STF), em julgamento da ADI nº 1.706, de relatoria do Ministro Nelson Jobim, declarou a inconstitucionalidade da Lei Distrital nº 1.713/1997 a qual facultava a administração das quadras residenciais do Plano Piloto de Brasília por prefeituras comunitárias e possibilitava a fixação de obstáculos a fim de dificultar a entrada e saída de veículos nos limites externos das quadras ou conjuntos. Eis trechos do julgado:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DISTRITAL N. 1.713, DE 3 DE SETEMBRO DE 1.997. QUADRAS RESIDENCIAIS DO PLANO PILOTO DA ASA NORTE E DA ASA SUL. ADMINISTRAÇÃO POR PREFEITURAS OU ASSOCIAÇÕES DE MORADORES. TAXA DE MANUTENÇÃO E CONSERVAÇÃO. SUBDIVISÃO DO DISTRITO FEDERAL. FIXAÇÃO DE OBSTÁCULOS QUE DIFICULTEM O TRÂNSITO DE VEÍCULOS E PESSOAS. BEM



* C D 2 5 7 9 6 6 5 8 1 9 0 0 *

DE USO COMUM. TOMBAMENTO. COMPETÊNCIA DO DIREITO DE PROPRIEDADE. VIOLAÇÃO DO DISPOSTO NOS ARTIGOS 2º, 32 E 37, INCISO **XXI**, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL.

[...]

4. O artigo 4º da lei possibilita a fixação de obstáculos a fim de dificultar a entrada e saída de veículos nos limites externos das quadras ou conjuntos. Violação do direito à circulação, que é a manifestação mais característica do direito de locomoção. A Administração não poderá impedir o trânsito de pessoas no que toca aos bens de uso comum.

5. O tombamento é constituído mediante ato do Poder Executivo que estabelece o alcance da limitação ao direito de propriedade. Incompetência do Poder Legislativo no que toca a essas restrições, pena de violação ao disposto no artigo 2º da Constituição do Brasil.

6. É incabível a delegação da execução de determinados serviços públicos às "Prefeituras" das quadras, bem como a instituição de taxas remuneratórias, na medida em que essas "Prefeituras" não detêm capacidade tributária.

7. Ação direta julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei n. 1.713/97 do Distrito Federal."

Importante sublinhar que essa questão já passou pelo crivo desta comissão, quando, no ano de 2010, foi apreciado o PL nº 3.656, de 2008, de autoria do Deputado Laerte Bessa, que tinha objetivo idêntico ao da proposição em análise. Esse projeto foi rejeitado nas Comissões de Viação e Transporte e nesta CDU, tendo sido, por isso, arquivado. Os argumentos centraram-se tão somente na impossibilidade jurídica da aprovação. A seguir, tomamos a liberdade de reproduzir os argumentos apresentados pelo então relator do PL nº 3.656, de 2008, Deputado Marcelo Melo, que levaram à rejeição da matéria na nesta CDU:

O primeiro ponto que devemos questionar nesse projeto é a autorização que se dá aos Estados para regular assunto que diz respeito à legislação urbana de interesse unicamente local. A Constituição Federal é muito clara em seu art. 30, inciso VIII, quando atribui aos municípios a responsabilidade para promover o seu ordenamento territorial, mediante o controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.

O fechamento de ruas, quadras ou conjuntos residenciais, como propõe o projeto, cabe, portanto, à legislação municipal e não à estadual. O plano diretor do Município é o locus



* C D 2 2 7 9 6 6 5 8 1 9 0 0 *

adequado para regulamentações como a proposta pelo projeto em exame.

Ainda que o Município decida pela possibilidade de fechamento de ruas ou quadras, alguns requisitos, previstos na Lei nº 6.766/79, devem ser observados nos loteamentos urbanos. De acordo com a lei, não se pode admitir o fechamento de algumas ruas em áreas urbanas que comprometam a dinâmica do fluxo de veículos e pessoas. Apenas nos casos de condomínio urbanístico, onde a responsabilidade pela instalação e manutenção de infraestrutura e equipamentos urbanos é dos próprios condôminos é que a lei permite a interdição de ruas.

Outra norma legal afrontada pelo projeto é o Código Civil, uma vez que as ruas são consideradas por lei como bens de uso comum do povo e, por isso, juridicamente inalienáveis. Transferi-las ao domínio particular é, portanto, absolutamente questionável. No caso dos condomínios urbanísticos, vale notar, as ruas são privadas, integram a categoria dos bens de uso comum dos condôminos. Exatamente por isso é que somente nesses parcelamentos se admite a restrição de acesso.

Em suma, ao propor a regulação desse tema por meio de ação normativa estadual, a proposição contraria o pacto federativo brasileiro, que dá ao Município autonomia para resolver sobre questões que dizem respeito ao seu território. Contraria, também, diversos diplomas legais que regulam o parcelamento e o uso do solo urbano.

Diante de todo o exposto, em que pese o nobre intento da autora da matéria, no que cabe a esta Comissão regimentalmente analisar, votamos pela **rejeição** do Projeto de Lei nº 1.592, de 2019 e da emenda adotada pela Comissão de Viação e Transportes.

Sala da Comissão, em _____ de _____ de 2025.

Deputada LUIZA ERUNDINA
PSOL/SP



* C D 2 2 5 7 9 6 6 5 8 1 9 0 0 *