



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

PARECER Nº , DE 2021

De PLENÁRIO sobre o Projeto de Lei nº 488, de 2021, do Senador Fabiano Contarato, que *altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, – Estatuto da Cidade, para vedar o emprego de técnicas de “arquitetura hostil” em espaços livres de uso público.*

Relator: Senador **PAULO PAIM**

I – RELATÓRIO

Chega ao Plenário o Projeto de Lei nº 488, de 2021, de autoria do Senador Fabiano Contarato, que altera o Estatuto da Cidade, para vedar o emprego de técnicas de “arquitetura hostil” em espaços livres de uso público.

A proposição introduz no Estatuto da Cidade diretriz geral de política urbana voltada para a promoção do conforto, do abrigo, do descanso, do bem-estar e da acessibilidade na fruição dos espaços livres de uso público, de seu mobiliário e de suas interfaces com os espaços de uso privado. Veda, ainda, o emprego de técnicas de arquitetura hostil, destinadas a afastar pessoas em situação de rua e outros segmentos da população.

O autor do projeto, Senador Fabiano Contarato, considera simplistas e cruéis as técnicas de “arquitetura hostil”, também denominada “arquitetura defensiva” ou “desenho desconfortável”, caracterizadas pela instalação de equipamentos com o objetivo de afastar do espaço público pessoas “indesejadas”, como aquelas em situação de rua.



SF/21841.86410-74



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador PAULO PAIM

Entre outros exemplos dessas técnicas, cita espetos pontiagudos, pavimentações irregulares, pedras ásperas, bancos sem encosto, jatos d'água, cercas eletrificadas ou de arame farpado e muros com cacos de vidro.

Na sua visão, a raiz do problema está na pobreza, na marginalização e na falta de moradia digna, e retirar as pessoas vulneráveis do alcance da vista aprofunda ainda mais a desigualdade urbana.

Ainda na visão do autor do projeto, muitas cidades incentivam a arquitetura defensiva para valorizar determinadas áreas e gerar lucro para investidores, numa lógica neoliberal a serviço da especulação imobiliária.

Por fim, esclarece que o projeto não tem por objetivo fixar a população de rua nos espaços públicos, o que deve ser considerado uma situação transitória, posto que a solução estaria na política habitacional, sob responsabilidade de todos os entes da Federação.

A matéria foi distribuída diretamente ao Plenário do Senado Federal.

Foram apresentadas as Emendas nº 1-PLEN e 6, da Senadora Rose de Freitas, e as Emendas nº 2, 3, 4 e 7-PLEN, do Senador Álvaro Dias, e a Emenda nº 5-PLEN, do Senador Jean-Paul Prates. As Emenda nº 1-PLEN e 4-PLEN foram retiradas pelos Autores.

II – ANÁLISE

A matéria diz respeito à competência constitucional da União para legislar sobre normas gerais de direito urbanístico (art. 24, I) e para instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano (art. 21, XX), não havendo reserva de iniciativa em favor de outro Poder.

Além disso, retira sua fundamentação constitucional do disposto no art. 23, X, que prevê como competência comum da União, dos Estados, do



SF/21841.86410-74



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador PAULO PAIM

Distrito Federal e dos Municípios “combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos”.

O texto do projeto inova a ordem jurídica e observa o disposto na Lei Complementar nº 95, de 1998, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis.

A iniciativa foi motivada por um episódio ocorrido em fevereiro de 2021, consistente na instalação de paralelepípedos sob um viaduto na cidade de São Paulo, com o objetivo de impedir a concentração de pessoas em situação de rua no local. Essa ação chegou ao conhecimento público graças a uma denúncia do religioso Padre Júlio Lancellotti, que tem dedicado sua vida ao acolhimento dessa população, e teve ampla repercussão junto à mídia.

A realidade, no entanto, é ainda mais grave, pois não se trata de um fato isolado. Como bem aponta a justificação do projeto, há um verdadeiro arsenal de técnicas arquitetônicas, paisagísticas e de design voltadas direta e explicitamente para o afastamento de segmentos da população tidos como “indesejados”, entre os quais se destaca a população em situação de rua.

O objetivo básico desses expedientes é impedir que as pessoas se fixem em determinados pontos do espaço público, como instrumento de *controle social*. Assim, por exemplo, em lugar de se instalarem bancos confortáveis nas praças, nos quais se possa repousar e apreciar a paisagem com prazer e tranquilidade, retira-se qualquer forma de assento ou se adotam bancos desconfortáveis, sem encosto ou ondulados, de modo a constranger os usuários a permanecer apenas por curtos períodos de tempo. No mesmo sentido, instalam-se, sobre quaisquer superfícies que possam servir para descanso, acabamentos ásperos, pinos metálicos ou pedras, a fim de evitar que sejam usadas como assento pelos pedestres. Para evitar que pessoas em situação de rua durmam sob marquises de prédios, instalam-se dispositivos de dispersão de água, que não regam nenhuma planta, mas servem exclusivamente para constranger essa população sofrida.

Embora dirigidas às pessoas em situação de rua que, não tendo outra alternativa, recorrem a espaços públicos, seja ele de propriedade pública ou privada, em busca de abrigo ou repouso, essas técnicas acabam por tornar o espaço público hostil e desconfortável para todos os habitantes da cidade.



SF/21841.86410-74



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador PAULO PAIM

Em lugar de propiciarem fruição da paisagem, encontro, lazer e descanso, as praças, calçadas e parques tornam-se locais de passagem em um percurso entre espaços privados. A desagradável experiência propiciada ao pedestre contribui, ainda, para outros problemas urbanos, pois induz as pessoas ao uso do automóvel, gerando poluição, congestionamento de trânsito e espraiamento urbano. E se convertem em manifestação clara de hostilidade e fator de marginalização dos que não tem acesso a habitação regular, ou que, momentaneamente, necessitam de acesso a um espaço para repouso.

Como aponta a arquiteta Débora Raquel Faria em dissertação de mestrado apresentada perante a Universidade Federal do Paraná em 2020,

“A arquitetura hostil opera (...) de forma a diminuir o espaço público, material e imaterial, permitindo que estruturas privadas avancem sobre o espaço de uso e de propriedade pública. Conclui-se ainda que as limitações impostas pela arquitetura hostil impulsionam a transferência de funções tradicionalmente públicas para a esfera privada. Com isso, atividades de lazer e sociabilidade são retiradas do espaço público, convertendo-o em um espaço com função principal de circulação”. (*Sem descanso: arquitetura hostil e controle do espaço público no centro de Curitiba*).

Esse quadro é agravado, ainda, pela pandemia da Covid-19, que atinge mais fortemente a população em situação de rua, que não dispõe de abrigo e água para se proteger desse vírus altamente infeccioso e precisa ser acolhida em lugar de expulsa.

É nítido, assim, que não se trata de norma que venha a se submeter ao princípio da autonomia municipal para dispor sobre assuntos de interesse local, pois se trata de valorizar o princípio da dignidade da pessoa humana, que é fundamento da República nos termos do art. 1º, III, ao qual se submetem todos os entes federativos e pessoas físicas e jurídicas. E ao legislar sobre o tema, a Lei Federal estará fixando norma geral, nos termos do art. 24, I da CF, e, ainda, uma diretriz de política de desenvolvimento urbano, a ser uniformemente aplicada em todo o território nacional, em favor da função social da cidade, nos termos do art. 182 e do art. 21, XX da CF.



SF/21841.86410-74



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador PAULO PAIM

É importante destacar que a Lei nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000, a Lei de Acessibilidade, atualizada pelas Leis nº 13.146, de 2015 (Lei Brasileira de Inclusão), nº 13.443, de 2017 e nº 13.825, de 2019, com preocupação similar, fixaram regras objetivas a serem observadas em todos os níveis da Federação, para assegurar promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida, inclusive restringindo o uso de barreiras urbanísticas e arquitetônicas, assim considerados “qualquer entrave, obstáculo, atitude ou comportamento que limite ou impeça a participação social da pessoa”.

A Emenda nº 2-PLEN, do Senador Álvaro Dias, propõe que a Lei entre em vigor em 180 dias após a data de sua publicação para as construções já existentes e que infrinjam a nova regra. Contudo, por se tratar de matéria que dependerá da regulamentação pelo Poder Público Municipal, entendemos que essa questão deva ser objeto dos entes que serão responsáveis, diretamente, pela aplicação da diretriz estabelecida pelo Projeto.

A Emenda nº 3-PLEN, propõe incluir nova alteração ao inciso IV do art. 3º do Estatuto das Cidades, para prever que a União deverá, entre outras atribuições de interesse da política urbana, instituir diretrizes para desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico, transporte e mobilidade urbana, que incluam regras de acessibilidade e **de solidária receptividade** aos locais de uso público.” O Autor da Emenda argumenta que “até que se resolva o problema das pessoas que vivem em condição de rua” deve ser inserido no Estatuto da Cidade “os aspectos de receptividade e solidariedade que devem existir nos espaços públicos”, incorporando “termos que estimulem o espírito de acolhimento humanitário desses logradouros públicos e sociais.”. Data máxima vênia, entendemos que o tema proposto demanda debate mais aprofundado, em proposição específica, posto que amplia o teor das diretrizes a serem instituídas pela União em relação ao desenvolvimento urbano, mas emprega termos indefinidos, que não tem base doutrinária ou técnica que permita identificar o seu alcance. Nesse sentido, a Lei Complementar nº 95, de 1999, requer que as leis sejam redigidas com clareza, precisão e ordem lógica, e, para obtenção da clareza, devem “usar as palavras e as expressões em seu sentido comum, salvo quando a norma versar sobre assunto técnico, hipótese em que se empregará a nomenclatura própria da área em que se esteja legislando” e, para assegurar a sua precisão, “articular a linguagem, técnica ou comum, de modo a ensejar perfeita compreensão do objetivo da lei e a permitir que seu



SF/21841.86410-74



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador PAULO PAIM

texto evidencie com clareza o conteúdo e o alcance que o legislador pretende dar à norma”. Assim, seria, a priori, necessário definir o alcance da expressão “solidária receptividade”, para que se possa adequadamente aferir a sua aplicação como diretriz de desenvolvimento urbano. Por essa razão, opinamos pela rejeição da Emenda.

A Emenda nº 5-PLEN, propõe nova redação ao inciso XX, e a inclusão de novo inciso XXI no art. 2º do Estatuto das Cidades. O inciso XX passaria a prever como diretriz geral da política urbana a “promoção de conforto, abrigo, descanso, bem-estar e acessibilidade na fruição dos espaços livres de uso público, de seu mobiliário e de suas interfaces com os espaços de uso privado, garantindo o pleno acolhimento para idosos, juventude, população em situação de rua e outros segmentos da sociedade” e o novo inciso XXI passaria a prever a “vedação de práticas urbanísticas de arquitetura hostil, voltadas para a segregação ou exclusão do usufruto do espaço por segmentos da sociedade, gerando desconforto físico proposital.”

Entendemos que a segregação em dois incisos poderia prejudicar os objetivos pretendidos pelo Projeto, diferenciando as medidas que visam a garantia de conforto, abrigo, descanso, bem-estar e acessibilidade na fruição dos espaços livres de uso público da vedação da exclusão por meio da arquitetura hostil, e a garantia da dignidade. A preocupação com a explicitação do direito de idosos, juventude, população em situação de rua e outros segmentos da sociedade ao uso de espaços públicos, no entanto, merece ser acatada. Assim, acatamos parcialmente a redação na forma da Subemenda nº 9 -PLEN, do Relator, que apresentamos neste Parecer.

As Emendas nº 6 e 7-PLEN alteram o inciso XX do art. 2º do Estatuto para afastar a expressão “arquitetura hostil”.

A Emenda nº 6 apenas sugere a substituição da expressão “arquitetura hostil” pela expressão “técnicas hostis de arquitetura”.

A Emenda nº 7-PLEN, propõe dar nova redação ao inciso XX do art. 2º do Estatuto das Cidades, de forma a inserir na vedação ao emprego da arquitetura hostil o “emprego de **materiais, estruturas, equipamentos e técnicas hostis em arquitetura**”, “cujos empregos **objetivem ou resultem**” no afastamento de pessoas em situação de rua e outros segmentos da população”.



SF/21841.86410-74



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador PAULO PAIM

Compreendemos as razões do Autor, no sentido de que se amplie o escopo da norma para além da “intencionalidade”, posto que o projeto de lei se refere emprego de técnicas de arquitetura hostil “**destinadas a** afastar pessoas em situação de rua e outros segmentos da população”, ou seja, quando esteja evidente tal objetivo. Assim, subterfúgios ou motivações declaradas poderiam **mascarar o real sentido** das técnicas empregadas, mas com o mesmo resultado de ofensa à dignidade humana que a proposição tenta impedir. Embora consideremos desnecessária a explicitação de “materiais, estruturas e equipamentos”, que consideramos já contida na expressão “técnicas de arquitetura hostil”, a explicitação não virá em prejuízo da norma, mas em seu benefício. Opinamos, assim, pela aprovação parcial da Emenda nº 7-PLEN, na forma da Subemenda nº 9 -PLEN, do Relator.

Quanto ao uso da expressão “arquitetura hostil”, considerando-se o fato de que a mesma já se acha consagrado em estudos acadêmicos e textos técnicos, não consideramos necessária a substituição proposta, em favor da precisão terminológica. Assim, opinamos pela rejeição da Emenda 6 e, nesse ponto, da Emenda 7-PLEN.

Por fim, sugerimos que a Lei originada desta proposição seja denominada Padre Júlio Lancellotti, que em ato forte e simbólico, chamou a atenção para o fato ocorrido em fevereiro deste ano. Para isso, apresentamos pequena correção à ementa, conforme emenda nº 8 – PLEN.

III – VOTO

Ante o exposto, voto pela constitucionalidade, juridicidade e adequada técnica legislativa do PL nº 488, de 2021, e, no mérito, pela sua **aprovação**, pela rejeição das Emendas nº 2, 3 e 6-PLEN, e pelo acatamento parcial das Emenda nº 5-PLEN e 7-PLEN, na forma da Subemenda nº 9 –PLEN e da Emenda nº 8, que integram nosso Voto.

Sala das Sessões,

Senador Paulo Paim



SF/21841.86410-74



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

Relator

EMENDA Nº 8 –PLEN

Dê-se a ementa do Projeto de Lei:

"Altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade), para vedar o emprego de técnicas de “arquitetura hostil” em espaços de uso público – Lei Padre Júlio Lancelotti”.

SUBEMENDA Nº 9 -PLEN

Dê-se ao inciso XX do art. 2º da Lei nº 10.257, de 10 de junho de 2001, constante do art. 1º do Projeto de Lei nº 488, de 2021, a seguinte redação:

“Art. 2º

.....

XX – promoção de conforto, abrigo, descanso, bem-estar e acessibilidade na fruição dos espaços livres de uso público, de seu mobiliário e de suas interfaces com os espaços de uso privado, vedado o emprego de materiais, estruturas, equipamentos e técnicas de arquitetura hostil, cujos empregos objetivem ou resultem no afastamento de pessoas em situação de rua, idosos, jovens e outros segmentos da população. ”(NR)

Sala das Sessões,



SF/21841.86410-74



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

SENADOR PAULO PAIM

Relator



SF/21841.86410-74