



PARECER 04. CCJ

**CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA**



VOTO EM SEPARADO

**Ao PROJETO DE LEI n.º 1.469, de 2017,
que "dispõe sobre a autogestão nos
Programas Habitacionais de Interesse
Social no Distrito Federal e dá outras
providências".**

Autor: Deputado DELMASSO

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei n.º 1.469, de 2017, de autoria do nobre deputado Delmasso, prevê dispor sobre a autogestão nos Programas Habitacionais de Interesse Social no Distrito Federal.

Pelo art. 1º da proposição, "Esta lei dispõe sobre a autogestão na elaboração de projeto de construção de moradia, visando garantir o protagonismo das famílias organizadas em associações e cooperativas habitacionais". Ainda no parágrafo único do art.1º, o texto remete que os conceitos e definições que constam do Projeto de Lei estão listados em seu anexo único.

No art. 2º são "caracterizados" os requisitos para atendimento das famílias no âmbito dos programas regulados no Projeto de Lei em comento. Em seu §1º do art. 2º a proposição aponta que quando se tratar de projeto de regularização de assentamentos precários, deverão ser atendidas as famílias que forem relacionadas no plano de urbanização, comumente feito antes da intervenção estatal ou de terceiros responsáveis pelo processo de urbanização e regularização. No §2º ainda do art. 2º o PL propõe que o "Os critérios de seleção das famílias serão estabelecidos pelo Conselho do Fundo Distrital de Habitação de Interesse Social — FUNDHIS".

O art. 3º assevera que os projetos desenvolvidos a partir de programas regulados pelo PL deverão ser selecionados em procedimentos públicos e isonômicos, além de seguir os princípios jurídicos aplicáveis à administração pública.

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA
PL N.º 1469 / 17
FOLHA 46 RUBRICA



**CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA**



Os arts. 4º e 5º a proposição cria "[...] o Programa Distrital de Produção da Habitação de Interesse Social, denominado Autogestão na Moradia, destinado à construção de empreendimentos habitacionais de interesse social em parceria com associações e cooperativas habitacionais devidamente habilitadas no âmbito da Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal — CODHAB/DF." e, estabelece as diretrizes gerais balizadoras da produção autogestionária da moradia no âmbito do Distrito Federal.

O art. 6º do PL define as atividades onde as entidades e projetos selecionados poderão utilizar os recursos destinados ao Programa de Autogestão na Moradia.

No seu art. 7º a proposição define quais são os agentes públicos, privados e da sociedade civil organizada que participarão como intervenientes na execução do programa.

A proposição em seu art. 8º lista o Fundo Distrital de Habitação de Interesse Social — FUNDHIS, como a principal fonte dos recursos que irão prover as ações reguladas no âmbito do PL, podendo ser suplementadas por fontes públicas e privadas; e, em seu Parágrafo Único, que ao menos 25% dos recursos do FUNDHIS deverão ser destinados às ações do Programa de Autogestão na Moradia.

Ao final, os arts. 9º, 10 e 11 preveem a regulamentação da lei pelo Poder Executivo que estabelecerá os critérios para a execução das ações previstas, a entrada em vigor do texto e a revogação das disposições em contrário.

Em sua justificação, o autor afirma que a presente proposição tem como condão "disciplinara atuação de associações e cooperativas habitacionais cujos projetos são realizado no âmbito de programas públicos de produção de moradia de interesse social", assevera ainda que a "autogestão na moradia se caracteriza pelo protagonismo das famílias na concepção do projeto urbanístico e arquitetônico, na escolha da forma de construção e na administração da obra, gerando melhor qualidade do processo, racionalização dos custos, inovações tecnológicas e novas relações sociais baseadas na ajuda mútua e na solidariedade".

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA
PL N.º 1469 / 17
FOLHA 47 RUBRICA

2



**CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA**



A proposição foi distribuída para a análise de mérito pela CAF e para a análise de admissibilidade pela CEOF e CCJ.

A matéria foi aprovada na CAF, quanto ao mérito na forma do Substitutivo, e na CEOF pela Admissibilidade, acatando o Substitutivo.

Encaminhada a proposição para esta comissão e aberto o prazo regimental, não houve apresentação de emendas.

É o Relatório.

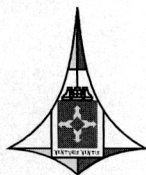
II – VOTO

Conforme determina o Regimento Interno da Câmara Legislativa do Distrito Federal (art. 63, inciso I e § 1º), compete à Comissão de Constituição e Justiça analisar e quando necessário, emitir parecer sobre a admissibilidade das proposições em geral, quando à constitucionalidade, juridicidade, legalidade, regimentalidade, técnica legislativa e redação. Quanto à constitucionalidade, juridicidade e legalidade, o parecer da CCJ é terminativo.

A medida proposta até o presente momento esta modalidade de política pública encontra-se sem norma legal abrangente que a sustente, estando enunciada nas leis vigentes e parcialmente regulada em normas infra legais. Deste modo "A apresentação do presente Projeto de Lei, visa suprir esta lacuna ao regulamentar a atuação dos movimentos sociais de moradia, representados por suas organizações jurídicas, nos chamados programas de mutirão com autogestão que envolvem famílias organizadas, coletivos de assessoria técnica multidisciplinar, representantes do setor público e uma cadeia complexa de fornecedores de serviços e produtos produzidos ou executados na escala local".

A regulamentação proposta visa conceituar o instituto, definir fontes permanentes de financiamento e de operacionalização sob claro e eficiente controle social e dotarão a cidade da segurança jurídica necessária à continuidade e constante aperfeiçoamento destes programas e que a política de habitação, cujas diretrizes fundamentais constam do Plano Diretor, reconhece e estimula a produção social da moradia e a autogestão habitacional. O debate que se pretende realizar a partir da

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA
PL N.º 1469, 17
FOLHA 48 RUBRICA



**CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA**



presente propositura, concretiza este objetivo.

Não há óbices à aprovação, nesta Casa de Leis, da presente proposta, pela sua característica de assunto de interesse local.

Nesse sentido, a proposição prima pela constitucionalidade e legalidade, não existindo óbices a sua aprovação, uma vez que, combinando-se os arts. 30, I e 32, § 1º. Da Constituição Federal, podemos verificar a competência do Distrito Federal para legislar sobre assuntos de interesse local, *verbis*:

"Art. 30. Compete aos Municípios:

I – legislar sobre assuntos de interesse local;

(....)

Art. 32. (...)

§ 1º Ao Distrito Federal são atribuídas as competências legislativas reservadas aos Estados e Municípios."

Nossa Lei Orgânica, no art. 14, determina que *"Ao Distrito Federal são atribuídas as competências legislativas reservadas aos Estados e Municípios, cabendo-lhe exercer, em seu território, todas as competências que não lhe sejam vedadas pela Constituição Federal"*.

Além disso, no Distrito Federal, têm legitimidade para exercer a iniciativa de leis no processo legislativo qualquer deputado ou órgão desta Casa de Leis, o Governador, o Tribunal de Contas do Distrito Federal e os cidadãos, conforme estabelece o art. 71, **caput e incisos I a V**, da Lei Orgânica, como se transcreve **ipsis litteris**:

Art. 71. A iniciativa das leis complementares e ordinárias, observada a forma e os casos previstos nesta Lei Orgânica, cabe:

I – a qualquer membro ou comissão da Câmara Legislativa;

II – ao Governador;

III – aos cidadãos;

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA
PL N.º 1469 / 17
FOLHA 49 RUBRICA



**CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA**



IV – ao Tribunal de Contas, nas matérias do art. 84, IV, e do art. 86;

V – à Defensoria Pública, nas matérias do art. 114, § 4º.

Impende observar que o tema é pertinente à espécie normativa (lei ordinária), conforme a boa doutrina do processo legislativo.

É ato normativo destinado a disciplinar matéria legislativa da competência do Distrito Federal, de conformidade com o art. 4º, § 1º, inciso III, da Lei Complementar nº 13, de 1996, que regulamenta o art. 69 da Lei Orgânica, dispondo sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis do Distrito Federal.

A produção de habitação de interesse social através da autogestão na elaboração de projeto e construção de moradia por grupos organizados pela sociedade civil e pelos movimentos sociais, não se constitui em uma inovação nos âmbitos Federal e Distrital. As experiências, durante as décadas de 80 e 90, da população ocupando as encostas e áreas periféricas das cidades e, depois, construindo em áreas urbanizadas, de forma organizada, unidades habitacionais sob a forma de mutirão, produziram uma reflexão crítica sobre o problema da moradia que resultou na construção de uma proposta de lei, em 1991, para criação de um Fundo e um Sistema Nacional de Moradia Popular.

Esse sistema, posteriormente denominado de Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), tinha como objetivo a articulação das ações e da política habitacional dos três entes federados (União, estados, municípios e o Distrito Federal); o repasse descentralizado de recursos oriundos, sobretudo, do orçamento geral da União; o controle social sobre os recursos; e, a política através de conselhos de gestão, com a participação da sociedade civil e de, no mínimo, 25% de representantes dos movimentos sociais.

A proposta de política habitacional construída pela sociedade civil e pelos movimentos sociais urbanos, constitui-se na primeira iniciativa popular de lei apresentada ao Congresso, após a Constituição de 1988 e, veio a ser aprovada em

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA
PL N.º 1469 / 17
FOLHA 50 RUBRICA



**CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA**



2005, após amplo processo de mobilização e debate capitaneado pela sociedade civil e os movimentos sociais. A **Lei Federal nº 11.124**, de 16 de junho de 2005, que criou o **Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social — SNHIS**, o **Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social — FNHIS** e instituiu o **Conselho Gestor do FNHIS**, representa o marco normativo federal que dá lastro a produção de moradia através da autogestão.

Também é importante registrar que os princípios da autogestão na produção habitacional, contidos no SNHIS estão conectados aos princípios consagrados:

Na **Lei Federal nº 10.257**, de 10 de julho de 2001, que "*Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.*", mais conhecida como o **Estatuto das Cidades**; e,

Na **Lei Federal nº 11.977**, de 7 de julho de 2009, que "*Dispõe sobre o Programa **Minha Casa, Minha Vida** — PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas;*" (Grifo nosso).

Ambas as normas federais primam pela democracia, cidadania, participação, autonomia, igualdade e justiça social como vetores da condução da política urbana, tendo por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana e, tendo a autogestão através de grupos organizados pela sociedade civil e movimentos sociais como um dos meios a serem utilizados para a produção habitacional de interesse social.

No arcabouço jurídico-normativo do Distrito Federal o tema encontra-se parcialmente regulamentado:

1. Na **Lei Orgânica do Distrito Federal**, de 8 de junho de 1993, "[...] que constitui a *Lei Fundamental do Distrito Federal*, com o objetivo de organizar o exercício do poder, fortalecer as instituições democráticas e os direitos da pessoa humana", em especial no caput do art. 327 ao prever que "*A política habitacional do Distrito Federal será dirigida ao meio urbano e rural, em integração com a União, com vistas à solução da carência habitacional, para todos os segmentos sociais, com prioridade para a população de média e baixa renda.*" e, no art.



**CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA**



328, inciso V, que prevê que "A ação do Governo do Distrito Federal na política habitacional será orientada em consonância com os planos diretores de ordenamento territorial e locais, especialmente quanto:" [...] V - **ao estímulo e incentivo à formação de cooperativas de habitação popular; [...]**" (Grifo nosso).

2. Na **Lei Complementar nº 803**, de 25 de abril de 2009, que "Aprova a revisão do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal - PDOT e dá outras providências.", que, nos seus art. 47 a 51, estabelece que "A política de habitação do Distrito Federal deve orientar as ações do Poder Público e da iniciativa privada a fim de facilitar o acesso da população a melhores condições habitacionais, que se concretizam tanto na unidade habitacional, quanto no fornecimento da infraestrutura física e social adequada.". Além de prever que "O Sistema de Habitação do Distrito Federal tem como objetivo gerenciar a política habitacional, tanto de interesse social como de mercado." e, que suas diretrizes setoriais deverão ser consolidadas no Plano Distrital de Habitação de Interesse Social - PLANDHIS, afim de orientar a implantação de programas e projetos habitacionais de interesse social, adotando normas e processos especiais de acesso as moradias da política pública de habitação de interesse social, adequando o atendimento às características sociais e organizativas das famílias.

3. Na **Lei nº 3.877**, de 26 de junho de 2006, que "Dispõe sobre a política habitacional do Distrito Federal.", ao reafirmar as diretrizes gerais esculpidas na Lei Orgânica Distrital e, tratar de modo bastante objetivo e sucinto da participação da sociedade civil organizada e dos movimentos sociais na política habitacional do Distrito Federal;

4. Na **Lei 4.020**, de 25 de setembro 2007, que "Autoriza a criação da Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal - CODHAB/DF, cria o Sistema de Habitação do Distrito Federal — SIHAB/DF e dá outras providências"; ao criar o Sistema de Habitação do Distrito Federal — SIHAB-DF, que conforme consta do art. 10 "[...] Corresponde a um conjunto de órgãos responsáveis pelo processo de planejamento e gestão da política de desenvolvimento habitacional do DF, tendo por objetivo organizar o segmento habitacional, notadamente o de interesse social, e orientar a concepção, implementação e monitoramento da Política de Desenvolvimento



**CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA**



Habitacional do Distrito Federal.", o Executivo e o Legislativo Distrital garantiram a participação da sociedade civil e dos movimentos sociais como órgãos integrantes da SIHAB/DF como podemos constatar no inciso IX, § 3º do mesmo artigo "IX - cooperativas, sociedades, associações comunitárias, fundações e quaisquer outras formas associativas privadas que desempenhem atividades afins ou complementares à oferta habitacional;"

Compreendendo o farto arcabouço social e jurídico-normativo, produzido pelo Estado Brasileiro e suas instituições, pela sociedade civil e pelos movimentos sociais sobre as formas de garantir o direito à moradia para a população, buscando alternativas que implicam realizar de forma coordenada a gestão do espaço social, a autogestão das cidades e dos territórios, não restam dúvidas que o presente Projeto de Lei é admissível.

Foram propostas alterações no texto original, na forma de Projeto de Lei Substitutivo, que além de corrigir as questões relacionadas à técnica e referência legislativa adequada, vai ao encontro de parte significativa dos anseios e demandas dos segmentos sociais ligados ao tema, notadamente, a sociedade civil, os movimentos sociais, os profissionais da arquitetura, urbanismo e engenharias e o setor produtivo através das empresas de construção civil e congêneres.

O novo texto busca garantir o protagonismo das famílias, organizadas em associações e cooperativas habitacionais, na elaboração de projetos e construção de moradia, cuja renda familiar bruta não exceda os parâmetros definidos para HIS-1 e HIS-2 e, que não tenham sido contempladas nos diversos programas habitacionais do Distrito Federal e dos demais entes federativos, a exemplo do Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV).

A proposta de substitutivo visa de forma objetiva conceituar o instituto da autogestão na produção de moradia, definir fontes permanentes de financiamento e de operacionalização sob claro e eficiente controle social, dotando o Distrito Federal da segurança jurídica necessária à continuidade e constante aperfeiçoamento deste tipo de programa no âmbito da política habitacional de interesse social.

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA
PL N.º 1469 / 17
FOLHA 53 RUBRICA



**CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA**



Diante de toda a legislação elencada acima, acompanhada de sua interpretação diante dos valores hoje abraçados pela sociedade, não resta dúvida de que o projeto ora analisado tem integral embasamento constitucional.

A proposição, que foi aprovada no mérito pela Comissão de Assuntos Fundiários e pela admissibilidade na Comissão de Economia, Orçamento e Finanças na forma do Substitutivo. No tocante aos aspectos de análise pertinentes a esta Comissão de Constituição e Justiça, pelo que relatamos e concluímos, deve seguir adiante, uma vez que não atenta contra a ordem legal vigente e atende a boa técnica legislativa.

Conclui-se então que não há óbices à aprovação, nesta Casa de Leis, da presente proposta, pela sua característica de assunto de interesse local.

Ante o delineado, voto pela **ADMISSIBILIDADE** do Projeto de Lei n.º 1.469/2017 na forma do Substitutivo, no âmbito desta Comissão de Constituição e Justiça por ter sido cumprido integralmente os requisitos constitucionais, bem como os de legalidade, regimentalidade e técnica legislativa.

É o voto.

Sala das Comissões,


Deputado MARTINS MACHADO

Autor

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA
PC N.º 1469 / 67
FOLHA 54 RUBRICA 