



PARECER Nº 2, DE 2013 - CCJ

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA sobre o PROJETO DE LEI Nº 049, de 2011, que "altera a Lei nº 3.877, de 26 de junho de 2006, que "Dispõe sobre a política habitacional do Distrito Federal."

**AUTOR: Deputada ELIANA PEDROSA**

**RELATOR: Deputado AYLTON GOMES**

## I – RELATÓRIO

À Comissão de Constituição e Justiça foi distribuído o Projeto de Lei nº 049, de 2011, de autoria da deputada Eliana Pedrosa, que altera a Lei nº 3.877, de 26 de junho de 2006, que "Dispõe sobre a política habitacional do Distrito Federal".

O art. 1º acresce o inciso X e parágrafos 2º, 3º e 4º a despeito da orientação da política habitacional do Distrito Federal especialmente quanto ao incremento das parcerias público-privadas, cumprimento da ordem de inscrição nos respectivos bancos de dados e priorização de empresa com maior número de empregados efetivos em seus quadros.

Trata ainda de requisitos para participar de programa habitacional de interesse social observando a preferência a menor renda familiar, maior número de membros da família e maior tempo de residência no Distrito Federal, requisitos estes, excluídos em substitutivo apresentado na CAF durante apreciação do Projeto de Lei.

É o Relatório.

## II – VOTO DO RELATOR

Nos termos do art. 63, inciso I e § 1º, do Regimento Interno da Câmara Legislativa do Distrito Federal, compete a esta Comissão de Constituição e Justiça analisar proposições quanto aos aspectos constitucional, jurídico, legal, redacional, regimental e de técnica legislativa, emitindo parecer de caráter terminativo quanto aos três primeiros aspectos.

Projetos de Lei que instituem políticas e programas governamentais, por criarem atribuições para os órgãos administrativos, são da iniciativa legislativa do



## CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Chefe do Poder Executivo, de forma que o administrador público possui o controle sobre a regulamentação das suas atribuições, em respeito ao art. 61, § 1.º, da Constituição Federal e do art. 71, § 1.º, da Lei Orgânica do Distrito Federal. Ainda assim é possível que parlamentares elaborem leis que não criem programas de governo, tampouco novas atribuições aos órgãos administrativos do Distrito Federal, mas que somente estabeleçam os princípios e as diretrizes que irão nortear as políticas e os programas de governo afetos a determinado tema. Assim, esse tipo de proposição não invade a esfera de iniciativa legislativa exclusiva do Poder Executivo, porque apenas estabelece diretrizes e parâmetros.

A iniciativa de projetos de lei por parte dos parlamentares que proponham a compatibilização das atribuições do Poder Executivo com os princípios norteadores do ordenamento jurídico, por meio da fixação de diretrizes e parâmetros mínimos a serem cumpridos pela Administração Pública, longe de desequilibrar o esquema organizatório-funcional traçado pela Constituição Federal de 1988 e pela LODF, insere-se no âmbito das missões fundamentais próprias do Poder Legislativo, a partir da sua afirmação histórica de órgão responsável pela resistência ao poder governamental arbitrário e absoluto.

A tese da constitucionalidade de projetos de lei de iniciativa parlamentar que se limitem à fixação de diretrizes para as políticas públicas governamentais encontra respaldo na jurisprudência do egrégio Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, cujas ementas dos julgados seguem transcritas abaixo:

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DISTRITAL Nº 3.857, DE 30 DE MAIO DE 2006. INICIATIVA PARLAMENTAR. ESTABELECE NORMAS PARA A ELABORAÇÃO DO ZONEAMENTO ECOLÓGICO-ECONÔMICO DO DISTRITO FEDERAL. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL NÃO CARACTERIZADA.*

*Não evidenciada a inconstitucionalidade formal da Lei Distrital nº 3.857/06, porque, ao estabelecer normas para a elaboração do zoneamento ecológico-econômico do Distrito Federal, apenas inseriu diretrizes para a elaboração do zoneamento em comento, sem contudo instituí-lo.*

*Tal matéria está incluída dentro da competência genérica especificada no artigo 71 da Lei Orgânica do Distrito Federal, cabendo a qualquer membro ou comissão da Câmara Legislativa, ou mesmo ao Governador do Distrito Federal, a edição de lei desta natureza, sem haver afronta ao princípio da separação dos poderes.*

*Ação julgada improcedente (ADI 2006 00 2 005776-1, Conselho Especial do TJDF, rel. Des. Edson Smaniotto, julgado em 22/01/2008, DJ-e 26/05/2008, p. 12).*

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DISTRITAL Nº 3.585, DE 12 DE ABRIL DE 2005. INICIATIVA PARLAMENTAR. DISPOSIÇÃO SOBRE A OBRIGATORIEDADE DE EQUIPAR COM DESFIBRILADORES CARDÍACOS SEMI-AUTOMÁTICOS LOCAIS PÚBLICOS. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL NÃO CARACTERIZADA.*



*Não resta evidenciada a inconstitucionalidade formal da Lei Distrital nº 3.585, porque a norma impugnada apenas dispôs sobre a obrigatoriedade de equipar com desfibriladores cardíacos semi-automáticos externos alguns locais públicos, inserindo suas disposições nas diretrizes incumbidas à Secretaria de Estado de Saúde e à Secretaria de Fiscalização de Atividades Urbanas do Distrito Federal. Tal matéria está incluída dentro da competência genérica especificada no artigo 71 da Lei Orgânica do Distrito Federal, cabendo a qualquer membro ou comissão da Câmara Legislativa, ou mesmo ao Governador do Distrito Federal, a edição de lei desta natureza, sem haver afronta ao princípio da separação dos poderes (ADI 2005 00 2 008837-2, Conselho Especial do TJDFT, rel. Des. Edson Smaniotto, julgado em 22/01/2008, DJ-e: 31/03/2008, p. 36).*

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DISTRITAL Nº 3.684, DE 13 DE OUTUBRO DE 2005. INICIATIVA PARLAMENTAR. DISPOSIÇÃO SOBRE A OBRIGATORIEDADE DA INSPEÇÃO QUINQUENAL DE SEGURANÇA GLOBAL NOS EDIFÍCIOS DO DISTRITO FEDERAL. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL NÃO CARACTERIZADA.**

*Não resta evidenciada a inconstitucionalidade formal da Lei Distrital nº 3.684/05, porque, ao dispor sobre a obrigatoriedade de inspeção quinquenal de segurança global nos edifícios do Distrito Federal, apenas inseriu suas disposições nas diretrizes incumbidas à Subsecretaria do Sistema de Defesa Civil do Distrito Federal - SUSDEC. Tal matéria está incluída dentro da competência genérica especificada no artigo 71 da Lei Orgânica do Distrito Federal, cabendo a qualquer membro ou comissão da Câmara Legislativa, ou mesmo ao Governador do Distrito Federal, a edição de lei desta natureza, sem haver afronta ao princípio da separação dos poderes (ADI 2005 00 2 011064-0, Conselho Especial do TJDFT, rel. Des. Edson Smaniotto, julgado em 03/10/2006, DJU de 05/12/2006, p. 72).*

Não desconhecemos, contudo, a linha tênue que separa a previsão de novas atribuições aos órgãos administrativos do Poder Executivo, o que, como visto, não pode ser feito em projeto de lei de iniciativa parlamentar, da estipulação de diretrizes e parâmetros mínimos para as atribuições governamentais já existentes, que é, salvo melhor juízo, o que ocorre no presente Projeto de Lei.

Nesse ponto, registramos que, no âmbito de outros tribunais de justiça estaduais, foram encontrados dois precedentes judiciais em que se constata a declaração de inconstitucionalidade de leis muito semelhantes ao projeto sob exame. Pedimos permissão para transcrever as ementas desses julgados:

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE NOVO HAMBURGO. LEI MUNICIPAL N. 1.673/2007. INCENTIVO À INSTALAÇÃO DE SISTEMA DE AQUECIMENTO DE ÁGUA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. DEFLAGRAÇÃO DO PROCESSO LEGISLATIVO. Edição da Lei Municipal nº 1.673/07, pela Câmara de Vereadores do Município de Novo Hamburgo para incentivar a instalação de sistema de aquecimento de água por energia solar nas novas edificações do Município. Vício de iniciativa caracterizado pela violação ao disposto no art. 60, inciso II, letra "b", c/c o art. 82, inciso VII, da Constituição Estadual, acerca da iniciativa privativa do Chefe do Executivo de leis que versem sobre leis que regulem a atuação da administração pública municipal. Inconstitucionalidade reconhecida. Precedentes específicos deste Órgão**



*Especial. PEDIDO DE DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADO PROCEDENTE. UNÂNIME (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70026577031, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Paulo de Tarso Vieira Sanseverino, Julgado em 27/04/2009).*

*Ação direta de inconstitucionalidade - Lei nº 11.747/10.09.2008, do Município de Ribeirão Preto, de iniciativa parlamentar e que dispõe sobre a instalação de aquecedor solar nos equipamentos públicos e nas casas quando da construção de novos conjuntos habitacionais - organizar a cidade, mediante o exercício de poder de polícia, das construções inclusive, constitui atribuição administrativa, ao Prefeito portanto afeita. Logo, somente ele tem a exclusiva iniciativa de propor lei a respeito, padecendo do vício respectivo e ainda violando o princípio da separação de poderes aquela que, como a ora atacada, com tal propósito foi pela Câmara concebida e promulgada violação dos artigos 5º, 24, § 2º, n. 1 e 2, 47, XIX e 144 da Constituição Estadual - ação procedente (ADI 0228511-15.2009.8.26.0000, Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, Rel. Des. Palma Bisson, julgamento em 03/02/2010, data de registro: 22/03/2010).*

Deste último julgado do Tribunal de Justiça de São Paulo, apesar de a maioria dos desembargadores ter decidido pela inconstitucionalidade da Lei do Município de Ribeirão Preto n.º 11.747, de 2008, de iniciativa parlamentar, que exigia a instalação de aquecedor solar nas casas quando da construção de novos conjuntos habitacionais pelo Poder Executivo municipal, consideramos relevante transcrever a declaração de voto do desembargador Antônio Carlos Malheiros, que foi voto vencido no referido julgado, *in litteris*:

*Não se vislumbra, em primeiro lugar, a pretensão do Poder Legislativo Municipal em subordinar o Chefe do Executivo às suas determinações, mediante lei, como alega o pedido inicial. Verifica-se da leitura da referida norma legal, que esta se dirige de forma genérica às futuras obras que venha a Municipalidade a realizar, em nada demonstrando a intenção de administrar, mantida, assim, a independência constitucional dos poderes. Se for dada a interpretação que quer o autor ao seu pedido, não seria possível mais a edição de leis, uma vez que são elas que regulamentam a vida em sociedade, impondo o que se pode ou não fazer a todos. Em segundo lugar, também não há que se falar em invasão da esfera de competência do poder Executivo local, pois este, como é sabido, só pode fazer ou deixar de fazer o que a lei permita. Portanto, a avaliação da possibilidade, conveniência e oportunidade na realização de serviços públicos, permanece intacta, em nada sendo atingido pela norma em discussão. De outra parte, no que diz respeito à construção de moradias em conjuntos habitacionais, a exigência legal não pode ser questionada no sentido de que poderá vir embaraçá-la, encarecendo-a a ponto de retardar a minoração do sensível problema habitacional, pois o dispêndio de numerário para a sua realização deverá constar desde a apresentação de seu projeto. Logo, a Lei Municipal n. 11.747/2008, nada mais fez que refletir o anseio popular, no sentido de contenção de despesas públicas, refletidas na economia de energia elétrica e utilização responsável de recursos naturais, não se verificando qualquer ilegalidade ou inconstitucionalidade. Por fim, ressalta-se que a imposição legal dirige-se as futuras obras públicas, das quais, desde seu projeto inicial deve constar a previsão de instalação de sistema de aquecimento solar, e*



## CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

---

*não na organização da cidade, mediante o exercício do poder de polícia, das construções inclusive, atribuição, esta sim, delegada ao Prefeito. Assim, inexistindo flagrante a inconstitucionalidade material da Lei Municipal em exame, deve a demanda ser rejeitada.*

Percebe-se, portanto, que a decisão do TJ paulista não foi tomada pela unanimidade dos votos e contou com o entendimento contrário de alguns desembargadores daquele egrégio Tribunal no sentido da constitucionalidade da referida legislação, conforme o voto acima transcrito.

Fizemos questão de registrar essa divergência para demonstrar que o tema não é pacífico e demanda ainda uma maior reflexão da doutrina e da jurisprudência brasileiras.

Dito de outra forma, se devemos considerar com muita responsabilidade os precedentes judiciais do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios no âmbito do controle preventivo de constitucionalidade, em um espírito de harmonia e equilíbrio entre os Poderes da República, não é menos certo que a própria jurisprudência mostra-se vacilante quanto a vários temas constitucionais e o Poder Legislativo não deve furtar-se ao seu papel de fixar as diretrizes e os parâmetros das políticas públicas levadas a cabo pelo Poder Executivo, harmonizando-as com os valores fundamentais do Estado Democrático de Direito e com os mais legítimos anseios da população desta unidade federada.

Ante o exposto, manifestamos nosso voto pela **admissibilidade** do Projeto de Lei nº 049, de 2011, no âmbito da Comissão de Constituição e Justiça, na forma do Substitutivo de Relator e pela rejeição do Substitutivo apresentado na Comissão de Assuntos Fundiários.

Sala das Comissões, em

---

Deputado **AYLTON GOMES**

**RELATOR**

*Chico Leite*  
Relator ad hoc

---

Deputado **CHICO LEITE**

**PRESIDENTE**

## FOLHA DE VOTAÇÃO DE PARECER

**PROPOSIÇÃO: PL 49/2011**

ALTERA A LEI Nº 3.877, DE 26 DE JUNHO DE 2006, QUE DISPÕE SOBRE A POLÍTICA HABITACIONAL DO DISTRITO FEDERAL.

AUTORIA: **Dep. ELIANA PEDROSA**

RELATORIA: **Dep. AYLTON GOMES**

PARECER: **Admissibilidade na forma da emenda nº 2 (substitutivo)-CCJ, rejeitada a emenda nº 1 (substitutivo)-CAF**

VOTO EM SEPARADO:

Assinam e votam o parecer na reunião realizada em 26.08.14, os Senhores Deputados:

Nome do Parlamentar	Presidente	Acompanhamento				Destaque	Assinaturas
	Relator	Sim	Não	Abst	Aus		
	Leitura						
Chico Leite	P	X					
Robério Negreiros					X		
Aylton Gomes					X		
Cláudio Abrantes	R ad hoc	X					
Eliana Pedrosa		X					
<b>Suplentes</b>							
Chico Vigilante							
Wellington Luiz							
Benedito Domingos							
Joe Valle							
Celina Leão							
<b>Totais</b>		<b>3</b>				<b>2</b>	

**RESULTADO:**

(X) APROVADO

Parecer do Relator

Voto em Separado

( ) REJEITADO Relator do parecer do vencido: Dep.

( ) Emendas apresentadas na reunião (acatadas e rejeitadas):

( ) Concedida Vista ao Dep.

, em

18ª Ordinária

\_\_\_\_\_ª Extraordinária

Paulo Eduardo Pinto de Almeida  
Secretário – CCJ