

COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO URBANO

PROJETO DE LEI Nº 1.266, DE 2022

Altera a lei 11.977 de 7 de julho de 2009, para priorizar solução sustentável e técnicas para criação de novas habitações de palafitas.

Autor: Deputado OSSESIO SILVA

Relator: Deputado CLEBER VERDE

I - RELATÓRIO

O PL Nº 1.266/2022, de autoria do Sr. Deputado Osseio Silva, propõe a alteração da Lei Nº 11.977/2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV – e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, visando a estabelecer prioridade para residentes em áreas precárias sobre palafitas, com soluções sustentáveis.

Em sua parte normativa, o PL altera o art. 3º da Lei Nº 11.977/2009, que trata sobre a indicação dos beneficiários do programa, pela inserção do inciso VI, que estabelece prioridade para famílias residentes em áreas ribeirinhas.

O PL foi distribuído às Comissões de Seguridade Social e Família (CSSF) e de Desenvolvimento Urbano (CDU), para análise de mérito, e à de Constituição e Justiça e de Cidadania, conforme artigo art. 54 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados – RICD.

Na CSSF, em 15 de agosto de 2022, foi apresentado o parecer da Relatora, Deputada Aline Gurgel, pela aprovação com substitutivo, com alterações para correções de técnica legislativa, como a referência correta ao dispositivo sob mudança, a reescrita da ementa e adequação de aspectos



* C D 2 4 0 2 4 5 5 4 4 1 0 0 *

formais para que não haja revogação acidental do parágrafo primeiro do referido art. 3º. O substitutivo foi aprovado pela então CSSF em 7 de dezembro de 2022.

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 do RICD.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Vem a esta Comissão o PL Nº 1.266/2022, de autoria do Sr. Deputado Ossesio Silva, que visa a garantir prioridade de soluções técnicas para criação de novas habitações de palafitas e prioridade de atendimento às famílias residentes em áreas ribeirinhas como beneficiários do Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCVM.

De partida, precisamos deixar claro que o PL não é só oportuno, mas fundamental, tendo em vista a necessidade de políticas públicas para garantir a dignidade nas condições habitacionais em áreas de palafitas, bem como a convergência dessa proposta com os mandamentos constitucionais.

Para a ONU-Habitat, no mundo todo, aproximadamente um bilhão de pessoas vivem em favelas¹. O estado das condições habitacionais em diversas partes do mundo é denunciado por Mike Davis, no livro “Planeta Favela”², que demonstra o ritmo alarmante de crescimento das áreas habitacionais precárias em todas as partes do globo, com destaque para a África, Ásia e a América Latina.

Nesse contexto, encontramos o Brasil, que, por conta de suas históricas e profundas desigualdades, tem uma proporção imensa de sua população vivendo em condições degradantes. São brasileiras e brasileiros que

¹ UNITED NATIONS HUMAN SETTLEMENTS PROGRAMME - UN-Habitat. World Cities Report 2022 - Envisaging the Future of Cities. Nairobi, Kenya: UN-Habitat, 2016. Disponível em: https://unhabitat.org/sites/default/files/2022/06/wcr_2022.pdf.

² DAVIS, Mike. Planeta Favela. São Paulo: Boitempo. 1ª ed., 2006.



* C D 2 4 0 2 4 5 5 4 4 1 0 0 *

vivem em situação de rua, que moram em cortiços, que habitam bairros sem fornecimento adequado de saneamento básico, sem infraestrutura ou regularidade dos serviços públicos básicos, ou que compõem famílias sujeitas às condições inquietantes das favelas. Como resultado, temos um déficit habitacional da ordem de 6,2 milhões de domicílios³, uma situação que afeta, sobretudo mulheres, crianças e idosos.

O mapeamento de favelas e comunidades urbanas do IBGE para preparação do último Censo mostra que esses assentamentos⁴ são formados por mais de 5 milhões de domicílios. Tal condição forma uma estrutura de atraso para o desenvolvimento humano.

A situação das favelas e comunidades urbanas formadas sobre palafitas é tanto mais grave. Essas comunidades são locais onde predominam habitações construídas sobre estacas ou pilares, geralmente em regiões alagadiças, próximas a rios, lagos ou mangues. Essa tipologia de construção é uma adaptação a ambientes com alta umidade e risco de inundações, visando a proteger as moradias e seus ocupantes. Por sua posição, com o rio como quintal, essas comunidades são altamente suscetíveis a disseminação de doenças, por conta da contaminação das águas e da falta de saneamento básico⁵. São áreas também mais vulneráveis às consequências de eventos climáticos extremos⁶. Além disso, as estruturas de madeira, inclusive dos caminhos entre as casas, tornam-se propícias para o alastramento de incêndios⁷.

Assim, incluir o caso dos moradores de comunidades urbanas em áreas de palafitas entre os beneficiários prioritários do Programa Minha

³ FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Déficit Habitacional no Brasil 2022. Belo Horizonte: FJP, 2023. Disponível em: <https://fjp.mg.gov.br/deficit-habitacional-no-brasil/>.

⁴ Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. Favelas e Comunidades Urbanas - Base Tabular. DGC, 2020. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/tipologias-do-territorio/15788-favelas-e-comunidades-urbanas.html?edicao=27720&t=acesso-ao-produto>.

⁵ Vide: EXAME. “Moradores de palafitas de Manaus vivem expostos a doenças”. Acesso em 10 de setembro de 2024. Disponível em: <https://exame.com/brasil/moradores-de-palafitas-de-manaus-vivem-expostos-a-doencas/>.

⁶ Vide: G1. “Cheia do Rio Negro começa a inundar casas de palafita em Manaus”. 21 de abril de 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/am/amazonas/noticia/2021/04/21/cheia-do-rio-negro-comeca-a-inundar-casas-de-palafita-em-manaus.ghtml>.

⁷ Vide: G1. “Incêndio destrói a moradia de 260 famílias em Santos, no litoral de SP”, 5 de setembro de 2023. Disponível em: <https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2023/09/05/incendio-destroi-a-moradia-de-260-familias-em-santos-no-litoral-de-sp.ghtml>.



Casa, Minha Vida é uma medida pensada pelo autor da proposição e que deve ser considerada por esta Comissão.

A proposta se alinha aos princípios fundamentais da república, previstos no art. 1º da Constituição Federal, especialmente a dignidade da pessoa humana. O PL ainda converge com o objetivo fundamental de erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais, conforme art. 3º, inciso III da Carta Magna. O projeto tem, ainda, total aderência ao princípio da função social da cidade.

A criação de cidades e comunidades sustentáveis é o décimo primeiro entre os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável – ODS –, da Organização das Nações Unidas, o que reitera a importância da proposição. Nota-se que a proposição vem ao encontro de um projeto de um Brasil mais justo, expresso na Carta Magna e nos compromissos internacionais do país.

Cabe destacar que a então Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF) aprovou um substitutivo com vistas a sanar questões de técnica legislativa, como a referência correta ao dispositivo sob mudança, a reescrita da ementa e adequação de aspectos formais para que não haja revogação acidental do parágrafo primeiro do referido art. 3º.

As alterações do substitutivo, no entanto, retiram o foco do projeto das favelas e comunidades urbanas sobre palafitas e trazem um escopo mais amplo, das áreas ribeirinhas, como um todo. Parece-nos, no entanto, que enfoque do programa nas áreas de palafitas, conforme parece ter sido a intenção do autor, segundo exame da justificação do PL, trazia maior especificidade conceitual.

Trazer enfoque para a questão das palafitas, de forma mais estrita, poderia auxiliar a política pública a ter uma melhor implementação. O PL poderia, na realidade, valer-se dos conceitos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE –, para operacionalizar áreas de prioridade mais facilmente mapeáveis, conforme dados censitários.

Destaco que o IBGE, recentemente, fez alteração da nomenclatura das áreas de habitações precárias, removendo o conceito de



* C D 2 4 0 2 4 5 5 4 4 1 0 0 *

aglomerados subnormais em favor de favelas e comunidades urbanas⁸, sendo esse o conceito utilizado em seus mapeamentos e no censo demográfico, inclusive nas áreas sobre palafitas. Por essa razão, acredito que a proposição deva refletir a terminologia utilizada na proposição seja aquela oficialmente utilizada para os levantamentos estatísticos e para o censo, o que pode auxiliar, inclusive, o acompanhamento de indicadores de resultados da política pública.

Diante desse quadro, encontra-se anexo a este voto duas emendas ao substitutivo da então CSSF com vistas a garantir prioridade de atendimento do Programa Minha Casa, Minha Vida às famílias residentes em favelas e comunidades urbanas sobre palafitas.

Ante todo o exposto e na busca por garantir dignidade nas condições habitacionais para pessoas vulneráveis, meu voto é pela aprovação do PL Nº 1266/2022, na forma do substitutivo da então CSSF, alterado pelas emendas anexas.

Sala da Comissão, em _____ de _____ de 2024.

Deputado CLEBER VERDE
Relator

2024-12114

⁸ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. Favelas e Comunidades Urbanas: IBGE muda denominação dos aglomerados subnormais. Agência de Notícias-IBGE, 23 de janeiro de 2024. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/38962-favelas-e-comunidades-urbanas-ibge-muda-denominacao-dos-aglomerados-subnormais>.



* C D 2 4 0 2 4 5 5 4 4 1 0 0 *

COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO URBANO

PROJETO DE LEI Nº 1.266, DE 2022

Altera a lei 11.977 de 7 de julho de 2009, para priorizar solução sustentável e técnicas para criação de novas habitações de palafitas.

EMENDA Nº 1

Substitua-se no art. 1º do Substitutivo da Comissão de Seguridade Social e Família ao Projeto de Lei a expressão “áreas ribeirinhas” por “favelas e comunidades urbanas sobre palafitas”.

Sala da Comissão, em _____ de _____ de 2024.

Deputado CLEBER VERDE
Relator

2024-12114



* C D 2 2 4 0 2 4 5 5 4 4 1 0 0 *



COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO URBANO

PROJETO DE LEI Nº 1.266, DE 2022

Altera a lei 11.977 de 7 de julho de 2009, para priorizar solução sustentável e técnicas para criação de novas habitações de palafitas.

EMENDA Nº 2

Substitua-se na ementa do Substitutivo da Comissão de Seguridade Social e Família ao Projeto de Lei a expressão “áreas ribeirinhas” por “favelas e comunidades urbanas sobre palafitas”.

Sala da Comissão, em _____ de _____ de 2024.

Deputado CLEBER VERDE
Relator

2024-12114



* C D 2 2 4 0 2 4 5 5 4 4 1 0 0 *

