

PARECER N.º 09/2008

Projeto de Lei n.º 014/2008 – Conselho Municipal de Habitação – Fundo de Habitação – Criação – Legalidade.

CONSULTA:

A **CÂMARA MUNICIPAL DE ESTIVA**, por seu Presidente, Ver. José Leonildo, submete à análise e parecer desta Consultoria Jurídica o Projeto de Lei n.º 014/2008, de iniciativa do Poder Executivo, que dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Habitação de Estiva, instituindo o Fundo de Habitação, a fim de proporcionar recursos e meios para a implementação de ações na área de moradia.

Ante a questão apresentada, emite-se o seguinte parecer.

FUNDAMENTAÇÃO:

A criação de condições adequadas de habitação para a totalidade dos cidadãos é dever do Estado, tendo em vista que a Constituição da República de 1988 erigiu à condição de direito social a garantia de uma moradia condizente com a dignidade da pessoa humana (art. 1º, inc. III, c/c art. 6º, CR/88).

Nesse sentido, José Afonso da Silva¹, comparando o sistema constitucional pátrio com o ordenamento português e espanhol, esclarece que o direito à habitação deve ser analisado à luz da condição de inviolabilidade do lar, bem como do direito à intimidade e privacidade (pessoal e familiar). Veja-se:

“O conteúdo do direito à moradia envolve não só a faculdade de ocupar uma habitação. Exige-se que seja uma habitação de dimensões adequadas, em condições de higiene e conforto e que preserve a intimidade pessoal e a privacidade familiar, como se

¹ SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 23 ed. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 313.

prevê na Constituição Portuguesa (art. 65). Em suma, que seja uma habitação digna e adequada, como quer a Constituição espanhola (art. 47). Nem se pense que estamos aqui reivindicando a aplicação dessas constituições ao nosso sistema. Não é isso. É que a compreensão do direito à moradia, como direito social, agora inserido expressamente em nossa Constituição, encontra normas e princípios que exigem que ele tenha aquelas dimensões. Se ela prevê, como um princípio fundamental, a dignidade da pessoa humana (art. 1º, III), assim como o direito à intimidade e à privacidade (art. 5º, X), e que a casa é um asilo inviolável (art. 5º, XI), então tudo isso envolve, necessariamente, o direito à moradia. Não fosse assim seria um direito empobrecido.”

O direito à moradia, porém, embora seja garantia constitucional de primeira ordem, carece, para sua plena eficácia, da implementação de prestações positivas por parte do Estado, já que seu conteúdo é bastante abstrato, não sendo dotado da característica da auto-aplicabilidade.

É justamente nesse sentido, portanto, que o art. 23 da Constituição Federal impôs à competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, a obrigação de combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos (inc. X) e o dever de promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico (inc. IX).

Portanto, a iniciativa do Poder Executivo de Estiva, pretendendo criar um Conselho Municipal de Habitação, cujo objetivo primordial é a viabilização do acesso à moradia especialmente pela população de baixa renda, encontra-se em consonância com as disposições constitucionais transcritas.

Ademais, nesse ponto, o Projeto de Lei n.º 014/2008 atende aos preceitos da Lei Orgânica do Município de Estiva, *in verbis*:

“Art. 117 - Compete ao Poder público formular e executar política habitacional, visando a ampliação da oferta de moradia destinada prioritariamente à população de baixa renda, bem como a melhoria das condições habitacionais.

§ 1º - Para os fins deste artigo, o Poder Público atuará:

I - na oferta de habitação e de lotes urbanizados, integrado a malha urbana existente;

II - na implantação de programas para redução do custo de materiais de construção;

III - no desenvolvimento de técnicas para barateamento final da construção;

IV - no incentivo a cooperativas habitacionais;

V - na regularização fundiária e urbanização de loteamentos.

§ 2º- A Lei orçamentária anual destinará ao fundo de habitação popular recursos necessários a implantação de política habitacional.”

“Art. 119 - A política habitacional do Município será executada por órgão ou entidade específica da administração pública.”

Além disso, o Projeto de Lei sob análise trata, ainda, da criação de um Fundo de Habitação, que se destinaria à captação e aplicação de recursos para a implementação de ações na área de habitação, em atendimento, inclusive, ao transcrito art. 117, § 2º, da Lei Orgânica Municipal.

Constituindo uma exceção ao princípio da unidade de tesouraria, os fundos especiais, como o que ora se pretende criar, são mecanismos de gestão de verbas públicas que, nos termos do art. 71 da Lei Federal n.º 4.320/64, são constituídos pelo **“produto de receitas especificadas que, por lei, se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação”**.

Desse conceito, depreende-se, em primeiro lugar, que os fundos devem ser criados por meio de lei. E não poderia ser diferente, já que o art. 167, inc. IX, da Constituição da República de 1988, veda a instituição de fundos de qualquer natureza sem **prévia autorização legislativa**.

Tal lei deverá, necessariamente, especificar quais as receitas que constituirão o fundo, sendo certo que, no caso de receitas orçamentárias, as previsões de repasse deverão estar consignadas na Lei de Orçamento ou em créditos adicionais, por determinação do art. 72 da Lei n.º 4.320/64. Além disso, deve-se ressaltar que a Constituição veda a vinculação de impostos a fundos especiais (art. 167, IV, CR/88).

O produto das receitas destinadas a determinado fundo, ainda conforme a definição do citado art. 71, além de estarem previstas e especificados em lei (as receitas), só poderá ser aplicado aos objetivos e serviços previstos na própria lei que instituiu o fundo. Ou seja, os recursos do fundo são vinculados à realização de programas de interesse da Administração previamente estabelecidos em lei, não podendo a destinação divergir das diretrizes legais.

Todas essas exigências estão atendidas nos arts. 13 e seguintes do Projeto de Lei n.º 014/2008, não havendo, dessa forma, salvo melhor juízo, qualquer ilegalidade que macule a proposição ora sob análise.

Destaque-se, tão-somente, um singelo erro material constante da alínea “a” do art. 13, em que se faz necessária a alteração do termo “doações” por “dotações”, a fim de adequar o dispositivo à linguagem técnica de contabilidade pública.

CONCLUSÃO:

Em face de todo o exposto, conclui-se pela **legalidade** do Projeto de Lei n.º 014/2008, ora sob análise, porquanto atendidas as exigências constitucionais e os preceitos da Lei Federal n.º 4.32/67 e da Lei Orgânica do Município de Estiva.

Belo Horizonte, 17 de junho de 2008.

Ana Márcia dos Santos Mello
OAB/MG 58065

Renata Castanheira de Barros Waller
OAB/MG 81315

Marcos de Oliveira Vasconcelos Júnior
OAB/MG 113023