

PARECER Nº 1336/2002 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 422/02

Trata-se de projeto de lei, encaminhado pelo Executivo, que visa alterar a redação do art. 10 da Lei nº 11.632, de 22 de julho de 1994, que dispõe sobre o estabelecimento de uma política integrada de habitação, voltada à população de baixa renda; autoriza a instituição, junto à Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo - COHAB/SP, do Fundo Municipal de Habitação; cria o Conselho do Fundo Municipal de Habitação, e dá outras providências.

A propositura visa alterar a redação do artigo 10 da supracitada Lei, modificando a redação original de seu inciso III e acrescentando incisos IV e V ao seu § 1º com o objetivo de que seja permitido ao Município estabelecer parcerias com outras esferas de Governo ou com a iniciativa privada, tendo por meta o enfrentamento da questão habitacional.

Para tanto a propositura altera a redação do inciso III, do art. 10, de modo que dentre os objetivos do Fundo Municipal de Habitação agora está o de propiciar a produção de moradias não só diretamente, mas também indiretamente, para a utilização sob a forma de locação social e também para arrendamento residencial com opção de compra, possibilitando ainda, dentre as atribuições já elencadas do Fundo Municipal de Habitação, no § 1º, do art. 10, as de: "IV) firmar convênios e parcerias com entidades públicas ou privadas, inclusive instituições financeiras, com o aporte de recursos para subsidiar programas habitacionais por elas desenvolvidos, desde que os programas sejam de interesse social e adequados às diretrizes, princípios e critérios de seleção da demanda estabelecidos nesta lei para utilização dos recursos do Fundo; V) alienar imóveis às entidades conveniadas a que se refere o inciso IV deste parágrafo, por doação ou mediante a aplicação de redutor ao valor de mercado do imóvel, para uso exclusivo nos Programas Habitacionais de Interesse Social destinados às famílias de baixa renda".

Assim, em síntese, a propositura pretende possibilitar que os recursos do Fundo Municipal de Habitação sejam utilizados não apenas no desenvolvimento de programas da própria Municipalidade, propiciando a produção de moradias diretamente, mas também em projetos habitacionais de outras esferas de Governo ou, até mesmo, de entidades privadas.

Consoante disposto na Lei nº 11.632, de 22 de julho de 1994, que autorizou a instituição, junto à Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo - COHAB/SP, do Fundo Municipal de Habitação, a decisão sobre a alocação de recursos em programas e projetos habitacionais com recursos oriundos do Fundo Municipal de Habitação é da competência da Secretaria Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano - SEHAB, Secretaria a quem compete a articulação da Política Municipal de Habitação:

"Art. 4º À Secretaria Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano - SEHAB caberá, em relação à Política Municipal de Habitação, orientar a ação integrada dos órgãos públicos e da iniciativa privada, no sentido de estimular o encaminhamento de soluções habitacionais, especialmente para as classes da população de mais baixa renda, competindo-lhe, ainda, a articulação da Política Municipal de Habitação, com as demais políticas dos governos estadual e federal.

Art. 5º Além das já estabelecidas em lei, são atribuições da Secretaria Municipal da Habitação e Desenvolvimento Urbano - SEHAB:

- I - Estabelecer a política municipal de habitação, observado o disposto na presente lei, avaliando, acompanhando e decidindo sobre as ações do Município no campo habitacional, juntamente com o Prefeito Municipal;
- II - Elaborar programas e projetos, observado o que a respeito dispuser o orçamento-programa do Município;
- III - Propor a alocação de recursos em programas e projetos habitacionais, com recursos oriundos do Fundo Municipal de Habitação, previsto no artigo 7º;
- IV - Propor atos normativos relativos à (vetado) alocação dos recursos do Fundo Municipal de Habitação;

...

X - Aprovar as operações a serem contratadas com recursos do Fundo Municipal de Habitação, observadas as diretrizes do Conselho do Fundo."

Ainda consoante o disposto nesta Lei, à COHAB caberá, enquanto órgão gerenciador do Fundo Municipal de Habitação:

I - Implementar a Política Municipal de Habitação em consonância com as metas e prioridades estabelecidas pela Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano - SEHAB e aprovadas pelo Conselho;

...

II - Implementar os atos normativos necessários à alocação (vetado) dos recursos do Fundo Municipal de Habitação, de acordo com as deliberações da Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano - SEHAB e aprovados pelo Conselho do Fundo Municipal de Habitação; (art. 6º)

Assim, do supra-exposto extrai-se competir à SEHAB, enquanto articuladora da Política Municipal de Habitação, decidir sobre a conveniência da alocação dos recursos do Fundo de Habitação em tais ou quais programas sociais, ao passo que compete à COHAB, enquanto gestora do Fundo, viabilizar a alocação desses recursos.

No que se refere a instituição do Fundo Municipal de Habitação, apenas para ilustrar melhor as questões que envolvem as alterações propostas, a Lei 11.632/94 reza:

"Art. 7º Fica instituído um fundo especial denominado Fundo Municipal de Habitação, junto à Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo - COHAB/SP, destinado a apoiar e suportar financeiramente a Política Municipal de Habitação, com a finalidade de administrar a execução de programas e projetos habitacionais de interesse social.

§ 1º O Fundo Municipal de Habitação terá contabilidade própria, que registrará todos os atos e fatos a ele pertinentes, vinculada ao sistema contábil da Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo - COHAB, na qual deverão ser criados e mantidos títulos e sub-títulos específicos para esta finalidade, de modo a permitir a apuração de resultados à parte, inclusive balanços anuais, devidamente auditados com apresentação de relatórios.

..."

Quanto aos recursos que constituem aludido Fundo o art. 8º é bastante elucidativo:

"Art. 8º Constituirão Recursos do Fundo Municipal de Habitação:

I - Dotação orçamentária, ...;

II - Créditos suplementares a ele destinados;

III - Os retornos e resultados de suas aplicações;

IV - Multas, correção monetária e juros em decorrência de suas operações;

V - Contribuições ou doações de outras origens;

VI - Os de origem orçamentária da União e do Estado, destinados a programas habitacionais;

VII - Os derivados (vetado) de operações interligadas, na forma regulamentada em lei própria e de operações em parceria com o setor privado voltadas exclusivamente à produção de empreendimentos habitacionais;

VIII - Os provenientes de empréstimos internos e externos;

IX - Os originários de empréstimos concedidos por autarquias, empresas ou administração indireta do Município, direcionados a programas habitacionais de interesse social, voltados a seus servidores;

X - Outros recursos destinados a programas habitacionais."

Citados os dispositivos legais que regem a matéria, passemos a análise da propositura em si.

Inicialmente cumpre salientar que ainda um pouco indefinida é a natureza jurídica dos chamados Fundos.

Para Marçal Justen Filho, in Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 8ª Ed., Dialética, pág.40:

"Em princípio, a expressão indica certas rubricas orçamentárias ou mera destinação de verbas. O "fundo" não se constitui em sujeito de direito autônomo. Trata-se de um conjunto de bens e recursos, de titularidade de um certo sujeito. Portanto, o fundo é objeto de direito, não sujeito. Eventualmente, poderá atribuir-se personalidade jurídica autônoma a um fundo. Nada impede que se mantenha a expressão "fundo" na denominação atribuída ao novo sujeito. Em tais hipóteses, não será possível confundir "fundo-sujeito" com "fundo-objeto". Se o fundo vier a ser personificado, adotará uma das formas jurídicas conhecidas. Normalmente, corresponderá a uma autarquia, mas seria possível cogitar de fundação ou empresa pública. Logo, não caberia a Lei aludir a contratos pactuados por fundos, eis que a terminologia não corresponde à melhor técnica.

Se o fundo não for personificado, atribuir-lhe a condição de parte em um contrato é incorreto. Deverá considerar-se que a verdadeira parte é o sujeito encarregado de gerir o fundo".

Na lição de José Cretella Júnior:

"Fundo é um patrimônio, constituído de dinheiro, ações ou bens, afetado pelo Estado a determinado fim. Embora não tenha personalidade jurídica, nem de Direito Público, nem de Direito Privado, o fundo é dotado de personalidade judiciária, equiparando-se, sob tal aspecto, no Direito brasileiro, à massa falida, à herança jacente, ao condomínio em edifícios, à Câmara Municipal, que podem figurar na relação jurídico-processual, na qualidade de partes, por terem personalidade judiciária, e que, no entanto, são destituídas do atributo da personalidade, conferido pelo Direito". (in Das Licitações Públicas, 1993, Ed. Forense, pág. 50).

Assim, não obstante a alteração proposta seja no sentido de possibilitar que o Fundo Municipal de Habitação firme Convênios, certo é que isso será feito por intermédio da COHAB, junto à qual foi constituído e desde que isso se insira nas diretrizes traçadas pela Secretaria Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano - SEHAB, na qualidade de responsável pela formulação da Política Municipal de Habitação e Interesse Social. Além do mais, ainda que necessária a alteração proposta para conferir ao Fundo Municipal de Habitação a atribuição específica de firmar convênios, importa salientar, por oportuno, que no que se refere à celebração de convênios pelo Executivo já há entendimento pacificado do Supremo Tribunal Federal no sentido de que subordinar a celebração de convênios em geral à autorização prévia do Legislativo fere o princípio da independência e harmonia entre os Poderes, consagrado no art. 2º do texto constitucional.

Tanto é assim que, acatando a orientação jurisprudencial, a Lei Federal nº 8.666/93, dispôs em seu art. 116, § 2º:

"Art. 116. Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração.

...

§ 2º Assinado o convênio, a entidade ou órgão repassador dará ciência do mesmo à Assembléia Legislativa ou à Câmara Municipal respectiva".

No que se refere à alteração proposta para possibilitar o aporte de recursos do Fundo Municipal de Habitação para subsidiar programas habitacionais desenvolvidos em convênio ou parceria com entidades públicas ou privadas, sob o aspecto legal, também nada obsta o prosseguimento da propositura.

Com efeito, reprisando a definição de Cretella Júnior, Fundo é um patrimônio, constituído de dinheiro, ações ou bens, afetado pelo Estado a determinado fim.

A finalidade do Fundo Municipal de Habitação encontra-se estatuída no caput do art. 7º da Lei 11.632/94, qual seja, destina-se a apoiar e suportar financeiramente a Política Municipal de Habitação, com a finalidade de administrar a execução de programas e projetos habitacionais de interesse social.

Note-se que a autorização para firmar convênios e parcerias com entidades públicas ou privadas, inclusive com o aporte de recursos, encontra-se limitada pelo próprio inciso que a prevê, na medida em que ele, com a redação proposta, enuncia:

"Art. 10...

§ 1º Para a consecução dos seus objetivos, o Fundo poderá, complementarmente:

...

IV - firmar convênios e parcerias com entidades públicas ou privadas, inclusive instituições financeiras, com o aporte de recursos para subsidiar programas habitacionais por elas desenvolvidos, desde que os programas sejam de interesse social e adequados às diretrizes, princípios e critérios de seleção da demanda estabelecidos nesta lei para utilização dos recursos do Fundo;"

Sendo assim, nada obsta que, por lei - tendo em vista a modificação pretendida quanto à destinação dos recursos do Fundo e tendo em vista ainda que a Constituição Federal reserva à lei a instituição de Fundos de qualquer natureza (art. 167, IX, da CF) - sejam acrescentados novos meios através dos quais se viabilizará a Política Municipal de Habitação de Interesse Social.

Por fim, a propositura pretende ainda autorizar a alienação de imóveis às entidades conveniadas por doação ou mediante a aplicação de redutor ao valor de mercado do imóvel, para uso exclusivo nos Programas Habitacionais de Interesse Social destinados às famílias de baixa renda.

Note-se que se trata de uma lei autorizativa genérica na medida em que não especifica quais os imóveis que poderão ser alienados e nem, tampouco, a quem esta alienação se dará.

Embora a propositura não esclareça que imóveis são esses cuja alienação às entidades conveniadas se pretende ver genericamente autorizada, a Lei que instituiu o Fundo Municipal de Habitação nos dá a resposta, uma vez que o §1º, inciso I, do art. 10, reza:

"Art. 10....

§ 1º Para a consecução dos seus objetivos, o Fundo poderá, complementarmente:

I - Propiciar a aquisição antecipada de terrenos para assegurar a implementação de programas habitacionais;"

Assim, possível concluir que os imóveis cuja alienação pretende ver genericamente autorizada são justamente os terrenos adquiridos com recursos do Fundo, recursos de origem pública e privada (art. 8º, Lei 11.632/94), para a implementação dos programas habitacionais.

No que se refere à alienação de bens imóveis, a Lei Orgânica do Município dispõe:

"Art. 13. Cabe à Câmara, com sanção do Prefeito, não exigida esta para o especificado no artigo 14, dispor sobre as matérias de competência do Município, especialmente:

...

X - autorizar a alienação de bens imóveis municipais;"

"Art. 112. A alienação de bens municipais, subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, será sempre precedida de avaliação, e obedecerá às seguintes normas:

I - quando imóveis, dependerá de autorização legislativa e concorrência, dispensada esta nos seguintes casos:

a) doação, admitida exclusivamente para fins de interesse social, devendo constar do contrato os encargos do donatário, o prazo do seu cumprimento e a cláusula de retrocesso, sob pena de nulidade do ato;

b) permuta;

c) investidura;"

A Lei das Licitações, Lei Federal nº 8666/93, com as alterações promovidas pelas Leis nº 8.883/94 e 9.648/98, determina em seu art. 17:

"Art. 17. A alienação de bens da Administração Pública, subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, será precedida de avaliação e obedecerá às seguintes normas:

I - quando imóveis, dependerá de autorização legislativa para órgãos da administração direta e entidades autárquicas e fundacionais, e, para todos, inclusive as entidades paraestatais, dependerá de avaliação prévia e de licitação na modalidade concorrência, dispensada esta nos seguintes casos:

...

f) alienação, concessão de direito real de uso, locação ou permissão de uso de bens imóveis construídos e destinados ou efetivamente utilizados no âmbito de programas habitacionais de interesse social, por órgãos ou entidades da Administração Pública especialmente criados para esse fim".

Segundo o disposto no art. 7º, da Lei 11.632/94, o Fundo Municipal de Habitação nada mais é que um patrimônio afetado ao fim de suportar financeiramente a Política Municipal de Habitação.

Na já citada lição de Marçal Justen Filho, "O 'fundo' não se constitui em sujeito de direito autônomo. Trata-se de um conjunto de bens e recursos, de titularidade de um certo sujeito. Portanto, o fundo é objeto de direito, não sujeito". O art. 5º, III, da Lei 11.632/94 enuncia competir à Secretaria Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano - SEHAB

"propor a alocação de recursos em programas e projetos habitacionais, com recursos oriundos do Fundo Municipal de Habitação", pelo que é possível concluir ser ela a titular do Fundo Municipal de Habitação, na medida em que é ela quem decide aonde e em quais programas serão investidos os recursos do Fundo.

Sendo a Secretaria Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano - SEHAB, a titular do Fundo Municipal de Habitação, entendemos, em consonância com o disposto na Lei Orgânica do Município (arts. 13, X e 112 da LOM) e na própria Lei de Licitações, Lei 8.666/93 (art. 17, I), ser necessária autorização legislativa específica e avaliação prévia de cada imóvel a ser alienado, razão pela qual somos,

PELA LEGALIDADE, na forma do seguinte Substitutivo:

SUBSTITUTIVO Nº /02 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 422/02

Altera a Lei nº 11.632, de 22 de julho de 1994, que dispõe sobre o estabelecimento de uma política integrada de habitação, voltada à população de baixa renda; autoriza a instituição, junto à Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo - COHAB/SP, do Fundo Municipal de Habitação; cria o Conselho do Fundo Municipal de Habitação, e dá outras providências.

A Câmara Municipal de São Paulo D E C R E T A:

Art. 1º O inciso III do artigo 10 da Lei nº 11.632, de 22 de julho de 1994, passa a vigorar com a seguinte redação:

"III - propiciar a produção de moradias, direta ou indiretamente, para a utilização sob a forma de locação social ou arrendamento residencial com opção de compra." (NR)

Art. 2º O § 1º do artigo 10 da Lei nº 11.632, de 22 de julho de 1994, passa a vigorar acrescido dos incisos IV e V, com a seguinte redação:

"IV - firmar convênios e parcerias com entidades públicas ou privadas, inclusive instituições financeiras, com o aporte de recursos para subsidiar programas habitacionais por elas desenvolvidos, desde que os programas sejam de interesse social e adequados às diretrizes, princípios e critérios de seleção da demanda estabelecidos nesta lei para utilização dos recursos do Fundo;

V - alienar imóveis, mediante autorização dada por lei específica, às entidades conveniadas a que se refere o inciso IV deste parágrafo, por doação ou mediante a aplicação de redutor ao valor de mercado do imóvel, para uso exclusivo nos Programas Habitacionais de Interesse Social destinados às famílias de baixa renda." (AC)

Art. 3º As despesas com a execução desta lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Art. 4º Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Sala da Comissão de Constituição e Justiça, 18/09/02.

Antonio Carlos Rodrigues - Presidente

Arselino Tatto - Relator

Celso Jatene

Laurindo

Wadih Mutran

William Woo