



A VINCULAÇÃO DO ADMINISTRADOR ÀS LEIS ORÇAMENTÁRIAS COMO MEIO DE CONCRETIZAR O DIREITO FUNDAMENTAL À MORADIA: ESTUDO SOBRE CONTROLE DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE MORADIA NO MUNICÍPIO DE CAMPINAS

The binding of the public administrator to budgetary laws as a means to enforce the fundamental right to housing: a study on the control of housing policy in the municipality of Campinas

Josué Mastrodi

Doutor em Filosofia e Teoria Geral do Direito pela USP. Professor da Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica de Campinas

Mônica Nogueira Rodrigues

Graduanda em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Campinas. Bolsista do Programa de Iniciação Científica desta mesma instituição.

Resumo

A concretização dos direitos sociais em geral, e do direito à moradia em particular, depende da criação de políticas públicas e de previsão na lei orçamentária; entretanto, não há qualquer responsabilidade atribuível ao Administrador que não aplique todo o valor previsto na lei orçamentária para a realização daquele direito social. Todavia, essa discricionariedade em não executar o orçamento não deveria se estender ao orçamento previsto para a concretização de políticas públicas voltadas ao cumprimento de direitos fundamentais, vez que se trata de direitos protegidos constitucionalmente. O reconhecimento da moradia como direito subjetivo ao cumprimento da previsão orçamentária pode contribuir com a concretização desse direito humano e fundamental. Pretendemos discutir a efetivação do direito à moradia na relação entre o orçamento aprovado em legislação orçamentária e sua execução pelo Administrador, tendo por base o estudo das leis orçamentárias anuais de 2007 a 2010 de Campinas, com especial atenção aos valores destinados a políticas habitacionais. **Palavras-chave:** Direito à moradia. Políticas públicas. Leis orçamentárias. Vinculação do Administrador.

Abstract

The social rights accomplishment, specifically the rights to adequate housing e, depends on the creation of public policies that must be accrued in budget laws; notwithstanding, there's not a single responsibility to the Administrator which does not apply all the amounts predictable at the budget laws for implementing social rights. Nevertheless, the discretion of not executing the budget should not extend itself to the planned budget for the consolidation of public policies focused on fundamental rights, since they are constitutionally protected rights. The acknowledgement of dwelling as a subjective right to the fulfillment of the planned budget may contribute for giving concreteness to this human and fundamental right. We intend to discuss the effectiveness of the rights to adequate housing between the planned budget and the Administrator's execution of same budget, using as base the annual budget laws from 2007 until 2010 of the city of Campinas, with a special attention to the amounts for habitation policies.

Keywords: Right to housing. Public policies. Budget Laws. Administrator binding.

1. INTRODUÇÃO

O presente artigo tem por objetivo analisar o controle de políticas públicas voltadas ao direito à moradia no município de Campinas, tendo como base as leis orçamentárias anuais de 2007 a 2010, bem como os dados obtidos junto ao Plano Municipal de Habitação.

Embora o direito à moradia seja direito humano e direito fundamental,¹ e nesse sentido seja ele condição que impõe ao Estado o dever de prover tal direito aos cidadãos, o Estado não possui normativa infraconstitucional que imponha a construção de moradias a todos os sem-teto. Tampouco condições econômicas para tanto.²

A concretização do direito à moradia depende de uma prestação positiva do Estado, o que se dá por meio das políticas públicas, cuja compreensão e cujos desdobramentos são tratados no primeiro item do presente artigo.

Tais políticas públicas devem ser efetuadas até o limite da dotação orçamentária a elas conferidas pelo legislador, e segundo os limites de atuação

¹“Sob um ponto de vista histórico e ontológico, os direitos fundamentais são direitos humanos. Todavia, com o advento do Estado Moderno e a consagração jurídica desses direitos humanos no seio das Constituições, tais direitos, agora positivados e acionáveis judicialmente, passaram à condição de direitos fundamentais. Desse modo, os direitos fundamentais são manifestações constitucionais e positivas do Direito, ao passo que o vocábulo ‘direitos humanos’ guarda relação com normas de direito internacional, sem vinculação a uma determinada ordem constitucional específica, mas com aspiração de validade universal” (RANGEL, SILVA, 2009)

² A dificuldade prática de construir casas ou apartamentos, bem como o custo disso, não permitem que haja estoque disponível de moradias. Se assim o fosse, bastaria ao sem-teto ajuizar um mandado de segurança contra ato ilegal do secretário de habitação para ter acesso a um dos imóveis em estoque. A realidade não é assim. Construir moradias é algo custoso e é apenas uma das muitas prioridades do Estado.

impostos ao Administrador Público pelo princípio da estrita legalidade. Desse modo, no segundo item, analisamos a necessidade de haver reserva de orçamento público para a efetivação dessas políticas públicas, o que se dá através das leis orçamentárias, cuja iniciativa é do chefe do Poder Executivo com aprovação do Poder Legislativo.

Sendo este o caminho juridicamente estruturado para a concretização do direito fundamental à moradia (criação da política pública, previsão orçamentária e sua execução), não é possível falar na “aplicação imediata” das normas definidoras de direitos fundamentais previstas no §1º do art. 5º da Constituição Federal. Segundo a doutrina corrente, por dependerem de autorização legislativa posterior, e na medida dessa autorização, direitos sociais não teriam aplicação imediata. Entretanto, se a Constituição Federal determinou a aplicação imediata dos direitos fundamentais, aqui incluídos os direitos sociais, cabe ao Estado modificar sua estrutura a fim de assegurar a sua concretização a assim dar eficácia à normativa constitucional.

Entendemos que as leis orçamentárias são instrumentos indispensáveis à concretização dos direitos fundamentais, é o modo pelo qual estes saem da abstração da Constituição Federal e passam a depender apenas da atuação do Administrador Público. Se não houver destinação de orçamento público à concretização das políticas públicas de habitação, não é possível exigir a efetivação deste direito, vez que o Administrador Público não deve, em regra, realizar gastos que não estejam ali previstos.

Também se constata que o direito fundamental à moradia é construído na medida em que haja orçamento autorizado para sua realização. Não há como exigir, do Administrador, que torne efetivo o direito à moradia em condições além das autorizadas pelo Legislador.

Segundo a atual compreensão da estrutura normativa do Direito Administrativo, não é possível exigir a aplicação além do previsto, por expressa vedação legal. Entretanto, é possível –e necessário– exigir do Administrador a aplicação integral dos valores autorizados.

E justamente por isso que, no terceiro item deste trabalho, buscamos desenvolver o entendimento pelo qual deve haver o direito subjetivo de se exigir a execução integral do orçamento previsto, nos exatos limites autorizados pela lei orçamentária. Nesse sentido, até o contingenciamento de recursos –prática governamental pela qual os recursos orçamentários previstos são bloqueados para

atingimento de uma necessidade financeira— deveria ser entendido como inconstitucional.

No Brasil, o orçamento público é reconhecido pela doutrina e jurisprudência como lei meramente autorizativa, ou seja, o Administrador depende de previsão orçamentária para a realização dos gastos públicos, porém, não possui a obrigação de realizar tudo o que ali estiver disposto.

Essa discricionariedade, porém, não deveria superar o dever de promoção de direitos fundamentais. Nesse sentido, é possível argumentar de forma a se entender que há um direito subjetivo de exigir a concretização dessas políticas públicas, de exigir que o orçamento seja integralmente executado, com toda eficiência possível. Aliás, exigir que a política pública seja integralmente cumprida é respeitar o planejamento existente, que é um dos princípios da Administração Pública, nos termos dos artigos 6º e 7º do Decreto-Lei 200, de 1967.

Especificamente em relação ao direito subjetivo, entendemos que ele pertence a qualquer cidadão que possa ser beneficiado com a concretização da política pública ou, ainda, às entidades relacionadas à proteção do direito à moradia e, por fim, ao Ministério Público e à Defensoria Pública, como substitutos processuais dos grupos beneficiados pelas políticas habitacionais, justamente pelas funções que exercem.

E assim, no caso de desrespeito ao *quantum* reservado na lei orçamentária, o caso deve ser levado ao conhecimento do Poder Judiciário por qualquer das pessoas acima informadas, a fim de assegurar o cumprimento da Constituição Federal e a aplicação imediata dos direitos fundamentais, o que é tratado no quarto item deste trabalho.

Esta pesquisa foi desenvolvida a partir da análise da previsão e aplicação das políticas públicas relacionadas ao direito à moradia no município de Campinas, de acordo com os dados obtidos no Plano Municipal de Habitação (Campinas, 2011) e da Fundação João Pinheiro. Por esses dados, constatamos que os gastos realizados para promoção desse direito fundamental foram inferiores aos limites previstos nas leis orçamentárias em todos os anos analisados (2007/2010).

Por este trabalho, esperamos confirmar que, se o direito à moradia é um direito fundamental de aplicação imediata, nos termos da Constituição Federal, sua concretização não deveria se submeter à discricionariedade do Administrador em não executar integralmente o orçamento previsto para promoção desse direito.

2. POLÍTICAS PÚBLICAS

O direito à moradia é um direito fundamental reconhecido constitucionalmente e, portanto, deveria ser dotado de eficácia plena e imediata, não estando, em tese, condicionado a qualquer previsão legislativa infraconstitucional posterior, pois se trata de norma autônoma.

A materialização deste direito social ocorre pelo fornecimento de uma estrutura (seja para construção de escolas, hospitais ou casas), enquanto os direitos individuais exigiriam apenas uma conduta negativa do Estado, a não intervenção na liberdade do indivíduo, por exemplo. Nesse sentido, o direito à moradia somente pode ser concretizado por meio de políticas públicas.³

Políticas públicas são ações realizadas pelo Estado de forma direta ou indireta direcionadas a determinado segmento social, cultural, econômico ou étnico. São instrumentos criados pelo Estado para concretização de direitos reconhecidos constitucionalmente, tendo como principal função a promoção do interesse social, além de diminuir a grande desigualdade social existente, visando a equilibrar a situação dos cidadãos que não tiveram acesso aos mesmos direitos fundamentais.⁴

Levando-se em conta os objetivos e o papel do Estado nos termos da Constituição de 1988, a ele cabe equilibrar essas relações sociais, fornecendo aos cidadãos um modo de vida digno. Essa busca por equilíbrio se dá por meio das políticas públicas, as quais visam à concretização dos direitos inerentes ao ser humano.⁵ A promoção de políticas públicas depende da atuação conjunta dos poderes Legislativo e Executivo para que se concretizem. A cada um destes poderes é designado um papel na criação das leis necessárias à eficácia dos direitos sociais, as

³ “Abrindo rápidos parênteses, cabe recordar que, se, de um lado, o conceito de Constituição Dirigente (CANOTILHO, 2001) reconhece natureza subjetiva aos direitos fundamentais, quer individuais, quer sociais e lhes empresta a característica da exigibilidade por parte de seus titulares em relação ao Estado-Administração, independe da discussão sobre custos” (SILVA, 2012, p.04).

⁴ “Bucci (2002, p. 241-243) conceitua as políticas públicas como ‘[...] programas de ação governamental [...]’, formulados com o objetivo de coordenar os meios disponíveis ao Estado e as atividades de ordem privada, voltadas ao atendimento das necessidades socialmente relevantes e politicamente determinadas. No seu entender, as políticas públicas são caracterizadas como ‘metas coletivas conscientes’”, o que as qualifica como temas de direito público em sentido amplo que permitem identificar clara interdependência entre o direito e a política, eis que se pode reconhecer um canal entre os dois subsistemas, no contexto da estrutura burocrática de poder” (SILVA, 2012, p.2).

⁵ Levando em consideração que um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil é “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais”, nos termos do artigo 3º, inciso III do texto constitucional, cabe ao Estado promover a inclusão social dos cidadãos que não tiveram acesso a tais direitos. E essa obrigação do Estado vai além do dever de fornecer moradia a quem não tem, embora isso seja fundamental. Defendemos que não há como exercer qualquer dos outros direitos fundamentais se o cidadão nem ao menos possui moradia, sendo a habitação uma condição básica à existência humana. Nem ao menos o direito à liberdade pode ser exercido dignamente, vez que de nada adianta ter a liberdade de ir e vir se não se tem para onde voltar.

quais estão sujeitas a votação pelo Poder Legislativo e sanção pelo chefe do Poder Executivo. Além disso, o Poder Executivo é o responsável pelo planejamento e pelas diretrizes a serem seguidas, além de ser o responsável pela execução das políticas públicas até o limite autorizado pelas leis orçamentárias. O Poder Judiciário, por sua vez, apenas atuará em situações específicas, e somente quando for provocado.⁶

3. ORÇAMENTO PÚBLICO DESTINADO À CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO À MORADIA NO MUNICÍPIO DE CAMPINAS

Procedemos a análise dos dados dos orçamentos públicos previstos e aqueles efetivamente executados nos município de Campinas no período de 2006 a 2011, demonstrando que a não-vinculação orçamentária tem gerado, até o momento, danos irreparáveis em relação ao direito fundamental à moradia.

A criação das leis orçamentárias é de iniciativa do chefe do Poder Executivo; entretanto, depende de aprovação do Poder Legislativo. Esse processo de criação está previsto na Constituição Federal e tem por objetivo impedir a tomada de decisões arbitrárias por parte do Administrador, ou seja, ele pode estabelecer os seus planos de governo e as políticas que lhe convém aplicar, dispondo do orçamento legalmente autorizado para concretizar suas ações.

Há leis orçamentárias federais, estaduais e municipais e o fundamento dessa imposição constitucional é o princípio da programação, a fim de organizar o próprio Estado e os seus objetivos.

O Brasil adota, sem levar em conta o dever de promoção integral dos direitos fundamentais, o sistema da não-vinculação das leis orçamentárias, de modo que o fato de não utilizar todo o orçamento inicialmente previsto não acarreta qualquer responsabilidade ao Administrador:

Começamos pelo ponto mais simples: há “verba”, “dinheiro”, e não existem problemas de ordem técnica para o fornecimento da prestação, mas a

⁶ A respeito do papel do Poder Judiciário em relação às políticas públicas, espera-se para breve o julgamento, pelo STF, do Recurso Extraordinário 684.612. Será analisado se cabe ao Poder Judiciário obrigar o Poder Executivo a implementar políticas de saúde ou se isso é uma invasão de um Poder na esfera do outro. O entendimento gerado por este recurso pode repercutir –ou até mesmo determinar– a forma como a Administração deverá proceder em todas as políticas públicas. Tal recurso terá a relatoria da Ministra Carmen Lucia e ainda não está em pauta para julgamento (<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=6047751>). Além disso, foi apresentado um Projeto de Lei (8058/2014) na Câmara dos Deputados no final de 2014, ainda sujeito à apreciação conclusiva pelas comissões, regulamentando o papel do Poder Judiciário no controle e na intervenção em políticas públicas. O projeto é resultado da pesquisa promovida por Ada Pellegrini Grinover e Kazuo Watanabe. A íntegra do Projeto de Lei e sua tramitação na Câmara dos Deputados está disponível no URL: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=687758>.

Administração entende que não deve executar essa política com base em seu poder discricionário. Aqui tem importância a natureza jurídica do orçamento. Este tem natureza meramente formal quando se trata de autorização de despesas, não obrigando o Executivo a efetuar-las (MAURICIO JUNIOR, 2007, p. 28).

As Leis Orçamentárias Anuais de 2007 a 2010 do município de Campinas reservaram para a Secretaria Municipal de Habitação os seguintes valores, respectivamente: R\$32,17 milhões; R\$32,51 milhões; R\$42,87 milhões e R\$43,42 milhões. Nestes valores estão inclusos os recursos da SEHAB, Fundo Municipal de Habitação, FUNDAP⁷ e repasses dos Governos Federal e Estadual.⁸

Entretanto, ao analisar a porcentagem que estes recursos representam em relação às despesas da Administração Direta e Indireta autorizadas naquelas mesmas leis orçamentárias, temos os seguintes indicadores: 1,65% em 2007, 1,38% em 2008, 1,54% em 2009 e 1,46% em 2010.

A distribuição percentual das despesas com habitação por órgão da Prefeitura de Campinas se deu do seguinte modo:

Em 2007, 89,5% para a Secretaria Municipal de Habitação, 6,5% para o FUNDAP e 4% para o Fundo Municipal de Habitação;⁹ em 2008, 79,3% para a Secretaria Municipal de Habitação, 7,7% para a FUNDAP e 13,1% para o Fundo Municipal de Habitação; em 2009, 76,6% para a Secretaria Municipal de Habitação, 12,8% para a FUNDAP e 10,6% para o Fundo Municipal de Habitação e em 2010,

⁷ O Fundo Municipal de Habitação (FMH) foi instituído pela Lei nº 10.616, de 14 de setembro de 2000 e, nos termos de seu art. 1º, “com o objetivo de financiar e garantir compromissos necessários à implantação de programas e projetos para moradias, nas modalidades de aquisição, construção, conclusão, ampliação, melhoria e lotes urbanizados, de unidades isoladas ou na forma associativa, para a população de baixa renda do Município, diretamente ou por meio da participação operacional e financeira do Fundo em empreendimentos financiados com recursos do Sistema Financeiro da Habitação, bem como do Fundo Estadual de Habitação”. Além disso, de acordo com seu art. 3º, “Constituem-se em beneficiários do F.M.H. pessoas físicas ou famílias residentes no Município, que não detenham imóvel residencial localizado neste município e nenhum financiamento por parte do Sistema Financeiro de Habitação, em nenhum outro local do território nacional”.

⁸ Dados obtidos no Plano Municipal de Habitação de Campinas, 2011, p. 268. Fontes: elaboração DEMACAMP, a partir das Leis Orçamentárias Anuais: Lei nº 12.480, de 20 de janeiro de 2006; Lei nº 12.798, de 27 de dezembro de 2006; Lei nº 13.231, de 26 de dezembro de 2007; Lei nº 13.518, de 29 de dezembro de 2008; Lei nº 13.768; de 24 de dezembro de 2009, e Lei nº 13.988, de 28 de dezembro de 2010.

⁹ O Fundo Municipal de Habitação (FMH) foi instituído pela Lei nº 10.616, de 14 de setembro de 2000 e, nos termos de seu art. 1º, “com o objetivo de financiar e garantir compromissos necessários à implantação de programas e projetos para moradias, nas modalidades de aquisição, construção, conclusão, ampliação, melhoria e lotes urbanizados, de unidades isoladas ou na forma associativa, para a população de baixa renda do Município, diretamente ou por meio da participação operacional e financeira do Fundo em empreendimentos financiados com recursos do Sistema Financeiro da Habitação, bem como do Fundo Estadual de Habitação”. Além disso, de acordo com seu art. 3º, “Constituem-se em beneficiários do F.M.H. pessoas físicas ou famílias residentes no Município, que não detenham imóvel residencial localizado neste município e nenhum financiamento por parte do Sistema Financeiro de Habitação, em nenhum outro local do território nacional”.

73,4% para a Secretaria Municipal de Habitação, 14,4% para o FUNDAP e 12,2% para o Fundo Municipal de Habitação.

O Fundo de Apoio à População de Subabitação Urbana (FUNDAP) é administrado pela Secretaria Municipal de Habitação¹⁰ e, apesar de ter recebido a menor porcentagem orçamentária, é de suma importância.¹¹

O FUNDAP destina-se ao atendimento da população com renda mensal familiar de zero a três salários mínimos, podendo ser ampliada até seis salários mínimos e seus recursos podem ser utilizados na aquisição de áreas para implantação de empreendimentos habitacionais de interesse social, inclusive por meio de procedimentos expropriatórios; na produção de lotes urbanizados, empreendimentos habitacionais uni ou multifamiliares, destinados às famílias de baixa renda; na implantação de obras de infraestrutura, nas obras de erradicação de risco e na regularização fundiária de parcelamentos ocupados por população de baixa renda; no financiamento ou na concessão de subsídio para aquisição de material para construção e reforma de unidade habitacional; no pagamento do Auxílio Moradia Emergencial, previsto na Lei municipal nº 13.197, de 14 de dezembro de 2007; nas ações necessárias à remoção de famílias de áreas impróprias e seu reassentamento e, em estudos, projetos urbanísticos e de construção e nos serviços de assistência técnica e jurídica.

Especificamente em relação ao FUNDAP, temos os seguintes dados orçamentários correspondentes ao período aqui analisado:

Em 2007, a proposta orçamentária foi de R\$ 2.078.000,00, a receita arrecada foi de R\$3.381.564,92 e a despesa realizada foi de R\$1.148.556,82, ou seja, 34% do valor arrecadado. Em 2008, a proposta orçamentária foi de R\$ 2.488.913,00, a receita arrecada foi R\$ 2.795.345,25 e a despesa realizada foi de R\$ 3.722.391,18, ou seja, 133,2% do valor arrecadado. Em 2009, a proposta orçamentária foi de R\$ 5.504.400,00, a receita arrecadada foi de R\$ 3.026.599,96 e a despesa realizada foi de R\$ 1.280.754,04, ou seja, 42,3% do valor arrecadado. Em 2010 (até o mês de outubro)

¹⁰ Lei nº 14.609, de 27 de maio de 2013. Art. 11. "O FUNDAP contará com suporte administrativo e operacional da Secretaria Municipal de Habitação, a fim de propiciar o recebimento, expedição e tramitação de documentos, convocações, comunicações, atas das reuniões, o gerenciamento dos recursos financeiros alocados no Fundo, a realização de vistorias e o acompanhamento de obras, a criação e implementação de banco de dados dos beneficiários dos recursos advindos do Fundo e demais atos necessários ao bom desempenho de suas finalidades."

¹¹ Segundo artigo 2º de sua lei de criação, o FUNDAP tem por objetivo "I- definir a política municipal de apoio à população de sub-habitação urbana; II- coordenar, integrar e executar as atividades públicas referentes à população de sub-habitação urbana; III - informar, conscientizar e motivar a população de sub-habitação urbana para a melhoria de suas condições de vida".

a proposta foi de R\$ 6.245.400,00, a receita arrecadada foi de R\$ 15.332.544,58 e a despesa realizada foi de R\$ 909.744,18, ou seja, 5,9% do valor arrecadado.

Segundo o artigo 10 da Lei nº 4.085/80, o FUNDAP é constituído por recursos provenientes de créditos especiais e dotações próprias incluídas no orçamento do município; de dotações estaduais e federais, não reembolsáveis, a ele especificamente destinadas; de contribuições, subvenções, auxílios e doações dos setores públicos ou privados, nacionais ou estrangeiros; do produto de operações que por sua conta forem feitas com instituições financeiras e seus respectivos rendimentos e acréscimos; de recursos oriundos de alienações, aluguéis, concessões onerosas, financiamentos, recuperação de dívidas e multas por inadimplemento e demais operações resultantes da implementação de seus programas; de recursos oriundos de alienações, permissões ou concessões onerosas de empreendimentos habitacionais de interesse social promovidos ou regularizados pelo poder público; de 0,5% (meio por cento) da receita bruta mensal da Sociedade de Abastecimento de Água e Saneamento - Sanasa /Campinas; de 1,0% (um por cento) da receita bruta mensal da Empresa de Desenvolvimento de Campinas - Emdec/Campinas, excluída a decorrente de multa de trânsito; da recuperação de dívidas por inadimplemento de financiamento; das multas impostas em decorrência da aplicação do art. 18 da Lei Municipal nº 11.834/2003; das contrapartidas de interesse social, provenientes da aplicação do art. 23 da Lei Municipal nº 10.410/2000; da venda de editais de licitação para execução de obras a serem realizadas com recursos do Fundap; e de outros recursos que lhe forem eventualmente destinados. O artigo 12 da referida lei prevê, ainda, que “Os orçamentos dos próximos exercícios deverão destinar dotações próprias para atender às despesas do Fundo de Apoio à População de Sub-Habitação (FUNDAP)”.

Os dados relacionados à previsão de recursos destinados à Companhia de Habitação Popular de Campinas é um excelente exemplo da discricionariedade que o Administrador Público possui para (não) dispor a respeito das despesas na Lei Orçamentárias Anuais.

No ano de 2006 foi destinado R\$ 0,81 milhão; no ano de 2007 foram destinados R\$ 3,79 milhões; no ano de 2008 não foi destinado nenhum valor; no ano de 2009 foi destinado R\$ 1,69 milhão; em 2010 foi destinado o expressivo valor de R\$ 26,55 milhões e em 2011 foram destinados R\$ 6,32 milhões.

Há que se destacar, ainda, a relação entre a proposta orçamentária e a execução orçamentária na função habitação¹² em Campinas nos anos de 2007 a 2010.

Em 2007, a dotação inicial foi de R\$ 29.174.374,00 e o valor empenhado foi de R\$ 7.026.037,93, ou seja, 24,1%. Em 2008, a dotação inicial foi de R\$ 28.552.375,60 e o valor empenhado foi R\$9.300.628,47, ou seja, 32,6%. Em 2009, a dotação inicial foi de R\$ 38.755.833,00 e o valor empenhado foi R\$ 9.295.201,21, ou seja, 24,0%. Em 2010, a dotação inicial foi de R\$ 39.187.965,00 e o valor empenhado foi R\$ 15.286.296,88, ou seja, 39%.

Ao analisar os dados apresentados nesta pesquisa, é possível concluir que, em todos os anos estudados, de 2007 até 2010, havia orçamento aprovado pelo Legislador para concretizar políticas públicas de habitação. Entretanto, foi utilizado, em média, apenas um quarto do orçamento autorizado. Nesses mesmos anos, como restou demonstrado, havia déficit habitacional, de modo que o interesse público na produção de habitações a fim de conferir efetividade ao direito constitucional à moradia era evidente. Nesse sentido, alguma decisão discricionária do Administrador no sentido de não usar o *quantum* autorizado pela lei orçamentária foi a verdadeira causa que impediu a promoção do direito à moradia na plenitude daquela política pública.

Por fim, outro dado importante obtido do Plano Municipal de Habitação de Campinas é o percentual das despesas empenhadas na função habitação em relação ao total de despesas do município em relação aos anos de 2007 a 2010.¹³

Em 2007, as despesas com habitação corresponderam a 0,36%, em 2008 foram 0,44%, em 2009 foram 0,36% e em 2010 foram 0,58%.

Ao analisar estes dados, é possível notar que os investimentos em habitação no município de Campinas ainda são mínimos em relação ao total do orçamento e insuficientes em relação ao déficit de moradias existentes.

De acordo com a pesquisa realizada pela Fundação João Pinheiro (2014) a respeito do déficit habitacional no Brasil em relação aos anos 2007 a 2012, temos os seguintes dados:

¹² São os gastos para a habitação, excluídos os gastos correntes com a Administração dos órgãos públicos que promovem as políticas de habitação.

¹³ “Deve-se ressaltar que o investimento realizado pela secretaria está abaixo daquele disponibilizado na proposta orçamentária. Esta constatação pode indicar que há pouca capacidade da máquina municipal em efetivamente gastar as receitas orçamentárias disponibilizadas. Em termos percentuais, observamos que os recursos municipais aplicados em habitação ainda são pouco expressivos em relação ao total do orçamento. Em 2010, ano com maior volume de investimento, a função habitação significou somente 0,58% do orçamento municipal.” (Campinas, Plano Municipal de Habitação, 2011, p.279).

Em 2007, o déficit habitacional era de 6.102.414 de moradias, em 2008 era de 5.686.703 milhões, em 2009 era 6.143.226 milhões, em 2011 era de 5.889.357 milhões e em 2012 era 5.792.508 milhões. A pesquisa não apresentou os dados referentes ao ano de 2010.

Para análise do déficit habitacional foram utilizados como componentes a habitação precária (ausência de teto, domicílios improvisados e rústicos), coabitação familiar (cômodos e famílias conviventes), ônus excessivo com aluguel e adensamento excessivo.

Especificamente em relação ao município de Campinas, segundo a pesquisa apresentada no Plano Municipal de Habitação (2011) em relação ao ano de 2010, havia o déficit total de 30.871 moradias, sendo 17.828 em assentamentos precários e 13.043 o déficit fora de assentamentos precários.¹⁴

Ao mesmo tempo observa-se em Campinas, assim como na grande maioria dos municípios brasileiros, a existência de muitos vazios urbanos. Estudo elaborado pelo PMHIS levantou mais de 415 milhões de m² de terras vazias, o que representa 27,9% de todo o perímetro urbano da RMC. Só em Campinas, 34.641.418m² de áreas urbanas vazias foram identificadas, o que representa 8,88% do total da área urbana do município. Se metade destes imóveis vazios fossem destinados a HIS (com cotas de 125 m²) seria possível empreender mais de 1,6 milhão de unidades ou o equivalente a 36 vezes o déficit habitacional apresentado pela FJP (PMHIS, 2009). O estudo do PMHIS conclui que há um desequilíbrio entre oferta de terras e sua vinculação à cadeia produtiva da habitação, para a qual seria necessário reverter tais processos especulativos, aplicando os instrumentos do Estatuto da Cidade, como por exemplo, o parcelamento e a edificação compulsória e/ou o estabelecimento de ZEIS (Zonas Especiais de Interesse Social) (CAMPINAS. PLANO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO, 2011, p.126).

No ano 2000, o déficit habitacional total em Campinas era de 25.952 moradias e em 2010 passou para 30.871, ou seja, houve um aumento de 18,95% em relação ao déficit existente. Além disso, havia 53.365 domicílios em assentamentos precários.

4 O DIREITO SUBJETIVO À APLICAÇÃO INTEGRAL DO ORÇAMENTO PREVISTO PARA A CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL À MORADIA

A Constituição Federal, norma máxima do ordenamento jurídico brasileiro, prevê que as normas definidoras de direitos e garantias individuais têm aplicação

¹⁴ O “déficit fora de assentamentos precários” é composto por: coabitação familiar, que ocorre quando há mais de uma família convivendo no mesmo ambiente; ônus excessivo com aluguel, ou seja, quando as famílias com renda mensal de até três salários mínimos gastam mais de 30% da renda com aluguel e, por fim, o adensamento excessivo de moradores em domicílios alugados, ocasião em que há mais de três moradores por cômodo.

imediate, entretanto, no tocante aos direitos sociais, não há estrutura estatal capaz de assegurar tais direitos.

Primeiramente, não é possível falar em aplicação imediata ao direito à moradia porque não há casas em estoque,¹⁵ ou seja, não é possível ingressar com uma ação judicial requerendo a aplicação imediata do seu direito fundamental à moradia. Tampouco é possível que o Judiciário determine ao Poder Executivo que construa uma casa para a concretização do seu direito à moradia, vez que não há orçamento público suficiente capaz de suprir o grande déficit habitacional. Além disso, não há normativa infraconstitucional, ou seja, o Poder Executivo não pode dispor de orçamento que não foi previamente autorizado, de modo que está restrito aos limites autorizados na lei orçamentária. Nesse sentido, não é possível se falar em direito subjetivo.

Todavia, por se tratar de determinação constitucional, cabe ao Estado promover as condições necessárias para que tais direitos se tornem palpáveis, que possam ser realizados, efetivamente usufruídos por seus titulares. No caso do direito à moradia, estas condições são a existência de alguma política pública e de previsão orçamentária, o que possibilita a eficácia desse direito dentro dos limites autorizados.

Ora, só é possível falar em aplicação do direito à moradia após ter sido percorrido o caminho juridicamente previsto para o seu desenvolvimento, ou seja, após ter sido criada política pública e ter havido reserva de orçamento público para a sua concretização, motivo pelo qual a execução integral do orçamento previsto é mera decorrência do §1º do art. 5º da Constituição Federal.

É nesse momento que o direito à moradia está apto a produzir efeitos, vez que percorreu o caminho previsto em lei, e assim é possível se falar em direito subjetivo, pois há estrutura estatal para tanto (há política pública e há orçamento público para a concretização do direito), de modo que ele pode se exigido judicialmente.

Assim, as leis orçamentárias, quando tratam de direitos fundamentais, devem ser interpretadas neste contexto constitucional, ou seja, visando à aplicação imediata.

É necessário analisar cada direito fundamental de acordo com suas especificidades, a fim de adaptar a estrutura do Estado à promoção de tal direito, conforme assegurado pela Constituição Federal. Cabe ao Estado adaptar a sua estrutura, criando políticas públicas e dispondo parcela do orçamento público capaz de assegurar a eficácia de todos os direitos que por ele devem ser assegurados.

¹⁵ Cf. a este respeito MASTRODI, ROSMANINHO, 2013, p. 116 e 133.

O direito de ir e vir, por exemplo, é um direito fundamental que tem sua aplicação imediata prevista na Constituição Federal e também sua aplicação imediata na prática, pois a estrutura do Estado já está montada de modo a atender tal direito, vez que tanto a polícia quanto o Poder Judiciário estão postos a fim de assegurar a sua promoção, ou seja, este direito é efetivo porque há suporte estatal para tanto, existem policiais pelas cidades, assim como magistrados, os quais agirão quando provocados, intervindo na sociedade a fim de assegurar a aplicação deste direito.¹⁶

O direito à moradia, entretanto, não tem sua aplicação imediata porque não há estrutura estatal posta à sua promoção, ou seja, não há moradias em estoque, tampouco há orçamento público para fornecer moradias a todos os sem-teto.

Ao analisar ambos os direitos, percebemos que o mesmo cidadão que pode exigir judicialmente o seu direito fundamental de ir e vir, não pode exigir o seu direito fundamental à moradia (que poderia até ser entendido com um direito de *ter para onde* ir), entretanto, cabe ao Estado promover as mudanças estruturais necessárias para que todos os direitos fundamentais por ele assegurados sejam efetivados.

É importante ressaltar que o fundamento da não promoção imediata por parte do Estado em relação ao direito à moradia é a ausência ou falha em sua estrutura e não simplesmente o fato de ser um direito oneroso, vez que a manutenção de polícia e de todo o Poder Judiciário é bastante custosa para o Estado.

Ao se considerar as leis orçamentárias como meramente autorizativas, a realização dos direitos fundamentais fica comprometida, pois confere ao Administrador o poder de não aplicar --ou executar apenas parcialmente-- o *quantum* ali reservado, ou seja, a concretização dos direitos fundamentais reconhecidos e assegurados constitucionalmente fica submetida à liberalidade do Administrar Público que, caso deixe de aplicar todo o recurso previsto, não será sequer responsabilizado.

Embora o Brasil adote o sistema da não-vinculação das leis orçamentárias,¹⁷ entendemos que isso não deve se estender à prévia destinação de verbas públicas para a concretização de direitos fundamentais.

¹⁶ Se alguém tiver sua liberdade tirada ou ameaçada ilegalmente, o pedido será imediatamente analisado pelo Poder Judiciário, inclusive de ofício, se o cidadão estiver preso, nos termos do art. 5º, LXVIII, CF: “conceder-se-á habeas corpus sempre alguém sofrer ou se achar ameaçado de sofrer violência ou coação em sua liberdade de locomoção, por ilegalidade ou abuso de poder.”

¹⁷ Atualmente há uma Proposta de Emenda Constitucional (PEC), de nº 358/2013, cujos objetivos são as alterações dos artigos 165 e 166 da Constituição Federal, para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária. Esta PEC está pronta para pauta no Plenário. <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=602633>. Acesso em 12 de janeiro de 2015.

Se considerarmos que a Legalidade, pilar do Estado de Direito, implica uma proibição genérica ao Poder Público de fazer algo que a lei não permita, ao contrário dos agentes privados que podem fazer tudo o que a lei não proíba, então é fácil entender a função do orçamento como peça autorizativa. Só as despesas nele previstas é que podem ser realizadas, todas as outras estão proibidas. Aliás, caráter de autorização legal seria justamente o elemento distintivo dos orçamentos públicos em relação aos privados. A característica que os tornaria jurídicos, segundo acreditava Maurice Duverger. O problema dessa tese é deixar ao Estado a dupla alternativa: gastar ou não gastar. Se dos gastos depende a satisfação de necessidades públicas, essa opção conduziria à possibilidade de concretizá-los ou não, o que não parece condizer com o modelo de Estado que encontramos desenhado na Constituição Federal de 1988 (CORREIA, 2008, p.30).

A Lei Orçamentária Anual, ao prever destinação de determinado orçamento público para a efetivação do direito à moradia, trata de um direito fundamental e, portanto, deve ser imediatamente aplicada naquele ano, sob pena de descumprimento de preceito constitucional. Nesse sentido:

O controle sobre a discricionariedade, entretanto, deve ser intenso quando a prestação sacrificada pelo contingenciamento estiver ligada à proteção do mínimo existencial. Havendo disponibilidade financeira, não pode prevalecer a discricionariedade administrativa quanto à aplicação das dotações orçamentárias que visam a atender a direitos fundamentais. (MAURICIO JR., 2007, p. 29).

Se um direito fundamental deve ser efetivo, e se tal efetividade tem por parâmetro o dever de execução do orçamento público (previsto pelo Administrador em projeto de lei; aprovado pelo Legislador nas leis orçamentárias), a fundamentalidade desse direito, dada por norma constitucional, impõe a realização desse direito no limite máximo determinado pela lei orçamentária. Ao contingenciar despesas, ao entender, por qualquer motivo, que o orçamento não deve ser integralmente utilizado, o Administrador simplesmente age de forma a impedir a eficácia de um direito que, pelo §1º do artigo 5º da Constituição, deve ter aplicabilidade imediata.

Segundo a Constituição, todo direito social previsto em políticas públicas deverá ser efetivado nos termos dessa política. Se há orçamento autorizado para tanto, a efetividade deverá ocorrer no limite desse orçamento. As pessoas que titularizam o direito social objeto da política pública têm, portanto, direito subjetivo: têm direito ao exercício de tal direito social porque este deixa de ser mera expectativa de direito e passa efetivamente à esfera jurídica dessas pessoas. Não cabe ao Administrador a discricionariedade de executar menos do que o orçamento autoriza ou realizar parcialmente uma política pública prevista em lei, se tal orçamento ou se tal política se referirem à realização de um direito fundamental.

Assim, entendemos que, no momento em que há a destinação de verba pública a uma política habitacional para concretização do direito fundamental à moradia, surge o direito subjetivo de qualquer cidadão beneficiado com a concretude dessa política pública específica. O Ministério Público,¹⁸ substituto processual de interesses coletivos ou difusos, tem legitimidade ativa para exigir a efetiva aplicação integral dos valores autorizados para execução da política pública.¹⁹

Além do Ministério Público, saliente-se também a possibilidade de a Defensoria Pública atuar na defesa do direito à moradia. Segundo o art. 1º, da Lei Complementar 132/2009, a Defensoria Pública é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, assim considerados na forma do inciso LXXIV do art. 5º da Constituição Federal.²⁰

Evidencia-se, portanto, a nova dimensão que se espera da Defensoria Pública, voltada para a tutela preventiva (a partir da educação em direitos), para a tutela extrajudicial (com a utilização dos meios alternativos de resolução de conflitos) e também para a tutela coletiva, com o objetivo de garantir a primazia da dignidade da pessoa humana, a redução das desigualdades e a prevalência dos direitos humanos. Dentro de tal contexto, inclui-se necessariamente defesa intransigente do direito à moradia adequada, que se insere no conceito de direito humano fundamental, integrado a uma grande rede normativa internacional e também no âmbito interno. Tais parâmetros normativos devem

¹⁸ “As garantias dos direitos sociais podem, por isso, ser efetivadas hoje por alguns caminhos que variam em natureza: quando se falar em direito público subjetivo o cidadão está habilitado, creio, a exigir do Estado seja a prestação direta, seja a indenização; quando se tratar de garantia geral os caminhos serão: por meio do Ministério Público (art. 129 da Constituição Federal, promover a responsabilidade de autoridades que não estejam dando andamento a políticas e ações já definidas em lei (orçamentárias e programas) e regulamentos ou atos administrativos” (FARIA, 2002, p.137).

¹⁹ É importante ressaltar que o próprio orçamento público previsto nas Leis Orçamentárias Anuais merece severas críticas, vez que, conforme os dados analisados nesta pesquisa no município de Campinas no período de 2006 a 2011, corresponderam a menos de 1% de todo o orçamento da Administração, demonstrando que, mesmo sendo um direito fundamental reconhecido no âmbito nacional e internacional, não é um dos objetivos a serem concretizados pelos nossos Administradores. Ainda, a respeito das políticas públicas implementadas e não concretizadas por ausência de verba pública, o papel do Ministério Público pode ser fundamental, como, por exemplo, neste caso: RECURSO ESPECIAL Nº 493.811 - SP (2002/0169619-5), cuja ementa é: “ADMINISTRATIVO E PROCESSO CIVIL – AÇÃO CIVIL PÚBLICA – ATO ADMINISTRATIVO DISCRICIONÁRIO: NOVA VISÃO. 1. Na atualidade, o império da lei e o seu controle, a cargo do Judiciário, autoriza que se examinem, inclusive, as razões de conveniência e oportunidade do administrador. 2. Legitimidade do Ministério Público para exigir do Município a execução de política específica, a qual se tornou obrigatória por meio de resolução do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente. 3. Tutela específica para que seja incluída verba no próximo orçamento, a fim de atender a propostas políticas certas e determinadas. 4. Recurso especial provido.” (STJ, relatora Ministra Eliana Calmon, votação por maioria, j. 11/11/2003).

²⁰ Também merecem destaques os incisos III e VII do art.1º da Lei Complementar nº 132/2009, que dispõem que cabe à Defensoria Pública promover a difusão e a conscientização dos direitos humanos, da cidadania e do ordenamento jurídico e promover ação civil pública e todas as espécies de ações capazes de propiciar a adequada tutela dos direitos difusos, coletivos ou individuais homogêneos quando o resultado da demanda puder beneficiar grupo de pessoas hipossuficientes.

fundamentar todo o trabalho da Defensoria Pública com relação à defesa da moradia adequada, não servindo apenas para a defesa judicial, mas também e, primordialmente, na educação em direitos e na mediação de conflitos em face do poder público e de particulares (BRITO; MENDES, 2011, p.19).

Limitar a concretização de direitos fundamentais à discricionariedade do Administrador significa contrariar a própria vontade do constituinte, pois subordina a concretização dos direitos fundamentais a uma liberalidade que o Administrador jamais possuiu. Algo que afronta o próprio Estado Democrático de Direito, já que reduz a força normativa e a eficácia de texto normativo constitucional.

As políticas públicas foram criadas e aprovadas pelos poderes Executivo e Legislativo, sendo ambos os Poderes eleitos democraticamente para representar os interesses do povo. Esses Poderes também são responsáveis pela elaboração e aprovação das leis orçamentárias, de modo que só resta ao Administrador aplicar o orçamento aprovado para determinada política pública em sua integralidade, respeitando as deliberações desses poderes, que de modo legítimo, moveram a máquina estatal a fim de tornar efetivo o direito à moradia.

Reconhecendo que a Constituição Federal de 1988 é norma cogente superior, impõe-se que todos estão sujeitos a ela, inclusive e principalmente os Administradores Públicos, de modo estes estão obrigados a atuar na concretização dos direitos assegurados pela carta política, principalmente os direitos fundamentais. Levando-se em consideração que o Estado possui limitações orçamentárias, a própria Constituição Federal prevê a existência das leis orçamentárias, a fim de estabelecer as diretrizes a serem seguidas e os gastos a serem realizados.

Entender a Lei Orçamentária Anual como vinculante em relação às políticas públicas voltadas à concretização dos direitos fundamentais é o principal meio de se aproximar da aplicação imediata referida no at.5º, §1º, do texto constitucional.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Parafraseando Norberto Bobbio, o problema fundamental em relação ao direito à moradia, hoje, não é tanto o de justificá-lo, mas de protegê-lo. O direito à moradia é reconhecido no âmbito formal, entretanto, falta-lhe materialidade, concretude. Ao prever a aplicação imediata dos direitos fundamentais, a Constituição Federal impõe ao Estado que se estruture para garantir tais direitos. Porém, o direito à moradia, embora tenha sido incluído no artigo 6º da Constituição como um direito fundamental, a Emenda que o incluiu deixou ao legislador ordinário a atribuição de promover tal

direito. A estrutura necessária para sua promoção passa, necessariamente, pela criação de políticas públicas, reserva de orçamento e sua implantação pelo Administrador Público.

No município de Campinas, assim como no restante do país, o problema não é a ausência de políticas públicas destinadas ao direito à moradia, vez que elas existem nos âmbitos federal, estadual e municipal; entretanto, é necessário que referidas políticas saiam dos planejamentos e sejam executadas. E que sejam executadas integralmente. A reserva de orçamento público nas leis orçamentárias demonstra que o Estado, por intermédio do Poder Executivo, entendeu necessária a aplicação de determinado valor à determinada política pública e esta, por sua vez, foi aprovada pelo Poder Legislativo, representante do povo, de modo que resta apenas ao Administrador aplicar o *quantum* ali previsto.

Para poder se falar em concretização de direitos, é indispensável a vinculação do Administrador em relação ao orçamento aprovado nas Leis Orçamentárias, que precisa ser considerado vinculativo quando se referir a direitos fundamentais. E, havendo responsabilização do Administrador, deve existir controle em relação à execução das políticas públicas por parte do Poder Judiciário e de toda a sociedade.

Assim, se o Administrador não cumprir o disposto na Lei Orçamentária Anual, no sentido de executar plenamente os valores ali previstos para a realização do direito objeto de promoção, qualquer cidadão, associação ou ainda e principalmente, a Defensoria Pública e o Ministério Público, poderão ingressar com a ação cabível contra referida inconstitucionalidade, cabendo ao Poder Judiciário determinar o ao Administrador que se vincule à execução do orçamento relativo a políticas promotoras de direitos fundamentais, sob pena de responsabilização deste por descumprimento de preceito constitucional.²¹

Nesse viés, o reconhecimento do direito subjetivo à moradia a partir da previsão orçamentária para tanto não resolveria o problema da desigualdade social e o grande déficit habitacional existente no país, entretanto, contribuiria com a concretização desse direito humano e fundamental.

²¹ Não cumprir todo o orçamento previsto para a efetivação de determinada política pública deve ser, a nosso ver, considerado improbidade administrativa, vez que afronta os princípios da moralidade e da eficiência. Segundo o artigo 37, da Constituição Federal, "A Administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência".

REFERÊNCIAS

ABREU, João Maurício Martins de. **A moradia informal no banco dos réus: discurso normativo e prática judicial**. Revista de Direito FGV nº14. São Paulo, 2011, p. 391-415. Disponível no URL <http://dx.doi.org/10.1590/S1808-24322011000200002>. Acesso em 10 de março de 2014.

BRITTO, Adriana; MENDES, Alexandre Fabiano. **A Defensoria Pública e o Direito à Moradia no Contexto dos Megaeventos Esportivos**. Disponível em <http://www.forumjustica.com.br/wp-content/uploads/2011/10/A-Defensoria-P%C3%BAblica-e-o-Direito-%C3%A0-Moradia-no-Contexto-dos-Megaeventos-Esportivos.pdf>. Acesso em 10 de julho de 2014

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito Administrativo e Políticas Públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002.

CAMPINAS. **Plano Municipal de Habitação**, 11 de agosto de 2011. Disponível em: <http://www.campinas.sp.gov.br/governo/habitacao/plano-habitacao.php>. Acesso em 12.01.2015.

CORREIA, Celso de Barros. **Orçamento Público: uma visão analítica**. Disponível em <http://www.esaf.fazenda.gov.br/premios/premios-1/premios-2014/vii-premio-sof-2014/monografias-premiadas-em-edicoes-anteriores-premio-sof>. Acesso em 12.01.2015.

DUARTE, Clarice Seixas. **Direito Público Subjetivo e Políticas Educacionais**, São Paulo em Perspectiva, 18 (2): 113-118, 2004. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/spp/v18n2/a12v18n2.pdf>. Acesso em 12.01.2015.

FARIA, José Eduardo. **Direitos Humanos, Direitos Sociais e Justiça**, São Paulo: Malheiros, 1ª edição, 3ª tiragem, 2002.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit Habitacional no Brasil**. Disponível em <http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/produtos-e-servicos/1/2742-deficit-habitacional-no-brasil-3>. Acesso em 12.01.2015.

MASTRODI, Josué. ROSMANINHO, Mariane D. **O direito fundamental à moradia e a existência efetiva da reserva do possível**. Revista de Direitos Fundamentais e Democracia, Curitiba, v. 14, n. 14, julho/dezembro de 2013, p. 113-134. Disponível em <http://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/317/333>. Acesso em 12.01.2015.

MAURICIO JUNIOR, Alceu. **A Revisão Judicial das Escolhas Orçamentárias e a Efetivação dos Direitos Fundamentais**. Revista Diálogo Jurídico, Bahia, n. 15, janeiro/fevereiro/março de 2007. Disponível em http://www.direitopublico.com.br/revistas/11422906/revisao_judicial_escolhas.pdf. Acesso 12.01.2015.

RANGEL, Helano Márcio Vieira; SILVA, Jacilene Vieira. **O Direito fundamental à moradia como mínimo existencial, e a sua efetivação à luz do Estatuto da Cidade**, Veredas do Direito, Belo Horizonte, v.6, n.12, julho-dezembro de 2009, p.57-78.

Disponível em <http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/viewFile/77/132>. Acesso em 12.01.2015.

SILVA, Rogério Luiz Nery. **Políticas Públicas e Administração Democrática**. Sequência (Florianópolis) [online]. 2012, n.64, pp. 57-85. ISSN 2177-7055. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/seq/n64/n64a04.pdf>. Acesso em 12/01/2015.