

**Incidente de inconstitucionalidade - Art. 14, V, da
Lei nº 9.571/07, do Município de Uberlândia -
Programa municipal de habitação - Inscrição -
Requisitos**

Ementa: Incidente de inconstitucionalidade. Art. 14, V, Lei Municipal nº 9.571/07. Requisitos para inscrição no programa municipal de habitação. Três anos consecutivos de residência e domicílio eleitoral no Município de Uberlândia. Suposta afronta aos princípios constitucionais de igualdade e razoabilidade. Política urbana, competência do Município. Requisitos de inscrição fixados por lei municipal não violam princípios da igualdade e da razoabilidade. Incidente de inconstitucionalidade rejeitado.

INCIDENTE DE ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE CÍVEL Nº 1.0702.07.413950-3/002 NA

APELAÇÃO CÍVEL Nº 1.0702.07.413950-3/001 - Comarca de Uberlândia - Requerente: Terceira Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais - Requerido: Corte Superior do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais - Relator: DES. RONEY OLIVEIRA

Acórdão

Vistos etc., acorda a Corte Superior do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, incorporando neste o relatório de fls., na conformidade da ata dos julgamentos e das notas taquigráficas, à unanimidade de votos, EM REJEITAR O PEDIDO.

Belo Horizonte, 28 de outubro de 2009. - Roney Oliveira - Relator.

Notas taquigráficas

DES. RONEY OLIVEIRA - Trata-se de incidente de inconstitucionalidade, suscitado pelo ilustre Relator, quando do julgamento (acórdão às f. 77/84-TJ) da apelação cível (f. 51/55-TJ) interposta nos autos do processo do mandado de segurança, impetrado por Kelly Cristina de Almeida em face do Município de Uberlândia/MG e da Secretária Municipal de Desenvolvimento Social, Habitação e Trabalho.

O objeto da presente arguição incidental de inconstitucionalidade é o art. 14 da Lei Municipal de Uberlândia nº 9.571/07, por afronta aos princípios constitucionais da igualdade e da razoabilidade.

Anteriormente à arguição de inconstitucionalidade pelo Relator da apelação cível, a Procuradoria-Geral de Justiça já se havia manifestado nos autos, às f. 70/72-TJ, pelo desprovimento do recurso, uma vez que ausente qualquer direito líquido e certo a ser amparado pela via mandamental.

Manifestação da d. Procuradoria-Geral de Justiça às f. 91/101-TJ.

É o relatório.

Conheço do incidente de inconstitucionalidade, por admitir a relevância da matéria arguida pelo ilustre Desembargador Manuel Saramago, Relator da apelação interposta nos autos do mandando de segurança, impetrado por Kelly Cristina de Almeida com vistas a que o apelado, Município de Uberlândia, aceite a sua inscrição para que possa participar do projeto de habitação popular.

Afirma a impetrante, apelante, que o art. 14 da Lei nº 9.571/2007, ao estabelecer a necessidade de comprovação de residência e domicílio eleitoral da família por mais de três anos no Município de Uberlândia, como requisito para a inscrição nos programas de habitação da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, Habitação e Trabalho, ofende os princípios da igualdade e da razoabilidade constitucionalmente defendidos.

De início, vale ressaltar a competência municipal para estabelecer os critérios e executar as políticas de habitação de acordo com as diretrizes legais, conforme determina art. 182 da Constituição de 1988.

Assim, em consonância estrita com a determinação constitucional no que tange à competência para as políticas urbanas, estabelece o texto legal impugnado:

Art. 14. São condições obrigatórias para inscrição nos Programas de Habitação da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, Habitação e Trabalho:

[...].

V - a família deverá residir no Município e ter domicílio eleitoral a pelo menos 3 (três) anos consecutivos; [...].

Em sede de mandado de segurança, ainda na sentença de primeiro grau, o Magistrado julgou improcedente o pedido, pelo que vale transcrever trecho da decisão *a quo*, em que analisa a alegação de afronta aos princípios da igualdade e da razoabilidade:

[...] Ademais, cumpre assinalar que tal exigência não contraria os princípios da igualdade e da razoabilidade, pois, conforme dito acima, além de a autora não atender a todas as exigências fixadas em lei, compete à Administração Pública municipal estabelecer as diretrizes de organização da política de expansão urbana, de acordo com os seus critérios de conveniência e oportunidade (art. 182, CF/88). [...] (f. 50-TJ).

O princípio da igualdade está expressamente previsto na Constituição da República (CR/88), em seu art. 5º, *caput*, o qual deverá reger a Constituição Estadual, por expressa determinação da mesma (art. 1º, § 2º, da Constituição mineira - CE/89). Passo a transcrever os dispositivos constitucionais mencionados:

CR/88:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...].

Constituição do Estado de Minas Gerais:

Art. 1º O Estado de Minas Gerais integra, com autonomia político-administrativa, a República Federativa do Brasil.

[...]

§ 2º O Estado se organiza e se rege por esta Constituição e leis que adotar, observados os princípios constitucionais da República.

Quanto ao tema "princípio constitucional da igualdade", vale transcrever trecho da obra *Direitos fundamentais: proteção e restrições*, do Professor Jairo Gilberto Schäfer, uma vez que esclarece a questão que envolve o mencionado princípio:

[...] O conteúdo do princípio da igualdade foi enfrentado pelo Supremo Tribunal Federal, quando do julgamento do

Mandado de Injunção nº 58/DF, através de seu órgão pleno, tendo por Relator para o acórdão o Ministro Celso de Mello, oportunidade em que ficou assentado que o princípio da isonomia, cuja observância vinculada, incondicionalmente, a todas as manifestações do Poder Público, deve ser considerado, em sua precípua função de obstar discriminações e de extinguir privilégios, sob duplo aspecto: a) o da igualdade na lei e b) o da igualdade perante a lei. A igualdade na lei - que opera numa fase de generalidade puramente abstrata - constitui exigência destinada ao legislador que, no processo de sua formação, nela não poderá incluir fatores de discriminação, responsáveis pela ruptura da ordem isonômica. [...]. (SCHÄFER, Jairo Gilberto. *Direitos fundamentais: proteção e restrições*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001, p. 69-70.)

Sendo assim, no que se refere ao princípio da igualdade, isto é, ao direito e garantia fundamental e individual de que todos serão tratados de forma igual pela lei, como se constata do art. 14 da lei municipal mencionada, não há violação alguma a esse princípio, uma vez que o requisito para inscrição foi estabelecido de forma igual para todos os cidadãos.

Se a requerente ainda vier a preencher tais requisitos e o Município novamente estiver efetivando inscrição de candidatos para o programa de habitação, a mesma, indubitavelmente, poderá participar e até vir a ser contemplada com o benefício municipal. Nota-se, dessa forma, que não foi usado nenhum tipo de conceito discriminatório para sua pessoa.

Conforme narrado nos autos e, saliente-se, não contrariado pela autora da presente demanda, ela de fato não preencheu os pressupostos para inscrição, pelo qual teve sua respectiva entrada no programa negada, em conformidade estrita com a previsão legal.

No que se refere ao princípio da razoabilidade ou da proporcionalidade, o qual deve ser observado pela Administração Pública, previsto expressamente no art. 37 da CR/88, serão feitas a seguir algumas observações detalhadas.

Ressalte-se, de início, que o importante, quando estabelecidos critérios de limitação, é que eles se baseiem em argumentos jurídicos plausíveis e obedeçam aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, de modo que não seja pura e simplesmente uma vedação por capricho ou preconceito.

O ilustre Min. Gilmar Mendes, Presidente do Supremo Tribunal Federal, assim discorreu quanto ao citado princípio constitucional:

[...] Utilizado, de ordinário, para aferir a legitimidade das restrições de direitos - muito embora possa aplicar-se, também, para dizer do equilíbrio na concessão de poderes, privilégios ou benefícios - o princípio da proporcionalidade ou da razoabilidade, em essência, consubstancia uma pauta de natureza axiológica que emana diretamente das idéias de justiça, equidade, bom senso, prudência, moderação, justa medida, proibição de excesso, direito justo e valores afins; precede e condiciona a positividade jurídica, inclusive a de nível constitucional; e, ainda, enquanto princípio geral do

direito, serve de regra de interpretação para todo o ordenamento jurídico. [...]. (MENDES, Gilmar Ferreira. *Curso de direito constitucional*. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 120-121.)

A professora Valeuska e Silva Braga, ao tratar exclusivamente do tema aqui discutido em sua obra *Princípios da proporcionalidade e da razoabilidade*, explica que:

[...] A atitude desarrazoada da Administração violaria, conseqüentemente, o princípio da finalidade, tendo em vista que vai além ou aquém do fim legal e, por isso, o referido autor fundamenta a razoabilidade nos mesmos preceitos constitucionais nos quais se arrimam aquele princípio e o da legalidade (arts. 5º, II e LXIX, 37 e 84).

Cumpra analisar se realmente está a razoabilidade tão vinculada ao fim da lei. É que, se a submissão daquela a esta ocorrer na intensidade apontada pelo administrativista pátrio, não haveria que se falar em controle de edição de normas legais ofensivas a tal critério, pois só os atos baseados na lei poderão ser considerados razoáveis.

[...]

Observe-se que a maioria das noções apresentadas não chega a definir, efetivamente, o que seria desarrazoado, permitindo, portanto, que fique suscetível à subjetividade do aplicador.

Aliás, essa abertura é necessária à razoabilidade. De fato, mister que permaneça um conceito fluido, suscetível de certo elasticamento, para não ser engessado, impedindo-se-lhe a adaptação às mudanças sociais, pois é no senso comum que encontra sua justificação, sendo num dado momento histórico que se poderá apreender se o senso comum repreenderá determinada conduta ou não.

Por outro lado, muitas vezes a irrazoabilidade de uma medida é tão flagrante que pode ser observada por uma 'pessoa mediana' e, sem dúvida, será desarrazoada e ilógica, por exemplo, uma norma que determine condutas insuscetíveis de alcançar a finalidade.

De qualquer forma, cumpre destacar que a razoabilidade indica a congruência lógica entre as circunstâncias fáticas e as decisões estatais, ensejando 'a verificação de compatibilidade entre o meio empregado pelo legislador e os fins visados, bem como a aferição da legitimidade dos fins' [...]. (BRAGA, Valeuska e Silva. *Princípios da proporcionalidade e da razoabilidade*. Curitiba: Juruá, 2005, p. 50 e 53-54.)

Ainda nesse tema, passo a transcrever os ensinamentos do Professor José Sérgio da Silva Cristóvam, em sua obra *Colisões entre princípios constitucionais: razoabilidade, proporcionalidade e argumentação jurídica*, no que se refere, mais uma vez, ao princípio da razoabilidade, supostamente violado, *in casu*:

[...] Partindo agora para a discussão acerca dos níveis de razoabilidade de um ato normativo ou de outra medida estatal, Barroso sustenta que deve ser aferida enquanto razoabilidade interna - compatibilidade entre meios e fins - e razoabilidade externa - legitimidade dos fins. A primeira exige uma relação racional entre seus motivos, meios e fins. A razoabilidade deve ser cotejada dentro da lei. Constatada a regularidade interna da norma, há que se verificar sua adequação aos meios e fins preconizados pelo texto consti-

tucional, a razoabilidade externa. Ainda que internamente razoável, se contrária aos valores e princípios albergados pela Constituição, a medida eleita deverá ser considerada desarrazoada [...]. (CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva. *Colisões entre princípios constitucionais: razoabilidade, proporcionalidade e argumentação jurídica*. Curitiba: Juruá, 2007, p. 205-206.)

Como se vê, aplicada a doutrina citada ao presente caso, nota-se que os requisitos de tempo de moradia e de domicílio eleitoral estabelecidos na cidade são totalmente razoáveis no aspecto interno, uma vez que há “compatibilidade entre meios e fins”: busca-se, através do programa de habitação, a melhoria das condições de vida dos cidadãos de menor renda do Município de Uberlândia (fim). Para que seja destinado especificamente a esses indivíduos, isto é, visando à garantia do direito de participação do programa aos moradores de Uberlândia, especificamente a esses indivíduos, requer a comprovação de moradia e domicílio eleitoral em Uberlândia, por três anos (meio).

No âmbito externo, vê-se que aferida da mesma forma a razoabilidade, pois os fins são plenamente legítimos, pois o objetivo inicial é promover e ampliar a oferta de moradia, e, ao final, como de todas as políticas públicas, defender o interesse público e social, supremo e indisponível.

Especificamente quanto à aplicação desse princípio constitucional às políticas públicas, ensina o citado Professor:

[...] Outro âmbito do discurso jurídico onde a aplicação máxima da proporcionalidade se reveste de extrema relevância está relacionado ao controle jurisdicional de políticas públicas. A problemática da justiciabilidade de políticas públicas, que guarda estreita relação com a temática central desse trabalho, encontra na proporcionalidade um importante parâmetro de conformação. A garantia de direitos fundamentais de liberdade e, principalmente, a implementação dos direitos fundamentais sociais, exige um ativismo judicial responsável e comprometido, que, embora reconhecendo os ineludíveis limites da reserva do possível, torne viável e efetiva a paulatina realização dos compromissos sociais constitucionalmente assegurados. Dentre os inúmeros espaços de aplicação dessa máxima, sem dúvida na defesa da justiciabilidade plena da Administração Pública e na concretização dos direitos fundamentais sociais podem ser colhidos os frutos mais significativos à teoria constitucional e à efetiva justiça social [...]. (CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva. *Colisões entre princípios constitucionais: razoabilidade, proporcionalidade e argumentação jurídica*. Curitiba: Juruá, 2007, p. 213-214.)

Em assim sendo, em conformidade com o que ensinam os grandes autores, a restrição quanto aos candidatos pode ocorrer, desde que amparada por justificativas plausíveis, já explicitadas, de forma a não violar os princípios da igualdade, da isonomia e da razoabilidade. Sendo assim, em consequência da análise detalhada do caso e do princípio, o estabelecimento dos requisitos de

moradia e domicílio eleitoral dos candidatos ao programa de habitação não consubstancia excesso, abuso ou aplicação de critério discriminatório de forma alguma.

Vale enfatizar que, no caso em comento, em se tratando de programa que visa à melhoria das condições de vida dos habitantes, moradores do Município de Uberlândia, razoável que se exija do cidadão que se inscreva para possível beneficiário, que seja morador e eleitor no Município citado.

Constata-se a observância ao princípio da igualdade e isonomia, uma vez que tal limitação foi imposta a todos os candidatos, sem qualquer exceção.

Somado ao exposto, anote-se que, de acordo com o mencionado princípio, inviável seria, inclusive, a determinação de que fosse aceita a inscrição da requerente, uma vez que ensejaria situação injusta aos demais que tiveram a inscrição indeferida e aos que deixaram de se inscrever por não atenderem à limitação de idade prevista no edital.

Frente ao exposto, rejeito o presente incidente de inconstitucionalidade.

Cumpra-se, oportunamente, o disposto no art. 250 do Regimento Interno deste Tribunal.

Façam-se as comunicações de estilo.

Custas, na forma da lei.

Votaram de acordo com o Relator os DESEMBARGADORES HERCULANO RODRIGUES, CARREIRA MACHADO, ALMEIDA MELO, JOSÉ ANTONINO BAÍA BORGES, JOSÉ FRANCISCO BUENO, CÉLIO CÉSAR PADUANI, KILDARE CARVALHO, JARBAS LADEIRA, BRANDÃO TEIXEIRA, EDIVALDO GEORGE DOS SANTOS, WANDER MAROTTA, GERALDO AUGUSTO, CAETANO LEVI LOPES, AUDEBERT DELAGE, ERNANE FIDÉLIS, NEPOMUCENO SILVA, MANUEL SARAMAGO, BELIZÁRIO DE LACERDA, ALEXANDRE VICTOR DE CARVALHO, ALBERTO DEODATO NETO, CLÁUDIO COSTA e JANE SILVA.

Súmula - REJEITARAM.