



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
FACULDADE DE DIREITO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
CURSO DE MESTRADO

SAMUEL MONTEIRO BEZERRA

**IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA URBANÍSTICA: O IMPACTO DA LEI
FEDERAL Nº 14.230/2021 NO ARTIGO 52 DO ESTATUTO DA CIDADE**

FORTALEZA

2025

SAMUEL MONTEIRO BEZERRA

IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA URBANÍSTICA: O IMPACTO DA LEI FEDERAL
Nº 14.230/2021 NO ARTIGO 52 DO ESTATUTO DA CIDADE

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Direito. Área de concentração: Constituição, Sociedade e Pensamento Jurídico.

Orientadora: Profa. Dra. Lígia Maria Silva Melo de Casimiro.

FORTALEZA

2025

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Sistema de Bibliotecas

Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

- B469i Bezerra, Samuel Monteiro.
Improbidade administrativa urbanística : o impacto da Lei Federal nº 14.230/2021 no artigo 52 do Estatuto da Cidade / Samuel Monteiro Bezerra. – 2025.
98 f.
- Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Direito, Programa de Pós-Graduação em Direito, Fortaleza, 2025.
Orientação: Profa. Dra. Lígia Maria Silva Melo de Casimiro.
1. Improbidade Administrativa. 2. Direito Urbanístico. 3. Estatuto da Cidade. 4. Corrupção Urbanística. I. Título.

CDD 340

SAMUEL MONTEIRO BEZERRA

IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA URBANÍSTICA: O IMPACTO DA LEI FEDERAL
Nº 14.230/2021 NO ARTIGO 52 DO ESTATUTO DA CIDADE

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Direito. Área de concentração: Constituição, Sociedade e Pensamento Jurídico.

Aprovada em: 18/02/2025.

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Lígia Maria Silva Melo de Casimiro (Orientadora)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Dr. Felipe Braga Albuquerque
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Profa. Dra. Daniela Campos Libório
Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP)

Prof. Dr. Thiago Marrara de Matos
Universidade Estadual de São Paulo (USP)

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, minha fonte de Coragem, voz irresistível que acalma minha mente e guia meus passos, recordando-me que tudo que sou deve estar a serviço daqueles que encontro pelo caminho, contribuindo na construção de horizontes de vida mais plena para todos.

Agradeço aos meus pais, Paulo Fernando e Hertha Monteiro, por todo o suporte material e pelo incentivo sincero em favor do meu sucesso e do meu crescimento. Sou grato pelo privilégio de ser cuidado e amado por eles.

Agradeço à professora Tainah Sales, pois, sem a sua orientação primeira, eu não teria ido tão certo no propósito de obter aprovação no processo seletivo do mestrado. Inspira ver quem desbravou o caminho antes de nós, apresentá-lo em vez de escondê-lo.

Agradeço ao amigo-irmão Pedro Militão, quem, com toda a sua amizade, astúcia e alegria, me deu ânimo em momentos que me senti perdido e sem esperanças. A sua amizade para mim é de valor inestimável.

Agradeço ao amigo Diassis Leitão, por ter me apresentado ao universo da improbidade administrativa, como prática mais comum e perversa do que conhecida, tão danosa ao Bem Comum e tão arraigada na cultura brasileira, e, por isso, de debate tão urgente e atual.

Agradeço à professora Lígia Melo de Casimiro, pela sua paciente e atenta orientação, por sua presença sempre cordial e gentil, pelo seu entusiasmo com o Direito Urbanístico, que me contagiou e me fez igual, por seu sorriso fácil, em otimismo, e pela sua fala firme e atual, comprometida com a dignidade humana e com uma teoria pragmática, nunca desvinculada da realidade local.

Agradeço aos professores participantes da banca examinadora, Felipe Braga Albuquerque, Daniela Campos Libório e Thiago Marrara de Matos, pelo tempo, pelas valiosas colaborações e sugestões.

Agradeço aos professores integrantes do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará, pelo seu comprometimento com a excelência da pesquisa científica, pela condução democrática dos trabalhos e pelo esforço de tornar o Programa cada vez melhor conceituado a nível nacional e internacional.

Agradeço aos colegas da turma de mestrado, pelas reflexões acadêmicas, pelas experiências partilhadas, pelas risadas provocadas e pelo apoio mútuo em momentos de dificuldade, pois, sem isso, alguns desafios não teriam sido superados.

Agradeço a Universidade Federal do Ceará, lugar de encontros que favorecem o enriquecimento acadêmico, a mobilidade social e a transformação da realidade, notadamente à Faculdade de Direito, espaço que tão bem me acolheu, reunindo pessoas tão diversas em propósito comum e que foi, especialmente para mim, lugar de salvação num dos momentos mais difíceis de minha vida. Aqui, um agradecimento especial para todos que sustentam tal lugar.

Agradeço a Fundação Cearense de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico (Funcap), pelo apoio financeiro com a manutenção da bolsa de auxílio, fundamental para o desenvolvimento desta pesquisa e para a minha permanência neste privilegiado lugar da pós-graduação em sentido estrito.

Por fim, agradeço a mim, que mesmo em meio a angústias, inseguranças, fragilidades e limitações, ciente muitas vezes do fardo de conciliar a vida acadêmica com tantas outras obrigações e desejos pessoais e profissionais, permaneci esperançoso na construção de um novo horizonte de Vida, através de mim, na busca pelo *Magis*.

“Quem é rico mora na praia
Mas quem trabalha nem tem onde morar
Quem não chora dorme com fome
Mas quem tem nome joga prata no ar

Ô tempo duro no ambiente
Ô tempo escuro na memória
O tempo é quente
E o dragão é voraz

Vamos embora de repente
Vamos embora sem demora
Vamos pra frente que pra trás não dá mais

Pra ser feliz num lugar
Pra sorrir e cantar
Tanta coisa a gente inventa
Mas no dia que a poesia se arrebenta
É que as pedras vão cantar”

(Fausto Nilo e Dominginhos)

RESUMO

A Constituição Federal de 1988 inova ao introduzir um capítulo próprio para a política urbana, fazendo ressoar o comando ao Estado Democrático Brasileiro de ordenar o integral aprimoramento das funções sociais das cidades e assegurar o bem-estar dos habitantes. Para tanto, a gestão pública urbana deve estar atenta às opções políticas e aos princípios da Administração Pública, dentre eles, a moralidade administrativa. O sancionamento dos agentes públicos ímprobos tem sido promovido, há muito, pela Lei Federal nº 8.429/1992. O Estatuto da Cidade prevê atos de improbidade administrativa específicos ao contexto urbanístico brasileiro, desde 2001, como uma espécie de legislação extravagante ao tema. Em 2021, a Lei Federal nº 14.230 alterou substancialmente a Lei “geral” de Improbidade Administrativa, traduzindo-se na promulgação de uma “Nova Lei”, ainda que materialmente. Indaga-se, então: considerando a complexidade e as peculiaridades da legislação urbanística brasileira, qual é o impacto da Lei Federal nº 14.230/2021 nas disposições do artigo 52 do Estatuto da Cidade? Como a promulgação de uma “Nova” Lei de Improbidade Administrativa pode afetar concretamente a sua legislação extravagante, que prevê espécies de improbidades próprias do âmbito urbanístico? A discussão se dá em quatro capítulos. No primeiro, faz-se uma análise acerca da legislação urbanística brasileira, a partir da Constituição Federal de 1988, visando identificar o desenho ideal da gestão urbana, para, em seguida, reconhecer seus desvios, a partir do estudo da corrupção urbanística em sentido amplo, buscando entender seu histórico, suas formas e seus conceitos. No segundo, analisa-se as espécies de improbidade administrativa previstas originalmente no Estatuto da Cidade, identificando suas características gerais, a relevância e as peculiaridades de cada espécie. No terceiro, faz-se uma análise acerca da Lei Federal nº 14.230/2021, identificando as principais alterações promovidas no sistema de combate à improbidade administrativa, bem como seus pontos controvertidos. No quarto, identifica-se os impactos diretos da Lei Federal nº 14.230/2021 nas hipóteses descritas no artigo 52 do Estatuto da Cidade, sob o prisma material e processual. Para tanto, a metodologia utilizada é a pesquisa bibliográfica, científica e documental, com o uso de referências em estudos anteriormente realizados, com novas perspectivas e estatísticas, aperfeiçoando com livros, artigos, monografias, dissertações, teses e documentos. Quanto à abordagem, a pesquisa possui cunho qualitativo. Conclui-se, de forma pormenorizada nesta pesquisa, que os avanços e os retrocessos promovidos pela Lei Federal nº 14.230/2021 à redação original da Lei Federal nº 8.429/1992 também se comunicam às espécies ímprobadas descritas no artigo 52 do Estatuto da Cidade. Conclui-se, ainda, pela importância de se aprofundar cada vez mais o estudo pragmático sobre o processo de responsabilização dos agentes que incorrem na chamada improbidade administrativa urbanística, pois a presente pesquisa se propõe a ser uma contribuição, sabidamente limitada, à continuidade da discussão do tema. Conclui-se, por fim, que a corrupção urbanística é tema negligenciado não apenas na academia, mas também, no âmbito jurisdicional, o que termina por promover, indireta e sutilmente, a continuidade perversa de seus ilícitos no âmbito da gestão pública urbana.

Palavras-chave: Improbidade Administrativa; Direito Urbanístico; Estatuto da Cidade; Corrupção Urbanística.

ABSTRACT

The Federal Constitution of 1988 innovates by introducing its own chapter for urban policy, resonating the command to the Brazilian Democratic State to order the integral improvement of the social functions of cities and ensure the well-being of the inhabitants. To this end, urban public management must be attentive to political options and the principles of Public Administration, among them, administrative morality. The sanctioning of dishonorable public agents has long been promoted by Federal Law No. 8,429/1992. The City Statute has provided for acts of administrative improbity specific to the Brazilian urban context, since 2001, as a kind of extravagant legislation on the subject. In 2021, Federal Law No. 14,230 substantially changed the “general” Law on Administrative Improbity, resulting in the promulgation of a “New Law”, albeit materially. The question then arises: considering the complexity and peculiarities of Brazilian urban legislation, what is the impact of Federal Law No. 14,230/2021 on the provisions of article 52 of the City Statute? How can the enactment of a “New” Administrative Improbity Law concretely affect your extravagant legislation, which provides for types of impropriety typical of the urban planning sphere? The discussion takes place in four chapters. In the first, an analysis is made of Brazilian urban planning legislation, based on the Federal Constitution of 1988, aiming to identify the ideal design of urban management, to then recognize its deviations, based on the study of urban corruption in a broad sense, seeking to understand its history, its forms and its concepts. In the second, the types of administrative improbity originally foreseen in the City Statute are analyzed, identifying their general characteristics, the relevance and peculiarities of each species. In the third, an analysis is made of Federal Law No. 14,230/2021, identifying the main changes promoted in the system to combat administrative improbity, as well as its controversial points. In the fourth, the direct impacts of Federal Law No. 14,230/2021 are identified in the hypotheses described in article 52 of the City Statute, from a material and procedural perspective. To this end, the methodology used is bibliographic, scientific and documentary research, using references in previously carried out studies, with new perspectives and statistics, improving with books, articles, monographs, dissertations, theses and documents. As for the approach, the research has a qualitative nature. It is concluded, in detail in this research, that the advances and setbacks promoted by Federal Law No. 14,230/2021 to the original wording of Federal Law No. 8,429/1992 are also communicated to the improbable species described in article 52 of the City Statute. It is also concluded that it is important to increasingly deepen the pragmatic study of the process of holding agents responsible for what is called urban administrative improbity, as this research is intended to be a contribution, known to be limited, to the continued discussion of the topic. Finally, it is concluded that urban corruption is a neglected topic not only in academia, but also at the jurisdictional level, which ends up promoting, indirectly and subtly, the perverse continuity of its illicit acts within the scope of urban public management.

Keywords: Administrative Improbity; Urban Law; City Statute; Urban Corruption.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	12
2	PROBIDADE NA GESTÃO PÚBLICA URBANA NO BRASIL	14
2.1	Ordenamento jurídico urbanístico a partir da Constituição de 1988	15
2.2	Corrupção urbanística em sentido amplo: histórico, formas e conceitos	21
3.	ESPÉCIES DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA PREVISTAS NO ESTATUTO DA CIDADE	29
3.1	Texto legal e suas características gerais	29
3.2	Análise pormenorizada: relevância e peculiaridades	32
3.2.1	<i>Deixar de proceder, no prazo de cinco anos, ao adequado aproveitamento do imóvel incorporado ao patrimônio público por desapropriação-sanção</i>	34
3.2.2	<i>Utilizar áreas obtidas por meio do direito de preempção em desacordo com as finalidades dispostas em rol taxativo do Estatuto da Cidade</i>	38
3.2.3	<i>Aplicar os recursos auferidos com a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso do solo urbano em desacordo com as finalidades dispostas em rol taxativo do Estatuto da Cidade</i>	39
3.2.4	<i>Aplicar os recursos auferidos com operações consorciadas fora da própria operação urbana consorciada</i>	42
3.2.5	<i>Impedir ou deixar de garantir, no processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, a participação popular, a publicidade e o acesso aos documentos e informações produzidos</i>	45
3.2.6	<i>Deixar de tomar as providências necessárias para garantir a aprovação e a revisão do plano diretor no prazo legal</i>	49
3.2.7	<i>Adquirir imóvel objeto de direito de preempção pelo valor da proposta apresentada, se este for, comprovadamente, superior ao valor de mercado</i> ...	53
4.	NOVA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA	55
4.1	Principais alterações legais	55
4.2	Pontos controvertidos	62
4.2.1	<i>As imprecisões técnicas e textuais</i>	62
4.2.2	<i>As escolhas legislativas contrárias à jurisprudência já consolidada e ao ordenamento jurídico posto à época da promulgação da Lei Federal nº 14.230/2021</i>	65

4.2.3	<i>O esvaziamento jurídico de normas de combate à improbidade administrativa</i>	68
5.	IMPACTO DA LEI FEDERAL Nº 14.230/2021 NO ARTIGO 52 DO ESTATUTO DA CIDADE	75
5.1	Aspectos materiais	75
5.1.1	<i>Inciso II do artigo 52 do Estatuto da Cidade na “Nova LIA”</i>	79
5.1.2	<i>Inciso III do artigo 52 do Estatuto da Cidade na “Nova LIA”</i>	80
5.1.3	<i>Inciso IV do artigo 52 do Estatuto da Cidade na “Nova LIA”</i>	82
5.1.4	<i>Inciso V do artigo 52 do Estatuto da Cidade na “Nova LIA”</i>	83
5.1.5	<i>Inciso VI do artigo 52 do Estatuto da Cidade na “Nova LIA”</i>	84
5.1.6	<i>Inciso VII do artigo 52 do Estatuto da Cidade na “Nova LIA”</i>	85
5.1.7	<i>Inciso VIII do artigo 52 do Estatuto da Cidade na “Nova LIA”</i>	86
5.2	Aspectos processuais	87
6	CONCLUSÃO	89
	REFERÊNCIAS	94

1 INTRODUÇÃO

Canta Fausto Nilo que “no dia que a poesia se arrebenta, é que as pedras vão cantar”. A música alegre e de melodia contagiante, traz em sua composição a letra de quem denuncia um “tempo escuro na memória”, convidando “pra frente que pra trás não dá mais”.

É neste rumo profético que se pretende discutir um tema significativamente negligenciado, não apenas na academia, mas também, no âmbito jurisdicional. Profético, longe de premunir o pior, mas sim, de forma a esperar um novo tempo democrático ao Estado de Direito, em especial, à gestão pública urbana.

A Constituição Federal de 1988 é clara, pelo seu artigo 182, em seu comando por uma política urbana capaz de ordenar o integral aprimoramento das funções sociais das cidades e assegurar o bem-estar dos habitantes. A cidade desenhada, planejada e acessível para todos é o território do usufruto dos direitos fundamentais, posto que materializa os espaços urbanos como estruturas funcionais compatíveis com a dignidade humana e com o bem-estar coletivo da comunidade.

O Estatuto da Cidade estabelece as diretrizes desta política urbana, voltada para a promoção da inclusão social e territorial nas cidades brasileiras, considerando os seus aspectos urbanos, sociais e políticos. Faz da gestão pública democrática o ponto central não apenas para garantir a diversidade no acesso equânime à cidade por seus habitantes, mas também, para garantir a lisura dos processos de gestão, em atenção ao princípio da moralidade administrativa.

Inevitavelmente, todo sistema jurídico está passível de sofrer desvios. No âmbito da gestão urbana, os agentes públicos que se afastam das diretrizes ora descritas, terminam por incorrer em práticas ímprobas, isto é, contrariamente perversas ao interesse público.

A corrupção urbanística em sentido amplo pode ser entendida como o desvio da gestão pública urbana, direcionando sua estrutura para uma finalidade outra, que não seja o interesse público. Neste aspecto, a discussão ganha a importância no contorno da probidade administrativa, pois o desvirtuamento da ação estatal pode causar prejuízos irreparáveis à gestão urbana, além de perpetuar feridas históricas do processo de urbanização no país.

Ao prever espécies de improbidade administrativa, o Estatuto da Cidade visa não somente a obediência ao princípio constitucional da moralidade, mas também, em última medida, a busca dos ideais sociais onde a dignidade da pessoa humana é posta como um dos fundamentos da República do Brasil.

No entanto, o artigo 52 do Estatuto da Cidade, que dá previsão ao tema da improbidade administrativa urbanística, faz menção à observância da Lei Federal nº 8.429/1992, a chamada Lei de Improbidade Administrativa, alterada substancialmente pela

Lei Federal nº 14.230/2021. Trata-se de uma relação própria, entre a lei geral e sua legislação extravagante.

A dita Lei Federal nº 14.230/2021 alterou substancialmente a Lei “geral” de Improbidade Administrativa. Foram 22 artigos modificados, dentre inclusões, alterações e exclusões, numa Lei que possuía, originalmente, 25 artigos. Trata-se, portanto, não somente de uma reforma legal pontual, mas sim, da promulgação de uma “Nova” Lei de Improbidade Administrativa, ainda que apenas materialmente.

Indaga-se, então: considerando a complexidade e as peculiaridades da legislação urbanística brasileira, qual é o impacto da Lei Federal nº 14.230/2021 nas disposições do artigo 52 do Estatuto da Cidade? Como a promulgação de uma “Nova” Lei de Improbidade Administrativa pode afetar concretamente a sua legislação extravagante, que prevê espécies de improbidades próprias do âmbito urbanístico? O impacto é meramente direto e reflexo, em avanços ou retrocessos, ou se traduz numa reforma legal de insignificativa relevância?

Objetiva-se, de modo geral, demonstrar qual o impacto da reforma promovida pela Lei Federal nº 14.230/2021 na redação original da Lei de Improbidade Administrativa, especificamente nas hipóteses descritas no artigo 52 do Estatuto da Cidade, identificando novos dilemas, pontos controvertidos e eventuais avanços e retrocessos no combate à improbidade administrativa no âmbito da gestão pública urbanística.

A discussão é pormenorizada em quatro capítulos. No primeiro, faz-se uma análise acerca da riqueza legislativa existente sobre o tema no ordenamento jurídico brasileiro a partir da Constituição Federal de 1988, visando identificar o desenho ideal da gestão urbana, para, em seguida, reconhecer seus desvios, a partir do estudo da corrupção urbanística em sentido amplo, buscando entender seu histórico, suas formas e seus conceitos. No segundo, analisa-se as espécies de improbidade administrativa previstas originalmente no Estatuto da Cidade, identificando suas características gerais, a relevância e as peculiaridades de cada espécie. No terceiro, faz-se uma análise acerca da Lei Federal nº 14.230/2021, identificando as principais alterações promovidas no sistema de combate à improbidade administrativa, bem como seus pontos controvertidos. No quarto, identifica-se os impactos diretos da Lei Federal nº 14.230/2021 nas hipóteses descritas no artigo 52 do Estatuto da Cidade, sob o prisma material e processual.

Para tanto, a metodologia utilizada é a pesquisa bibliográfica, científica e documental, com o uso de referências em estudos anteriormente realizados, com novas perspectivas e estatísticas, aperfeiçoando com livros, artigos, monografias, dissertações, teses e documentos. Quanto à abordagem, a pesquisa possui cunho qualitativo.

2 PROBIDADE NA GESTÃO PÚBLICA URBANA NO BRASIL

A Administração Pública no Brasil, em todos os seus níveis hierárquicos, formas, configurações e atribuições, deve respeito aos princípios administrativos inscritos no artigo 37 da Constituição Federal de 1988. Dentre tais princípios, destaca-se a moralidade.

Para o Direito Administrativo, a compreensão da moralidade exige, inicialmente, sua contextualização no sistema estatal e jurídico em que ela se encontra positivada. No caso brasileiro, deve ser necessariamente interpretada à luz de um Estado Social e Democrático de Direito, pois essa é a configuração estatal, definida pela Constituição vigente (MARRARA, 2016, p. 106).

O respeito ao princípio da moralidade administrativa não reflete a busca pela moral comum, orientada pela diferença entre bem e mal, mas sim, da distinção entre a boa e a má administração da coisa pública (MELLO, 2004, p. 97). No contexto em que o vocábulo “administrativo” aparece no texto constitucional, o adjetivo em questão se restringe à atividade de administrar ou, mais especificamente, de administrar o Estado, suas entidades e seus órgãos componentes (MARRARA, 2016, p. 106).

Ressalta-se o fato de que o texto constitucional brasileiro está balizado por ideais sociais onde a dignidade da pessoa humana é posta como um dos fundamentos da República. Fugir deste ideal, por si só, já se configura numa violação das determinações constitucionais, sendo o princípio da moralidade adstrito a tal contexto.

A positivação dos direitos e das garantias fundamentais estão interligados a uma estrutura, a partir do texto constitucional, que reforça a solidariedade dentro do sistema econômico capitalista, com a proteção aos direitos dos indivíduos e com atuação do Estado na promoção do desenvolvimento humano (CASIMIRO, 2021, p. 60).

Por isso, a moralidade administrativa não é a moral da autoridade pública, nem a moral da organização administrativa, uma vez que representa o respeito aos valores maiores do Estado, àqueles eleitos democraticamente e consagrados no ordenamento jurídico, que justificam a existência e a ação do Poder Público, inclusive de modo a restringir a liberdade e a propriedade privada em algumas situações (MARRARA, 2016, p. 109).

Neste contexto, a probidade constitui um dos mais fortes parâmetros de concretização do princípio da moralidade administrativa e está intimamente ligada a concretização do interesse público, pela ação dos agentes estatais (MARTINS JÚNIOR, 2009, p. 104).

A probidade se impõe na medida em que um número razoavelmente relevante de agentes públicos se desvia ou pode se desviar dos interesses públicos. Atua, portanto, como subprincípio da moralidade que busca estimular a gestão pública profissional e pró-interesse

público, tendo como destinatário o agente público em todas as suas formas e relações (MARRARA, 2016, p. 111).

Tais situações de desvio do interesse público merecem reproche, a partir do mandamento constitucional de combate à improbidade administrativa, o qual aproximou o Direito e a Ética, consolidando uma nova espécie de ética institucional como fonte normativa, exigindo do setor público um novo padrão ético, ainda mais intenso (OSÓRIO, 2018, p. 84).

A improbidade, para os fins legais, deve ser entendida como uma espécie de corrupção, em sentido amplo, na medida em que este gênero significa o desvirtuamento das regras gerais de honestidade na administração do Poder Público (SIMÃO, 2017, p. 37).

Ao direcionar o enfoque da discussão à gestão pública urbana no Brasil, depreende-se um arcabouço jurídico próprio ao tema, a partir da Constituição da República em vigor, que trouxe não só mandamentos ao legislador infraconstitucional acerca do tema da improbidade, mas também, severa importância ao tema da política urbana no país.

Inevitavelmente, é preciso adentrar num tema conexo, qual seja, a corrupção urbanística em sentido amplo, entendida como o desvio da gestão pública urbana, direcionando sua estrutura para uma finalidade outra, que não seja o interesse público.

Portanto, passa-se a análise da riqueza legislativa existente sobre o tema no ordenamento jurídico brasileiro, visando identificar o desenho ideal da gestão urbana, para, em seguida, reconhecer seus desvios, a partir do estudo da corrupção urbanística em sentido amplo, buscando entender seu histórico, suas formas e seus conceitos.

2.1 Ordenamento jurídico urbanístico a partir da Constituição Federal de 1988

A Constituição da República de 1988 fez nascer o Direito Constitucional Urbanístico, por meio da previsão de normas que, reunidas, podem formar uma espécie de estatuto constitucional urbanístico (BONIZZATO, 2010, p. 10).

Noutras palavras, a construção normativa do direito à cidade ganha especial importância a partir da Constituição Federal atualmente em vigor, notadamente em seus comandos inscritos no Capítulo II do Título VII, denominado “Da Política Urbana”. Interessante notar, inclusive, a escolha constituinte em posicionar tais dispositivos legais junto ao título “Da Ordem Econômica e Financeira”.

Durante a elaboração da Constituinte de 1988, os setores ligados ao ideário da reforma urbana rearticularam suas forças, uma vez desestabilizadas durante a Ditadura Civil-Militar Brasileira, criando o Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU), que reuniu movimentos populares de moradia, transporte, saneamento, associações e entidades profissionais, compostas por arquitetos, sanitaristas, assistentes sociais, dentre outros, além de

entidades sindicais, acadêmicas e integrantes da Igreja Católica, vinculados à teologia da libertação (TRINDADE, 2012, p. 145).

O MNRU apresentou uma emenda constitucional de iniciativa popular, subscrita por cerca de 130 mil eleitores em todo o Brasil, denominada Emenda Popular de Reforma Urbana. Em razão da resistência das forças políticas conservadoras, a proposta não foi incorporada em sua totalidade. Entretanto, pela primeira vez na história constitucional brasileira, restou positivado um capítulo específico sobre política urbana, localizado nos artigos 182 e 183 da Constituição Federal (TRINDADE, 2012, p. 145).

Tal política urbana, delineada pela Constituição, ressalta a necessidade do desenvolvimento econômico estar atrelado à observância das necessidades sociais, comando que, em especial, indica o Município, por seu interesse local, como principal condutor do processo de planejamento e de execução de ações que possam materializar respostas às demandas de seus habitantes (CASIMIRO, 2021, p. 60).

A União detém a tarefa constitucional de estabelecer ou fixar as diretrizes gerais, também reconhecíveis como normas gerais de desenvolvimento das cidades, aos demais entes estatais, incluindo assuntos relacionados à moradia digna, ao saneamento básico e à mobilidade urbana, nos termos do artigo 21, inciso XX, da Constituição Federal.

Já aos Estados compete legislar concorrentemente à União sobre direito urbanístico, definindo normas de coordenação dos planos urbanísticos no nível de suas regiões administrativas, além de suplementar normas gerais da União e instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum, tudo isso nos termos dos artigos 24, inciso I, § 2º, e 23, § 3º, ambos da Constituição Federal.

O escopo da gestão pública urbana, então, é ordenar o integral aprimoramento das funções sociais das cidades e assegurar o bem-estar dos habitantes, nos termos do artigo 182 da Constituição da República.

No entanto, como mencionado, os Municípios têm clara vocação democrática e institucional para a gestão pública urbana, recebendo a incumbência constitucional de promover o adequado ordenamento territorial, mediante o planejamento e o controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano, nos termos de seu artigo 30, inciso VIII.

Diante dos ideais democráticos da Constituição Federal, o caráter político e público do planejamento urbano ultrapassou a regra jurídica e estabeleceu um vetor para a concretização do acesso ao direito à cidade de forma equânime (CASIMIRO; MACHADO, 2019, p. 125). Ainda que tal entendimento só estivesse implícito no texto constitucional, a legislação infraconstitucional tratou de explicitar o caráter democrático da gestão urbana.

O Estatuto da Cidade, como ficou denominada a Lei Federal nº 10.257/2001, se apresenta como diploma legal estruturador do sistema urbanístico brasileiro, tornando as cidades sustentáveis um horizonte viável, veiculando diretrizes gerais, bem como definindo os instrumentos da política urbana prevista na Constituição Federal.

Tais diretrizes se revelam modernas e adequadas ao urbanismo e ao direito urbanístico, não apenas instrumentalizando o texto constitucional, mas também, renovando as possibilidades de atuação da Administração Pública com fins ao interesse público e à gestão democrática da cidade (MEDAUAR, 2004, p. 26).

Revela-se, então, o Estatuto da Cidade como lei inovadora que viabiliza o aperfeiçoamento de uma política urbana, voltada para a promoção da inclusão social e territorial nas cidades brasileiras, considerando os seus aspectos urbanos, sociais e políticos (SAULE JÚNIOR, 2001, p. 11).

A gestão pública democrática das cidades se encontra no inciso II do artigo 2º do Estatuto da Cidade, que traz o rol de diretrizes para a implementação da política urbana no Brasil. Esse ponto é central não apenas para garantir a diversidade no acesso equânime à cidade por seus habitantes, mas também, garantir a lisura dos processos de gestão, em atenção ao princípio da moralidade administrativa.

O valor da cidade plural não pode ser utilizado sem conter em seu bojo elementos do processo urbano pelo qual se constroem tais espaços. De tal forma que o desenho da cidade é reflexo das intervenções sociais, econômicas, culturais, políticas e jurídicas, cabendo à Administração Pública, na medida da sua competência, operar a máquina pública de modo planejado, equilibrando a urbanização, que, historicamente, se apresenta como um fenômeno conflituoso de classes (CASIMIRO; MACHADO, 2019, p. 125).

Tais processos exigem a deliberação democrática, tendo em vista se tratar de processos coletivos que tem por destinatário a própria população de dado território. A previsão feita no Estatuto da Cidade define as diretrizes e também os instrumentos considerados fomentadores da participação, indicando diferentes atores políticos e seus diversos interesses, ora convergentes, ora divergentes (CASIMIRO; MACHADO, 2019, p. 126).

Além disso, as demais diretrizes previstas pelo Estatuto da Cidade possuem clareza assertiva em seus conteúdos, de caráter social, governamental, principiológico, econômico-financeiro e jurídico (BODNAR, 2017, p. 74). Tudo visando orientar a ação administrativa, evidenciando as balizas democráticas de sua atuação, a ser zelada a probidade, isto é, a honestidade de seus agentes no trato da gestão urbana.

Em síntese, são: a garantia do direito a cidades sustentáveis; a cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização; o

planejamento do desenvolvimento das cidades; a ordenação e o controle do uso do solo urbano; a integração de áreas urbanas e rurais; a justa distribuição dos benefícios e dos ônus; a adequação dos instrumentos econômicos, tributários e financeiros aos objetivos do desenvolvimento urbano; a regularização fundiária; a simplificação da legislação; e a higidez dos espaços públicos e dos espaços internos das edificações urbanas (BORDALO, 2022, p. 46).

É tarefa constitucional dos Municípios brasileiros materializar e aplicar as diretrizes do Estatuto da Cidade, conforme suas peculiaridades, devendo constituir uma ordem legal urbana própria e específica, tendo como instrumentos fundamentais a Lei Orgânica Municipal e o Plano Diretor (SAULE JÚNIOR, 2001, p. 14).

Sobre o Plano Diretor, embora possua forte inspiração francesa, foi formalmente instituído no Brasil a partir da Constituição Federal de 1988, por meio de seu artigo 182, § 1º, como instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana, sendo regulamentado pelo Estatuto da Cidade, em seu Capítulo III (ALFONSIN *et. al.*, 2023, p. 307).

Por sua influência francesa, os Planos Diretores foram precedidos, durante o século XX, pelos Planos de Melhoramentos e Embelezamentos, marcas do chamado Urbanismo Higienista, presente até a década de 1930 no Brasil (SCVARBERG, 2011, p. 17).

Hoje, a política urbana delimitada na Constituição Federal ordena a propriedade urbana em consonância com os ditames sociais, que devem estar impressos e positivados nos respectivos Planos Diretores Municipais, pois é esse o instrumento que desenha e que fixa as diretrizes de uso, de parcelamento e de ocupação que encaminham as ações concretas no território da cidade. O Plano Diretor deve vincular as funções da propriedade às diretrizes e aos objetivos de uma política urbana estabelecida democraticamente em cada município brasileiro (CASIMIRO, 2021, p. 61).

A importância do Plano Diretor é tamanha na ordem constitucional urbanística, pois a Constituição Federal indica, em seu artigo 182, § 2º, que a propriedade urbana somente cumpre a sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no Plano Diretor.

O Estatuto da Cidade vai além e, em seu artigo 39, dispõe que tais exigências fundamentais devem assegurar o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no artigo 2º da mesma Lei. Tudo em consonância com as escolhas políticas consagradas na Constituição Federal.

Além disso, o Estatuto da Cidade disciplina o conteúdo mínimo do Plano Diretor, conforme previsão de seu artigo 42. Trata-se de conteúdo mínimo compatível com a própria

funcionalidade do Plano Diretor, adstrita à delimitação da função social da propriedade urbana (BORDALO, 2022, p. 55).

Depois do Estatuto da Cidade, foi aprovada uma série de leis federais relativas à questão urbano territorial, tais como: Medida Provisória nº 2.220/2001 (Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia); Lei nº 11.079/2004 (Parcerias Público-Privadas); Lei nº 10.931/2004 (Crédito e Registro Imobiliário); Lei nº 11.107/2005 (Consórcios Públicos); Lei nº 11.124/2005 (lei de iniciativa popular que criou o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS)); Lei nº 11.445/2007 (Política de Saneamento); Lei nº 11.481/2007 (terras da União); Lei nº 11.888/2008 (assistência técnica para comunidades); Lei nº 11.977/2009 (que criou o Programa Minha Casa, Minha Vida (MCMV) e dispôs sobre regularização fundiária); Lei nº 11.952/2009 (Amazônia Legal); Lei nº 12.305/2010 (Política de Resíduos Sólidos); Lei nº 12.608/2012 (Política Nacional de Defesa e Proteção Civil); a Lei nº 13.089/2015 (Estatuto da Metrópole); Lei nº 14.026/2020 (Marco Legal do Saneamento Básico); Lei nº 14.620/2023 (MCMV); dentre outras.

Quanto ao tema específico da probidade na gestão pública urbanística, enquanto parâmetro de concretização do princípio constitucional da moralidade administrativa, destaca-se o artigo 52 do Estatuto da Cidade, o qual dispõe de espécies de improbidade urbanística no âmbito da Administração Pública, mais especificamente, por atuação direta do Prefeito Municipal, sem prejuízo da responsabilização de outros agentes públicos envolvidos.

Vale ressaltar que o regime da improbidade administrativa também tem assento constitucional, conforme dispõe o artigo 37, § 4º, com regulamentação própria a partir da Lei Federal nº 8.429/1992.

O tema está pormenorizado nos capítulos seguintes dessa Dissertação. O destaque que se faz, por ora, é no sentido de ressaltar a importância do respeito às diretrizes firmadas na legislação urbanística, constitucional e infraconstitucional.

Assim, a partir da legislação urbanística brasileira, é visível os horizontes traçados às cidades do país. A cidade desenhada, planejada e acessível para todos é o território do usufruto dos direitos fundamentais, posto que materializa os espaços urbanos como estruturas funcionais compatíveis com a dignidade humana e com o bem-estar coletivo da comunidade (CASIMIRO; MACHADO, 2019, p. 116).

O planejamento urbano, neste contexto, se apresenta como a intervenção humana pautada pela racionalidade, isto é, que considere a realidade social em sua complexidade, a fim de propor ações que atendem, simultaneamente, aos pressupostos da eficácia, em atingir a finalidade proposta, e da eficiência, em obter os melhores resultados possíveis com os recursos disponíveis (MARIANO; CARVALHO, 2021, p. 75).

Não se trata, porém, de concepção estritamente tecnocrática, pois, a racionalidade

ora mencionada se baseia na configuração democrática constitucional, com seus objetivos e em acompanhamento do próprio planejamento urbano. Cabe não apenas aos técnicos, mas também à sociedade indicar as necessidades a serem supridas (CASIMIRO, 2016, p. 66).

Temas como habitação, moradia adequada, regularização fundiária, requalificação de áreas centrais, promoção de infraestrutura às áreas periféricas, gestão orçamentária, gestão de resíduos sólidos, saneamento básico, mobilidade urbana, proteção do verde urbano, preservação do patrimônio cultural urbano, desenvolvimento econômico sustentável, política de prevenção, proteção e minimização de riscos e desastres ambientais, dentre outros; tudo isso deve ser pensado institucionalmente pelo Poder Público, quando se fala em efetivação do arcabouço jurídico-constitucional pós 1988.

Portanto, a política urbana deve ser um programa de ações públicas e fomento para posturas privadas, oriunda de decisões formuladas no bojo da atividade de governo, podendo ter maior ou menor amplitude e impacto social e econômico a depender da configuração institucional de cada Administração Municipal no Brasil (CASIMIRO, 2020, p. 02).

Neste contexto, é fundamental que haja procedimentos e estratégias de participação, diálogo, negociação e harmonização de interesses, tendo em vista a necessidade de consensos entre os grupos sociais envolvidos pela questão pública urbana, muitas vezes portadores de interesses distintos e antagônicos (PRIST; BUCCI, 2021, p. 632).

Cabe ao Direito institucionalizar tais procedimentos, proporcionando a representação equânime dos múltiplos interesses em questão, revestindo, de legitimidade democrática, a tomada de decisão administrativa.

Essa tarefa é crucial, tendo em vista que a esfera pública, nos mais diversos contextos, foi construída a partir de exclusões constitutivas, isto é, pela seletividade entre os atores capazes de participar e se fazer ouvir e os conteúdos e opiniões a serem tratados como questões de interesse público. Não se deve conceber a existência de uma esfera pública única e homogênea, em detrimento de uma interação complexa entre uma multiplicidade de “públicos”, formados por sujeitos sociais diversos e por variadas formas de organização, solidariedade e manifestação (PRIST; BUCCI, 2021, p. 634).

A participação popular, inclusive, pode se efetivar de diferentes maneiras: seja no exercício da democracia semidireta, com a participação em audiências, consultas e reuniões públicas, seja ocupando espaços deliberativos, tais como conselhos, conferências e fóruns, por exemplo.

A autodeterminação política age como critério de validade e de legitimidade das decisões político-administrativas de conteúdo urbano, servindo como orientação na construção de uma cidade menos desigual, desde que promova desenvolvimento sem

fomentar a precarização da vida humana (CASIMIRO, 2017, p. 09).

No entanto, por mais que uma norma descreva o direito, tal norma se depara com a realidade, e o resultado definitivo pode ser bem diferente para os diversos sujeitos inseridos em respectivo contexto. Muito depende, pois, da situação que cada um ocupa nos processos que facilitam ou dificultam o acesso aos bens materiais e imateriais exigíveis para se alcançar a dignidade (FLORES, 2009, p. 47).

Atualmente, grande parte da população brasileira ainda vive como se estivesse no século XIX, isto é, em cidades com baixo índice de infraestrutura urbana relacionada à promoção da saúde, inacessibilidade de moradias adequadas à condição humana digna, com acesso à circulação cerceado, indiretamente, pelo alto custo do transporte público, com grandes distâncias a serem percorridas, alimentação industrializada de má qualidade, parco abastecimento de água potável, serviços públicos de educação, saúde, iluminação, limpeza urbana insuficientes, e muitas vezes inexistentes, retroalimentando a precarização da vida nos centros urbanos (CASIMIRO, 2020, p. 03).

Diante dos problemas e desafios que a urbanização apresenta, tais como a degradação urbana ambiental, o déficit habitacional, a segregação territorial pela inacessibilidade à terra urbana, altas densidades populacionais, ausência de infraestrutura e serviços que viabilizem condições de vida digna, a implementação da política urbana urge (CASIMIRO; MACHADO, 2019, p. 126).

E é neste aspecto que a discussão ganha a importância no contorno da probidade administrativa, pois o desvirtuamento da ação estatal pode causar prejuízos irreparáveis à gestão urbana, além de perpetuar feridas históricas do processo de urbanização no país.

Ao prever espécies de improbidade administrativa, o Estatuto da Cidade visa não somente a obediência ao princípio constitucional da moralidade, mas também, em última medida, a busca dos ideais sociais onde a dignidade da pessoa humana é posta como um dos fundamentos da República do Brasil.

Ressalta-se, ainda, a existência de leis brasileiras que visam coibir tais desvios, tais como a Lei Anticorrupção, a Lei de Responsabilidade Empresarial, a Lei dos Crimes Ambientais e o capítulo próprio de crimes contra a Administração Pública no Código Penal.

2.2 Corrupção urbanística em sentido amplo: histórico, formas e conceitos

A partir da análise do arcabouço jurídico urbanístico brasileiro, é possível identificar o desenho ideal feito pela legislação para a gestão pública urbana. No entanto, o olhar sobre a realidade convida a identificação de seus contrastes com a legislação e interpela ao questionamento das razões para a não efetivação de tantos preceitos bem explicitados pelo

ordenamento jurídico. É preciso, portanto, reconhecer os desvios perversos na gestão urbana.

Historicamente, o processo de urbanização no Brasil seguiu um formato de ocupações irregulares, periferação dos centros urbanos, ao lado da formação e consolidação de aglomerações urbanas metropolitanas (CASIMIRO, 2021, p. 62). Essa realidade, marcada pela exclusão social e pela segregação espacial, pode ser chamada de urbanização da pobreza, processo que tem causado, ao longo do tempo, impactos socioambientais equiparáveis à grandes desastres naturais (BRAGATTO; FERNANDES; ROMANGUERA, 2019, p. 545-546).

Após o período de colonização formal do Brasil, na primeira metade do século XIX, a maioria das cidades permaneceram como pequenos povoados, embora fossem centros de abastecimento de algumas regiões do país. Gradualmente, o aumento da importância das cidades foi sendo explicitado à medida que foram perdendo seu aspecto colonial (PRESTES, 2018, p. 152-153).

Já em meados do século XIX até as primeiras décadas do século XX, é reconhecida a influência do ideário urbanístico francês no Brasil, a partir dos projetos urbanos realizados nas capitais brasileiras ao longo da Primeira República, de caráter segregador e excludente, oculto na aparência modernizante, mas entrelaçada ao chamado Urbanismo Higienista (SCVARBERG, 2011, p. 18).

Surgem os planos diretores do Rio de Janeiro, de Curitiba e de Porto Alegre, todos baseados nas tendências europeias de embelezamento, monumentalidade e controle do uso do espaço urbano, como modelos para o restante do Brasil. Entre 1940 e 1980, a população brasileira migra massivamente do campo para as cidades (PRESTES, 2018, p. 153).

Por outro lado, na esteira das Reformas de Modernização do Estado, na chamada “Era Vargas”, nos anos de 1930, emergem concepções de planejamento que, na década seguinte, chegam ao nível municipal como função de governo. Essa importação da ideia de planejamento se vincula a técnicas de reposicionar o setor de urbanismo dentro dos governos municipais, o que ganha contornos ainda mais centralizados a partir do golpe militar de 1964 (SCVARBERG, 2011, p. 19).

Na década de 1960, a Lei Federal nº 4.380/1964 criou o Banco Nacional de Habitação, numa tentativa frustrada de implantar uma política urbana no país. Cidades inteiras foram construídas por financiamento de tal Banco, mas sem um aspecto inclusivo, ampliando ainda mais a segregação socioespacial no Brasil (PRESTES, 2018, p. 155).

A partir dos anos de 1980, com a chamada transição democrática, percebe-se um processo de desconstrução e de crítica ao planejamento urbano tecnocrático que, entretanto, ainda subsiste fortemente nos dias atuais (SCVARBERG, 2011, p. 21).

A partir de então, inicia-se uma institucionalização do planejamento urbano por

meio da Administração Pública Municipal, fortalecendo a realidade local em detrimento de uma gestão centralizada, a nível federal (SAULE JÚNIOR, 1997, p. 30). Uma experiência que devolve o poder da gestão urbana às oligarquias locais, mas que inaugura novas perspectivas ao direito urbanístico brasileiro.

Ainda que alterado o arcabouço jurídico, a realidade política e econômica brasileira permaneceu estruturada sobre as heranças coloniais que deram base à formação capitalista de viés neoliberal.

Tanto é assim que, desde meados da década de 1990, a cidade passou a ser tratada como mercadoria a ser vendida, num mercado extremamente competitivo com outras cidades, o que tem ensejado o chamado “*marketing* urbano”, que se impõe como determinante ao processo de planejamento e de gestão de cidades (VAINER, 2000, p. 02).

Esta tendência, que aproxima Poder Público da iniciativa privada, no âmbito do planejamento municipal, tem gerado consequências diferentes das desenhadas pela legislação brasileira, encobrindo e, em alguns casos, aprofundando as desigualdades urbanas existentes, sob a roupagem da evolução crescente e linear das cidades.

Tal aproximação entre Estado e mercado está associada ao chamado “empreendedorismo urbano”, em que as organizações da sociedade civil e os interesses privados são mobilizadas para promover ou para administrar o desenvolvimento das cidades, adotando um viés empresarial para a gestão urbana (PRIST; BUCCI, 2021, p. 637).

Trata-se de nova roupagem ao patrimonialismo colonial, no qual os proprietários de terras, donatários da Coroa portuguesa, através das Câmaras Municipais, se comportavam como representantes dos colonizadores na realidade local, sendo, pois, o próprio Estado, nesta confusão entre o público e o privado (SCHWARCZ, 2019, p. 68).

Atualmente, os agentes econômicos que atuam diretamente com o Poder Público local não se limitam a exigir o acesso a um espaço público preexistente, mas buscam formas de construí-lo de modo supostamente mais democrático, que seja “mais apropriado”, pelo discurso de um “bem comum liberal” (PRIST; BUCCI, 2021, p. 644).

Neste contexto, a dinâmica de expansão e de transformação urbana pode representar uma oportunidade lucrativa, a partir da considerável participação de agentes privados nessa atividade (BORGES; SILVA, 2018, p. 114).

Como dito, tanto no Brasil, quanto em diversos países, a atividade urbanística é uma função pública. Mas, essa função é transferida, em determinadas circunstâncias e de acordo com alguns princípios, para particulares, conforme se depreende das regras e dos procedimentos instituídos pelo Estatuto da Cidade. Ainda que se trate de um mercado regulado, é preciso se ter atenção a eficiência de suas instâncias de controle, o que pode tornar um sistema mais ou menos propenso à corrupção (BORGES, 2018, p. 24).

Segundo a doutrina europeia clássica sobre o tema¹, a corrupção urbanística se estrutura em quatro pilares: (i) os setores que são afetados pela corrupção; (ii) os agentes que desempenham um papel nas transações; (iii) os métodos, os instrumentos e os mecanismos que são utilizados; e (iv) os recursos trocados ilegalmente pelo agente público.

Em síntese, os setores afetados pelas dinâmicas corruptivas são: obras públicas, auxílio e cooperação internacional, processos de privatização, processos de definição de uso do solo urbano, concessões e licenças, atividades de controle e regulamentação, atividades de polícia, atividades jurídicas, venda de votos e licitações públicas.

Os atores corruptos são indivíduos racionais, definidos como corrupto e corruptor. O corrupto é o agente público capaz de aplicar decisões administrativas com algum grau de poder discricionário. Os corruptores são os agentes privados que buscam burlar normas ou conseguir algum privilégio por meio da estrutura administrativa estatal. Inclui-se, ainda, a possibilidade de um agente intermediário nestas relações, de modo a facilitar sua interação, ao mesmo tempo em que diminuiria os riscos para ambos os atores, evitando sua exposição.

Os métodos, os instrumentos e os mecanismos que são utilizados são a alta discricionariedade administrativa na gestão urbana, a reduzida publicidade e transparência de dados sobre o tema e a imprecisão técnica normativa da legislação de regência.

Já os recursos trocados ilegalmente pelo agente público vão desde a aferição ou a promessa de vantagem patrimoniais indevidas ou de informações confidenciais, para si ou para terceiros, até pressões econômicas locais que influenciem diretamente na gestão da política urbana.

Defende-se aqui, no entanto, que para além dos aspectos objetivos do sistema regulatório instituído pela legislação, não se pode deixar de considerar o contexto social, político e cultural da realidade urbana brasileira.

Isto porque, a própria formulação de políticas públicas, frequentemente, atende aos interesses de grandes grupos econômicos, com grande articulação junto ao Poder Público, em detrimento dos interesses da população (PRESTES, 2018, p. 184).

É por isso, inclusive, que se compreende o fenômeno da corrupção urbanística como endêmico, isto é, não episódico, mas sim, sistêmico (CHIODELLI; MORONI, 2015, p. 440). Os processos que envolvem a valorização do solo e suas transformações tornam o urbanismo uma grande fonte de poder econômico (IGLESIAS, 2007, p. 17).

No Brasil, o sistema federativo impõe uma contradição de autonomia entre seus entes: por um lado, se confere força ao poder local, o que favorece a diversidade regional, dada a dimensão continental e a heterogeneidade nacional; por outro lado, a autonomia municipal, pode se mostrar vulnerável em vista da proximidade das oligarquias locais ao

¹ Faz-se referência aqui à compilação do tema publicado na seguinte obra: CAPPELLETTI, Marco. *La Corruzione nel Governo del Territorio*. Salerno: Booksprint, 2012.

Poder Público Municipal (BORGES, 2018, p. 26).

A dinâmica entre corrupção e um determinado sistema de planejamento e gestão urbanos estaria diretamente ligada a questões regulatórias locais, que seriam influenciadas pelas formas política de governo e a sua respectiva estrutura administrativa. Para compreender a corrupção em uma cidade é sempre necessário entender seus sistemas regulatórios também (GARDINER; LYMAN, 1978, p. 70).

Defende-se aqui que a temática vai além, pois é preciso considerar as condutas ilícitas (desviante do seu propósito), imorais (auferindo vantagem indevida) e ilegais (contrária às normas) dos agentes públicos não apenas de forma unilateral, mas sim, a partir da interface econômica, das pressões do mercado imobiliário e de suas especulações próprias. Por isso, quando se investiga as causas da corrupção urbanística, é necessário primeiro estabelecer o campo onde estas ações acontecem.

A participação do Poder Público nas dinâmicas corruptivas ligadas ao planejamento e à gestão urbana se deve a sua capacidade de produzir e de aplicar regras que limitam ou condicionam a atuação de agentes privados neste mercado. A definição ou não de regras e de limites, por exemplo, para o parcelamento, para a construção e para o uso do solo urbano, podem atenuar ou mesmo extinguir os limites à propriedade privada (BORGES, 2018, p. 34).

No ordenamento jurídico brasileiro, não há espaço para uma propriedade privada absolutista, de cunho eminentemente civilista, cuja vontade do proprietário seja o suficiente para definir seu uso, gozo e disposição. A propriedade privada deve cumprir sua finalidade explícita em cada Plano Diretor municipal e na legislação correlata (LIBÓRIO, 2019, p. 155).

Ademais, os atores corruptos são indivíduos racionais, que buscam, nas oportunidades existentes no sistema institucional, incentivos para trocas escusas, quando os benefícios superam os custos (BORGES, 2018, p. 40).

A aquisição do solo urbano encontra seu valor e sua valorização ou potencial valorização numa série de elementos que o cercam, tais como, o bairro, a região em que está inserido, sua infraestrutura, sua segurança, sua limpeza, seu acesso aos serviços públicos, seu conforto urbano. O sonho do empreendedor imobiliário é adquirir por preço baixo e ter um alto potencial de ganho (LIBÓRIO, 2019, p. 155)

A venda institucional da cidade é, necessariamente, a venda de atributos específicos que constituem, direta ou indiretamente, insumos valorizados pelo capital internacional, tais como espaços para convenções e feiras, parques industriais e tecnológicos, oficinas de informação e de assessoramento a investidores e empresários, torres de comunicação e de comércio, segurança, dentre outros (VAINER, 2000, p. 03).

É neste lugar, muitas vezes, que se realiza a corrupção urbanística, como esta

espécie de confluência maldosa entre os interesses dos setores ligados ao projeto democrático e aqueles ligados ao capital imobiliário, mitigando a centralidade da Administração Pública no processo decisório da gestão urbana (PONTE; FREITAS, 2021, p. 05).

A dinâmica de um sistema corrupto no campo urbanístico está ligada frequentemente à interação de elementos, que atuando em menor ou maior escala, potencializam a oportunidade de trocas corruptas. Estas interações dependem de características específicas locais, como a estrutura administrativa dos Entes Públicos, a dinâmica política local e os mecanismos de controle instituídos, bem como as já mencionadas pressões econômicas locais, que influenciam diretamente a política urbana, refletindo sobre toda a população (BORGES, 2018, p. 42).

O excesso de termos indeterminados, a ausência de procedimento específico preestabelecido, a possibilidade de negociação caso a caso, em que inexistente qualquer publicidade que envolve a definição das intervenções urbanísticas e o baixo número de agentes públicos capacitados para a função técnica urbanística são fatores que favorecem significativamente a corrupção (LIBÓRIO, 2019, p. 157).

Além disso, a alta discricionariedade administrativa dos agentes públicos em um determinado sistema é um fator que pode levar a um aumento de trocas corruptas. A imprecisão normativa pode gerar ambivalência interpretativa nos processos de planejamento. Redações com alto grau de subjetividade possibilitam brechas para atuações de grupos de interesse, ficando a Administração Pública exposta às suas influências. Modificações em projetos de lei que contrariam os objetivos definidos como fundamentais para determinado plano ou definições legais de áreas como o perímetro urbano, não raro, sofrem alterações sem justificativa expressa e fora dos procedimentos formais (BORGES, 2018, p. 44).

Inclusive, a ausência de transparência nos processos administrativos urbanísticos contribui também para que uma mesma regra possa ser aplicada para viabilizar ou inviabilizar determinado projeto, aumentando o nível de discricionariedade dos agentes públicos (BORGES, 2018, p. 44). Normas podem servir também para transformar o ilícito em lícito, pois certas modificações normativas tendem a dar regularidade jurídica para atos ilegais, reconfigurando processos que estariam nulos ou eivados de ilícitos em regulares (PRESTES, 2018, p. 160).

Inserem-se, neste universo, as alterações legislativas pontuais e específicas, produzidas pelos interesses privados, com uso de meios ilícitos, imorais ou ilegais, tais como aferição de vantagem indevida, pressão econômica ou de natureza impessoal, preciosismo técnico, troca de favores ou através de corrupção ativa, bem como o uso de informações privilegiadas fornecidas por agentes públicos (PRESTES, 2018, p. 160).

A possibilidade de concentrar a tomada de decisões específicas nas mãos de

poucos atores pode os tornar mais sujeitos à busca de ganhos ilegais, oferecendo vantagens relacionadas às suas decisões para atores interessados em obter benefícios, facilitados pela corrupção. O mesmo se dá quanto ao controle de informações valiosas ao mercado imobiliário (BORGES, 2018, p. 42-43).

O próprio grau de visibilidade das decisões administrativas pode determinar uma maior ou menor oportunidade para a corrupção. As decisões que tratam de regulação de atividades econômicas produzem alguma forma de documentação de seus procedimentos. Restringir o acesso a estas informações, controlando documentos e arquivos ou mitigando o teor dos conteúdos constantes nos documentos produzidos, a partir de atas incompletas, além de omitir votos em processos decisórios ou manifestações populares em audiências, contribui significativamente para a dinâmica corruptiva (PRESTES, 2018, p. 227).

Além disso, a lentidão do processo administrativo urbanístico, pela falta de estrutura compatível com as necessidades da gestão urbana, e a quantidade elevada de normas administrativas esparsas a serem atendidas neste processo, são também fatores que igualmente colaboram para a continuidade da corrupção urbanística (PRESTES, 2018, p. 229-230).

Por fim, destaca-se a presença de outros fatores que podem, potencialmente, favorecer a corrupção urbanística: o histórico da autoridade pública eleita e de seus auxiliares; a falta de transparência nos atos administrativos; a ausência de controles administrativos e financeiros; a subserviência do Legislativo e dos conselhos municipais; o baixo nível de capacitação técnica dos colaboradores e a ausência de treinamento de servidores públicos com atribuição urbanística; e o alheamento da comunidade local quanto ao processo administrativo, urbanístico e orçamentário do Ente Público Municipal (LIBÓRIO, 2019, p. 159).

As consequências diretas são as violações aos princípios constitucionais que regem o tema, impossibilitando o cumprimento das diretrizes gerais presentes no artigo 2º do Estatuto da Cidade, como a garantia de cidades sustentáveis, a gestão democrática, o planejamento adequado, a proteção do patrimônio público, a prevenção à degradação ambiental, aos usos incompatíveis de solo, à especulação imobiliária, os parcelamentos inadequados, dentre outros. A corrupção urbanística é elemento que impede, em diversas esferas, a efetivação de políticas públicas ligadas ao planejamento e à gestão das cidades (BORGES, 2018, p. 34).

Num nível mais profundo, ainda que se entenda como uma violação reflexa, é patente que a corrupção urbanística é elemento que rompe o elo entre as decisões coletivas tomadas pelo voto e a sua prática, o que caracteriza a própria democracia. Em ambientes corruptos, o alcance das políticas públicas é reduzido significativamente, na medida em que estas são formuladas e utilizadas para fins privados, criando ineficiências no setor público

(WARREN, 2004, p. 340).

Como se nota, a improbidade administrativa urbanística é uma espécie do gênero corrupção urbanística em sentido amplo e não se confunde com o fato típico que emoldura a corrupção em sentido estrito, não excluindo a hipótese de haver, para ambos, os remédios aplicados sobre o mesmo fato ou ato ensejador (LIBÓRIO, 2019, p. 159).

3 ESPÉCIES DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA PREVISTAS NO ESTATUTO DA CIDADE

A Lei Federal nº 8.429/1992 estrutura o microsistema de combate aos atos de improbidade administrativa, conquanto não seja a única a tipificar esses ilícitos no ordenamento brasileiro, conforme se depreende em outros diplomas legais, como no artigo 52 do Estatuto da Cidade e no artigo 12 da Lei de Conflitos de Interesses da União (MARRARA, 2023, p. 163). O Estatuto da Metrópole igualmente previa tipos próprios, em seu artigo 21, mas a Lei Federal nº 13.683/2018 os revogou.

Ante a inexistência de norma que defina a competência legislativa privativa da União sobre a matéria, alguns juristas defendem que as tipificações podem ser ampliadas pelos Estados e Municípios, no intuito de zelar pelo patrimônio público e de promover a moralidade na gestão pública (MARRARA, 2023, p. 164). No entanto, apesar de pertinente e controverso, o tema não restou explorado nesta Dissertação.

O enfoque deste capítulo se restringe a análise das espécies de improbidade administrativa previstas no artigo 52 do Estatuto da Cidade. Tal análise busca identificar, inicialmente, as características gerais desenhadas pelo legislador para, em seguida, identificar as peculiaridades de cada tipo descrito no referido dispositivo legal.

3.1 Texto legal e suas características gerais

No âmbito da ordenação socioespacial dos municípios, a improbidade administrativa surge quando as violações legais e principiológicas passam a permear as relações públicas e privadas, e as decisões administrativas passam a permitir maior exposição da gestão urbana ao favorecimento de interesses privados, além da fragilização desses processos urbanísticos em âmbito administrativo, de forma alheia aos objetivos do desenvolvimento urbano, determinados na Constituição Federal (CALIXTO, 2020, p. 58).

Para tanto, é preciso que haja critérios objetivos para a tipificação da improbidade administrativa urbanística. Segundo o Estatuto da Cidade,

Art. 52. Sem prejuízo da punição de outros agentes públicos envolvidos e da aplicação de outras sanções cabíveis, o Prefeito incorre em improbidade administrativa, nos termos da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, quando:

I – (VETADO)

II – deixar de proceder, no prazo de cinco anos, o adequado aproveitamento do imóvel incorporado ao patrimônio público, conforme o disposto no § 4º do art. 8º desta Lei;

III – utilizar áreas obtidas por meio do direito de preempção em desacordo com o disposto no art. 26 desta Lei;

- IV – aplicar os recursos auferidos com a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso em desacordo com o previsto no art. 31 desta Lei;
- V – aplicar os recursos auferidos com operações consorciadas em desacordo com o previsto no § 1º do art. 33 desta Lei;
- VI – impedir ou deixar de garantir os requisitos contidos nos incisos I a III do § 4º do art. 40 desta Lei;
- VII – deixar de tomar as providências necessárias para garantir a observância do disposto no § 3º do art. 40 e no art. 50 desta Lei;
- VIII – adquirir imóvel objeto de direito de preempção, nos termos dos arts. 25 a 27 desta Lei, pelo valor da proposta apresentada, se este for, comprovadamente, superior ao de mercado.

A leitura atenta do artigo 52 do Estatuto da Cidade traz, numa primeira análise, algumas incongruências com o processo de redação legislativa previsto na Lei Complementar nº 95/1998, conforme se denota a seguir.

Art. 11. As disposições normativas serão redigidas com clareza, precisão e ordem lógica, observadas, para esse propósito, as seguintes normas:

I - para a obtenção de clareza:

a) usar as palavras e as expressões em seu sentido comum, salvo quando a norma versar sobre assunto técnico, hipótese em que se empregará a nomenclatura própria da área em que se esteja legislando;

[...]

II - para a obtenção de precisão:

a) articular a linguagem, técnica ou comum, de modo a ensejar perfeita compreensão do objetivo da lei e a permitir que seu texto evidencie com clareza o conteúdo e o alcance que o legislador pretende dar à norma;

b) expressar a idéia, quando repetida no texto, por meio das mesmas palavras, evitando o emprego de sinonímia com propósito meramente estilístico;

[...]

g) indicar, expressamente o dispositivo objeto de remissão, em vez de usar as expressões 'anterior', 'seguinte' ou equivalentes;

Da leitura do artigo 52 do Estatuto da Cidade, depreende-se a dificuldade em se identificar ao que se está se referindo. Isto porque a legislação faz, continuamente, menção a outra parte de si mesma, o que, em alguns casos, também faz nova menção a outro trecho do mesmo Estatuto. A ideia permanece confusa, o texto vago, embora, em verdade, esteja carregado de conteúdo normativo urbanístico.

Sem prejuízo do exposto, denota-se alguns elementos comuns, desenhados pelo legislador no *caput* do artigo 52, aos tipos descritos em seus incisos.

O primeiro deles é o sujeito ativo da conduta, indicando a responsabilidade principal do Prefeito Municipal, em que pese a possibilidade de responsabilização de outros agentes públicos envolvidos. Da redação legal pode se depreender uma espécie de litisconsórcio passivo necessário, em que a participação do Prefeito Municipal é imprescindível para a responsabilização de outros agentes públicos. O tema restou discutido no último capítulo desta Dissertação.

Quanto ao sujeito passivo, de forma imediata, compreende-se a pessoa jurídica de direito público ou privado padecente do ato de improbidade administrativa (BARRETO,

2017, p. 15). Ademais, no contexto urbanístico, de forma mediata, entende-se o sujeito passivo como a coletividade, em função dos propósitos da política urbana, notadamente quanto ao pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar de seus habitantes, mediante as diretrizes inscritas no artigo 2º do Estatuto da Cidade.

As controvérsias surgem quando o *caput* do artigo 52 faz menção ao dever de observância aos termos da Lei Federal nº 8.429/1992. Isto porque a referida legislação indica três grandes grupos de condutas ímprobas, quais sejam: os atos que importam enriquecimento ilícito (art. 9º), os atos que causam prejuízo ao erário (art. 10) e os atos que atentam contra os princípios da Administração Pública (art. 11), dispondo de rol, originariamente, exemplificativo para cada uma delas.

Tais tipificações foram no sentido de trazer delimitação às condutas ímprobas, uma vez que o conceito de improbidade administrativa é juridicamente indeterminado, tendo a Constituição Federal empregado termo de elevada vagueza conceitual, o que requer interpretação em sua aplicação (OLIVEIRA, 2009, p. 149).

Quanto às sanções, a Lei determinou três espécies de cominações: (i) a sanção política, que consiste na suspensão dos direitos políticos do agente ímprobo; (ii) a sanção administrativa, que consiste na perda da função pública e na proibição de contratar com o poder público ou dele receber benefícios fiscais ou creditícios; e, por fim, (iii) a sanção civil, que consiste na multa, no ressarcimento integral do dano e na perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio particular (OLIVEIRA; PIRES, 2014, p. 428).

A questão fundamental aqui, em relação aos tipos descritos no Estatuto da Cidade, diz respeito às características para sua configuração e às penalidades a serem aplicadas.

Isto porque, desde a promulgação do Estatuto da Cidade, no ano de 2001, não foi alterada a classificação da Lei da Improbidade Administrativa, datada do ano de 1992, mas sim, acrescidas novas hipóteses de incidência à classificação tripartida já existente. Ou seja, as hipóteses previstas pelo Estatuto da Cidade devem se ajustar conforme o caso. Defender posicionamento diverso seria admitir a criação de uma nova classificação de atos de improbidade, em paralelo à lei geral (VIZZOTTO, 2010, p. 193).

Como se sabe, alguns princípios do Direito Administrativo Sancionador que se correlacionam ao tema são o da legalidade e o da tipicidade, a fim de dar salvaguarda da segurança jurídica. Logo, a premissa é de que a sanção deve ser certa e determinada para garantir previsibilidade sobre a pretensão punitiva do Estado, no intuito de proteger a pessoa do arbítrio punitivo, bem como que a publicidade das leis que disciplinam as sanções torna possível prevenir condutas ímprobas por meio da sua função pedagógica (MORAIS JÚNIOR; FRANÇA, 2023, p. 10).

Outras questões, menos complexas e mais evidentes, também se extraem do *caput*

do artigo 52 do Estatuto da Cidade. Conforme dispõe o artigo 2º da redação original da Lei Federal nº 8.429/1992, depreende-se que o agente público descrito no *caput* do artigo 52 do Estatuto da Cidade não precisa ter função pública específica na seara urbanística. Basta que tenha concorrido para a prática da improbidade administrativa.

Além disso, ainda pela redação original da Lei Federal nº 8.429/1992, depreende-se que o trâmite do feito judicial é o do rito processual ordinário, sendo o Ministério Público e a pessoa jurídica interessada partes legítimas para o propor (art. 17). O Ministério Público, se não intervir no processo como parte, atuará obrigatoriamente, como fiscal da lei (art. 17, § 4º).

As hipóteses de prescrição previstas originalmente na Lei Federal nº 8.429/1992 (art. 23) também incidiam sobre os tipos descritos no artigo 52 do Estatuto da Cidade.

Uma última questão diz respeito a celebração de Acordo de Não Persecução Cível (ANPC), instrumento jurídico que fora implementado pela Lei Federal nº 13.964/2019. Observando o *caput* do artigo 52 do Estatuto da Cidade, entende-se que seria sim possível a celebração da referida solução consensual nos casos de improbidade administrativa urbanística. Da mesma forma que seria possível a celebração de outras soluções consensuais, tais como o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), tudo visando a celeridade e a efetividade corretiva dos desvios públicos, analisados caso a caso.

3.2 Análise pormenorizada: relevância e peculiaridades

A moralidade administrativa serve para impedir que os dirigentes estatais se desviem das finalidades do Estado de Direito, funcionando como uma garantia da constante legitimação da vontade estatal (MARRARA, 2016, p. 107-108).

Ao prever hipóteses de improbidade administrativa específicas à seara urbanística, o legislador infraconstitucional confirma a necessidade dos agentes públicos afetos à matéria observarem os valores e os princípios albergados normativamente pelo sistema jurídico constitucional brasileiro, isto é, as escolhas políticas emanadas pela Constituição da República.

O artigo 52 do Estatuto da Cidade previu, originalmente, oito atos de improbidade administrativa, descritas em seus incisos, conforme já demonstrado anteriormente. Entretanto, o inciso I do referido dispositivo sofreu veto da Presidência da República, à época da promulgação da Lei. O veto foi proposto pelo Ministério da Justiça.

Nas razões do veto, indicou-se que

O art. 52, inciso I, do projeto prevê como improbidade administrativa a conduta de o Prefeito "impedir ou deixar de garantir a participação de comunidades, movimentos e entidades da sociedade civil, conforme o disposto no § 3º do art. 4º desta Lei".

Esse parágrafo do art. 4º estabelece o denominado controle social da aplicação dos recursos públicos.

Sabe-se que o chamado controle social dos atos de governo tem natureza muito mais política do que jurídica, sendo certo que o seu preciso significado e alcance sempre ensejam controvérsias, de modo a dificultar sobremaneira a sua real efetivação.

Resulta, então, que fixar como ato de improbidade a conduta de não garantir o controle social dos gastos públicos, de forma a sancionar os Prefeitos com a suspensão de direitos políticos, a perda da função pública e a indisponibilidade de bens em razão daquela conduta, significa incluir no ordenamento legal dispositivo de difícil interpretação e aplicação, em prejuízo da segurança jurídica. Mais uma vez o interesse público ficou contrariado, merecendo ser vetado o referido inciso I do art. 52 do projeto.²

Como bem indicado na mensagem de veto, o ato ímprobo previsto originalmente tratava de hipótese de inobservância ao controle social da aplicação de recursos públicos quando da utilização dos instrumentos urbanísticos previstos no artigo 4º do Estatuto da Cidade.

Embora a legislação continue prevendo a necessidade de controle social na aplicação dos recursos públicos, por força do artigo 4º, § 3º, do mesmo Estatuto, o veto suprimiu eventual consequência em sua desobediência pelos agentes públicos, sob o argumento de que sancionar tal dispositivo contraria o interesse público, na medida em que entende ser “dispositivo de difícil interpretação e aplicação, em prejuízo da segurança jurídica”.

Defende-se aqui, no entanto, que, em que pese a redação legal tenha conotação genérica ao seu cabimento, tal fato, por si só, não configura insegurança jurídica, nem se trata de dispositivo de difícil interpretação, caso seja apreciado em conjunto com as diretrizes urbanísticas definidas na mesma Lei.

Isto porque, conforme se depreende do capítulo anterior desta Dissertação, as diretrizes gerais da política urbana desenhada pelo Estatuto da Cidade, evidenciam a importância dada à participação popular, entendendo a coletividade não apenas como beneficiários passivos da ação estatal, mas sim, como agentes envolvidos no processo decisório e fiscalizatório da gestão urbana.

Entende-se, portanto, que o veto enfraqueceu a disposição legal acerca do controle social da aplicação de recursos públicos quando da utilização dos instrumentos urbanísticos previstos no artigo 4º do Estatuto da Cidade.

Quanto aos incisos sancionados e vigentes, é preciso identificar as suas peculiaridades próprias, o que se faz a seguir de forma pormenorizada. Da mesma forma que

² Mensagem de Veto nº 730/2001.

Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/Mensagem_Veto/2001/Mv730-01.htm. Acesso em: 11 jan. 2025.

se busca reconhecer a relevância que o legislador deu a cada conduta, reconhecendo que cada ato implica na necessária responsabilização dos agentes envolvidos.

3.2.1 Deixar de proceder, no prazo de cinco anos, ao adequado aproveitamento do imóvel incorporado ao patrimônio público por desapropriação-sanção

O artigo 52, inciso II, do Estatuto da Cidade faz menção ao § 4º do artigo 8º da mesma Lei, segundo o qual,

Art. 8º Decorridos cinco anos de cobrança do IPTU progressivo sem que o proprietário tenha cumprido a obrigação de parcelamento, edificação ou utilização, o Município poderá proceder à desapropriação do imóvel, com pagamento em títulos da dívida pública.

§ 4º O Município procederá ao adequado aproveitamento do imóvel no prazo máximo de cinco anos, contado a partir da sua incorporação ao patrimônio público.

Trata-se de menção a instrumento jurídico coercitivo previsto já na Constituição Federal (art. 182, § 4º) e no próprio Estatuto da Cidade. Explica-se.

Os artigos 5º e 6º do Estatuto preveem que o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado deve ser feito mediante lei municipal para área incluída no Plano Diretor, o qual realiza o zoneamento da cidade, com a inclusão de áreas identificadas como pouco aderentes à função social da propriedade.

Trata-se de obrigação de fazer imposta ao proprietário, com natureza de limitação administrativa, no sentido de garantir o aproveitamento compulsório urbanístico do bem imóvel particular, e cujo descumprimento gera uma reação do ordenamento jurídico. Representa, assim, medida de caráter geral que ocasiona, para os proprietários, condicionamentos no exercício do respectivo direito de propriedade, tendo em vista o interesse coletivo (BORDALO, 2022, p. 60).

Ressalta-se que um dos objetivos maiores da política urbana é o atendimento, pela propriedade urbana, de sua função social. Dessa forma, o proprietário, embora possa exercer os poderes decorrentes de seu domínio sobre a coisa - uso, gozo e disposição, não pode fazê-lo de modo absoluto e ilimitado. Deve atender à sua função coletiva, conforme as especificações fixadas no Plano Diretor (BORDALO, 2022, p. 60).

Uma vez descumprida a disposição legal, o artigo 7º do Estatuto da Cidade impõe que o Município procederá à aplicação do Imposto sobre a Propriedade predial e Territorial Urbana (IPTU) progressivo no tempo, mediante a majoração da alíquota pelo prazo de cinco anos consecutivos.

Trata-se de sanção administrativa de natureza extrafiscal, alheio, portanto, a um objetivo meramente arrecadatório, uma vez que o seu escopo é a intervenção e a regulamentação da propriedade, diferentemente do IPTU progressivo indicado no artigo 156, § 1º, da Constituição Federal (BORDALO, 2022, p. 63).

Só então, após cinco anos consecutivos de majoração da alíquota do IPTU, persistindo o proprietário no descumprimento dos artigos 5º e 6º do Estatuto da Cidade, poderá sofrer a desapropriação-sanção, prevista no artigo 8º do mesmo Estatuto. Ressalta-se, desde logo, que tal desapropriação se trata de faculdade da Administração Municipal.

Há uma relação de gradualidade na imposição dessas medidas em face do proprietário, pois a desapropriação-sanção é medida drástica, derradeira opção, passível de aplicação caso os demais instrumentos que o antecedem não se revelarem eficazes (SOUZA; SOUZA, 2021, p. 227).

Em síntese, o proprietário é compelido a parcelar, edificar ou dar o adequado uso ao imóvel, sofrendo a imputação de alíquotas progressivas e, finalmente, pelo não atendimento, sofrendo a desapropriação-sanção, tudo em conformidade com as normas do Plano Diretor e do planejamento municipal (VIZZOTTO, 2010, p. 196).

Neste sentido, como já mencionado, o § 4º do artigo 8º do Estatuto da Cidade, dispõe que o Município procederá ao adequado aproveitamento do imóvel no prazo máximo de cinco anos, contado a partir da sua incorporação ao patrimônio público.

A improbidade constante no artigo 52, inciso II, do referido Estatuto tipifica a omissão municipal neste seu dever, isto é, a configuração objetiva da improbidade sob comento se dá quando não houver o adequado aproveitamento do imóvel incorporado ao patrimônio público, em descumprimento ao prazo legal de cinco anos para tal.

Não se exige grande inventividade da Administração Municipal, mas sim, que adote as medidas traçadas, no tempo certo, com o fito de fazer valer o princípio da função social (SOUZA; SOUZA, 2021, p. 228).

Há certa controvérsia quanto ao termo inicial do prazo, uma vez que alguns juristas defendem que o prazo de cinco anos é contado a partir do pagamento da indenização, ou seja, com a entrega dos correspondentes títulos da dívida pública ao expropriado ou com o seu depósito em Juízo (GASPARINI, 2002, p. 210); entretanto, há posição no sentido de que o marco inicial deva ser contado da eventual imissão provisória na posse, já que a partir deste momento o Município já dispõe do bem para efetivar a sua utilização (TOURINHO, 2009, p. 09).

Defende-se aqui esta última posição, na qual a incorporação ao patrimônio público se dá a partir da posse efetiva, ainda que provisória, da Administração Municipal sobre o imóvel. Isto porque, uma vez publicado o respectivo decreto desapropriatório,

entende-se que a Administração Pública já deve indicar a finalidade do adequado aproveitamento do imóvel, o que já resta previsto, em verdade, no respectivo Plano Diretor.

Este ato administrativo reflete o real interesse do Poder Público local em tomar todas as providências adequar o imóvel à política urbana, ainda que opte pela alienação ou concessão do imóvel a terceiros, conforme se discute adiante.

Inclusive, impossível seria que o termo inicial do § 4º do artigo 8º do Estatuto da Cidade fosse a partir do pagamento da indenização, pois, em verdade, inexistente indenização, em se tratando de uma desapropriação do tipo sanção. Trata-se de atecnia do legislador quando da utilização do vocábulo “indenização”.

O mesmo artigo 8º do Estatuto da Cidade, em seu § 2º, dispõe que o valor real a ser pago ao expropriado, mediante títulos da dívida pública, refletirá o valor da base de cálculo do IPTU, descontado o montante incorporado em função de obras realizadas pelo Poder Público na área, além de não computar expectativas de ganhos, lucros cessantes e juros compensatórios. Tanto é assim, que o parágrafo seguinte do mesmo artigo dispõe que os referidos títulos não terão poder liberatório para pagamento de tributos.

Neste caso, vislumbra-se duas situações passíveis de dolo: ou o procedimento administrativo desencadeado não atendeu à normativa municipal e buscou atingir pessoalmente o proprietário, por motivos outros que não urbanísticos; ou se chegou à desapropriação para o fim de alienação ou concessão de imóvel a terceiro, também com objetivos outros que não os decorrentes da política urbana (VIZZOTTO, 2010, p. 196).

No primeiro caso, entende-se que a Administração Pública utilizou de instrumento jurídico previsto em lei para finalidade diversa daquela que lhe dá cabimento. Não se vislumbra a possibilidade, neste caso, de responsabilização dos agentes pelo artigo 52, inciso II, do Estatuto da Cidade. A persecução penal parece a mais apropriada, uma vez que poderá estar consumado os crimes de prevaricação ou de advocacia administrativa, por exemplo, sem prejuízo do reconhecimento da nulidade de tal ato, nos termos do artigo 2º, alínea “e”, parágrafo único, alínea “e”, da Lei Federal nº 4.717/1965.

Ressalta-se que a improbidade descrita no artigo 52, inciso II, do Estatuto da Cidade se dá quando não houver o adequado aproveitamento do imóvel incorporado ao patrimônio público dentro do prazo legal de cinco anos.

Já no segundo caso, quando os agentes públicos realizam a mencionada desapropriação-sanção objetivando a alienação ou a concessão de imóvel a terceiro, com fim diverso ao seu adequado aproveitamento, é necessário se verificar, para fins de configuração da improbidade sob comento, o desrespeito ao prazo legal. Neste caso, a motivação dos agentes vai implicar nas penalidades que poderão lhes ser imputadas, conforme se discute ao final deste tópico.

Caso o ato administrativo que motivou a desapropriação-sanção foi a não utilização adequada do imóvel inserido em área urbana, não se pode admitir que, aplicada a sanção, a Administração Municipal incorra no mesmo erro sem ferir o princípio da moralidade, de forma que restará configurada a improbidade sob comento (VIZZOTTO, 2010, p. 196).

Cumpra-se destacar que o artigo 8º, § 5º, do Estatuto da Cidade dispõe que o aproveitamento do imóvel poderá ser efetivado diretamente pelo Poder Público ou por meio de alienação ou concessão a terceiros, observando-se, nesses casos, o devido procedimento licitatório.

Caso a Administração Municipal venha a alienar ou conceder o imóvel a terceiros sem a observância do devido processo licitatório, vislumbra-se a possibilidade de responsabilização dos agentes públicos nas hipóteses próprias de improbidade administrativa previstas na Lei Federal nº 8.429/1992, sem prejuízo da persecução criminal dos ilícitos tipificados no capítulo dos crimes em licitações e contratos administrativos do Código Penal.

Entretanto, para a configuração da improbidade administrativa descrita no artigo 52, inciso II, do Estatuto da Cidade, repisa-se a necessidade de inobservância do prazo legal para aproveitamento do imóvel, ainda que alienado ou concedido a terceiros.

Defende-se aqui que a omissão estatal, em seu dever de realizar tal aproveitamento do imóvel incorporado ao seu patrimônio, não cessa quando da sua alienação ou concessão a terceiros. Isto porque, a decisão administrativa de alienar ou conceder, ainda que discricionária, deve obediência aos ditames do ordenamento jurídico brasileiro, em especial às normas urbanísticas.

Inclusive, em tais casos, ficam mantidas para o adquirente do imóvel as mesmas obrigações de parcelamento, edificação ou utilização compulsórias (BORDALO, 2022, p. 69). Do contrário, a mera alienação ou concessão do imóvel desapropriado poderia mascarar o real interesse dos agentes públicos que o fizeram, em benefício de terceiros.

Tal ato administrativo, inclusive, tem o potencial condão de importar em enriquecimento ilícito, gerar prejuízo ao erário e, ainda, atentar contra os princípios da Administração Pública.

Como dito anteriormente, este desdobramento da intenção dolosa dos agentes ímprobos é fundamental para a sua responsabilização pela via judicial, tendo em vista o artigo 12 da Lei Federal nº 8.429/1992. Isto porque é necessário identificar os efeitos da conduta ímproba no caso concreto para fins de delimitar as sanções aplicáveis ao caso.

Da mesma forma, este desdobramento da intenção dolosa dos agentes ímprobos pode ter repercussão noutras tipificações próprias da Lei Federal nº 8.429/1992, o que resta discutido no último capítulo desta Dissertação.

3.2.2 Utilizar áreas obtidas por meio do direito de preempção em desacordo com as finalidades dispostas em rol taxativo do Estatuto da Cidade

O artigo 52, inciso III, do Estatuto da Cidade faz menção ao artigo 26 da mesma Lei, segundo o qual,

Art. 26. O direito de preempção será exercido sempre que o Poder Público necessitar de áreas para:

- I – regularização fundiária;
- II – execução de programas e projetos habitacionais de interesse social;
- III – constituição de reserva fundiária;
- IV – ordenamento e direcionamento da expansão urbana;
- V – implantação de equipamentos urbanos e comunitários;
- VI – criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes;
- VII – criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental;
- VIII – proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico;
- IX – (VETADO)

Parágrafo único. A lei municipal prevista no § 1º do art. 25 desta Lei deverá enquadrar cada área em que incidirá o direito de preempção em uma ou mais das finalidades enumeradas por este artigo.

O dispositivo mencionado no parágrafo único faz referência à lei municipal, baseada no Plano Diretor, que delimita as áreas em que incidirá o direito de preempção, fixando seu prazo de vigência.

O direito de preempção ou de preferência, etiquetado no artigo 25 do Estatuto da Cidade, confere ao Poder Público Municipal prioridade na aquisição de imóvel urbano objeto de alienação onerosa entre particulares (SOUZA; SOUZA, 2021, p. 228). Trata-se de importante instrumento vinculado ao meio ambiente artificial para os fins de ordenamento e pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, bem como da propriedade urbana (FIORILLO; FERREIRA, 2014, p. 175-176).

Isto porque é conferido ao Poder Público local delimitar áreas urbanas pelas quais possua especial interesse, por meio da lei municipal mencionada no § 1º do artigo 25 do Estatuto da Cidade. A aquisição de imóveis em tais áreas deve objetivar alguma das finalidades expostas no rol taxativo do artigo 26 da mesma Lei.

Portanto, é necessário se observar a adequação normativa do ato administrativo, isto é, para que a Administração Municipal exerça do seu direito de preferência, deve adquirir imóvel em área urbana delimitada pela respectiva lei municipal e para os fins do rol taxativo do artigo 26 do Estatuto da Cidade.

Do contrário, ocorrerá desvio de finalidade, o que torna o ato administrativo nulo, passível de reconhecimento judicial, na forma do artigo 2º, alínea “e”, parágrafo único, alínea

“e”, da Lei Federal nº 4.717/1965, sem prejuízo de eventual persecução penal aos crimes que restarem consumados, tais como prevaricação e advocacia administrativa.

Cumprido destacar que a improbidade descrita no inciso III do artigo 52 do Estatuto da Cidade somente estará caracterizada em caso de, uma vez adquirido imóvel por meio do direito de preempção, a Administração Municipal utilizá-lo para fins outros que não os dispostos no artigo 26 da mesma Lei (MEIRELLES, 2014, p. 553).

Defende-se aqui que o legislador foi descuidado em não prever um prazo para que a Administração Pública proceda ao alcance das finalidades dispostas no referido artigo 26 do Estatuto da Cidade. Por isso, a improbidade sob comento somente poderá ocorrer por conduta comissiva do Poder Público local, mas não, pela sua omissão em dar a devida destinação ao bem imóvel adquirido mediante direito de preferência.

Não se pode conceber que a Administração Pública incida sobre a disposição da propriedade do particular, vinculando-se à transação de compra e venda onerosa do imóvel, se não houver uma motivação legítima e legal para tanto. Caso contrário, poderá restar caracterizada a personalização do ato, em desrespeito à necessária impessoalidade da conduta administrativa (VIZZOTTO, 2010, p. 197).

O desdobramento da intenção dolosa dos agentes ímprobos em utilizarem do imóvel adquirido por meio do direito de preempção, para fins outros daqueles dispostos no rol taxativo do artigo 26 do Estatuto da Cidade, é fundamental para a sua responsabilização pela via judicial, tendo em vista o artigo 12 da Lei Federal nº 8.429/1992. Isto porque é necessário identificar os efeitos da conduta ímproba no caso concreto para fins de delimitar as sanções aplicáveis ao caso.

Da mesma forma, este desdobramento da intenção dolosa dos agentes ímprobos pode ter repercussão noutras tipificações próprias da Lei Federal nº 8.429/1992, o que resta discutido no último capítulo desta Dissertação.

3.2.3 Aplicar os recursos auferidos com a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso do solo urbano em desacordo com as finalidades dispostas em rol taxativo do Estatuto da Cidade

O artigo 52, inciso IV, do Estatuto da Cidade faz menção ao artigo 31 da mesma Lei, o qual menciona outro, qual seja, o artigo 26 do mesmo diploma legal. Em síntese, a legislação indica que os recursos auferidos com a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso do solo urbano devem atender as mesmas finalidades daqueles imóveis adquiridos mediante direito de preempção, nos termos tratados no tópico anterior.

Conforme dispõe a legislação de regência ao tema, cabe ao Município regulamentar o exercício do direito de construir, pautado no princípio da função social da propriedade, nos moldes delineados pelo Estatuto da Cidade (SOUZA; SOUZA, 2021, p. 229). O direito de construir é exercido nos limites estabelecidos pelo ordenamento jurídico, dentre eles, destaca-se o coeficiente de aproveitamento das construções erigidas sobre o território municipal.

O coeficiente de aproveitamento é a relação entre a área edificável e a área do terreno. A legislação municipal pode prever duas categorias de coeficiente de aproveitamento: um básico, em que a edificação sobre a área do terreno deve ser menor ou igual ao coeficiente determinado; e um máximo, que não poderá ser ultrapassado (BORDALO, 2022, p. 89).

Nesse sentido, a outorga onerosa do direito de construir, disciplinada nos artigos 28 a 31 do Estatuto da Cidade, pode ser definida como o instrumento público que legitima o particular a construir acima do coeficiente de aproveitamento básico, mediante o oferecimento de uma contrapartida. Também é denominada de solo criado ou de solo virtual (BORDALO, 2022, p. 89).

Conforme apreciado pelo Supremo Tribunal Federal (STF), o “solo criado é o solo artificialmente criado pelo homem (sobre ou sob o solo natural), resultado da construção praticada em volume superior ao permitido nos limites de um coeficiente único de aproveitamento” (RE 387.047, Rel. Min. Eros Grau, DJe 02.05.2008).

O titular do domínio urbano não está autorizado a edificar a totalidade da área do imóvel como lhe aprouver, pois deverá observar as normas de ordem pública que regulam a matéria. Entretanto, viabiliza-se ao proprietário a outorga onerosa do direito de construir, que, uma vez concedida, possui o condão de lhe conferir coeficiente de aproveitamento superior ao básico adotado pela legislação local (SOUZA; SOUZA, 2021, p. 230).

Da mesma forma, o particular não pode construir o que bem entender, no local que quiser, devendo estar atento às normas jurídicas voltadas à harmonização do meio ambiente urbano, concebidas sob o influxo do princípio da função social da propriedade. Outrossim, poderá o proprietário buscar junto à Municipalidade a alteração do uso do solo urbano, a fim de conferir ao seu imóvel, quando do exercício do direito de construir, destinação diversa daquela consagrada originariamente no zoneamento urbano (SOUZA; SOUZA, 2021, p. 230).

Como se sabe, a cidade é dinâmica, muda, cresce, modifica-se, e no planejamento urbano é comum que haja alterações de uso do solo e que haja áreas sem regime urbanístico que mudam de finalidade (PRESTES, 2018, p. 179). Tudo isso, repise-se, nos termos dos artigos 28 a 31 do Estatuto da Cidade, somente pode ser efetivado mediante contrapartida a

ser prestada pelo beneficiário da outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso do solo urbano.

A essência da outorga é a sua onerosidade. A contrapartida decorrente da outorga detém, como regra, caráter pecuniário. No entanto, é possível que se estabeleçam outras maneiras de sua exigência, como a doação de áreas particulares ao Município, a realização de parcerias em projetos sociais ou o que mais atender ao interesse público. O Estatuto da Cidade não estipula a forma para o cálculo da contrapartida, remetendo tal fixação à lei municipal correspondente (BORDALO, 2022, p. 91).

Em tais casos, como dito, a receita obtida fica vinculada para compensar o adensamento decorrente da construção acima do coeficiente básico de aproveitamento. O desvio da verba para outras finalidades, lícitas ou não, importa no ato de improbidade descrito no inciso IV do artigo 52 do Estatuto da Cidade (VIZZOTTO, 2010, p. 197).

A aferição acerca do desvio de finalidade dos recursos obtidos pela outorga onerosa é feita pela análise da lei municipal que a regulou, que deverá prever essas rubricas específicas no orçamento municipal ou fundos específicos para o depósito e a posterior utilização desses valores (SOUZA; SOUZA, 2021, p. 231).

O desvirtuamento deste específico instrumento jurídico urbanístico, permitindo o indiscriminado excesso dos patamares edifícios ou a modificação do uso do solo urbano, mediante contrapartida pecuniária, pode, potencialmente, comprometer todo o ordenamento da cidade a médio e a longo prazo, em homenagem a um simples interesse arrecadatório no momento presente (DECOMAIN, 2014, p. 225).

Rememora-se aqui que o perigo maior no desvirtuamento deste instrumento urbanístico, para além, inclusive, da improbidade descrita no inciso IV do artigo 52 do Estatuto da Cidade, é a consumação da corrupção urbanística em sentido amplo, na forma discutida no tópico 2.2 desta Dissertação.

Isto porque as suas consequências ultrapassam as violações aos princípios constitucionais que regem o tema, impossibilitando o cumprimento das diretrizes legais da política urbana e, ainda que de forma mais mediata, enfraquecendo o seu caráter democrático, privilegiando fins privados e patrocinando a apatia administrativa perante os objetivos da República.

Infelizmente, é habitual que a utilização da outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso do solo urbano atendam aos interesses de grandes grupos econômicos, com grande articulação junto ao Poder Público, em detrimento dos interesses da população (PRESTES, 2018, p. 184).

Tanto a outorga onerosa do direito de construir, quanto as operações urbanas consorciadas, conforme se discute a seguir, têm sido um espaço propício à corrupção

urbanística no Brasil, no sentido de auferir ganhos ilícitos aos agentes públicos e a particulares, além de seu eventual desdobramento criminoso, tais como evasão de divisas e lavagem de dinheiro (PRESTES, 2018, p. 178).

Tais desvios podem tornar os respectivos atos administrativos nulos, passível de reconhecimento judicial, na forma do artigo 2º, alínea “e”, parágrafo único, alínea “e”, da Lei Federal nº 4.717/1965, sem prejuízo de eventual persecução penal aos crimes que restarem consumados.

O legislador laborou com o intuito de limitar a Administração Municipal, pois, na medida em que permite ao Poder Público local a prerrogativa de conceder a outorga onerosa do direito de construir ou a alteração do uso do solo urbano, tornou a destinação de recursos vinculada, na tentativa de minorar a possibilidade de danos colaterais, visto que a contrapartida amealhada será necessariamente empregada em prol do meio ambiente urbano, sob pena de ato de improbidade administrativa (SOUZA; SOUZA, 2021, p. 231).

Portanto, referido instrumento precisa refletir uma concepção urbano-ambiental de desenvolvimento da cidade, pois, se utilizado de forma pontual, pode gerar efeito reverso ao pretendido pelo legislador. A visão administrativa proba exige que o instrumento esteja a serviço da cidade e não, o contrário, adaptando a cidade ao instrumento, isto é, utilizando-o como mecanismo de ajuste imobiliário ao regime urbanístico, transformando o ilícito em lícito (PRESTES, 2018, p. 170-171).

O desdobramento da intenção dolosa dos agentes ímprobos em utilizarem dos recursos auferidos com a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso do solo urbano, para fins outros não dispostos no rol taxativo do artigo 26 do Estatuto da Cidade, é fundamental para a sua responsabilização pela via judicial, tendo em vista o artigo 12 da Lei Federal nº 8.429/1992. Isto porque é necessário identificar os efeitos da conduta ímproba no caso concreto para fins de delimitar as sanções aplicáveis ao caso.

Da mesma forma, este desdobramento da intenção dolosa dos agentes ímprobos pode ter repercussão noutras tipificações próprias da Lei Federal nº 8.429/1992, o que resta discutido no último capítulo desta Dissertação.

3.2.4 Aplicar os recursos auferidos com operações consorciadas fora da própria operação urbana consorciada

O artigo 52, inciso V, do Estatuto da Cidade faz menção ao § 1º do artigo 33 da mesma Lei. Referido dispositivo menciona outro, que sucede a mencionar outro e assim sucessivamente. A fim de facilitar a compreensão, transcreve-se a seguir este conjunto de disposições legais, a serem compreendidas de forma conjunta.

Art. 33. Da lei específica que aprovar a operação urbana consorciada constará o plano de operação urbana consorciada, contendo, no mínimo:

[...]

VI - contrapartida a ser exigida dos proprietários, usuários permanentes e investidores privados em função da utilização dos benefícios previstos nos incisos I, II e III do § 2º do art. 32 desta Lei;

[....]

§ 1º Os recursos obtidos pelo Poder Público municipal na forma do inciso VI deste artigo serão aplicados exclusivamente na própria operação urbana consorciada.

Art. 32. [...]

§2º Poderão ser previstas nas operações urbanas consorciadas, entre outras medidas:

I – a modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo, bem como alterações das normas edilícias, considerado o impacto ambiental delas decorrente;

II – a regularização de construções, reformas ou ampliações executadas em desacordo com a legislação vigente.

III - a concessão de incentivos a operações urbanas que utilizam tecnologias visando a redução de impactos ambientais, e que comprovem a utilização, nas construções e uso de edificações urbanas, de tecnologias que reduzam os impactos ambientais e economizem recursos naturais, especificadas as modalidades de design e de obras a serem contempladas.

Inicialmente, rememora-se o comentário de outrora, acerca das incongruências do mencionado texto legal com o processo de redação legislativa previsto na Lei Complementar nº 95/1998. A escolha do legislador em fazer sucessivas indicações de diversos dispositivos legais, torna a redação normativa dispersa e de difícil compreensão, embora o seu conteúdo seja claro, ainda que denso em matéria urbanística.

Em síntese, a operação urbana consorciada é o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, que objetiva alcançar, em uma área específica, transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental, tudo nos termos dos artigos 32 a 34 do Estatuto da Cidade.

A operação consorciada implica na obtenção de recursos para o Poder Público, fruto da contrapartida dos particulares, após a adoção das medidas previstas no § 2º do artigo 32 do Estatuto da Cidade. Da mesma forma da outorga onerosa do direito de construir, por exemplo, há na operação consorciada a exigência de uma contrapartida.

É possível que se estabeleça uma contrapartida pecuniária, mas também, obras públicas vinculadas às finalidades da operação, doação de áreas particulares ou de imóveis ao Município, oferta de lotes a preço compatível com a renda da demanda habitacional prioritária, dentre outros (PRESTES, 2018, p. 176).

O fato é que tal receita tem destinação vinculada, uma vez que deve ser aplicada exclusivamente na própria operação urbana consorciada, conforme artigo 33, § 1º, do mesmo Estatuto. O desrespeito a esta destinação vinculada da receita enseja a prática do ato de improbidade previsto no artigo 52, inciso V, da referida Lei.

Neste aspecto, rememora-se a discussão de outrora, quanto aos fatores que permitem ou potencializam os ilícitos urbanísticos, pois a ausência de transparência nos processos administrativos contribui significativamente para a ocorrência da improbidade administrativa sob comento.

A falta de transparência neste âmbito potencializa o nível de discricionariedade dos agentes públicos e pode significar maior oportunidade para a corrupção, bem como a restrição ao acesso às informações e aos documentos sobre a posse da Administração, controlando-os ou mitigando o teor dos seus conteúdos (PRESTES, 2018, p. 227).

Além disso, a ausência de controles administrativos e financeiros, a subserviência do Legislativo e dos conselhos municipais e o alheamento da comunidade local quanto ao processo administrativo, urbanístico e orçamentário do Ente Público Municipal são fatores que igualmente potencializam a configuração do ilícito descrito no artigo 52, inciso V, do Estatuto da Cidade (LIBÓRIO, 2019, p. 159).

A aferição acerca do desvio de finalidade na utilização dos recursos obtidos pela operação urbana consorciada é feita pela análise da lei municipal que a regulou, que deverá prever essas rubricas específicas no orçamento municipal ou fundos específicos para o depósito e a posterior utilização desses valores (SOUZA; SOUZA, 2021, p. 231).

A destinação de recursos fora da própria operação urbana consorciada poderá ensejar ainda a nulidade do ato administrativo, passível de reconhecimento judicial, na forma do artigo 2º, alínea “e”, parágrafo único, alínea “e”, da Lei Federal nº 4.717/1965. Poderá ensejar também eventual persecução penal aos crimes que restarem consumados, em especial, mas não somente, àqueles previstos no capítulo próprio de crimes contra a Administração Pública no Código Penal, dada a diversidade de destinações possíveis aos recursos auferidos no âmbito da operação urbana consorciada.

Inclusive, este desdobramento da intenção dolosa dos agentes ímprobos é fundamental para a sua responsabilização pela via judicial, tendo em vista o artigo 12 da Lei Federal nº 8.429/1992. Isto porque é necessário identificar os efeitos da conduta ímproba no caso concreto para fins de delimitar as sanções aplicáveis ao caso.

Da mesma forma, este desdobramento da intenção dolosa dos agentes ímprobos pode ter repercussão noutras tipificações próprias da Lei Federal nº 8.429/1992, o que resta discutido no último capítulo desta Dissertação.

3.2.5 Impedir ou deixar de garantir, no processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, a participação popular, a publicidade e o acesso aos documentos e informações produzidos

O artigo 52, inciso VI, do Estatuto da Cidade faz menção aos incisos I a III do § 4º do artigo 40 da mesma Lei, segundo o qual,

Art. 40. [...]

§ 4º No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:

I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;

II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;

III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.

A participação popular e a gestão democrática da cidade são pilares da política urbana. Impedir ou não garantir, por qualquer forma, que tais diretrizes sejam cumpridas, objetivamente, faz incorrer em conduta ímproba, imoral e desonesta (VIZZOTTO, 2010, p. 197). Cuida-se, em verdade, de corolário da noção de democracia participativa, uma vez que o Plano Diretor deve representar o produto da negociação pública, em que os habitantes definem o que desejam para sua cidade (SOUZA; SOUZA, 2021, p. 232).

O inciso I do § 4º do artigo 40 do Estatuto da Cidade torna obrigatória a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade. É imperioso observar a densidade de conteúdo deste dever estatal.

O primeiro vocábulo, “promover”, vai muito além do significado de “realizar”.

A legislação prevê a promoção de audiências públicas como condição de validade das leis e dos atos normativos sobre a organização urbana, como é o caso do Plano Diretor e das leis que alterem o zoneamento urbano. Não obstante é comum, no Brasil, a não realização de audiências ou a realização de audiências sem a devida clareza, ou ainda, o mero desprezo pelas manifestações populares feitas (CASIMIRO; MACHADO, 2019, p. 120).

Promover audiências públicas e debates com a participação popular, portanto, significa agendar, definir lugar, divulgar, esclarecer, acolher, recepcionar, encaminhar, escutar, considerar, questionar, integrar.

A prática administrativa na organização urbana precisa realizar sua missão democrática tanto no aspecto material, voltado ao princípio da igualdade, quanto no aspecto formal, relacionado às escolhas a serem feitas pelos cidadãos para realizar seus anseios. Precisa estar próxima dos cidadãos e, assim, aptos a escutá-los. Em verdade, aptos a dialogar com os partícipes do cenário urbano (CASIMIRO; MACHADO, 2019, p. 119).

Quanto ao aspecto material, no contexto da cidade, as questões sociais e econômicas devem ser consideradas em harmonia às questões ambientais, acolhendo a noção de democracia ambiental, para que os cidadãos tenham acesso igualitário aos bens ecologicamente relevantes no cenário urbano e participem da elaboração de projetos, planos ou programas sobre o tema (CASIMIRO; MACHADO, 2019, p. 120).

Quanto ao aspecto formal, importa viabilizar espaços físicos e plurais para o debate de questões relevantes à cidade, assim como utilizar as tecnologias atualmente disponíveis para aproximar cidadão e Poder Público, acolhendo desta feita a noção de democracia digital (CASIMIRO; MACHADO, 2019, p. 120).

O inciso I do § 4º do artigo 40 do Estatuto da Cidade indica ainda a obrigatoriedade da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade. Trata-se de um dever estatal de garantir a heterogeneidade da participação popular.

Aqui reside outra problemática comum ao tema, uma vez que a participação institucional pode se afastar da autonomia cidadã, caso seja usada para legitimar uma agenda pré-estabelecida, em vez de fornecer ferramentas de decisão para os habitantes urbanos, de modo que eles possam estabelecer e modificar as normas previstas no Plano Diretor (PONTE; FREITAS, 2021, p. 06).

Dessa forma, a participação em planejamento urbano pode ser usada para dominar e homogeneizar as pautas. O debate público só terá potencial de transformação se considerar reivindicações de grupos vulneráveis na construção de políticas públicas (PONTE; FREITAS, 2021, p. 07).

Em tais casos, a Administração Pública se revela claramente autoritária, em sua forma mais perversa, pois camuflada de democrática, em casos de inobservância a disposição legal do inciso I do artigo 40 do Estatuto da Cidade. E assim o é, sobretudo quando realiza audiências, mas não considera as manifestações então apresentadas. Utiliza-se da liturgia da legitimidade para impor interesses outros que não os revelados pela população no anseio de gestão da cidade (CASIMIRO; MACHADO, 2019, p. 122).

Já os incisos II e III do § 4º do artigo 40 do Estatuto da Cidade determinam a obrigatoriedade na publicidade e no acesso de qualquer interessado aos documentos e às informações produzidos no processo de elaboração e de fiscalização da implementação do Plano Diretor.

Como se sabe, a própria Constituição Federal dispõe acerca do dever estatal em garantir o acesso às informações em sua posse, seja de caráter particular, seja de caráter público, com as devidas ressalvas, justificáveis³.

³ Faz-se referência aqui às disposições inscritas nos artigos 1º, *caput* e parágrafo único, 5º, inciso XXXIII e XXXIV, 29, inciso XII, e 37, § 3º, inciso II, todos da Constituição Federal.

Neste sentido, destaca-se a Lei Federal nº 12.527/2011, chamada Lei de Acesso à Informação, a qual dispõe sobre os procedimentos a serem observados pelos Entes Federativos, a fim de garantir o acesso às informações, conforme previsão constitucional.

Isto tudo, por si só, já denota a importância do dever estatal em garantir o acesso às informações em sua posse da forma mais fácil, simples e eficiente possível a qualquer pessoa, em evidente escolha democrática feita pela Constituição da República. Como se não bastasse, o Estatuto da Cidade reafirma tais valores, dando nova ênfase à participação popular na gestão pública urbana brasileira.

Portanto, quando a Administração Municipal impede ou deixa de garantir a participação popular, a publicidade e o acesso aos documentos e informações produzidos no âmbito do processo de elaboração e de fiscalização da implementação do Plano Diretor, incorre na conduta descrita no inciso VI do artigo 52 do Estatuto da Cidade, sem prejuízo de eventual persecução penal aos crimes que restarem consumados.

Ressalta-se ainda que tais atos administrativos são nulos, passível de reconhecimento judicial, na forma do artigo 2º, alínea “e”, parágrafo único, alínea “e”, da Lei Federal nº 4.717/1965, além de, conseqüentemente, terem o condão de anular a referida legislação local, qual seja, o Plano Diretor e as leis municipais que o acompanham, notadamente aquelas que alterem o zoneamento urbano.

Portanto, se não houver, pelo Município, atendimento das obrigações constitucionais de democracia participativa, publicidade e acesso aos documentos e informações públicos, haverá inconstitucionalidade absoluta do Plano Diretor (MUKAI, 2013, p. 134).

Ilustra-se a seguir, infelizmente, a partir de casos concretos, a habitualidade na ocorrência da improbidade descrita no inciso VI do artigo 52 do Estatuto da Cidade.

No município de Tijucas do Sul, no estado do Paraná, durante os anos de 2013 e 2014, foram promovidas três alterações no Plano Diretor à revelia dos requisitos previstos no artigo 40 do Estatuto da Cidade, ao que o Ministério Público Estadual promoveu a cabível ação de improbidade administrativa, julgada procedente na origem e confirmada em segunda instância.

A defesa do Prefeito Municipal, à época dos fatos, dentre outros argumentos, informou que as leis municipais nunca foram utilizadas, pois foram revogadas em 2015. O Tribunal entendeu pela confissão da conduta, indicando que

a) as audiências públicas não contaram com a participação da população (foram restritas a apenas alguns bairros) e de associações representativas de vários segmentos da comunidade; b) a terceira lei municipal não foi sequer precedida de

audiências públicas; e c) não houve disponibilização de mapas e minutas dos projetos de lei à população.⁴

Já em Goiânia, no ano de 2011, a Câmara Municipal aprovou Projeto de Lei Complementar, de iniciativa do Prefeito local, objetivando a desafetação e a alienação à particulares de 70 áreas públicas municipais, localizadas no setor denominado Parque Lozandes e em suas imediações, que totalizavam mais de 700.000 m², incorrendo numa modificação substancial do zoneamento municipal com impactos significativos no trânsito e no meio ambiente artificial.

Além disso, quando da tramitação, inseriu-se ainda um artigo no Plano Diretor que previa que todas as áreas desafetadas se tornassem adensáveis, sem, inclusive, nenhum estudo prévio de impacto ambiental.

O Ministério Público Estadual ajuizou ação de improbidade administrativa, em que indicou que o Prefeito Municipal, na tentativa de atribuir áreas ambientais à dita Lei Complementar, propôs o aumento da área do Parque Municipal Jardim Botânico do Cerrado, além de justificar a aprovação da Lei na promessa de utilização dos recursos advindos das alienações em obras de implantação de parques, em projetos habitacionais e em equipamentos públicos, sem apresentar, no entanto, projeto, orçamento ou diretriz para a realização das obras.

Em sua defesa, o Prefeito Municipal argumentou que “a mera alteração formal de um dispositivo seu [do Plano Diretor]” tornaria desnecessária a “convocação de audiências públicas”, uma vez que “o projeto de lei encaminhado à Câmara Municipal não versa sobre a elaboração de um novo Plano Diretor, o que não encontra respaldo na realidade fática retratada nestes autos”.

Argumentou ainda que deveria haver o litisconsórcio passivo necessário em relação aos Vereadores que aprovaram a Lei, o que foi afastado pelos Julgadores, sob fundamento de que a não inclusão dos legisladores municipais não impede eventual e futura responsabilização, por meio de ação própria, caso reste demonstrado o conluio com o agente público na prática do ato ímprobo.

A ação foi julgada procedente na origem e confirmada em segunda instância, além de ter sido declarada incidentalmente a inconstitucionalidade da referida Lei Complementar Municipal, anulando de consequência todos os seus efeitos. Segundo o Tribunal,

Com efeito, não é o fator numérico que importa relativo a alteração de apenas um dispositivo do plano diretor da cidade de Goiânia.

4 TJ-PR – Apelação Cível 0002775-63.2017.8.16.0036 (Acórdão), Relator: Desembargadora Regina Afonso Portes, Data de Julgamento: 11/02/2020, 4ª Câmara Cível, Data de Publicação: 13/02/2020.

O que importa é o conteúdo e qualidade da modificação realizada, cujos impactos são imensuráveis, tanto na região dos imóveis desafetados quanto nas suas imediações.

Trata-se, em verdade, de uma alteração legislativa com potencial explosivo que, indubitavelmente, teria o condão de impactar significativamente a vida das pessoas que residem e transitam pelo local.

Tem-se, assim, que a única audiência pública realizada (f. 219/221) não supriu a exigência legal.⁵

Para além dos pormenores jurídicos, trabalhados no último capítulo desta Dissertação, denota-se, a partir dos casos apresentados, as sutilezas na configuração da improbidade descrita no inciso VI do artigo 52 do Estatuto da Cidade. Modificações no Plano Diretor, por mais pontuais e mínimas que pareçam ser, devem obediência ao que dispõe o artigo 40 do Estatuto da Cidade.

Cumprido destacar ainda que o mencionado dispositivo legal utiliza de dois verbos, quais sejam, “impedir” e “deixar de garantir”. Portanto, traz as duas possibilidades na conduta ímproba dos agentes públicos, seja comissiva, seja omissiva.

O desdobramento da intenção dolosa dos agentes ímprobos é fundamental para a sua responsabilização pela via judicial, tendo em vista o artigo 12 da Lei Federal nº 8.429/1992. Isto porque é necessário identificar os efeitos da conduta ímproba no caso concreto para fins de delimitar as sanções aplicáveis ao caso.

Da mesma forma, este desdobramento da intenção dolosa dos agentes ímprobos pode ter repercussão noutras tipificações próprias da Lei Federal nº 8.429/1992, o que resta discutido no último capítulo desta Dissertação.

3.2.6 Deixar de tomar as providências necessárias para garantir a aprovação e a revisão do plano diretor no prazo legal

O artigo 52, inciso VII, do Estatuto da Cidade faz menção ao § 3º do artigo 40 e ao artigo 50, ambos da mesma Lei, segundo os quais,

Art. 40. [...]

§ 3º A lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos.

Art. 50. Os Municípios que estejam enquadrados na obrigação prevista nos incisos I e II do **caput** do art. 41 desta Lei e que não tenham plano diretor aprovado na data de entrada em vigor desta Lei deverão aprová-lo até 30 de junho de 2008.

Art. 41. O plano diretor é obrigatório para cidades:

I – com mais de vinte mil habitantes;

II – integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas;

Nota-se que há dois comandos feitos pelo legislador infraconstitucional: um deles permanece ao longo do tempo e o outro é pontual. Isto porque o § 3º do artigo 40 do Estatuto da Cidade indica um processo contínuo de revisão de todos os planos diretores existentes no Brasil. Trata-se de comando vigente. Já o artigo 50 da mesma Lei reflete um comando pontual, ao tempo da promulgação do Estatuto da Cidade, no ano de 2001, o qual impunha a aprovação de Plano Diretor aos municípios brasileiros que preenchessem os requisitos de seu artigo 41.

A improbidade descrita no inciso VII do artigo 52 do Estatuto da Cidade resta parcialmente superada, no tocante ao comando legal de aprovação do Plano Diretor até o dia 30 de junho de 2008. No entanto, permanece passível de ocorrência o ato ímprobo de deixar de tomar as providências necessárias para garantir a revisão do Plano Diretor no prazo legal.

Por engenhosa lógica jurídica do ordenamento urbanístico brasileiro, definiu-se periodicidade necessária ao Plano Diretor, que não é estático, mas sim, dinâmico e evolutivo, refletindo a presente realidade local dos municípios brasileiros, e mais: o planejamento urbano futuro, isto é, a cidade que se almeja a partir das condições atuais (MEIRELLES, 2014, p. 562).

Infelizmente, o ato ímprobo em questão é recorrente no Brasil. Destaca-se a seguir alguns casos, a fim de ilustrar as peculiaridades desta espécie de improbidade administrativa.

No Município de São Sebastião, no Estado de São Paulo, o Ministério Público Estadual instaurou, em 2017, procedimento administrativo de acompanhamento do processo de revisão do Plano Diretor, promulgado em 1999 e vigente até o ano de 2014.

Em 2014, o respectivo Projeto de Lei foi protocolado junto à Câmara Municipal. No ano seguinte, o Projeto foi devolvido à Prefeitura a pedido do Chefe do Poder Executivo, para ajustes. Porém, até o ano de 2017, o Projeto de Lei não fora devolvido à Câmara, para dar continuidade a sua tramitação.

Alterada a gestão municipal, em virtude do pleito eleitoral do ano de 2016, o novo Prefeito, em 2018, informou ao Ministério Público Estadual a criação de um grupo de trabalho para a conclusão do processo revisor do Plano Diretor. Logo, o *Parquet* estadual ajuizou ação civil pública requerendo a condenação do anterior Prefeito Municipal nas penalidades previstas no artigo 12, inciso III, da Lei Federal nº 8.429/1992.

O Juízo de primeira instância julgou improcedente o pleito, por falta de tipicidade ante a promulgação da Lei Federal nº 14.230/2021, a qual revogou o inciso II do artigo 11 da dita Lei Federal nº 8.429/1992. Entretanto, o Tribunal de Justiça do Estado, reformou a sentença, julgando procedente o pleito ministerial, sob a seguinte argumentação:

Em que pese o demandado alegar em sua defesa prévia (fls. 460/471) que a demora no encaminhamento do projeto de lei relativo ao plano diretor foi decorrente da necessidade de adaptação às prescrições do Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro, o próprio documento de fls. 475/523 - distribuído quando da realização de audiências públicas estaduais - indica que referido plano já existe desde o advento da Lei Estadual nº 10.019/1998 (então regulamentada pelo Decreto Estadual nº 49.215/2004), não sendo indispensável aguardar a revisão da mencionada norma infralegal para enviar o PLC relativo ao plano diretor à Câmara Municipal.

[...]

Destaca-se que novo encaminhamento de projeto de lei destinado a revisar o anterior plano diretor somente ocorreu em outubro de 2017 já em outra gestão municipal. Foi a partir deste novo PLC que se deu origem à atual Lei Complementar Municipal nº 263/2021, que instituiu o novo Plano Diretor no Município de São Sebastião.

Em síntese e conforme aduzido acima, não restam dúvidas de que houve omissão pelo Chefe do Poder Executivo Municipal (réu nesta demanda) entre a devolução do PLC pela Câmara Municipal (em 31.03.2015) até o final de seu mandato (em 31.12.2016) - ou seja, por 1 ano e 9 meses -, pois não foram constatadas quaisquer condutas que tendessem ao reencaminhamento da referida proposição.

[...]

Houve, portanto, omissão deliberada da obrigação de promover revisão do plano diretor do Município de São Sebastião, incorrendo-se em ato de improbidade administrativa que atentou contra os princípios da administração pública. Constatado tanto o dolo quanto a subsunção formal da conduta, configura-se, sem dúvidas, o tipo previsto no artigo 52, inciso VII, do Estatuto da Cidade - Lei nº 10.257/2001 e no artigo 11, caput, da Lei de Improbidade Administrativa Lei Federal nº 8429/92, a ensejar a inflicção de sanção nos termos do seu artigo 12, caput e inciso III.⁶

Já no Município de Viçosa, no Estado de Minas Gerais, o Plano Diretor havia sido promulgado no ano 2000, e tramitava na Câmara Municipal o respectivo Projeto de Lei para sua revisão. Entretanto, no ano de 2008, o Projeto foi retirado de pauta para discussão, e não retornou mais para votação.

Mesmo após atuação administrativa do Ministério Público Estadual junto a Câmara Municipal e a Prefeitura, a situação permaneceu igual. Intentada ação civil pública pelo *Parquet*, o Juízo de primeira instância julgou parcialmente procedente o pleito, a fim de “determinar ao Município, por seus poderes Executivo e Legislativo, que promovam a aprovação, sanção e publicação de lei revisora do Plano Diretor até 31 de dezembro de 2015, sob pena de multa diária de R\$500,00 (quinhentos reais) por dia de atraso”⁷. O Tribunal de Justiça do Estado, em reexame necessário, confirmou a sentença.

Do exposto, denota-se a centralidade da conduta omissiva do Prefeito, ainda que auxiliado por outros agentes públicos, para a configuração do ato ímprobo descrito no inciso

⁶ TJ-SP - Apelação 1001092-20.2019.8.26.0587, Relator: Marcos Pimentel Tamassia, Data de Julgamento: 16/09/2022, 1ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 16/09/2022.

⁷ TJ-MG – Reexame Necessário 0037322-66.2010.8.13.0713 Viçosa, Relator: Des.(a) Marcelo Rodrigues, Data de Julgamento: 09/03/2016, 2ª Câmara Cível, Data de Publicação: 16/03/2016.

VII do artigo 52 do Estatuto da Cidade. O Projeto de Lei de revisão do Plano Diretor é de iniciativa do Chefe do Executivo Municipal, de modo que concerne a ele, no prazo estabelecido, deflagrar o processo legislativo. Ainda assim, a improbidade em questão possui significativa abrangência em seus termos.

Para desincumbir-se de sua obrigação, o Prefeito Municipal deve adotar todas as providências indispensáveis para a revisão do Plano Diretor, como o levantamento e a análise dos problemas, o estabelecimento de prioridades, estudo dos projetos de leis e dos planos de atualização, remessa de Projeto de Lei à Câmara Municipal, a convocação de audiências e consultas públicas, a publicação de todos os atos referentes ao processo de alteração do Plano (LEVIN, 2014, p. 143).

Trata-se, portanto, de uma série de atos e de providências para a aprovação e a revisão do Plano Diretor no prazo de dez anos. Entende-se, ainda, que a inclusão dos termos “aprovação” e “revisão” não se refere apenas aos dois comandos do legislador mencionados nos primeiros parágrafos deste tópico. Defende-se aqui que, em que pese a separação de Poderes determinada pela Constituição da República, a Administração Municipal deve levar em conta também o prazo habitual da realidade local na tramitação e na aprovação de suas leis, ainda que seja competência própria da Câmara Municipal.

Entende-se que este zelo republicano, ainda que não possa ser, por si só, enquadrado na improbidade descrita no inciso VII do artigo 52 do Estatuto da Cidade, também reflete o comando do legislador ao Prefeito Municipal, a partir da utilização dos vocábulos que a descreve. Noutras palavras, defende-se que o Chefe do Poder Executivo local deve se atentar ao prazo legal de dez anos para revisão do Plano Diretor não apenas aos seus atos exclusivos por força legal, mas deve atuar de forma efetiva para garantir toda a finalização do processo em tempo hábil. Não à toa, o legislador escolheu a palavra “providências”.

A terceirização personalíssima ou institucional, ou ainda, a delegação de competência das providências a serem tomadas na elaboração, tramitação e aprovação do Plano Diretor pelo Prefeito Municipal não podem servir de escusa à sua responsabilidade legal.

O desdobramento da intenção dolosa dos agentes ímprobos é fundamental para a sua responsabilização pela via judicial, tendo em vista o artigo 12 da Lei Federal nº 8.429/1992. Isto porque é necessário identificar os efeitos da conduta ímproba no caso concreto para fins de delimitar as sanções aplicáveis ao caso.

Da mesma forma, este desdobramento da intenção dolosa dos agentes ímprobos pode ter repercussão noutras tipificações próprias da Lei Federal nº 8.429/1992, o que resta discutido no último capítulo desta Dissertação.

3.2.7 Adquirir imóvel objeto de direito de preempção pelo valor da proposta apresentada, se este for, comprovadamente, superior ao valor de mercado

O artigo 52, inciso VIII, do Estatuto da Cidade faz menção ao direito de preempção, disciplinado nos artigos 25 a 27 da mesma Lei, e tratado no tópico 3.2.2 desta Dissertação. Entretanto, o ato ímprobo anteriormente tratado, descrito no inciso III do mesmo dispositivo legal, indica o desvirtuamento na finalidade do imóvel obtido pelo direito de preferência. Já no mencionado inciso VIII, o ato ímprobo faz indicação expressa de aquisição de imóvel superfaturado.

De acordo com o estabelecido no artigo 27 do Estatuto da Cidade, o proprietário de imóvel abrangido pelo direito de preempção, se decidir vender o bem, deverá notificar a Municipalidade acerca do seu intuito, cumprindo-lhe, na mesma oportunidade, apresentar proposta de compra assinada, com todas as nuances pertinentes, tais como, preço, condições de pagamento e prazo de validade. O Município terá o prazo de trinta dias para manifestar o interesse em adquirir o imóvel.

Por óbvio, a Administração Municipal deverá agir balizada no valor de mercado do bem objeto da negociação entre os particulares. Deve verificar a conveniência da medida, sendo pertinente que determine a avaliação do imóvel, a fim de, se for o caso, exerça o direito de preempção em prestígio ao interesse público (SOUZA; SOUZA, 2021, p. 235).

Ao contrário de outras determinações legais constantes no próprio Estatuto da Cidade, denota-se que o valor do bem imóvel a ser adquirido pela via do direito de preempção deve ser o de mercado.

É pertinente que a avaliação seja pautada por atuação metodológica e por parâmetros normativos oficiais, suscetíveis, portanto, de controle e análise externa, capazes de evitar abusos, excessos e ineficiências, o que é feito mediante laudos de avaliação prévia com análise técnica, apta a identificar o valor do bem, de seus custos, frutos e direitos, assim como determinar indicadores da viabilidade de sua utilização econômica, para uma determinada finalidade, situação e data (SOUZA; SOUZA, 2021, p. 235).

Todo este procedimento prévio possui natureza preventiva, a fim de fundamentar a decisão de adquirir ou não o imóvel em questão, pela Administração Municipal. A sua inobservância enfraquece a tomada de decisão administrativa, podendo levar o Ente Municipal a equívocos e a ilícitos. Mas ele não se configura, por si só, na improbidade descrita no inciso VIII do artigo 52 do Estatuto da Cidade.

A improbidade em questão resta configurada caso a Administração Municipal adquira imóvel por valor acima do praticado no mercado, mediante direito de preempção, tal

qual tenha recebido a proposta de seu proprietário, isto é, independentemente de ter feito avaliação prévia do bem ou não. Caso tenha feito, resta inequívoco o dolo.

Uma peculiaridade desta espécie diz respeito ao fato de que o desdobramento da intenção dolosa dos agentes ímprobos é complementar para a sua responsabilização pela via judicial. Isto porque, considerando a categorização dos atos ímprobos feita pela Lei Federal nº 8.429/1992, denota-se que a presente espécie causa dano ao erário, o que faz incidir as penalidades descritas no artigo 12 da mesma Lei.

Da mesma forma, o desdobramento da intenção dolosa dos agentes ímprobos pode ter repercussão noutras tipificações próprias da Lei Federal nº 8.429/1992, o que resta discutido no último capítulo desta Dissertação.

4 NOVA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Após mais de 25 anos de vigência da Lei Federal nº 8.429/1992, iniciou-se, no âmbito do Poder Legislativo Federal, um intenso debate acerca da necessidade de atualização dos aspectos estruturais da dita Lei de Improbidade Administrativa.

Em 22 de fevereiro de 2018, num contexto político instável de sucessivos casos de corrupção em âmbito federal, a Câmara dos Deputados constituiu uma comissão encarregada de formular a proposta de reforma da dita Lei.

Presidida pelo então Ministro do Superior Tribunal de Justiça (STJ), Mauro Campbell Marques, a comissão foi integrada por Cassio Scarpinella Bueno, Emerson Garcia, Fabiano da Rosa Tesolin, Fábio Bastos Stica, Guilherme de Souza Nucci, Mauro Roberto Gomes de Mattos, Marçal Justen Filho, Ney Bello, Rodrigo Mudrovitsch e Sérgio Arenhart.

Após os trabalhos da comissão, o anteprojeto foi encaminhado à Câmara dos Deputados, sendo convertido no Projeto de Lei nº 10.887/2018, sob autoria do então Deputado Roberto de Lucena e relatoria do então Deputado Carlos Zarattini, tendo sido aprovado pelo Congresso Nacional e sancionado sem vetos pelo então Presidente da República, Jair Bolsonaro.

Em 25 de outubro de 2021, a Lei Federal nº 14.230 alterou substancialmente a Lei de Improbidade Administrativa. Foram 22 artigos modificados, dentre inclusões, alterações e exclusões no texto legal, numa Lei que possuía, originalmente, 25 artigos. Evidencia-se, portanto, que não se tratou somente de uma reforma legal pontual, mas sim, da promulgação de uma “Nova LIA”, ainda que apenas materialmente.

Segundo o presidente da comissão que formulou a proposta de reforma da Lei, a elaboração do anteprojeto seguiu três premissas básicas: (i) incorporar a jurisprudência consolidada dos Tribunais Superiores sobre o tema; (ii) compatibilizar a Lei com normativos supervenientes; e (iii) promover novos institutos jurídicos e novas premissas no âmbito do combate à Improbidade Administrativa.

4.1 Principais alterações legais

O primeiro ponto de reforma da LIA se deu quanto a exigência da comprovação do dolo em todas as hipóteses legais para fins de responsabilização dos agentes ímprobos. Tal exigência foi posta expressamente em diversos dispositivos ao longo da Lei. Afastou-se, desde logo, a admissão de culpa grave para a configuração dos atos que importam dano ao erário (art. 10 da LIA), além de igualmente exigir a presença do elemento volitivo ao terceiro não agente público, para fins de sua responsabilização.

Trata-se, portanto, de escolha legislativa que confirma a jurisprudência consolidada até então, pela responsabilização do agente perverso ou desonesto no âmbito da Administração Pública, em detrimento do agente inábil no exercício de sua função, como se depreende, dentre outros, dos § 2º e § 3º do artigo 1º da LIA⁸.

Inclusive, a nova redação do artigo 1º da LIA sintetiza as finalidades buscadas pela reforma promovida pela Lei Federal nº 14.230/2021, desempenhando função jurídico-hermenêutica específica ao, agora chamado, sistema de responsabilização por atos de improbidade administrativa, ainda que não a tenha definido expressamente (JUSTEN FILHO, 2022, p. 17).

Ainda sobre a nova redação do artigo 1º da LIA, destaca-se, nos termos do seu § 4º, a aplicação dos princípios constitucionais do Direito Administrativo Sancionador ao sistema de combate à improbidade.

Além disso, definiu-se de forma clara quem são os sujeitos ativos e passivos do ato ímprobo, notadamente nos § 5º ao § 7º do artigo 1º da nova redação promovida da LIA⁹. Neste sentido, ampliou-se a responsabilização de pessoas jurídicas de direito privado, a depender do tipo de relação havida com o Poder Público (ALAN, 2022, p. 44).

Quanto às entidades do Terceiro Setor, não há previsão específica para a aplicação da LIA, embora, no parágrafo único do seu artigo 2º, haja referência ao particular que celebra com a Administração Pública, dentre outros, termo de parceria e termo de cooperação, instrumentos contratuais próprios das Organizações da Sociedade Civil.

Parte da doutrina defende que a repressão à improbidade, nas hipóteses de entidades privadas coautoras do ato ímprobo, apresenta uma dimensão exclusivamente patrimonial, afastando-se a responsabilização de tais agentes pelas condutas descritas no artigo 11 da LIA (JUSTEN FILHO, 2022, p. 45).

Ainda sobre o tema da responsabilização de entidades privadas no âmbito da improbidade administrativa, ressalta-se a nova previsão legal acerca da possibilidade de desconsideração da pessoa jurídica (art. 17, § 15º, da LIA), uma vez observados os artigos 133 ao 137 do Código de Processo Civil (CPC).

8 Art. 1º [...]. § 2º Considera-se dolo a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, não bastando a voluntariedade do agente.

§ 3º O mero exercício da função ou desempenho de competências públicas, sem comprovação de ato doloso com fim ilícito, afasta a responsabilidade por ato de improbidade administrativa.

9 Art. 1º [...]. § 5º Os atos de improbidade violam a probidade na organização do Estado e no exercício de suas funções e a integridade do patrimônio público e social dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como da administração direta e indireta, no âmbito da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

§ 6º Estão sujeitos às sanções desta Lei os atos de improbidade praticados contra o patrimônio de entidade privada que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de entes públicos ou governamentais, previstos no § 5º deste artigo.

§ 7º Independentemente de integrar a administração indireta, estão sujeitos às sanções desta Lei os atos de improbidade praticados contra o patrimônio de entidade privada para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra no seu patrimônio ou receita atual, limitado o ressarcimento de prejuízos, nesse caso, à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos.

Outro ponto de aprimoramento promovido pela Lei Federal nº 14.230/2021 foi a restrição ao sancionamento de terceiros não agentes públicos (art. 3º da LIA). Em síntese, a nova redação legal busca a responsabilização do particular que dolosamente induz ou concorre para o ato ímprobo, enquanto coautor com agente público, afastando a figura do terceiro beneficiado, originalmente previsto na redação da Lei Federal nº 8.429/1992 (JUSTEN FILHO, 2022, p. 62). O terceiro beneficiário, pela nova redação legal (art. 3º, § 1º, da LIA), é sujeito específico (sócios, cotistas, diretores e colaboradores de pessoa jurídica de direito privado) que somente responde se houver participação e benefícios diretos, nos limites da sua participação.

A Lei Federal nº 14.230/2021 solucionou a problemática da imprecisão redacional original do artigo 8º da LIA, incluindo o herdeiro do agente ímprobo à seara de aplicação da Lei e delimitando a sua responsabilização aos efeitos patrimoniais do seu antecessor, nos limites da herança ou do patrimônio recebido. Entende-se, portanto, que incidem as sanções de multa civil e de ressarcimento ao erário ao herdeiro (COSTA; BARBOSA, 2022, p. 58-59). Ainda assim, da nova redação, denota-se nova controvérsia neste ponto, conforme se discute no tópico 4.2.3 desta Dissertação.

A Lei Federal nº 14.230/2021 determinou, ainda, que (art. 8º-A da LIA), em casos de reorganização empresarial, as sociedades resultantes serão responsabilizadas nos limites do mencionado artigo 8º da LIA (JUSTEN FILHO, 2022, p. 85).

Positivou-se, também, a possibilidade de responsabilização dos agentes políticos por ato de improbidade administrativa (arts. 2º e 12 da LIA), considerando a jurisprudência já consolidada sobre o tema¹⁰, em detrimento das eventuais dúvidas sobre a coexistência de incidência das penalidades, aos agentes políticos, pelos crimes de responsabilidade (COSTA; BARBOSA, 2022, p. 54).

Ademais, quanto à definição dos sujeitos ativos e passivos do ato ímprobo, a nova redação supriu a omissão legislativa anterior relativamente à responsabilização do advogado parecerista no contexto da improbidade administrativa.

Isto porque a Lei Federal nº 14.230/2021 dispôs que a assessoria jurídica que emite parecer atestando a legalidade prévia dos atos administrativos praticados pelo administrador público ficará obrigada a defendê-lo judicialmente, caso este venha a responder ação por improbidade administrativa, até que a decisão transite em julgado (art. 17, § 20, da LIA). Este controverso dispositivo, questionado perante o STF¹¹, ganhou novo entendimento prático, conforme se visualiza no tópico 4.2.2 desta Dissertação.

¹⁰ Menciona-se, ilustrativamente, os seguintes julgados: STF. Plenário. Pet 3923 QO, Rel. Min. Joaquim Barbosa, julgado em 13/06/2007 e STJ. 2ª Turma. AgInt no REsp 1607976/RJ, Rel. Min. Francisco Falcão, julgado em 17/10/2017.

¹¹ Vide ADIs 7.042 e 7.043.

Quanto à tipificação dos atos que importam em enriquecimento ilícito (art. 9º da LIA), os aprimoramentos foram pontuais, no sentido de substituir a linguagem legal numa linguagem mais técnica, a exemplo da redação dos incisos IV, VI e VII¹².

Notadamente ao inciso VII do artigo 9º da Lei, assegurou-se, ao agente público, a possibilidade de demonstração da licitude da evolução de seu patrimônio ou renda supostamente desproporcional, atrelando a ocorrência do fato ímprobo aos atos descritos no *caput* deste artigo. Cabe ao agente público, nas hipóteses de aquisição de bens de valor incompatível com a sua renda ou com o seu patrimônio, o dever de comprovar a existência de origem regular da operação (JUSTEN FILHO, 2022, p. 101).

Ademais, embora a nova redação legal não tenha solucionado expressamente a problemática acerca da inexistência de diferenciação entre enriquecimento ilícito e enriquecimento sem causa, é nítida a escolha legislativa pela responsabilização do agente público que dolosamente comete ato de improbidade administrativa.

Quanto à tipificação dos atos que importam em dano ao erário (art. 10 da LIA), além de afastar a modalidade culposa, exigindo-se o dolo em todos os casos, a reforma legal tornou obrigatória a comprovação efetiva do dano. Denota-se que o reforço legislativo se deu não somente no *caput* do artigo 10 da Lei, mas também, de forma expressa, no inciso VIII do mesmo dispositivo¹³ (NEVES, 2022, p. 30).

Parte da doutrina defende, ainda, a possibilidade de configuração do dolo indireto, no qual o sujeito previu o resultado danoso e que assumiu o risco de sua consumação (JUSTEN FILHO, 2022, p. 110). Apesar de pertinente e controverso, o tema não restou explorado nesta Dissertação.

Além disso, a Lei Federal nº 14.230/2021 conferiu significativa importância à ilicitude dos atos que causem dano ao erário, notadamente às espécies descritas nos incisos I,

12 Art. 9º [...]: IV—utilizar, em obra ou serviço particular, veículos, máquinas, equipamentos ou material de qualquer natureza, de propriedade ou à disposição de qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, bem como o trabalho de servidores públicos, empregados ou terceiros contratados por essas entidades; IV - utilizar, em obra ou serviço particular, qualquer bem móvel, de propriedade ou à disposição de qualquer das entidades referidas no art. 1º desta Lei, bem como o trabalho de servidores, de empregados ou de terceiros contratados por essas entidades;

VI—receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indireta, para fazer declaração falsa sobre medição ou avaliação em obras públicas ou qualquer outro serviço, ou sobre quantidade, peso, medida, qualidade ou característica de mercadorias ou bens fornecidos a qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta lei; VI - receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indireta, para fazer declaração falsa sobre qualquer dado técnico que envolva obras públicas ou qualquer outro serviço ou sobre quantidade, peso, medida, qualidade ou característica de mercadorias ou bens fornecidos a qualquer das entidades referidas no art. 1º desta Lei;

VII—adquirir, para si ou para outrem, no exercício de mandato, cargo, emprego ou função pública, bens de qualquer natureza cujo valor seja desproporcional à evolução do patrimônio ou à renda do agente público; VII - adquirir, para si ou para outrem, no exercício de mandato, de cargo, de emprego ou de função pública, e em razão deles, bens de qualquer natureza, decorrentes dos atos descritos no **caput** deste artigo, cujo valor seja desproporcional à evolução do patrimônio ou à renda do agente público, assegurada a demonstração pelo agente da licitude da origem dessa evolução;

13 Art. 10. [...]:VIII - frustrar a licitude de processo licitatório ou de processo seletivo para celebração de parcerias com entidades sem fins lucrativos, ou dispensá-los indevidamente, acarretando perda patrimonial efetiva;

X e XIX¹⁴, mantendo inalterada as demais tipificações. Já o artigo 10-A da LIA, que tratava dos atos de improbidade administrativa decorrentes de concessão ou aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário, foi deslocado para o inciso XXII do artigo 10 da LIA¹⁵ (NEVES, 2022, p. 30).

A reforma promovida pela Lei Federal nº 14.230/2021 acrescentou também os § 1º e § 2º ao artigo 10 da LIA, os quais afastam o ressarcimento ao erário quando a inobservância de formalidades legais ou regulamentares não implicar perda patrimonial efetiva. Resta afastada ainda, pela nova redação legal, a configuração de improbidade administrativa quando houver perda patrimonial decorrente da atividade econômica, salvo se comprovado ato doloso praticado com essa finalidade.

Quanto à tipificação dos atos que atentam contra os princípios da Administração Pública (art. 11 da LIA), houve alteração substancial em seu texto legal. Os aprimoramentos realizados foram no sentido de consolidar os requisitos objetivos para o reconhecimento de atos ímprobos desta natureza, notadamente quanto aos incisos III ao VI do artigo 11 da Lei¹⁶.

Inclusive, conforme entende majoritariamente a doutrina¹⁷, os róis dos artigos 9º e 10 da Lei permaneceram exemplificativos, mas o rol do artigo 11 se tornou taxativo, pela mudança redacional promovida pela Lei Federal nº 14.230/2021.

Destacam-se, ainda, as revogações dos incisos I, II, IX e X do artigo 11 da redação original da LIA, além da inclusão dos incisos XI e XII e dos § 1º ao § 5º no mesmo dispositivo legal¹⁸.

14 Art. 10. [...]: I - facilitar ou concorrer, por qualquer forma, para a indevida incorporação ao patrimônio particular, de pessoa física ou jurídica, de bens, de rendas, de verbas ou de valores integrantes do acervo patrimonial das entidades referidas no art. 1º desta Lei;

X - agir ilícitamente na arrecadação de tributo ou de renda, bem como no que diz respeito à conservação do patrimônio público;

XIX - agir para a configuração de ilícito na celebração, na fiscalização e na análise das prestações de contas de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas;

15 Art. 10-A. Constitui ato de improbidade administrativa qualquer ação ou omissão para conceder, aplicar ou manter benefício financeiro ou tributário contrário ao que dispõem o **caput** e o § 1º do art. 8º-A da Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003.

Art. 10. [...]: XXII - conceder, aplicar ou manter benefício financeiro ou tributário contrário ao que dispõem o **caput** e o § 1º do art. 8º-A da Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003.

16 Art. 11. [...]: III - revelar fato ou circunstância de que tem ciência em razão das atribuições e que deva permanecer em segredo, propiciando beneficiamento por informação privilegiada ou colocando em risco a segurança da sociedade e do Estado;

IV - negar publicidade aos atos oficiais, exceto em razão de sua imprescindibilidade para a segurança da sociedade e do Estado ou de outras hipóteses instituídas em lei;

V - frustrar, em ofensa à imparcialidade, o caráter concorrencial de concurso público, de chamamento ou de procedimento licitatório, com vistas à obtenção de benefício próprio, direto ou indireto, ou de terceiros;

VI - deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo, desde que disponha das condições para isso, com vistas a ocultar irregularidades;

17 Menciona-se, ilustrativamente, o entendimento de Justen Marçal Filho, Daniel Amorim Assumpção Neves, Gilmar Ferreira Mendes e Mauro Campbell Marques.

18 Art. 11. [...]: XI - nomear cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou, ainda, de função gratificada na administração pública direta e indireta em qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas;

Quanto ao regime sancionatório descrito pelo artigo 12 da Lei, denota-se que os aprimoramentos mais significativos foram no sentido de conferir a concentração punitiva jurisdicional, além das alterações no *quantum* punitivo, a eliminação da sanção de perda do cargo ou mandato nas infrações descritas no artigo 11 da Lei e o estabelecimento de uma espécie de dosimetria do sancionamento, embora seja passível de críticas, conforme resta discutido no tópico 4.2.1 desta Dissertação.

Outra inclusão feita pela Lei Federal nº 14.230/2021 foi quanto à possibilidade de indisponibilidade liminar de bens do suposto agente ímprobo, uma vez que se admitiu que o pedido seja formulado de modo antecedente ao ajuizamento da ação por improbidade ou de modo incidental (art. 16 da LIA), definindo como requisitos para a concessão àqueles inscritos no artigo 300 do CPC (art. 16, § 3º, da LIA). Parte da doutrina defende, no entanto, a inaplicabilidade da tutela de evidência, uma vez que se trata de solução reservada para hipóteses em que subsiste substrato incontestado quanto à procedência da pretensão deduzida pela parte (JUSTEN FILHO, 2022, p. 193-194).

A nova redação acolheu algumas das interpretações jurisprudenciais do STJ sobre o tema, à medida que também afastou outras, legislando, efetivamente, sobre a indisponibilidade de bens em ação por improbidade administrativa, que poderá ser decretada sem a oitiva prévia do réu, sempre que o contraditório prévio puder comprovadamente frustrar a efetividade da medida ou houver outras circunstâncias que recomendem a proteção liminar (art. 16, § 4º, da LIA).

A reforma legal promovida pela Lei Federal nº 14.230/2021 dispôs sobre o foro competente para o processamento judicial da ação para a aplicação das sanções de que trata a LIA (art. 17, § 4º-A e § 5º, da LIA¹⁹), disposição legal inexistente na redação original da Lei.

XII - praticar, no âmbito da administração pública e com recursos do erário, ato de publicidade que contrarie o disposto no § 1º do art. 37 da Constituição Federal, de forma a promover inequívoco enaltecimento do agente público e personalização de atos, de programas, de obras, de serviços ou de campanhas dos órgãos públicos.

§ 1º Nos termos da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, promulgada pelo Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006, somente haverá improbidade administrativa, na aplicação deste artigo, quando for comprovado na conduta funcional do agente público o fim de obter proveito ou benefício indevido para si ou para outra pessoa ou entidade.

§ 2º Aplica-se o disposto no § 1º deste artigo a quaisquer atos de improbidade administrativa tipificados nesta Lei e em leis especiais e a quaisquer outros tipos especiais de improbidade administrativa instituídos por lei.

§ 3º O enquadramento de conduta funcional na categoria de que trata este artigo pressupõe a demonstração objetiva da prática de ilegalidade no exercício da função pública, com a indicação das normas constitucionais, legais ou infralegais violadas.

§ 4º Os atos de improbidade de que trata este artigo exigem lesividade relevante ao bem jurídico tutelado para serem passíveis de sancionamento e independem do reconhecimento da produção de danos ao erário e de enriquecimento ilícito dos agentes públicos.

§ 5º Não se configurará improbidade a mera nomeação ou indicação política por parte dos detentores de mandatos eletivos, sendo necessária a aferição de dolo com finalidade ilícita por parte do agente.

19 Art. 17. [...] § 4º-A A ação a que se refere o **caput** deste artigo deverá ser proposta perante o foro do local onde ocorrer o dano ou da pessoa jurídica prejudicada.

§ 5º A propositura da ação a que se refere o **caput** deste artigo prevenirá a competência do juízo para todas as ações posteriormente intentadas que possuam a mesma causa de pedir ou o mesmo objeto.

Legislou também sobre os honorários sucumbenciais (art. 23-B, § 2º, da LIA²⁰), suprimindo a lacuna na redação original da LIA sobre o tema.

No mesmo sentido, houve a ampliação do rigor no preenchimento de requisitos para ajuizamento de ação por improbidade (art. 17, § 6º e § 6º-B, da LIA²¹), afastando a aplicação do princípio *in dubio pro societate*, muito comum quando da admissão da ação pelo Juízo, durante a vigência da redação original da LIA.

Outro ponto relevante se mostra na abolição da defesa preliminar, originalmente prevista na Lei, devendo a contestação ser o primeiro e principal ato de defesa do réu (art. 17, § 7º, da LIA²²), ainda que em prazo dobrado quando comparado ao prazo do rito ordinário cível. Inclusive, revogou-se a redação original do artigo 17 da LIA, segundo a qual, a ação principal teria o rito ordinário, demonstrando, ainda que tacitamente, que o rito passa a ser especial.

Quanto à instrução e ao julgamento do feito, a Lei Federal nº 14.230/2021 trouxe significativas possibilidades ao rito especial, embora existam diversos pontos controvertidos, explorados detalhadamente no tópico seguinte desta Dissertação.

A “Nova Lei” revogou, também, a contradição formal da redação original do artigo 17, § 8º, da LIA, relativamente à rejeição preliminar da ação civil de improbidade administrativa, uma vez que a inadequação da via eleita é motivo para o indeferimento da petição inicial, sem apreciação do mérito, e não de rejeição preliminar, o que gera coisa julgada formal.

Atualização ainda mais significativa foi a possibilidade expressa de celebração de Acordo de Não Persecução Civil (ANPC) entre o Ministério Público e o agente ímprobo (art. 17-B da LIA), regulamentando também o tema acerca de sua forma e de suas balizas.

Ademais, quando da investigação em sede administrativa acerca da ocorrência de improbidade administrativa, a Lei Federal nº 14.230/2021 dispôs sobre a garantia, ao investigado, de manifestação por escrito e de juntada de documentos que comprovem suas alegações e auxiliem na elucidação dos fatos (art. 22, parágrafo único, da LIA), embora isso já fosse comum à prática investigativa ministerial (JUSTEN FILHO, 2022, p. 266).

20 Art. 23-B. [...]. § 2º Haverá condenação em honorários sucumbenciais em caso de improcedência da ação de improbidade se comprovada má-fé.

21 Art. 17. [...]. § 6º A petição inicial observará o seguinte: I - deverá individualizar a conduta do réu e apontar os elementos probatórios mínimos que demonstrem a ocorrência das hipóteses dos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei e de sua autoria, salvo impossibilidade devidamente fundamentada; II - será instruída com documentos ou justificações que contenham indícios suficientes da veracidade dos fatos e do dolo imputado ou com razões fundamentadas da impossibilidade de apresentação de qualquer dessas provas, observada a legislação vigente, inclusive as disposições constantes dos arts. 77 e 80 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil).

§ 6º-B A petição inicial será rejeitada nos casos do art. 330 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), bem como quando não preenchidos os requisitos a que se referem os incisos I e II do § 6º deste artigo, ou ainda quando manifestamente inexistente o ato de improbidade imputado.

22 Art. 17. [...]. § 7º Se a petição inicial estiver em devida forma, o juiz mandará autuá-la e ordenará a citação dos requeridos para que a contestem no prazo comum de 30 (trinta) dias, iniciado o prazo na forma do art. 231 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil).

Por fim, denota-se a alteração dos prazos prescricionais, com a previsão da prescrição intercorrente e a unificação em oito anos, contados a partir da ocorrência do fato ou, no caso de infrações permanentes, do dia em que cessou a permanência (art. 23 da LIA).

4.2 Pontos controvertidos

Não se pretende negar que a reforma legal promovida pela Lei Federal nº 14.230/2021 representou algum avanço à redação original da Lei de Improbidade Administrativa, notadamente quanto ao seu aprimoramento, preenchimento de lacunas, atualização e incorporação da jurisprudência consolidada dos Tribunais Superiores sobre o tema.

No entanto, a “Nova Lei” também trouxe dilemas sensíveis, que podem representar retrocessos no combate à improbidade administrativa, em contrariedade ao objetivo declarado de compatibilizar a Lei com normativos supervenientes, especialmente no âmbito cível e penal.

Tais dilemas são passíveis de serem sistematizados, para fins didáticos, em três grupos, quais sejam: (i) as imprecisões técnicas e textuais; (ii) a escolha legislativa contrária à jurisprudência já consolidada e ao ordenamento jurídico posto; e (iii) o esvaziamento jurídico de normas de combate à improbidade administrativa.

Em vista do tema que se discute nesta Dissertação, detalha-se a seguir os pontos que serão essenciais para a análise do impacto da “Nova Lei” nos atos de improbidade previstos no Estatuto da Cidade, no capítulo seguinte.

4.2.1 As imprecisões técnicas e textuais

No primeiro grupo estão as imprecisões técnicas do artigo 11, § 4º e § 5º²³, bem como do artigo 12, § 5º²⁴, além do artigo 17-C, inciso IV, alínea “g”²⁵, todos acrescentados pela Lei Federal nº 14.230/2021.

No § 4º do artigo 11 da LIA, a legislação não traz a definição do que seja “relevante lesividade”, colaborando na manutenção das imprecisões técnicas dos atos que

23 Art. 11. [...]: § 4º Os atos de improbidade de que trata este artigo exigem lesividade relevante ao bem jurídico tutelado para serem passíveis de sancionamento e independem do reconhecimento da produção de danos ao erário e de enriquecimento ilícito dos agentes públicos.

§ 5º Não se configurará improbidade a mera nomeação ou indicação política por parte dos detentores de mandatos eletivos, sendo necessária a aferição de dolo com finalidade ilícita por parte do agente.

24 Art. 12. [...]: § 5º No caso de atos de menor ofensa aos bens jurídicos tutelados por esta Lei, a sanção limitar-se-á à aplicação de multa, sem prejuízo do ressarcimento do dano e da perda dos valores obtidos, quando for o caso, nos termos do **caput** deste artigo.

25 Art. 17-C. [...]: IV - considerar, para a aplicação das sanções, de forma isolada ou cumulativa: g) os antecedentes do agente;

atentam contra os princípios da Administração Pública. Ainda que a Lei Federal nº 14.230/2021 tenha tornado taxativo o rol do artigo 11, adiciona requisito vago para a configuração das mencionadas hipóteses taxativas.

Inclusive, a superveniente taxatividade imposta ao rol de condutas do artigo 11 da LIA afastou situações graves que anteriormente eram punidas conforme o *caput* do dito artigo, tais como, a título exemplificativo, o assédio moral no local de trabalho, isto é, a campanha de terror psicológico em razão do evidente abuso de poder, desvio de finalidade e malferimento à impessoalidade (COSTA; BARBOSA, 2022, p. 121).

Outro ponto controvertido diz respeito à tipificação do nepotismo, pois, embora a redação incluída pela Lei Federal nº 14.230/2021 no inciso XI do artigo 11 da LIA tenha seguido, fielmente, a Súmula Vinculante nº 13, a redação do § 5º do referido artigo causa dúvida, especificamente pelo adjetivo “mera”, pois, em regra, toda nomeação se configura como ato jurídico desta natureza, sendo difícil diferenciar a “mera nomeação” daquela que não seja dotada de algum outro atributo essencial (JUSTEN FILHO, 2022, p. 144).

Já o § 5º do artigo 12 da LIA faz menção aos “atos de menor ofensa aos bens jurídicos tutelados por esta Lei”, sem, no entanto, trazer critérios objetivos para a identificação de tais atos. O STJ, inclusive, já se manifestou pela inviabilidade de aplicação do princípio da insignificância aos atos de improbidade administrativa²⁶.

Isto porque, apesar de eventual lesão patrimonial possa ter diminuído valor econômico, a conduta do agente ímprobo pode representar grave violação à moralidade administrativa, justificando a imposição de outras penalidades, além da multa (COSTA; BARBOSA, 2022, p. 147).

Quanto ao artigo 17-C, alínea “g”, da LIA, a controvérsia se dá pelo teor técnico dos antecedentes do agente, a serem levados em conta na dosimetria da penalidade a ser aplicada, uma vez que se entende que tais antecedentes devem ser considerados a partir da aplicação de sanções anteriores da LIA, bem como em crimes cuja objetividade jurídica se associe à proteção da probidade administrativa e a condenações na própria esfera administrativa.

Embora se esteja aperfeiçoando cadastros próprios e unificados a reunir antecedentes de condenações por atos de improbidade administrativa no âmbito judicial²⁷, à luz, inclusive, do artigo 12, § 8º, da LIA²⁸, inexistem limitações para a quantidade de ANPCs

26 Menciona-se, ilustrativamente, o seguinte julgado: AgInt no REsp n. 1.774.729, Rel. Ministro Francisco Falcão, DJe 13/12/2019.

27 Destaca-se o Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Ato de Improbidade Administrativa e Inelegibilidade, criado pelo Conselho Nacional de Justiça.

Link de acesso: https://www.cnj.jus.br/improbidade_adm/consultar_requerido.php

28 Art. 12. [...] § 8º A sanção de proibição de contratação com o poder público deverá constar do Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS) de que trata a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, observadas as limitações territoriais contidas em decisão judicial, conforme disposto no § 4º deste artigo.

celebrados pelo mesmo agente, nos termos indicados pelo artigo 17-B da LIA. Quantitativo este que também deve ser levado em conta quando da análise de antecedentes a orientar a dosimetria de sanções aplicáveis em processos futuros (ALAN, 2022, p. 311).

Ainda no grupo das imprecisões técnicas e textuais promovidas pela Lei Federal nº 14.230/2021, encontra-se a contradição entre o inciso VIII e o § 1º do artigo 10²⁹; o regime sancionatório a que se submetem às pessoas jurídicas; a substituição da palavra “anual” por “atual” (art. 1º, § 7º, da LIA³⁰); e a lacuna legislativa sobre a retroatividade da “Nova Lei” em face da redação original da LIA, assunto solucionado pelo Tema 1.199 do STF³¹.

Há significativa contradição do § 1º do artigo 10 da LIA, o qual prevê que a ausência de perda patrimonial efetiva implica na ausência de tipicidade das infrações previstas no artigo 10 e seu consequente sancionamento, com a conduta descrita no inciso VIII do mesmo artigo, a qual não se traduz, efetivamente, em ato que importe em dano ao erário (JUSTEN FILHO, 2022, p. 125).

Outro notório ponto controvertido diz respeito ao afastamento da aplicação das sanções previstas na LIA a pessoas jurídicas (art. 3º, § 2º, da LIA). Isto porque a legislação indicou que, caso o ato de improbidade administrativa seja também sancionado como ato lesivo à Administração Pública de que trata a Lei Federal nº 12.846/2013, aplica-se esta última em detrimento daquela primeira.

Trata-se da Lei Anticorrupção (LAC), a qual dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a Administração Pública, nacional ou estrangeira.

Ocorre que a doutrina já aponta para duas possibilidades diversas de aplicação: uma no sentido de que as pessoas físicas se submetem apenas à LIA, enquanto as pessoas jurídicas, somente à LAC; outra, segunda posição, em interpretação sistemática da LIA com o artigo 30, inciso I, da LAC, indica o dever de observância ao princípio da independência das

29 Art. 10. [...]: VIII - frustrar a licitude de processo licitatório ou de processo seletivo para celebração de parcerias com entidades sem fins lucrativos, ou dispensá-los indevidamente, acarretando perda patrimonial efetiva; § 1º Nos casos em que a inobservância de formalidades legais ou regulamentares não implicar perda patrimonial efetiva, não ocorrerá imposição de ressarcimento, vedado o enriquecimento sem causa das entidades referidas no art. 1º desta Lei.

30 Art. 1º [...]. § 7º Independentemente de integrar a administração indireta, estão sujeitos às sanções desta Lei os atos de improbidade praticados contra o patrimônio de entidade privada para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra no seu patrimônio ou receita atual, limitado o ressarcimento de prejuízos, nesse caso, à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos.

31 Tese firmada no Tema 1199/STF: 1) É necessária a comprovação de responsabilidade subjetiva para a tipificação dos atos de improbidade administrativa, exigindo-se - nos artigos 9º, 10 e 11 da LIA - a presença do elemento subjetivo - DOLO; 2) A norma benéfica da Lei 14.230/2021 - revogação da modalidade culposa do ato de improbidade administrativa -, é IRRETROATIVA, em virtude do artigo 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal, não tendo incidência em relação à eficácia da coisa julgada; nem tampouco durante o processo de execução das penas e seus incidentes; 3) A nova Lei 14.230/2021 aplica-se aos atos de improbidade administrativa culposos praticados na vigência do texto anterior da lei, porém sem condenação transitada em julgado, em virtude da revogação expressa do texto anterior; devendo o juízo competente analisar eventual dolo por parte do agente; 4) O novo regime prescricional previsto na Lei 14.230/2021 é IRRETROATIVO, aplicando-se os novos marcos temporais a partir da publicação da lei.

esferas punitivas, afastando, tão somente, as hipóteses de *bis in idem* na aplicação de sanções (COSTA; BARBOSA, 2022, p. 57-58).

Defende-se aqui esta última corrente doutrinária, tendo em vista a disposição legal do artigo 12, § 7º, da LIA³², acrescida pela Lei Federal nº 14.230/2021, embora haja certa controvérsia entre a doutrina³³.

4.2.2 As escolhas legislativas contrárias à jurisprudência já consolidada e ao ordenamento jurídico posto à época da promulgação da Lei Federal nº 14.230/2021

No segundo grupo de dilemas promovidos pela “Nova LIA”, destacam-se os dispositivos legais de constitucionalidade questionada perante o STF (art. 17, *caput* e § 20³⁴), por meio das Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) 7.042 e 7.043; a contrariedade do artigo 17, § 10-C, da LIA, com o artigo 383 do Código de Processo Penal (CPP)³⁵; a contrariedade do artigo 17, § 19, inciso IV, da LIA³⁶, com a jurisprudência já consolidada do STJ sobre o tema; a desnecessidade do artigo 17, § 16, da LIA³⁷ em razão do Tema 1.089 do STJ; a contrariedade do artigo 21, § 3º e § 4º, da LIA, com o artigo 386, inciso I, do CPP³⁸; a indisponibilidade do bem de família (art. 16, § 4º, da LIA³⁹), em contrariedade à

32 Art. 12. [...]: § 7º As sanções aplicadas a pessoas jurídicas com base nesta Lei e na Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, deverão observar o princípio constitucional do **non bis in idem**.

33 A título exemplificativo, menciona-se Justen Marçal Filho (2022, p. 80), que entende pela inadmissão de sancionamento múltiplo por um mesmo e único ilícito, conforme a primeira corrente destacada, pois defende que os temas disciplinados por um dos diplomas legais não são disciplinados pelo outro.

34 Art. 17. A ação para a aplicação das sanções de que trata esta Lei será proposta pelo Ministério Público e seguirá o procedimento comum previsto na Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), salvo o disposto nesta Lei.

§ 20. A assessoria jurídica que emitiu o parecer atestando a legalidade prévia dos atos administrativos praticados pelo administrador público ficará obrigada a defendê-lo judicialmente, caso este venha a responder ação por improbidade administrativa, até que a decisão transite em julgado.

35 Art. 17. [...]. § 10-C. Após a réplica do Ministério Público, o juiz proferirá decisão na qual indicará com precisão a tipificação do ato de improbidade administrativa imputável ao réu, sendo-lhe vedado modificar o fato principal e a capitulação legal apresentada pelo autor.

Art. 383. O juiz, sem modificar a descrição do fato contida na denúncia ou queixa, poderá atribuir-lhe definição jurídica diversa, ainda que, em consequência, tenha de aplicar pena mais grave.

36 Art. 17. [...]. § 19. Não se aplicam na ação de improbidade administrativa: IV - o reexame obrigatório da sentença de improcedência ou de extinção sem resolução de mérito.

37 Art. 17. [...]. § 16. A qualquer momento, se o magistrado identificar a existência de ilegalidades ou de irregularidades administrativas a serem sanadas sem que estejam presentes todos os requisitos para a imposição das sanções aos agentes incluídos no polo passivo da demanda, poderá, em decisão motivada, converter a ação de improbidade administrativa em ação civil pública, regulada pela Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985.

38 Art. 21. [...]: § 3º As sentenças civis e penais produzirão efeitos em relação à ação de improbidade quando concluírem pela inexistência da conduta ou pela negativa da autoria.

§ 4º A absolvição criminal em ação que discuta os mesmos fatos, confirmada por decisão colegiada, impede o trâmite da ação da qual trata esta Lei, havendo comunicação com todos os fundamentos de absolvição previstos no art. 386 do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal).

Art. 386. O juiz absolverá o réu, mencionando a causa na parte dispositiva, desde que reconheça: I - estar provada a inexistência do fato;

39 Art. 16. [...]. § 4º A indisponibilidade de bens poderá ser decretada sem a oitiva prévia do réu, sempre que o contraditório prévio puder comprovadamente frustrar a efetividade da medida ou houver outras circunstâncias que recomendem a proteção liminar, não podendo a urgência ser presumida.

jurisprudência do STJ sobre o tema; e a contrariedade do artigo 12, § 9º, da LIA⁴⁰, com a lógica do sistema recursal cível, ante a ausência de efeito suspensivo nos recursos direcionados ao STJ e ao STF.

Como dito anteriormente, a Lei Federal nº 14.230/2021 previu a obrigatoriedade da assessoria jurídica que emitiu o parecer atestando a legalidade prévia dos atos administrativos praticados pelo administrador público em defendê-lo judicialmente, caso este venha a responder ação por improbidade administrativa, até que a decisão transite em julgado (art. 17, § 20, da LIA).

Este controverso dispositivo foi questionado em sua constitucionalidade, através das ADIs 7.042 e 7.043, pelas quais o STF determinou que a Administração Pública fica autorizada, mas não obrigada, a representar judicialmente o agente ímprobo, desde que norma local (estadual ou municipal) disponha sobre essa possibilidade.

Outro ponto controvertido diz respeito ao artigo 17 da LIA, pois a redação do seu § 10-C, não impede o Ministério Público de aditar a inicial com pedidos cumulativos, subsidiários ou alternativos, mas veda a recapitulação, pelo Juízo, referente ao fato principal e a capitulação legal apresentada pelo autor. Referida proibição, em sua literalidade, apresenta interpretação absolutamente *sui generis* às demandas de improbidade, na medida em que a formulação de pedidos cumulativos é própria da natureza das ações não penais (ALAN, 2022, p. 337-338).

A controvérsia se dá na medida em que referida tipificação, além de contrariar o entendimento majoritário em sede jurisprudencial, permite a decretação de nulidades por divergências interpretativas entre o Ministério Público e o Juízo, ainda que ausente qualquer prejuízo à ampla defesa e ao contraditório, pois, até mesmo na esfera criminal, *ultima ratio* do ordenamento, o artigo 383 do Código de Processo Penal autoriza ao Juízo a correção da capitulação dos fatos (COSTA; BARBOSA, 2022, p. 188-189).

Outro ponto do mesmo artigo é o seu § 19, inciso IV, que afasta a aplicação do reexame obrigatório da sentença de improcedência ou de extinção sem resolução de mérito. Tal dispositivo contraria a jurisprudência mais recente do STJ⁴¹, segundo o qual a sentença que concluir pela carência ou pela improcedência de ação por improbidade administrativa está sujeita ao reexame necessário, com base na aplicação analógica do artigo 19 da Lei Federal nº 4.717/1965⁴² (COSTA; BARBOSA, 2022, p. 206-207).

Ainda sobre o artigo 17 da LIA, destaca-se que o seu § 16 permite ao Juízo

40 Art. 12. [...] § 9º As sanções previstas neste artigo somente poderão ser executadas após o trânsito em julgado da sentença condenatória.

41 Menciona-se, ilustrativamente, o seguinte julgado: EREsp 1.220.667-MG, Rel. Min. Herman Benjamin, j. 24/5/2017.

42 Art. 19. A sentença que concluir pela carência ou pela improcedência da ação está sujeita ao duplo grau de jurisdição, não produzindo efeito senão depois de confirmada pelo tribunal; da que julgar a ação procedente caberá apelação, com efeito suspensivo.

converter a ação por improbidade em ação civil pública, uma vez finda a instrução e não demonstrado o dolo do agente, mas presente irregularidade administrativa que tenha gerado prejuízo ao erário. Entretanto, independente desta disposição legal, se o autor fez pedidos cumulativos, no sentido de abranger a tutela de direitos coletivos e a aplicação das sanções previstas na LIA, entende-se que pode o Juízo, de ofício, afastar a aplicação das sanções previstas na mesma Lei e acolher os pedidos que se referem à tutela dos direitos coletivos, sem a necessidade de conversão da ação e do rito processual.

Sobre o tema, inclusive, o STJ já firmou o entendimento, por meio do Tema 1.089, de que, na ação civil de improbidade administrativa é possível o prosseguimento da demanda para pleitear o ressarcimento do dano ao erário, ainda que sejam declaradas prescritas as demais sanções previstas no artigo 12 da LIA.

Além disso, a reforma promovida pela Lei Federal nº 14.230/2021 estabelece ao sistema de improbidade administrativa uma comunicação absolutamente peculiar com a seara penal, notadamente quanto ao artigo 21, § 4º, da LIA. Considerando que apenas as absolvições penais subsumidas no artigo 386, inciso I, do CPP (inexistência do fato) serviam para impedir a responsabilidade não penal, os acusados de improbidade podem se valer de regra mais favorável (ALAN, 2022, p. 339).

Com efeito, caso absolvidos por insuficiência probatória em decisão colegiada, poderão os agentes ímprobos ter a ação por improbidade administrativa obstada, benefício que não serve aos que respondem por ações tradicionais de responsabilidade civil correlatas a demandas criminais.

De qualquer modo, é preciso se discutir as implicações dos § 3º e § 4º do artigo 21 da LIA, pois a alteração no âmbito da independência das instâncias não encontra paralelo na ordem jurídica, o que pode implicar numa contradição sistêmica que atenta contra os princípios da tutela mínima anticorrupção e da proibição da proteção deficiente (COSTA; BARBOSA, 2022, p. 253).

Forçoso citar, ainda, que o STJ possui entendimento consolidado no sentido de que a decretação de indisponibilidade de bens pode recair sobre bem de família⁴³. Entretanto, o artigo 16, § 14, da LIA veda expressamente a decretação de tal indisponibilidade incidente sobre o bem de família do réu.

Outro ponto controvertido diz respeito à determinação de que as penalidades somente poderão ser executadas após o trânsito em julgado da sentença condenatória, conforme inclusão do § 9º ao artigo 12, pela Lei Federal nº 14.230/2021. A medida vem afastar a possibilidade de execução provisória das sanções pela prática de improbidade, mas termina por contrariar a lógica do sistema recursal cível, ante a ausência de efeito suspensivo

⁴³ Menciona-se, ilustrativamente, o seguinte julgado: REsp 1.837.848/SC, Rel. Ministro Francisco Falcão, Dje 05/03/2020.

nos recursos direcionados ao STJ e ao STF (COSTA; BARBOSA, 2022, p. 149-150).

Ainda que se aplique o princípio da especialidade ao rito sob comento, questiona-se qual a finalidade prática da escolha legislativa quanto ao efetivo combate da improbidade administrativa.

4.2.3 O esvaziamento jurídico de normas de combate à improbidade administrativa

Por fim, no terceiro grupo estão o afastamento, de modo geral e reflexo, dos ilícitos licitatórios do sancionamento pela LIA; a limitação da sanção de perda da função pública àquela ocupada à época do fato (art. 12, § 1º, da LIA⁴⁴); a excepcionalização da sanção de proibição de contratação com o Poder Público para além do Ente Público lesado (art. 12, § 4º, da LIA⁴⁵); a limitação da transmissão do dever de ressarcir nos casos de improbidade administrativa até o limite do patrimônio nas operações de fusão e incorporação (art. 8º-A, parágrafo único, da LIA⁴⁶); a vedação à responsabilidade solidária e o silêncio quanto ao litisconsórcio passivo necessário (art. 17-C, § 2º, da LIA⁴⁷); o afastamento do valor da multa no montante sobre o qual incide a indisponibilidade (art. 16, *caput* e § 10, da LIA⁴⁸); a adoção de ordem de bloqueio contrária à inculpada pelo artigo 835 do CPC (art. 16, § 11, da LIA)⁴⁹; a exclusão da exigência de se declararem os bens pertencentes a cônjuge,

44 Art. 12. [...]: § 1º A sanção de perda da função pública, nas hipóteses dos incisos I e II do **caput** deste artigo, atinge apenas o vínculo de mesma qualidade e natureza que o agente público ou político detinha com o poder público na época do cometimento da infração, podendo o magistrado, na hipótese do inciso I do **caput** deste artigo, e em caráter excepcional, estendê-la aos demais vínculos, consideradas as circunstâncias do caso e a gravidade da infração.

45 Art. 12. [...]: § 4º Em caráter excepcional e por motivos relevantes devidamente justificados, a sanção de proibição de contratação com o poder público pode extrapolar o ente público lesado pelo ato de improbidade, observados os impactos econômicos e sociais das sanções, de forma a preservar a função social da pessoa jurídica, conforme disposto no § 3º deste artigo.

46 Art. 8º-A [...]. Parágrafo único. Nas hipóteses de fusão e de incorporação, a responsabilidade da sucessora será restrita à obrigação de reparação integral do dano causado, até o limite do patrimônio transferido, não lhe sendo aplicáveis as demais sanções previstas nesta Lei decorrentes de atos e de fatos ocorridos antes da data da fusão ou da incorporação, exceto no caso de simulação ou de evidente intuito de fraude, devidamente comprovados.

47 Art. 17-C. [...]: § 2º Na hipótese de litisconsórcio passivo, a condenação ocorrerá no limite da participação e dos benefícios diretos, vedada qualquer solidariedade.

48 Art. 16. Na ação por improbidade administrativa poderá ser formulado, em caráter antecedente ou incidente, pedido de indisponibilidade de bens dos réus, a fim de garantir a integral recomposição do erário ou do acréscimo patrimonial resultante de enriquecimento ilícito.

§ 10. A indisponibilidade recairá sobre bens que assegurem exclusivamente o integral ressarcimento do dano ao erário, sem incidir sobre os valores a serem eventualmente aplicados a título de multa civil ou sobre acréscimo patrimonial decorrente de atividade lícita.

49 Art. 16. [...]. § 11. A ordem de indisponibilidade de bens deverá priorizar veículos de via terrestre, bens imóveis, bens móveis em geral, semoventes, navios e aeronaves, ações e quotas de sociedades simples e empresárias, pedras e metais preciosos e, apenas na inexistência desses, o bloqueio de contas bancárias, de forma a garantir a subsistência do acusado e a manutenção da atividade empresária ao longo do processo.

Art. 835. A penhora observará, preferencialmente, a seguinte ordem: I - dinheiro, em espécie ou em depósito ou aplicação em instituição financeira; II - títulos da dívida pública da União, dos Estados e do Distrito Federal com cotação em mercado; III - títulos e valores mobiliários com cotação em mercado; IV - veículos de via terrestre; V - bens imóveis; VI - bens móveis em geral; VII - semoventes; VIII - navios e aeronaves; IX - ações e quotas de sociedades simples e empresárias; X - percentual do faturamento de empresa devedora; XI - pedras e metais preciosos; XII - direitos aquisitivos derivados de promessa de compra e venda e de alienação fiduciária em

companheiro, filhos ou outras pessoas que vivem sob dependência do agente público (art. 13, § 1º, da redação original da LIA); a alteração do termo inicial para prescrição (art. 23 da LIA) e a adoção de prazos prescricionais em descompasso com a realidade (art. 23, § 2º ao 4º, da LIA⁵⁰); e o afastamento do agente ímprobo sem prejuízo da remuneração (art. 20, § 1º, da LIA⁵¹).

Inicialmente, denota-se que, sobre o tema próprio do regime das licitações, é preciso atentar-se para a aparente lacuna de responsabilização dos agentes na seara da improbidade administrativa. O inciso VIII do artigo 10 da LIA, por exemplo, se reporta à interpretação de outros diplomas legais, o que gera dificuldade significativa na configuração do ilícito, uma vez que não basta a ocorrência de atividade verificável de frustrar a licitude de processo licitatório ou de processo seletivo, ou dispensá-los indevidamente, devendo estar presente, necessariamente, a perda patrimonial efetiva.

A ocorrência de uma contratação sem prévia licitação não é suficiente para a configuração da improbidade. Agora, é imprescindível que a contratação direta infrinja a disciplina legislativa pertinente. Por isso, o elemento subjetivo da conduta ganha notória importância, uma vez que somente é possível configurar como indevida a contratação direta quando interpretada em conjunto com os requisitos legais que autorizam a ausência de licitação (JUSTEN FILHO, 2022, p. 114-115).

Noutras palavras, a celebração de contrato administrativo implica em desembolso para o Estado. Tal desembolso não consiste, por si só, em prejuízo, pois existe uma contrapartida em favor do Ente Público. Somente se cogitará dano quando a Administração investir contraprestação superior ao devido, ainda que tenha havido dolosamente a frustração da licitude de processo licitatório ou de processo seletivo, ou sua dispensa indevida.

A nova legislação tratou, portanto, de afastar a chamada “emergência fabricada” para contratação direta, hipótese em que o agente público, dolosamente, permite a ocorrência

garantia; XIII - outros direitos.

50 Art. 23. [...]. § 2º O inquérito civil para apuração do ato de improbidade será concluído no prazo de 365 (trezentos e sessenta e cinco) dias corridos, prorrogável uma única vez por igual período, mediante ato fundamentado submetido à revisão da instância competente do órgão ministerial, conforme dispuser a respectiva lei orgânica.

§ 3º Encerrado o prazo previsto no § 2º deste artigo, a ação deverá ser proposta no prazo de 30 (trinta) dias, se não for caso de arquivamento do inquérito civil.

§ 4º O prazo da prescrição referido no **caput** deste artigo interrompe-se: I - pelo ajuizamento da ação de improbidade administrativa; II - pela publicação da sentença condenatória; III - pela publicação de decisão ou acórdão de Tribunal de Justiça ou Tribunal Regional Federal que confirma sentença condenatória ou que reforma sentença de improcedência; IV - pela publicação de decisão ou acórdão do Superior Tribunal de Justiça que confirma acórdão condenatório ou que reforma acórdão de improcedência; V - pela publicação de decisão ou acórdão do Supremo Tribunal Federal que confirma acórdão condenatório ou que reforma acórdão de improcedência.

51 Art. 20. [...]. § 1º A autoridade judicial competente poderá determinar o afastamento do agente público do exercício do cargo, do emprego ou da função, sem prejuízo da remuneração, quando a medida for necessária à instrução processual ou para evitar a iminente prática de novos ilícitos.

de emergência ou de calamidade pública a fim de dispensar licitação (art. 75, VIII, da Lei Federal nº 14.133/2021), bem como, fraudar, de forma dolosa, o processo licitatório, por meio da fragmentação de contratações, as quais, somadas, resultam em valores exorbitantes aos descritos na legislação pertinente, sem causar prejuízo ao erário.

Afastada, ainda, no âmbito da LIA, o sancionamento do particular que obtém vantagem indevida ao ser contratado diretamente ou por meio de fraude à licitação, ainda que tenha concorrido ou induzido ao ato (art. 3º da LIA), por ausência de tipificação do inciso VIII do artigo 10 da LIA.

Em tais casos, a responsabilização dos agentes se dará em esfera diversa da improbidade administrativa, como no âmbito penal, por exemplo, à luz dos crimes tipificados nos artigos 337-E ao 337-P, além dos eventuais crimes contra a Administração Pública. Quanto às pessoas jurídicas, ficam submetidas ao sancionamento pecuniário da Lei Anticorrupção, com arbitramento de multa no valor de, no máximo, 20% (vinte por cento) do faturamento bruto do último exercício anterior ao da instauração do processo administrativo.

O dilema se dá, no entanto, quanto ao terceiro que não participou da consumação da improbidade, mas obteve vantagem indevida em decorrência da conduta ímproba de um agente público. Em tais hipóteses, uma vez que não se configurem os pressupostos para o sancionamento desse sujeito pela LIA, é inviável lhe impor, pela via do sancionamento da improbidade, a perda dos benefícios por ele recebidos indevidamente.

Ainda assim, a origem viciada do benefício implica no desfazimento dos atos jurídicos inválidos, o que poderá resultar na devida restituição de vantagens indevidas, questão que não será resolvida no âmbito da improbidade (JUSTEN FILHO, 2022, p. 163).

Quanto ao regime sancionatório descrito pelo artigo 12 da LIA, denota-se a eliminação e a limitação temporal da sanção de perda do cargo ou mandato nas infrações descritas no artigo 11 da Lei. A “Nova Lei” trouxe a limitação temporal ao cargo ocupado à época do fato (art. 12, § 1º), sendo excepcional a sua extensão aos demais vínculos, redação que, potencialmente, torna a norma ineficaz. O tema se encontra sob análise de constitucionalidade pelo STF, via ADI 7236⁵².

A nova disposição legal, além de ser contrária à jurisprudência do STJ já consolidada sobre o tema⁵³, se mostra contrária à sua própria finalidade sancionatória, uma vez que (i), dificilmente, o trânsito em julgado de sentença condenatória em ação por improbidade ocorre ainda durante o exercício do mandato, cargo ou função pública do réu; (ii)

52 Ainda pendente de julgamento, a Suprema Corte decide sobre a constitucionalidade ou não dos seguintes dispositivos da LIA, após reforma promovida pela Lei Federal 14.230/2021: (a) art. 1º, §§ 1º, 2º, e 3º, e art. 10; (b) art. 1º, § 8º; (c) art. 11, *caput* e incisos I e II; (d) art. 12, I, II e III, e §§ 4º e 9º, e art. 18-A, parágrafo único; (e) art. 12, § 1º; (f) art. 12, § 10; (g) art. 17, §§ 10-C, 10-D e 10-F, I; (h) art. 17-B, § 3º; (i) art. 21, § 4º; (j) art. 23, *caput*, § 4º, II, III, IV e V, e § 5º; (k) art. 23-C.

53 Menciona-se, ilustrativamente, os seguintes julgados: REsp 924.439 e EREsp 1701967.

é plenamente possível a troca de cargo ocupado a fim de fugir da sanção; e (iii) o agente desonesto poderá ocupar outros cargos ou funções públicas, o que esvazia o sentido da norma (HAGE, 2022, p. 28).

Ademais, o § 4º do artigo 12 da LIA torna excepcional a sanção de proibição de contratação com o Poder Público para além do Ente Público lesado pelo ato de improbidade. Tal disposição, ao excetuar a regra, se mostra tão contrária à sua própria finalidade sancionatória quanto à regra inscrita no § 1º do mesmo artigo.

Existe, ainda, no artigo 1º da LIA, controvérsia quanto à limitação do ressarcimento de prejuízos à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos, para fins de aferimento da responsabilização de agentes privados.

Isto porque a limitação de ressarcimento se torna de difícil quantificação, uma vez que, em se tratando de pessoas jurídicas constituídas com contribuição de recursos públicos, a indagação há de retornar aos atos de sua criação. Em tais casos, será preciso se examinar a importância do contributo ofertado em valores atualizados, montante que servirá de limite à pretensão indenizatória deduzida na ação por improbidade administrativa (ALAN, 2022, p. 45).

No que concerne aos casos de pessoas jurídicas de direito privado que receberam a contribuição, o mecanismo de definição varia, pois é preciso que se verifique, num primeiro momento, quais são as receitas que compõem o custeio anual da entidade. A chave interpretativa para a solução desse dilema é identificar a data em que o ato de improbidade foi praticado, examinar a realidade financeira naquele ano e definir se vai se estar diante de ilícito que terá de ser sancionado de modo pleno, com ressarcimento limitado a essa contribuição, ou se sequer haverá improbidade a perseguir (ALAN, 2022, p. 45).

Portanto, não se mostra clara a intenção do legislador quanto ao ressarcimento de prejuízos ser limitado à repercussão do ilícito referente à contribuição dos cofres públicos.

O caso se torna mais grave quando analisado conjuntamente ao artigo 8º-A da LIA, incluído pela Lei Federal nº 14.230/2021, porque as modificações contratuais trazidas na norma nem sempre importarão em relações sucessórias, o que faz com que o seu parágrafo único, aparentemente, contradiga o disposto no *caput* (ALAN, 2022, p. 293).

A limitação da transmissão do dever de ressarcir nos casos de improbidade administrativa se dá até o limite do patrimônio nas operações de fusão e incorporação (art. 8º-A, parágrafo único, da LIA), sendo estas operações societárias realizadas no intuito de atender interesses empresariais, o que obriga a observância de tais contextos, em detrimento dos reais prejuízos sofridos pelo erário.

De modo semelhante, registra-se que a exclusão da exigência de se declararem os bens pertencentes a cônjuge, companheiro, filhos ou outras pessoas que vivem sob

dependência do agente público (art. 13, § 1º, da redação original da LIA), promovida pela Lei Federal nº 14.230/2021, é inconveniente, uma vez que tal supressão pode facilitar a ocultação de bens indevidamente auferidos pelo agente público (COSTA; BARBOSA, 2022, p. 245).

Neste sentido, visualiza-se que, potencialmente, a reforma da LIA estabeleceu privilégio em favor de operações empresariais em detrimento do interesse do ressarcimento ao erário. A LIA dispensa, por exemplo, a empresa que tem interesse de absorver outras sociedades da obrigação de ressarcir a integralidade do prejuízo causado, mesmo que tais montantes extravasem o patrimônio incorporado (ALAN, 2022, p. 294). A limitação do sancionamento apenas ao dever de reparar, afastando, por exemplo, eventual sanção de proibição de contratar, parece ter o condão de afastar os efeitos da sanção, criando potencial brecha na Lei.

Quanto à legitimidade passiva dos sócios ou dos representantes legais das pessoas jurídicas em ação por improbidade administrativa, controvérsia é se existe litisconsórcio passivo necessário uma vez presente mais de um sujeito ativo na prática do ato ímprobo, sendo todos responsáveis pela mesma pessoa jurídica, ainda que de diferentes formas. Isso porque o artigo 17-C, § 2º, da LIA menciona tal hipótese, mas não esclarece seus termos. A questão central seria se a eficácia da sentença depende da citação de todos que devam ser litisconsortes, ou se, em havendo litisconsórcio passivo necessário, os efeitos da sentença recairiam sobre todos.

Prevalece, no âmbito do STJ, o entendimento de que não há litisconsórcio necessário entre o agente público e os terceiros beneficiados com o ato ímprobo, uma vez que não estão presentes as hipóteses previstas no artigo 114 do CPC, quanto à disposição legal ou relação jurídica unitária (COSTA; BARBOSA, 2022, p. 161). No entanto, repise-se que a nova redação da LIA não esclarece o tema.

Inclusive, ainda sobre o artigo 17-C, § 2º, da LIA, destaca-se que a regra enfraquece o sistema de repressão aos atos ímprobos, na medida em que veda a solidariedade na hipótese de litisconsórcio passivo (COSTA; BARBOSA, 2022, p. 212).

Por outro lado, quanto à legitimidade ativa da ação por improbidade, a reforma legal foi no sentido de afastar o eventual risco de uso político desta ação, sobretudo pelos gestores locais e estaduais, contra seus adversários ou antecessores no cargo, decidindo pela exclusividade do Ministério Público (art. 17) na propositura da ação. No entanto, tal argumento compromete o profissionalismo imparcial e técnico da Advocacia Pública em sentido amplo, como se fosse o Ministério Público detentor de monopólio da isenção política em suas atribuições (HAGE, 2022, p. 27).

Neste sentido, o STF decidiu, por meio do julgamento das ADIs 7.042 e 7.043, que os Entes Públicos que tenham sofrido prejuízos em razão de atos de improbidade estão

autorizados a propor ação e celebrar ANPCs em relação a esses atos, afastando a validade de parte do artigo 17 da LIA, quanto à legitimidade exclusiva do Ministério Público para a propositura das ações por improbidade.

Quanto ao artigo 16, § 11, da LIA, este dispõe que o bloqueio de contas bancárias deve ocorrer apenas de forma subsidiária, devendo ser adotada ordem prioritária diversa do artigo 835 do CPC, o que se demonstra menos eficaz na proteção do patrimônio público (COSTA; BARBOSA, 2022, p. 178-179). Sobre o tema da indisponibilidade de bens, a nova redação do mencionado artigo 16 da LIA parece reduzir o escopo da indisponibilidade, deixando-a restrita à integral recomposição do erário ou do acréscimo patrimonial resultante de enriquecimento ilícito.

Noutras palavras, resta afastada a inclusão do valor da multa no montante sobre o qual incide a indisponibilidade, o que parece inadequado, uma vez que o objetivo da tutela provisória de natureza cautelar é garantir o resultado útil do processo, inexistindo fundamento para a retirada da sanção pecuniária da abrangência do poder geral de cautela (COSTA; BARBOSA, 2022, p. 171). Trata-se de previsão legal que enfraquece significativamente a efetividade do combate à improbidade administrativa, isto, sem qualquer justificativa razoável, de modo que óbice algum existe à sua decretação.

Além disso, a nova redação do artigo 16, § 10, da LIA diverge da jurisprudência do STJ, a qual vinha entendendo que a indisponibilidade pode abranger também a multa civil, pois se trata de medida de caráter assecuratório. Assim, deve incidir sobre quantos bens forem necessários ao integral ressarcimento do dano (COSTA; BARBOSA, 2022, p. 176-177).

Sobre a prescrição da pretensão sancionatória por ato ímprobo, primeiro, merece destaque a alteração do termo inicial de contagem do prazo prescricional, uma vez que, na redação original, a justificativa para tal já era absolutamente clara. Não fosse isso o bastante, o termo de início para a prescrição estabelecido pela “Nova Lei” trata de uma emulação do Código Penal.

Anteriormente, a LIA determinava que a prescrição não se iniciasse enquanto o agente público estivesse no desempenho do mandato, cargo comissionado ou função pública justamente porque se achava em posição de controle da máquina pública utilizada para a prática do ilícito, pois tal posição permitia ao agente ímprobo ocultar os traços de seu ato e que o pleno conhecimento acerca dos fatos praticados somente ocorreria depois que deixasse de ocupar a posição de poder (ALAN, 2022, p. 398).

Todavia, sempre haverá divergências entre a realidade e hipótese legal, circunstância que dificulta o tratamento idêntico, pois, na situação do ordenamento jurídico-penal, os tipos contam com tipicidade fechada e, portanto, é bastante singelo se identificar quando as condutas proibidas foram praticadas e quando os resultados tipificados ocorreram

(ALAN, 2022, p. 399).

No caso das tipificações de improbidade administrativa, especialmente nas hipóteses dos tipos abertos dos artigos 9º e 10 da LIA, a completude dos elementos se dá a partir do atendimento de formulações genéricas, bem como necessitam de aferição contábil posterior, na maioria dos casos.

Já quanto à prescrição intercorrente, desenhada pelo § 4º do artigo 23 da LIA, denota-se que a ausência do estabelecimento de sentença ou de acórdãos absolutórios, como marcos interruptivos, estabelece realidade muito peculiar ao tema. Caso se compreenda que a prescrição intercorrente tem efeito idêntico à prescrição da pretensão sancionatória, se a ação for julgada improcedente, deverá seguir ao exame da segunda instância em menos de quatro anos. Se for improcedente em primeira e segunda instância, o feito terá de ser conhecido no lapso limitado de quatro anos pelas Cortes Superiores. Essas realidades, por evidente, terminam por tornar impossíveis a prestação jurisdicional, na medida em que os prazos prescricionais arbitrados de forma exígua impedem o conhecimento do mérito de recurso interposto pelos Tribunais Superiores (ALAN, 2022, p. 403).

Ainda sobre o tema da prescrição, merece crítica a edição das normas elencadas nos § 2º e § 3º do artigo 23, uma vez que se ignorou a complexidade dos fatos comumente apurados no bojo de um inquérito civil. Tratam-se, geralmente, de casos envolvendo licitações ou processos administrativos extensos, os quais demandam significativo tempo de análise. O prazo prescricional sempre se prestou para a extinção de procedimentos indevidamente alongados. Entretanto, o legislador optou por inovar e determinar a observância de um prazo ainda menor para o término das investigações (COSTA; BARBOSA, 2022, p. 218).

Por fim, merece destaque a norma inscrita no artigo 20, § 1º, da LIA, pois parte da doutrina entende que, inobstante o texto legal dispor que o afastamento do agente ímprobo deva ocorrer sem prejuízo da remuneração, tal regra não teria caráter absoluto.

Isto porque, no que tange à remuneração do agente ímprobo, durante o período de afastamento, uma vez configurado vício na contratação de agentes públicos, por exemplo, haverá cumulação de pedidos, tais como a sanção por improbidade e a nulificação ou anulação do certame ou do ato de nomeação. Logo, seria possível a concessão de tutela antecipada consistente na sustação de todos os efeitos do certame, afastando a pessoa beneficiada com prejuízo de sua remuneração (COSTA; BARBOSA, 2022, p. 184-185).

5 IMPACTO DA LEI FEDERAL Nº 14.230/2021 NO ARTIGO 52 DO ESTATUTO DA CIDADE

Diante da reforma legal promovida na LIA, pela Lei Federal nº 14.230/2021, denota-se que o seu impacto foi imediato e reflexo nas hipóteses de improbidade administrativa previstas no artigo 52 do Estatuto da Cidade. Noutras palavras, uma vez alterada a “lei geral”, a sua observância é lógica quando da aplicação das “hipóteses extravagantes”, uma vez que uma não se sobrepõe a outra, mas “lhe deve obediência”.

A persecução judicial da improbidade administrativa urbanística deve estar atenta aos aspectos materiais e processuais da Lei Federal nº 8.429/1992, nos termos, inclusive, do *caput* do referido artigo 52 do Estatuto da Cidade, conforme se evidencia a seguir.

5.1 Aspectos materiais

Inicialmente, ressalta-se que a nova redação do artigo 1º da LIA, nos termos do seu § 4º, indica a aplicação dos princípios constitucionais do Direito Administrativo Sancionador ao sistema de combate à improbidade.

Trata-se de fenômeno próprio do contexto contemporâneo de constitucionalização do Direito Administrativo. Isto porque a simples vinculação à lei estrita e formal se mostra insuficiente diante do arcabouço jurídico e demanda uma incorporação de outros temas ao Direito Administrativo. Neste sentido, a interpretação de seus institutos e a sua adequação se vinculam aos valores constitucionais (CONCI; TONET, 2024, p. 50).

O Direito Administrativo Sancionador constitui um conjunto de normas jurídicas disciplinadoras da organização, do funcionamento, da estruturação, do exercício, dos resultados, das consequências e do controle da produção jurídica, tudo a cargo da Administração Pública, notadamente quanto às relações administrativas, visando a efetivação do interesse público, por meio de sanções às condutas subjetivas de agentes públicos e de terceiros (OLIVEIRA; GROTTI, 2020, p. 87).

No âmbito do sistema de responsabilização por atos de improbidade administrativa, o princípio da juridicidade constitui marco de superação da legalidade estrita (CONCI; TONET, 2024, p. 50). O Direito Administrativo passa a se conformar a um Estado interventor na realidade social e econômica, em prol da redução das suas desigualdades. O Estado Democrático de Direito demanda a reconstrução do sentido de ordem jurídica, e, com ele, o sentido da legalidade, que não somente se apresenta na sua vertente positiva, em que a Administração Pública somente pode fazer o que a lei lhe permite (DI PIETRO, 2012, p. 94).

Com isso, campos estáveis do Direito Administrativo, como o poder de sanção,

por exemplo, exigem mudanças que, de um lado, incrementam os programas nacionais, e, de outro, não podem mais deixar de conter os avanços da proteção da pessoa humana em âmbito internacional (CONCI; TONET, 2024, p. 52).

O impacto da nova redação do artigo 1º, § 4º, da LIA é a vinculação da Administração Pública, e o consequente combate aos seus desvios, à constitucionalidade, à convencionalidade e à legalidade ou juridicidade, considerando a interpretação holística do ordenamento jurídico em detrimento da lei estrita. Tudo isso se dá de modo a legitimar a atividade estatal e torná-la um instrumento interno de proteção à pessoa humana (HACHEM, 2021, p. 240)

Noutras palavras, a escolha do legislador, por meio da Lei Federal nº 14.230/2021, de submeter o sistema de responsabilização por atos ímprobos aos princípios constitucionais do Direito Administrativo Sancionador, deve ser compreendida não só com o objetivo de afastar alguns conceitos, institutos e princípios próprios do Direito Penal, comumente utilizados durante a vigência da LIA até então, mas também, se traduz na opção de interpretar, materialmente, o combate à improbidade administrativa à luz da proteção à pessoa humana, em todas as suas instâncias.

Esta ideia, embora pareça se opor a redação legal do artigo 17-D⁵⁴, confirma o caráter sancionatório daqueles agentes, públicos e privados, que deturpam, perversamente, o interesse público.

Como dito anteriormente, as sanções aplicáveis a cada espécie descrita no artigo 52 do Estatuto da Cidade depende de seus efeitos e da intenção dolosa dos agentes ímprobos, tendo em vista o artigo 12 da LIA. Isto é, somente a análise concreta, caso a caso, permite saber quais as penalidades imputáveis a cada agente público, na medida em que seus atos importem em enriquecimento ilícito, dano ao erário e/ou violação aos princípios da Administração Pública.

Ressalta-se, neste âmbito, que a Lei Federal nº 14.230/2021 impõe alguns requisitos para a caracterização dos atos ímprobos nas categorias da “Nova LIA”. Isto porque, para a configuração dos atos inscritos no artigo 10 é necessária a efetiva e comprovada perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres públicos, conforme se depreende da leitura do seu *caput*.

Já para a configuração dos atos inscritos no artigo 11 é necessária a comprovação da conduta funcional do agente público com o fim de obter proveito ou benefício indevido para si ou para outra pessoa ou entidade, além da demonstração de lesividade relevante ao

⁵⁴ Art. 17-D. A ação por improbidade administrativa é repressiva, de caráter sancionatório, destinada à aplicação de sanções de caráter pessoal previstas nesta Lei, e não constitui ação civil, vedado seu ajuizamento para o controle de legalidade de políticas públicas e para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos.

bem jurídico tutelado, e independem do reconhecimento da produção de danos ao erário e de enriquecimento ilícito dos agentes públicos, tudo conforme os § 1º e § 4º do mesmo artigo.

Como se discute no capítulo anterior, defende-se que tal redação legal é significativamente problemática, na medida em que impõe condições subjetivas, vagas e imprecisas à análise técnica, além de contrária a jurisprudência pátria consolidada sobre o tema.

Quanto à sanção de ressarcimento ao erário fundado na prática de ato doloso tipificado na LIA, destaca-se a sua imprescritibilidade, por força do Tema 897 do STF, defende-se aqui que tal sanção se estende às práticas descritas no artigo 52 do Estatuto da Cidade, por força do que dispõe o seu *caput*, na medida em que “deve observância” à LIA.

Quanto ao sujeito ativo do ato ímprobo, destaca-se, como já mencionado anteriormente, que o *caput* do artigo 52 do Estatuto da Cidade foi categórico em indicar a responsabilidade principal do Prefeito Municipal, em que pese a possibilidade de responsabilização de outros agentes públicos envolvidos.

No entanto, em observância aos § 2º e § 3º do artigo 1º da LIA, acrescentados pela Lei Federal nº 14.230/2021, é preciso que seja demonstrado, para fins de responsabilização judicial, o ato doloso com fim ilícito. Deverá, ainda, ser individualizada a conduta dos réus, apontando os elementos probatórios mínimos que demonstrem a ocorrência dos atos ímprobos e de sua autoria, nos termos do artigo 17, § 6º, inciso I, da LIA. Inclusive, a responsabilização do Prefeito Municipal, enquanto agente político, restou confirmada pela nova redação do artigo 2º da LIA.

Daí se depreende, pela complexidade das operações urbanísticas descritas no segundo capítulo desta Dissertação, a quase impossibilidade de responsabilização isolada do Prefeito Municipal, uma vez que este pode atuar como articulador ou “cúmplice” dos atos ímprobos urbanísticos, mas nunca como mero sancionador inábil do ato, ainda que em função de sua competência pública.

Embora seja visível a intenção do legislador, quando da edição do artigo 52 do Estatuto da Cidade, em alertar o Prefeito Municipal da gravidade em não observar à legislação urbanística, denota-se que a investigação que embasa o ajuizamento da ação por improbidade administrativa deve estar atenta aos diversos agentes públicos que instrumentalizaram a prática ímproba.

Neste processo, destaca-se aqueles agentes públicos que atuam diretamente com a matéria da gestão urbana, sem prejuízo dos que não atuam, em quaisquer das formas descritas no artigo 2º da LIA. Inclusive, os secretários municipais das pastas afetas ao tema ou não.

Faz-se, igualmente, um destaque aos assessores jurídicos que atuam em tais processos, uma vez que, conforme se expõe no capítulo anterior desta Dissertação, o STF

determinou que a Administração Pública fica autorizada, mas não obrigada, a representar judicialmente o agente ímprobo, desde que norma local (estadual ou municipal) disponha sobre essa possibilidade.

Merece destaque ainda o olhar atento a eventual participação dos agentes públicos e políticos que compõem a Câmara Municipal, uma vez que a maioria das hipóteses de ato ímprobo previstas no Estatuto da Cidade passam pela apreciação dos Vereadores, em especial àquelas previstas nos incisos III, IV, V e VIII do artigo 52.

De igual forma, é preciso estar atento à participação dos agentes privados nos atos tipificados como ímprobos. Isto porque, é preciso especial atenção no enquadramento dos particulares para fins de responsabilização, além da análise, caso a caso, de sua participação no ato ímprobo.

Como dito anteriormente, a nova redação do artigo 3º da LIA busca a responsabilização do particular que dolosamente induz ou concorre para o ato ímprobo, enquanto coautor juntamente ao agente público, afastando a figura do terceiro beneficiado, originalmente previsto na LIA.

O terceiro beneficiário, pela nova redação legal (art. 3º, § 1º, da LIA), é sujeito específico (sócios, cotistas, diretores e colaboradores de pessoa jurídica de direito privado) que somente responde se houver participação e benefícios diretos, nos limites da sua participação.

Já a responsabilização de pessoas jurídicas de direito privado depende do tipo de relação havida com o Poder Público. Conforme se discute no capítulo anterior, defende-se aqui que, a teor dos artigos 3º, §2º, e 12, § 7º, da LIA em interpretação sistemática com o artigo 30, inciso I, da LAC, o sancionamento das pessoas jurídicas de direito privado ocorre de forma independente das esferas punitivas, afastando, tão somente, as hipóteses de *bis in idem* na aplicação de sanções.

Ademais, ainda sobre o tema da responsabilização de pessoas jurídicas de direito privado, há limitação da transmissão do dever de ressarcir ao erário até o limite do patrimônio nas operações de fusão e incorporação (art. 8º-A, parágrafo único, da LIA).

Quanto à punição dos agentes públicos sem a responsabilização do Prefeito Municipal, o assunto resta discutido no tópico seguinte, que trata dos aspectos processuais do tema, uma vez que se configura como uma espécie de litisconsórcio passivo necessário. Ainda assim, destaca-se que os agentes públicos, no cometimento ou não dos atos de improbidade previstos no Estatuto da Cidade, podem incorrer noutras condutas igualmente ímprobos, descritas na Lei Federal nº 8.429/1992.

Em que pese a vedação disposta no artigo 17, § 10-D, da LIA⁵⁵, que impõe uma

⁵⁵ Art. 17. [...] § 10-D. Para cada ato de improbidade administrativa, deverá necessariamente ser indicado apenas um tipo dentre aqueles previstos nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei.

única tipificação para cada ato ímprobo, defende-se aqui que a apuração do desdobramento das condutas, seus efeitos e intenções, é primordial para que o Juízo possa aplicar o artigo 17-C, inciso IV, da mesma Lei⁵⁶, quando da aplicação das sanções.

Noutras palavras, o desdobramento dos atos ímprobos urbanísticos pode se configurar, concomitantemente, em algumas espécies previstas na LIA, além de ser possível o sancionamento de agentes públicos por tais atos, independente da responsabilização do Prefeito Municipal. Exemplifica-se a seguir.

5.1.1 Inciso II do artigo 52 do Estatuto da Cidade na “Nova LIA”

No caso da improbidade descrita no inciso II do artigo 52 do Estatuto da Cidade, rememora-se que, uma vez incorporado o bem imóvel objeto de desapropriação-sanção ao patrimônio público e desrespeitado o prazo legal de cinco anos para o seu adequado aproveitamento, resta caracterizada tal ato ímprobo.

Ademais, é possível que os agentes ímprobos percebam vantagem econômica, direta ou indireta, para facilitar a aquisição, a alienação, a permuta ou a locação do bem público a terceiros por preço superior ou inferior ao valor de mercado, o que configura as espécies descritas no artigo 9º, incisos II e III, e no artigo 10, incisos IV e V, ambos da LIA.

Ainda que o imóvel sofra alguma dessas operações em observância ao seu valor de mercado, a simples omissão do agente diante do prazo legal para o adequado aproveitamento pode ser acompanhada do pagamento de “propina”, o que configura as espécies descritas no artigo 9º, incisos I e X, da LIA.

Inclusive, a indevida incorporação do bem imóvel ao patrimônio particular, facilitada por agentes públicos, os faz responsáveis pelas condutas descritas no artigo 10, incisos I e XII, da LIA. Caso não haja a incorporação do imóvel, mas sim, a sua utilização sem o seu adequado aproveitamento, os agentes ímprobos incorrem na espécie descrita no artigo 10, inciso II, da LIA.

Se o imóvel for utilizado para a exploração ou a prática de jogos de azar, de lenocínio, de narcotráfico, de contrabando, de usura ou de qualquer outra atividade ilícita, tendo os agentes públicos conhecimento e receberem ou aceitarem promessa de vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indireta, incorrem na espécie descrita no artigo 9º, inciso V, da LIA.

Cumprido ressaltar que o artigo 8º, § 5º, do Estatuto da Cidade autoriza que o

⁵⁶ Art. 17-C. [...]: IV - considerar, para a aplicação das sanções, de forma isolada ou cumulativa: a) os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade; b) a natureza, a gravidade e o impacto da infração cometida; c) a extensão do dano causado; d) o proveito patrimonial obtido pelo agente; e) as circunstâncias agravantes ou atenuantes; f) a atuação do agente em minorar os prejuízos e as consequências advindas de sua conduta omissiva ou comissiva; g) os antecedentes do agente;

adequado aproveitamento do imóvel em questão pode ser efetivado diretamente pelo Poder Público ou por meio de alienação ou concessão a terceiros, desde que observado o devido procedimento licitatório.

Assim, caso os agentes públicos frustrem a licitude de processo licitatório ou de processo seletivo para celebração de parcerias com entidades sem fins lucrativos, ou dispensem indevidamente, incorrem na espécie descrita no artigo 10, inciso VIII, da LIA. Se houver a incorporação ou a utilização, por tais entidades, do bem imóvel em questão, incorrem nas espécies descritas nos incisos XVI e XVII do mesmo artigo. Já se a frustração do processo licitatório se dê em ofensa à imparcialidade e com vistas à obtenção de benefício próprio, direto ou indireto, ou de terceiros, incorre no artigo 11, inciso V, da LIA.

Caso a Administração Municipal opte por efetivar diretamente o adequado aproveitamento do imóvel fruto de desapropriação-sanção, mas dolosamente ordene ou permita a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento, incorre no artigo 10, incisos IX e X, da LIA.

Uma vez que os valores auferidos indevidamente sejam convertidos em bens de qualquer natureza, cujo valor seja desproporcional à evolução do patrimônio ou à renda do agente público, resta configurada a espécie descrita no artigo 9º, inciso VII, da LIA.

Caso o próprio agente público incorpore ao seu patrimônio ou utilize em proveito próprio o bem imóvel objeto de desapropriação-sanção, incorre nas espécies descritas no artigo 9º, incisos XI e XII, da LIA.

Se em algum momento, antes, durante ou depois, da desapropriação-sanção, o agente público revelar fato ou circunstância de que tem ciência em razão das suas atribuições e que deva permanecer em segredo, propiciando beneficiamento de terceiros por informação privilegiada, incorre na espécie descrita no artigo 11, inciso III, da LIA. Caso revele ou permita que chegue ao conhecimento de terceiros, antes da respectiva divulgação oficial, o teor da desapropriação-sanção, incorre na espécie descrita no inciso VII do mesmo artigo.

Da mesma forma, caso negue publicidade aos atos oficiais decorrentes da desapropriação-sanção ou deixe de prestar contas com vistas a ocultar irregularidades, incorre nas espécies descritas no artigo 11, incisos IV e VI, da LIA.

5.1.2 Inciso III do artigo 52 do Estatuto da Cidade na “Nova LIA”

No caso da improbidade descrita no inciso III do artigo 52 do Estatuto da Cidade, uma vez utilizadas áreas obtidas por meio do direito de preempção em desacordo com as finalidades dispostas no rol taxativo do artigo 26 do Estatuto da Cidade, é possível que os agentes ímprobos percebam vantagem econômica, direta ou indireta, para facilitar a aquisição,

a alienação, a permuta ou a locação do bens constantes em tais áreas a terceiros, por preço superior ou inferior ao valor de mercado, o que configura as espécies descritas no artigo 9º, incisos II e III, e no artigo 10, incisos IV e V, ambos da LIA.

Ainda que a área sofra alguma dessas operações em observância ao seu valor de mercado, o desrespeito da utilização das áreas conforme as finalidades dispostas no artigo 26 do Estatuto da Cidade pode ser acompanhada do pagamento de “propina”, o que configura as espécies descritas no artigo 9º, incisos I e X, da LIA.

Inclusive, a indevida incorporação da área ao patrimônio particular facilitada por agentes públicos, os faz responsáveis pelas condutas descritas no artigo 10, incisos I e XII, da LIA. Caso não haja a incorporação da área, mas sim, a sua utilização sem a observância do artigo 26 do Estatuto da Cidade, os agentes ímprobos incorrem na espécie descrita no artigo 10, inciso II, da LIA. Caso haja a sua doação sem a observância ao referido artigo do Estatuto da Cidade, incorrem no artigo 10, inciso III, da LIA.

Se a área for utilizada para a exploração ou a prática de jogos de azar, de lenocínio, de narcotráfico, de contrabando, de usura ou de qualquer outra atividade ilícita, tendo os agentes públicos conhecimento e receberem ou aceitarem promessa de vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indireta, incorrem na espécie descrita no artigo 9º, inciso V, da LIA.

Uma vez que os valores auferidos indevidamente sejam convertidos em bens de qualquer natureza, cujo valor seja desproporcional à evolução do patrimônio ou à renda do agente público, resta configurada a espécie descrita no artigo 9º, inciso VII, da LIA.

Caso o próprio agente público incorpore ao seu patrimônio ou utilize em proveito próprio as áreas obtidas por meio do direito de preempção, incorrerá nas espécies descritas no artigo 9º, incisos XI e XII, da LIA.

Se em algum momento, especialmente antes da aquisição de áreas por meio do direito de preempção, o agente público revelar fato ou circunstância de que tem ciência em razão das atribuições e que deva permanecer em segredo, propiciando beneficiamento de terceiros por informação privilegiada, incorre na espécie descrita no artigo 11, inciso III, da LIA. Caso revele ou permita que chegue ao conhecimento de terceiros, antes da respectiva divulgação oficial, incorre na espécie descrita no inciso VII do mesmo artigo.

Da mesma forma, caso negue publicidade aos atos oficiais decorrentes da aquisição ou da utilização de áreas por meio do direito de preempção, incorre nas espécies descritas no artigo 11, incisos IV e VI, da LIA.

Cumprido destacar ainda que, no caso do ato ímprobo descrito no inciso III do artigo 52 do Estatuto da Cidade, é dever do Poder Público local delimitar as áreas urbanas pelas quais possua especial interesse, por meio da lei municipal mencionada no § 1º do artigo

25 do Estatuto da Cidade. Caso os agentes públicos e políticos atuantes na Câmara Municipal concorram, no que pertine à sua legislativa, para a utilização das áreas obtidas por meio do direito de preempção em desacordo com as finalidades dispostas no rol taxativo do artigo 26 do Estatuto da Cidade, incorrem nas mesmas espécies da LIA descritas neste tópico.

5.1.3 Inciso IV do artigo 52 do Estatuto da Cidade na “Nova LIA”

No caso da improbidade descrita no inciso IV do artigo 52 do Estatuto da Cidade, verifica-se que há significativa subsunção desta conduta ímproba com aquela descrita no artigo 10, inciso XI, da LIA.

Além disso, uma vez aplicados os recursos auferidos com a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso do solo urbano em desacordo com as finalidades dispostas no rol taxativo do artigo 26 do Estatuto da Cidade, é possível que os agentes ímprobos recebam, para si ou para outrem, o pagamento de “propina”, o que configura a espécie descrita no artigo 9º, inciso I, da LIA.

Uma vez que os valores auferidos indevidamente sejam convertidos em bens de qualquer natureza, cujo valor seja desproporcional à evolução do patrimônio ou à renda do agente público, resta configurada a espécie descrita no artigo 9º, inciso VII, da LIA. Caso o próprio agente público incorpore ao seu patrimônio ou utilize em proveito próprio os recursos auferidos com a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso do solo urbano, incorrerá nas espécies descritas no artigo 9º, incisos XI e XII, da LIA.

Caso os agentes públicos percebam vantagem econômica para intermediar a liberação ou aplicação da verba pública auferida com a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso do solo urbano, incorrem nas espécies descritas no artigo 9º, inciso IX, e 10, incisos I e XII, da LIA. Inclusive, caso concedam qualquer benefício indevido a particulares, referentes a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso do solo urbano, incorrem no artigo 10, inciso VII, da LIA.

Caso haja a utilização dos referidos recursos por particulares, sem a observância do artigo 26 do Estatuto da Cidade, os agentes ímprobos incorrem na espécie descrita no artigo 10, inciso II, da LIA. Caso haja a doação destes recursos sem a referida observância legal, incorrem no inciso III do mesmo artigo.

Caso os agentes públicos ordenem ou permitam a realização de despesas a serem pagas com os recursos auferidos com a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso do solo urbano, sem a observância do artigo 26 do Estatuto da Cidade, incorrem nas espécies descritas no artigo 10, incisos IX e X, da LIA.

Se em algum momento, antes, durante ou depois, da aplicação dos recursos

auferidos com a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso do solo urbano, o agente público revelar fato ou circunstância de que tem ciência em razão das atribuições e que deva permanecer em segredo, propiciando beneficiamento de terceiros por informação privilegiada, incorre na espécie descrita no artigo 11, inciso III, da LIA. Caso revele ou permita que chegue ao conhecimento de terceiros, antes da respectiva divulgação oficial, incorre na espécie descrita no inciso VII do mesmo artigo.

Da mesma forma, caso negue publicidade aos atos oficiais decorrentes da aplicação dos recursos auferidos com a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso do solo urbano ou deixe de prestar contas com vistas a ocultar irregularidades, incorre nas espécies descritas no artigo 11, incisos IV e VI, da LIA.

Cumprido destacar ainda que, no caso do ato ímprobo descrito no inciso IV do artigo 52 do Estatuto da Cidade, a aplicação dos recursos auferidos com a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso do solo urbano depende também dos agentes públicos e políticos atuantes na Câmara Municipal, os quais podem concorrer, no que pertine à sua legislativa, nas mesmas espécies da LIA descritas neste tópico.

5.1.4 Inciso V do artigo 52 do Estatuto da Cidade na “Nova LIA”

No caso da improbidade descrita no inciso V do artigo 52 do Estatuto da Cidade, verifica-se que há significativa subsunção desta conduta ímproba com aquela descrita no artigo 10, inciso XI, da LIA.

Além disso, uma vez aplicados os recursos auferidos com operações consorciadas fora da própria operação urbana consorciada, é possível que os agentes ímprobos recebam, para si ou para outrem, o pagamento de “propina”, o que configura a espécie descrita no artigo 9º, inciso I, da LIA.

Uma vez que os valores auferidos indevidamente sejam convertidos em bens de qualquer natureza, cujo valor seja desproporcional à evolução do patrimônio ou à renda do agente público, resta configurada a espécie descrita no artigo 9º, inciso VII, da LIA. Caso o próprio agente público incorpore ao seu patrimônio ou utilize em proveito próprio os recursos auferidos com operações consorciadas, incorre nas espécies descritas no artigo 9º, incisos XI e XII, da LIA.

Caso os agentes públicos percebam vantagem econômica para intermediar a liberação ou aplicação da verba pública auferida com operações consorciadas, incorrem na espécie descrita no artigo 9º, inciso IX, da LIA. Caso, a partir de tal ato, haja também o enriquecimento de particulares, incorrem no artigo 10, incisos I e XII, da LIA. Inclusive, caso concedam qualquer benefício indevido a particulares, referentes às operações consorciadas,

incorrem no artigo 10, inciso VII, da LIA.

Caso haja a utilização dos referidos recursos, por particulares, fora da própria operação urbana consorciada, os agentes ímprobos incorrem na espécie descrita no artigo 10, inciso II, da LIA. Caso haja a sua doação sem a referida observância legal, incorrem no inciso III do mesmo artigo.

Caso os agentes públicos ordenem ou permitam a realização de despesas com recursos auferidos com operações consorciadas fora da própria operação urbana consorciada, incorrem nas espécies descritas no artigo 10, incisos IX e X, da LIA.

Se em algum momento, antes, durante ou depois, da aplicação dos recursos auferidos com operações consorciadas fora da própria operação urbana consorciada, o agente público revelar fato ou circunstância de que tem ciência em razão das atribuições e que deva permanecer em segredo, propiciando beneficiamento de terceiros por informação privilegiada, incorre na espécie descrita no artigo 11, inciso III, da LIA. Caso revele ou permita que chegue ao conhecimento de terceiros, antes da respectiva divulgação oficial, incorre na espécie descrita no inciso VII do mesmo artigo.

Da mesma forma, caso negue publicidade aos atos oficiais decorrentes da aplicação dos recursos auferidos com operações consorciadas ou deixe de prestar contas com vistas a ocultar irregularidades, incorre nas espécies descritas no artigo 11, incisos IV e VI, da LIA.

Cumprido destacar ainda que, no caso do ato ímprobo descrito no inciso V do artigo 52 do Estatuto da Cidade, a aplicação dos recursos auferidos com operações consorciadas depende também dos agentes públicos e políticos atuantes na Câmara Municipal, os quais podem concorrer, no que pertine à sua legislativa, nas mesmas espécies da LIA descritas neste tópico.

5.1.5 Inciso VI do artigo 52 do Estatuto da Cidade na “Nova LIA”

No caso da improbidade descrita no inciso VI do artigo 52 do Estatuto da Cidade, uma vez que seja impedido ou omitido o dever de garantir, no processo de elaboração do Plano Diretor e na fiscalização de sua implementação, a participação popular, a publicidade e o acesso aos documentos e informações produzidos, verifica-se que há significativa subsunção desta conduta ímproba com aquelas descritas no artigo 11, incisos IV e VI, da LIA.

Alguns fatores podem agravar o sancionamento dos agentes ímprobos, fazendo-os incorrer noutras condutas tipificadas na LIA, como, por exemplo, quando os agentes recebem algum tipo de “propina” para o cometimento da improbidade descrita no inciso VI do artigo 52 do Estatuto da Cidade, o que caracteriza as espécies inscritas no artigo 9º, incisos I e X, da

LIA.

Inclusive, uma vez que os valores auferidos indevidamente sejam convertidos em bens de qualquer natureza, cujo valor seja desproporcional à evolução do patrimônio ou à renda do agente público, resta configurada a espécie descrita no artigo 9º, inciso VII, da LIA.

Caso a conduta descrita no inciso VI do artigo 52 do Estatuto da Cidade vise ocultar e manter benefícios econômicos indevidos a terceiros, podem os agentes ímprobos incorrerem nas espécies descritas no artigo 10, incisos I, II, X e XI, e no artigo 11, inciso VI, ambos da LIA.

5.1.6 Inciso VII do artigo 52 do Estatuto da Cidade na “Nova LIA”

No caso da improbidade descrita no inciso VII do artigo 52 do Estatuto da Cidade, uma vez que se deixe de tomar as providências necessárias para garantir a aprovação e a revisão do Plano Diretor no prazo legal, é possível que os agentes ímprobos recebam, para si ou para outrem, o pagamento de “propina”, o que configura as espécies descritas no artigo 9º, incisos I e X, da LIA.

Considerando ainda a habitualidade de contratação de serviço especializado para assessoria ou conduzir o processo de revisão do Plano Diretor, é possível que algum agente aceite emprego, comissão ou exerça atividade de consultoria ou assessoramento para pessoa física ou jurídica que tenha interesse suscetível de ser atingido ou amparado pela conduta ímproba, oriunda das atribuições do agente público, durante a atividade, o que implica no seu sancionamento à luz do artigo 9º, inciso VIII, da LIA.

Caso a conduta descrita no inciso VII do artigo 52 do Estatuto da Cidade vise ocultar e manter benefícios econômicos indevidos a terceiros, podem os agentes ímprobos incorrerem nas espécies descritas no artigo 10, incisos I, II, X e XI, e no artigo 11, inciso VI, ambos da LIA.

Se em algum momento, especialmente durante o prazo legal para a revisão do Plano Diretor, o agente público revelar fato ou circunstância de que tem ciência em razão das atribuições e que deva permanecer em segredo, propiciando beneficiamento de terceiros por informação privilegiada, incorre na espécie descrita no artigo 11, inciso III, da LIA. Caso revele ou permita que chegue ao conhecimento de terceiros, antes da respectiva divulgação oficial de atraso na revisão ou na aprovação do Plano Diretor, por exemplo, incorre na espécie descrita no inciso VII do mesmo artigo.

Da mesma forma, caso negue publicidade aos atos oficiais decorrentes da revisão ou da aprovação do Plano Diretor, incorre na espécie descrita no artigo 11, incisos IV, da LIA.

5.1.7 Inciso VIII do artigo 52 do Estatuto da Cidade na “Nova LIA”

No caso da improbidade descrita no inciso VIII do artigo 52 do Estatuto da Cidade, uma vez que se adquira imóvel objeto de direito de preempção pelo valor da proposta apresentada, comprovadamente, superior ao valor de mercado, verifica-se que há significativa subsunção desta conduta ímproba com aquelas descritas no artigo 10, incisos I, V e XI, da LIA.

Caso haja percepção de vantagem econômica, direta ou indireta, para facilitar a referida aquisição, o agente ímprobo incorre na conduta descrita no artigo 9º, inciso II, da LIA. Inclusive, em caso de receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indireta, para fazer declaração falsa sobre o imóvel, incorre na conduta descrita no inciso VI do mesmo artigo.

Ademais, caso o agente receba algum tipo de vantagem econômica para intermediar a liberação ou aplicação da verba pública para a aquisição do imóvel, incorre na conduta do artigo 9º, inciso IX, da LIA. Termina por agir ilicitamente na conservação do patrimônio público, o que atrai a incidência do artigo 10, inciso X, da LIA.

Igualmente, nestes casos em que os agentes ímprobos recebam, para si ou para outrem, o pagamento de “propina”, resta configurada a espécie descrita no artigo 9º, inciso I, da LIA. Uma vez que os valores auferidos indevidamente sejam convertidos em bens de qualquer natureza, cujo valor seja desproporcional à evolução do patrimônio ou à renda do agente público, resta configurada a espécie descrita no artigo 9º, inciso VII, da LIA.

Caso o próprio agente público incorpore ao seu patrimônio ou utilize em proveito próprio o imóvel objeto de aquisição pelo direito de preempção e pelo valor da proposta apresentada, comprovadamente, superior ao valor de mercado, incorre nas espécies descritas no artigo 9º, incisos XI e XII, da LIA.

Se em algum momento, especialmente antes da aceitação da proposta comprovadamente superior ao valor de mercado, o agente público revelar fato ou circunstância de que tem ciência em razão das atribuições e que deva permanecer em segredo, propiciando beneficiamento de terceiros por informação privilegiada, incorre na espécie descrita no artigo 11, inciso III, da LIA. Caso revele ou permita que chegue ao conhecimento de terceiros, antes da respectiva divulgação oficial, informações sobre a aquisição do imóvel, incorre na espécie descrita no inciso VII do mesmo artigo.

Da mesma forma, caso negue publicidade aos atos oficiais decorrentes da referida aquisição ou deixe de prestar contas com vistas a ocultar irregularidades, incorre nas espécies descritas no artigo 11, incisos IV e VI, da LIA.

5.2 Aspectos processuais

Como se discute no capítulo anterior desta Dissertação, a reforma legal promovida pela Lei Federal nº 14.230/2021 impôs, com clareza, um rito especial às ações de improbidade administrativa, embora o artigo 17 da LIA indique que a ação segue o rito do procedimento comum do CPC. Em verdade, a LIA prevê uma série de peculiaridades processuais.

A Lei Federal nº 8.429/1992 prevê, em seu artigo 16, a possibilidade de determinação judicial da indisponibilidade de bens dos réus em caráter antecedente ou incidente, a fim de garantir a integral recomposição do erário ou do acréscimo patrimonial resultante de enriquecimento ilícito.

Tal disposição pode vir a ser útil no combate das espécies de improbidade administrativa previstas no Estatuto da Cidade, uma vez que envolvem, potencialmente, atos que importam em enriquecimento ilícito e dano ao erário, notadamente pela utilização de imóveis, áreas urbanas e recursos aferidos por meio de instrumentos urbanísticos.

A indisponibilidade de bens poderá ser decretada sem a oitiva prévia do réu, sempre que o contraditório prévio puder comprovadamente frustrar a efetividade da medida ou houver outras circunstâncias que recomendem a proteção liminar, nos termos do artigo 16, § 4º, da LIA.

Embora a adoção da ordem de bloqueio adotada pelo artigo 16, § 11, da LIA tenha sido contrária àquela insculpida pelo artigo 835 do CPC, denota-se algum potencial de efetividade no combate à improbidade urbanística, quando os ilícitos envolverem bens imóveis.

Para o ajuizamento da ação que visa a responsabilização dos agentes por ato de improbidade administrativa, denota-se a legitimidade ativa do Ministério Público, bem como do Ente Público Municipal que tenha sofrido prejuízos em razão dos atos ímprobos. Inclusive, ambos também são legítimas para celebrar ANPC com os réus.

Considerando o sujeito passivo do ato ímprobo em matéria urbanística, qual seja, a coletividade, vislumbra-se que a resolução consensual pode ser muito útil na busca por efetividade da política urbana. Entretanto, é preciso cautela quando estas soluções forem propostas pela Administração Municipal em favor de seu chefe, o Prefeito. A observância mínima dos incisos do artigo 17-B da LIA é imprescindível.

Ademais, pela natureza das improbidades descritas no artigo 52 do Estatuto da Cidade e suas complexidades práticas, defende-se aqui que as soluções consensuais precisam estar a par de toda a repercussão oriunda do ato ímprobo, sob pena de se reverter, materialmente, numa espécie de Termo de Ajustamento de Conduta, ineficaz na repressão sancionatória dos agentes.

Quanto à legitimidade passiva, da literalidade do *caput* do artigo 52 do Estatuto da Cidade, denota-se um aparente comando pelo litisconsórcio passivo necessário à figura do Prefeito Municipal. Entretanto, considerando uma interpretação sistemática dos artigos 3º, § 1º, 17, § 6º, inciso I, e 17-C, todos da LIA, defende-se aqui que inexistente litisconsórcio passivo necessário quando da responsabilização judicial dos agentes ímprobos em matéria urbanística.

Segundo o artigo 114 do CPC, o litisconsórcio será necessário por disposição de lei ou quando, pela natureza da relação jurídica controvertida, a eficácia da sentença depender da citação de todos que devam ser litisconsortes.

Logo, nos termos do artigo 17-D da LIA, considerando que a ação por improbidade administrativa é repressiva, de caráter sancionatório, destinada à aplicação de sanções de caráter pessoal, inviável é a configuração do litisconsórcio passivo necessário.

Portanto, defende-se aqui que os agentes públicos podem incorrer e serem responsabilizados na prática ímproba descrita no artigo 52 do Estatuto da Cidade, ainda que inexistente prova de ato doloso com fim ilícito do Prefeito Municipal.

Caso a ação por improbidade administrativa, uma vez finda a instrução e não demonstrado o dolo dos agentes, mas presente ilegalidades ou irregularidades administrativas a serem sanadas, o artigo 17, § 16, da LIA, permite ao Juízo converter a ação em ação civil pública. Como se discute no capítulo anterior, inclusive, o STJ já firmou o entendimento, por meio do Tema 1.089, de que, na ação civil de improbidade administrativa é possível o prosseguimento da demanda para pleitear o ressarcimento do dano ao erário, ainda que sejam declaradas prescritas as demais sanções previstas no artigo 12 da LIA.

Sobre o tema da prescrição, o artigo 23 da LIA definiu que o termo inicial para contagem do prazo se dá a partir da ocorrência do fato ou, no caso de infrações permanentes, do dia em que cessou a permanência. Considerando as peculiaridades das espécies previstas no artigo 52 do Estatuto da Cidade, defende-se que àquelas dispostas nos incisos III, IV, V e VI podem ter caráter de infrações permanentes.

Isto porque a utilização de áreas ou de recursos obtidos em desacordo com as finalidades legais, bem como o impedimento ou a omissão no dever de garantir a participação popular, a publicidade e o acesso aos documentos e informações produzidos no processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação pode ocorrer permanentemente no decurso do tempo. Difere-se, portanto, da infração instantânea, cujos efeitos são permanentes (GAJARDONI *et. al.*, 2022, p. 558).

Já os atos ímprobos previstos nos incisos II, VII e VIII têm visível natureza de infração instantânea, uma vez que se consumam justamente pelo descumprimento do prazo legal ou de forma imediata, como no caso da aquisição de imóvel por valor superior ao de mercado.

6 CONCLUSÃO

Ante o exposto, conclui-se que, em que pese a riqueza legislativa brasileira sobre o tema da política urbana, é preciso se ter em conta que todo sistema jurídico está passível de ser desvirtuado ou desrespeitado em alguma medida. No caso brasileiro, se impõe, a partir do mandamento constitucional, o princípio da moralidade administrativa sobre toda a atuação do Estado Democrático de Direito.

Como consequência direta de tal princípio, a ação estatal deve estar atenta ao seu dever de probidade. Isto se traduz na premissa de que os agentes públicos estão permanentemente sob o jugo da ética, do profissionalismo e do interesse público. Do contrário, os desvios e a má gestão pública devem sofrer as reprimendas da mesma legislação que a rege.

Conclui-se ainda, quanto à probidade na gestão pública urbana no Brasil, que a corrupção urbanística em sentido amplo é endêmica na realidade nacional, na mesma proporção em que se mostra sutil. Entendida como desviante da gestão pública urbana desenhada pelo ordenamento jurídico pós Constituição Federal de 1988, a corrupção urbanística direciona sua prática para uma finalidade outra, que não seja o interesse público.

Rememora-se que o escopo da gestão pública urbana é ordenar o integral aprimoramento das funções sociais das cidades e assegurar o bem-estar dos habitantes, nos termos do artigo 182 da Constituição da República.

Ressalta-se, ainda, que o Estatuto da Cidade é a legislação infraconstitucional basilar que viabiliza o aperfeiçoamento de uma política urbana, voltada para a promoção da inclusão social e territorial nas cidades brasileiras, considerando os seus aspectos urbanos, sociais e políticos. A legislação brasileira traz à centralidade da política urbana não apenas o dever de garantir a diversidade no acesso equânime à cidade por seus habitantes, mas também, a lisura dos processos de gestão, em atenção ao princípio da moralidade administrativa.

Conclui-se, a partir da legislação urbanística brasileira, que os horizontes traçados às cidades do país perpassam pelo ideal da cidade desenhada, planejada e acessível para todos, como território do usufruto dos direitos fundamentais, posto que materializa os espaços urbanos como estruturas funcionais compatíveis com a dignidade humana e com o bem-estar coletivo da comunidade.

Neste aspecto, conclui-se que o desvirtuamento da ação estatal, de forma ímproba, causa prejuízos irreparáveis à gestão urbana, além de perpetuar feridas históricas do processo de urbanização no país. A corrupção urbanística é elemento que impede, em diversas esferas, a efetivação de políticas públicas ligadas ao planejamento e à gestão das cidades.

Ao prever espécies de improbidade administrativa, conclui-se que o Estatuto da Cidade visa não somente a obediência ao princípio constitucional da moralidade, mas também, em última medida, a busca dos ideais sociais onde a dignidade da pessoa humana é posta como um dos fundamentos da República do Brasil.

A partir da pesquisa desenvolvida nesta Dissertação, ciente inclusive de suas limitações acadêmicas e metodológicas, conclui-se que as espécies de ato ímprobos descritos no artigo 52 do Estatuto da Cidade possuem características gerais comuns entre si, tais como a escrita legal incongruente com o processo de redação legislativa previsto na Lei Complementar nº 95/1998, a centralidade da responsabilidade do Prefeito Municipal, em que pese a possibilidade de responsabilização de outros agentes públicos envolvidos, e a coletividade como sujeito passivo mediato da ação ímproba, em função dos propósitos da política urbana, indicados nas diretrizes inscritas no artigo 2º do Estatuto da Cidade.

De igual forma, conclui-se que as espécies de ato ímprobos descritos no artigo 52 do Estatuto da Cidade possuem peculiaridades sutis para a sua configuração, dispondo o referido texto legal de denso conteúdo urbanístico para o seu entendimento e sua correta aplicação.

Conclui-se, ainda, que as espécies de ato ímprobos descritos no artigo 52 do Estatuto da Cidade devem observância a Lei Federal nº 8.429/1922, que dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, configurando-se, esta, como lei geral e, àquela, como legislação extravagante. Conclui-se que inexistente uma relação de especialidade entre as leis, uma vez que uma não se sobrepõe a outra.

Por isso, conclui-se que a Lei Federal nº 14.230/2021, que alterou substancialmente o texto original da Lei de Improbidade Administrativa, possui reflexo direto nas hipóteses ímprobos descritas no Estatuto da Cidade.

Da análise desenvolvida nesta Dissertação, conclui-se que a reforma legal promovida pela Lei Federal nº 14.230/2021 representou algum avanço à redação original da Lei de Improbidade Administrativa, notadamente quanto ao seu aprimoramento, preenchimento de lacunas, atualização e incorporação da jurisprudência consolidada dos Tribunais Superiores sobre o tema.

No entanto, conclui-se que a “Nova” Lei de Improbidade Administrativa também trouxe dilemas sensíveis, que podem representar retrocessos no combate à improbidade administrativa, sistematizáveis, para fins didáticos, em três grupos, quais sejam: (i) as imprecisões técnicas e textuais; (ii) a escolha legislativa contrária à jurisprudência já consolidada e ao ordenamento jurídico posto; e (iii) o esvaziamento jurídico de normas de combate à improbidade administrativa.

Em vista do tema da improbidade administrativa urbanística, como aqui se denomina os atos ímprobos descritos no artigo 52 do Estatuto da Cidade, conclui-se que o principal impacto da Lei Federal nº 14.230/2021 se dá nos seguintes aspectos materiais e processuais.

Do ponto de vista material, conclui-se que a aplicação dos princípios constitucionais do Direito Administrativo Sancionador ao sistema de combate à improbidade vincula a Administração Pública, e o conseqüente combate aos seus desvios, à constitucionalidade, à convencionalidade e à legalidade ou juridicidade, considerando a interpretação holística do ordenamento jurídico em detrimento da lei estrita. Tudo isso legitima a atividade estatal, tornando-a instrumento de proteção à pessoa humana.

Embora pareça uma concepção teórica que se opõe a redação legal do artigo 17-D da LIA, conclui-se que a aplicação dos princípios constitucionais do Direito Administrativo Sancionador, numa lei que possui caráter sancionatório dos agentes, públicos e privados, que deturpam, perversamente, o interesse público, a busca pela integridade estatal da gestão pública.

Conclui-se, ainda, que as sanções aplicáveis a cada espécie descrita no artigo 52 do Estatuto da Cidade depende de seus efeitos e da intenção dolosa dos agentes ímprobos, tendo em vista o artigo 12 da Lei Federal nº 8.429/1992, pois, somente da análise concreta, caso a caso, se pode saber quais as penalidades imputáveis a cada agente público, na medida em que seus atos importem em enriquecimento ilícito, dano ao erário e/ou violação aos princípios da Administração Pública.

Ressalta-se, neste âmbito, que a Lei Federal nº 14.230/2021 impõe alguns requisitos para a caracterização dos atos ímprobos nas categorias da “Nova LIA”. Para a configuração dos atos inscritos no artigo 10 é necessária a efetiva e comprovada perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres públicos, conforme se depreende da leitura do seu caput.

Já para a configuração dos atos inscritos no artigo 11 é necessária a comprovação da conduta funcional do agente público com o fim de obter proveito ou benefício indevido para si ou para outra pessoa ou entidade, além da demonstração de lesividade relevante ao bem jurídico tutelado.

Quanto à sanção de ressarcimento ao erário fundado na prática de ato doloso tipificado na LIA, destaca-se a sua imprescritibilidade, por força do Tema 897 do STF, o que se estende às práticas descritas no artigo 52 do Estatuto da Cidade.

Quanto ao sujeito ativo do ato ímprobo, destaca-se a responsabilidade principal do Prefeito Municipal, em que pese a possibilidade de responsabilização de outros agentes

públicos envolvidos, desde que demonstrado, em todos os casos, o ato doloso com fim ilícito, de forma individualizada, a conduta dos réus.

Da complexidade das operações urbanísticas em âmbito administrativo, conclui-se que a investigação que embasa o ajuizamento da ação por improbidade administrativa deve estar atenta aos diversos agentes públicos e políticos que instrumentalizaram a prática ímproba. Ressalta-se, inclusive, o olhar atento a eventual participação dos agentes públicos e políticos que compõem a Câmara Municipal, uma vez que as hipóteses de ato ímprobo previstas nos incisos III, IV, V e VIII do artigo 52 do Estatuto da Cidade passam pela apreciação dos Vereadores.

Ademais, da nova redação promovida pela Lei Federal nº 14.230/2021, conclui-se que a responsabilização do particular se dá quando, dolosamente, induz ou concorre para o ato ímprobo, enquanto coautor juntamente ao agente público, afastando a figura do terceiro beneficiado, originalmente previsto na LIA.

Já a responsabilização de pessoas jurídicas de direito privado depende do tipo de relação havida com o Poder Público, tendo sido vedada as hipóteses de *bis in idem* na aplicação de sanções pela LIA e pela LAC. Denota-se especial atenção ainda quando se imputar, às pessoas jurídicas de direito privado que sofreram fusão e incorporação, o dever de ressarcir ao erário.

Em que pese a vedação promovida pela Lei Federal nº 14.230/2021, que impõe uma única tipificação para cada ato ímprobo, conclui-se que a apuração do desdobramento das condutas, seus efeitos e intenções, é primordial para que o Juízo possa aplicar a dosimetria das penalidades descritas na mesma Lei.

Isto porque algumas das tipificações expostas no Estatuto da Cidade se assemelham consideravelmente com os atos ímprobos previstos na “Nova LIA”. Destaca-se as improbidades descritas nos incisos IV e V do artigo 52 do Estatuto da Cidade e aquela descrita no artigo 10, inciso XI, da LIA; a improbidade descrita no inciso VI do artigo 52 do Estatuto da Cidade e aquelas descritas no artigo 11, incisos IV e VI, da LIA; a improbidade descrita no inciso VIII do artigo 52 do Estatuto da Cidade e aquelas descritas no artigo 10, incisos I, V e XI, da LIA.

Já do ponto de vista processual, conclui-se que a reforma legal promovida pela Lei Federal nº 14.230/2021 impôs, claramente, um rito especial às ações por improbidade administrativa, embora indique expressamente que a ação segue o rito do procedimento comum do CPC.

Em especial, destaca-se que a legitimidade ativa para seu ajuizamento é do Ministério Público, bem como do Ente Público Municipal que tenha sofrido prejuízos em razão dos atos ímprobos. Ambos são igualmente legítimos para celebrar ANPC com os réus.

Quanto à legitimidade passiva, conclui-se pela inexistência de litisconsórcio passivo necessário à figura do Prefeito Municipal, considerando que a ação por improbidade administrativa é repressiva, de caráter sancionatório, destinada à aplicação de sanções de caráter pessoal. Portanto, conclui-se que os agentes públicos podem incorrer e serem responsabilizados nas práticas ímprobas descritas no artigo 52 do Estatuto da Cidade, ainda que inexista prova de ato doloso com fim ilícito do Prefeito Municipal.

Sobre o tema da prescrição, conclui-se que as espécies de improbidade dispostas nos incisos III, IV, V e VI do artigo 52 do Estatuto da Cidade podem ter caráter de infrações permanentes, pois a utilização de áreas ou de recursos obtidos em desacordo com as finalidades legais e o impedimento ou a omissão no dever de garantir a participação popular, a publicidade e o acesso aos documentos e informações produzidos no processo de elaboração do Plano Diretor e na fiscalização de sua implementação podem ocorrer permanentemente no decurso do tempo.

Já os atos ímprobos previstos nos incisos II, VII e VIII do mesmo artigo têm visível natureza de infração instantânea, uma vez que se consumam justamente pelo descumprimento do prazo legal ou de forma imediata, como no caso da aquisição de imóvel por valor superior ao de mercado.

Embora se faça tais destaques, de caráter material e processual, conclui-se que todos os avanços e os retrocessos promovidos pela Lei Federal nº 14.230/2021 à redação original da LIA também se comunicam às espécies ímprobas descritas no Estatuto da Cidade.

Desta análise, denota-se a importância de se aprofundar cada vez mais o estudo pragmático sobre o processo de responsabilização e de sancionamento dos agentes que incorrem na chamada improbidade administrativa urbanística, pois o presente trabalho se propõe a ser uma contribuição, sabidamente limitada, à continuidade da discussão do tema.

Conclui-se, por fim, que a corrupção urbanística é tema negligenciado não apenas na academia, mas também, no âmbito jurisdicional, o que termina por promover, indireta e sutilmente, a continuidade perversa de seus ilícitos no âmbito da gestão pública urbana.

REFERÊNCIAS

ALAN, José Alexandre Zachia. **Lições sobre probidade administrativa**: de acordo com as modificações da lei 14.230/21. São Paulo: Tirant Lo Blanch, 2022.

ALFONSIN, Betânia de Moraes; SEGAT, Flávia; GALLICCHIO, Juliana Raffaella de Souza; MONTANARI, Vitória. Do cercamento das terras comuns ao Estatuto da Cidade: a colonialidade do direito de propriedade como obstáculo para a efetivação do direito à cidade no Brasil. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, vol. 15, n. 01, p. 294-330, 2023.

BARRETO, Jorge Emicles Pinheiro Paes. **A improbidade administrativa como instituto jurídico político de combate à corrupção e a matiz decisional dos juízos de direito da comarca de Crato-CE nos casos de combate às patologias corruptivas**: a construção de políticas públicas de combate efetivo à corrupção. 2017. 151 f. Dissertação (Mestrado) - Programa Inter Institucional de Mestrado da UNISC/URCA, Santa Cruz do Sul, 2017.

BODNAR, Zenildo. **A regularização fundiária e os seus reflexos na cidade sustentável**. 2017. 200 f. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-Graduação em Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2017.

BONIZZATO, Luigi. **A constituição urbanística e elementos para a elaboração de uma teoria do direito constitucional urbanístico**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

BORDALO, Rodrigo. **Direito urbanístico**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Método, 2022.

BORGES, Leonardo Beraldo de Ornellas. **Corrupção urbanística**: expansão urbana, controle sobre o território e interferência sobre a cidadania. 2018. 142 f. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Urbanismo, Pontifícia Universidade Católica de Campinas, Campinas, 2018.

BORGES, Leonardo Beraldo de Ornellas; SILVA, Jonathas Magalhães Pereira da. Corrupção urbanística, política e participação: a construção social da cidade. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico**, Belo Horizonte, ano 4, n. 7, p. 113-138, jul./dez. 2018.

BRAGATTO, Fernanda Frizzo; FERNANDES, Karina Macedo; ROMANGUERA, Daniel Carneiro Leão. Cidade moderna/colonial e Desenvolvimentismo: uma crítica do cenário urbano brasileiro a partir do pensamento decolonial. **Revista do Direito à Cidade**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 3, p. 539-562, 2019.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1998.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 2.848, de 7 dezembro de 1940**. Código Penal. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1940.

BRASIL. **Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998**. Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1998.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2001.

BRASIL. **Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013.** Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2013.

BRASIL. **Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021.** Altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2021.

BRASIL. **Lei nº 4.717, de 29 de julho de 1965.** Regula a ação popular. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1965.

BRASIL. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992.** Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1992.

CALIXTO, Fernanda Karoline Oliveira. **Corrupção urbanística: reflexões teórico-práticas a luz do ordenamento jurídico brasileiro.** Maceió: Editora da Autora, 2020.

CASIMIRO, Lígia Maria Silva Melo de. 20 anos de Estatuto: ainda reivindicando o zoneamento social e a moradia adequada no espaço urbano. *In: ALFONSIN, Betânia de Moraes (org.) et al. 20 anos do estatuto da cidade: reflexões sobre temas-chave.* São Paulo: EDEPE: IBDU, p. 59-65, 2021.

CASIMIRO, Lígia Maria Silva Melo de. A atualidade do debate sobre políticas urbanas para a promoção do direito à cidade. *In: MOTTA, Fabrício; GABARDO, Emerson (coord.). Desenvolvimento nacional: por uma agenda propositiva e inclusiva.* Curitiba: Íthala, p. 221-234, 2020.

CASIMIRO, Lígia Maria Silva Melo de. A participação social no planejamento das políticas públicas urbanas. **Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo**, Santa Fe, v. 4, n. 1, p. 7-21, 2017.

CASIMIRO, Lígia Maria Silva Melo de. Administração Pública e planejamento no Estado brasileiro: qual a contribuição a ser feita pelo direito administrativo? **Revista Jurídica – Unicuritiba**, Curitiba, v. 4, n. 45, p. 56-76, 2016.

CASIMIRO, Lígia Maria Silva Melo de; MACHADO, Raquel Ramos. Democracia participativa na gestão pública eficiente da cidade. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**. Belo Horizonte, ano 19, n. 78, p. 115-135, out./dez. 2019.

CHIODELLI Francesco; MORONI Stefano. *Corruption in land-use issues: a crucial challenge for planning theory and practice*, **Town Planning Review**, Liverpool, v. 86, n. 4, p. 437-455, 2015.

CONCI, Luiz Guilherme Arcaro; TONET, Livia Fioramonte. Legalidade, juridicidade e convencionalidade no Direito Administrativo Sancionador. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 14, n. 1, p. 48-67, 2024.

COSTA, Rafael de Oliveira; BARBOSA, Renato Kim. **Nova lei de improbidade administrativa: atualizada de acordo com a Lei n. 14.230/2021.** São Paulo: Almedina, 2022.

DECOMAIN, Pedro Roberto. **Improbidade administrativa.** 2ª ed. São Paulo: Editora Dialética, 2014.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Da constitucionalização do direito administrativo: reflexos sobre o princípio da legalidade e a discricionariedade administrativa. **Atualidades Jurídicas: Revista do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil**, Belo Horizonte, ano 2, n. 2, p. 83-106, jan./jun. 2012.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco; FERREIRA, Renata Marques. **Estatuto da Cidade comentado**. 6ª ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2014.

FLORES, Joaquín Herrera. **A (re)invenção dos Direitos Humanos**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009.

GAJARDONI, Fernando da Fonseca; CRUZ, Luana Pedrosa de Figueiredo; GOMES JÚNIOR, Luiz Manoel; FAVRETO, Rogério. **Comentários à nova Lei de Improbidade Administrativa**. 5ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022.

GARDINER, John A., LYMAN, Theodore R. *Decisions for Sale: Corruption and reform in land use and Building regulation*. Nova Iorque: Praeger, 1978.

GASPARINI, Diogenes. **O Estatuto da Cidade**. São Paulo: NDJ, 2002.

HACHEM, Daniel Wunder. A convencionalização do direito administrativo na América Latina. **Revista de Direito Administrativo**, v. 280, n. 3, p. 207-257, 2021.

HAGE, Jorge. Aos 30 anos da Lei de Improbidade Administrativa, os avanços e do Brasil no combate à corrupção. *In*: MENDES, Gilmar Ferreira; CARNEIRO, Rafael de A. Araripe (org.). **Nova Lei de Improbidade Administrativa: inspirações e desafios**. São Paulo: Almedina, p. 15-31, 2022.

IGLESIAS, Felipe. *Urbanismo y Democracia: alternativas para evitar la corrupción*. Madrid: Fundación Alternativas, 2007.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Reforma da lei de improbidade administrativa comentada e comparada: Lei 14.230, de 25 de outubro de 2021**. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

LEVIN, Alexandre. Atos de improbidade administrativa praticados contra a ordem urbanística: estudo sobre o art. 52 do Estatuto da Cidade. **Revista Brasileira de Estudos da Função Pública**, Belo Horizonte, ano 3, n. 8, p. 125-150, maio/ago. 2014.

LIBÓRIO, Daniela Campos. Corrupção urbanística: considerações introdutórias sobre sua pertinência. **Revista Interesse Público**, Belo Horizonte, ano 21, n. 115, p. 153-162, maio/jun. 2019.

MARIANO, Cynara Monteiro; CARVALHO, Harley Sousa. Acesso aos serviços públicos e planejamento urbano: pensando a efetivação do Estado social na cidade de Fortaleza. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 21, n. 84, p. 67-85, abr./jun. 2021.

MARRARA, Thiago. Atos de improbidade: como a lei nº 14.230/2021 modificou os tipos da LIA? **Revista Digital de Direito Administrativo**, São Paulo, v. 10, n. 1, p. 162-178, 2023.

MARRARA, Thiago. O conteúdo do princípio da moralidade: probidade, razoabilidade e cooperação. **Revista Digital de Direito Administrativo**, vol. 3, n. 1, p. 104-120, 2016.

MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. **Probidade administrativa**. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

MEDAUAR, Odete. Diretrizes gerais. *In*: MEDAUAR, Odete. ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de Almeida. **Estatuto da Cidade: Lei 10.257/01, comentários**. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 17ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2014.

MELLO, Cláudio Ari. Fragmentos teóricos sobre moralidade administrativa. **Revista de Direito Administrativo**, São Paulo, v. 235, p. 93-116, 2004.

MORAIS JÚNIOR, Sérgio Alexandre de; FRANÇA, Vladimir da Rocha. A improbidade administrativa urbanística nos planos diretores e o advento da Lei Federal nº 14.320/2021. **Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFBA**, Salvador, v. 33, p. 1-16, 2023.

MUKAI, Toshio. **O Estatuto da Cidade**. 3ª ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2013.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Comentários à reforma da lei de improbidade administrativa: Lei 14.230, de 25.10.2021 comentada artigo por artigo**. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. **Improbidade administrativa e sua autonomia constitucional**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

OLIVEIRA, José Carlos; PIRES, Alex Facciolo. A Lei de Improbidade Administrativa: sua aplicação e apontamentos para uma melhor eficácia. **Revista Pensar**, Fortaleza, v. 19, n. 2, p. 427-452, 2014.

OLIVEIRA, José Roberto Pimenta; GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. Direito administrativo sancionador brasileiro: breve evolução, identidade, abrangência e funcionalidades. **Interesse Público**, Belo Horizonte, v. 22, p. 83-126, 2020.

OSÓRIO, Fábio Medina. **Teoria da improbidade administrativa: má gestão pública - Corrupção - Ineficiência**. 4ª ed. São Paulo: RT, 2018.

PONTE, Luísa Fernandes Vieira da; FREITAS, Clarissa Figueiredo Sampaio. A participação popular como caminho para uma regularização fundiária transformadora: o caso de Fortaleza. **Revista Encontros Universitários da UFC**, Fortaleza, v. 6, n. 21, 2021.

PRESTES, Vanêsa Buzelato. **Corrupção urbanística: da ausência de diferenciação entre Direito e Política no Brasil**. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

PRIST, Arthur Hirata; BUCCI, Maria Paula Dallari. Direito à Cidade e esfera pública: entre a participação política e a renovação jurídico-urbanística. **Cadernos Metrópole**, São Paulo, v. 23, n. 51, p. 629-650, maio/ago. 2021.

SAULE JÚNIOR, Nelson. Estatuto da Cidade: instrumento de reforma urbana. *In*: SAULE JÚNIOR, Nelson; ROLNIK, Raquel (org.). **Estatuto da Cidade: novos horizontes para a reforma urbana**. São Paulo, Cadernos Pólis, 4, p. 10-36, 2001.

SAULE JÚNIOR, Nelson. **Novas perspectivas do direito urbanístico brasileiro**. Porto Alegre: Sérgio Fabris Editor, 1997.

SCHWARCZ, Lilia Moritz. **Sobre o autoritarismo brasileiro**. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

SCVARSBURG, Benny. Planejamento urbano no Brasil pós-1988: panorama histórico e desafios contemporâneos. *In*: FARIA, Rodrigo de; SCVARSBURG, Benny (org.). **Políticas urbanas e regionais no Brasil**. Brasília: Universidade de Brasília, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, p. 16-32, 2011.

SIMÃO, Calil. **Improbidade administrativa: teoria e prática**. 3ª ed. Jardim Leme: JH Mizuno, 2017.

SOUZA, Renee do Ó; SOUZA, José Vicente Gonçalves de. Improbidade administrativa no Estatuto da Cidade. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, n. 81, p. 219-237, jul./set. 2021.

TOURINHO, Rita. Dos atos de improbidade por violação de normas constantes do Estatuto da Cidade. **Revista Interesse Público**, Belo Horizonte, ano 11, n. 53, jan./fev. 2009.

TRINDADE, Thiago Aparecido. Direitos e cidadania: reflexões sobre direito à cidade. **Lua Nova**, São Paulo, n. 87, p. 139-165, 2012.

VAINER, Carlos. Pátria, Empresa e Mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano. *In*: ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. 3ª ed. Petrópolis: Vozes, 2000.

VIZZOTTO, Andrea Teichmann. A improbidade urbanística: a Lei de improbidade administrativa e o Artigo 52 do Estatuto da Cidade. **Debates em Direito Público: Revista de Direito dos Advogados da União**, Brasília, v. 9, n. 9, p. 189-199, out. 2010.

WARREN, Mark E. *What Does Corruption Mean in a Democracy?* **American Journal of Political Science**, Virgínia, v. 48, n. 2, p. 328-343, abr. 2004.