

2022



PPGD

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM
DIREITO • UNIRIO

REVISTA DIREITO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Law and Public Policy Review

ISSN 2675-1143

Volume 4, n. 1
Janeiro - Junho

Qualis B2



Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da
Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro
(UNIRIO)

 <http://seer.unirio.br/rdpp/index>

 rdpp@unirio.br

**REVISTA DIREITO DAS POLÍTICAS
PÚBLICAS**
LAW AND PUBLIC POLICY REVIEW

VOLUME N.º 4 – NÚMERO 1

ISSN 2675-1143

Editor-Chefe:

Profa. Dra. Edna Raquel Hogemann, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro

Vice Editor-Chefe:

Prof. Dr. Oswaldo Pereira de Lima Junior, Universidade Federal do Rio Grande do Norte

Rio de Janeiro, 2022.



Copyright Creative Commons BY-NC

A improbidade administrativa urbanística nos planos diretores e o advento da Lei Federal n.º 14.320/2021

Urban administrative improbity in management plans and the advent of federal law n. 14.320/2021

Antonio Gurgel Pinto Júnior¹

Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Mestrando em Direito. Natal (RN). Brasil

Sérgio Alexandre de Moraes Braga Junior²

Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Professor Associado. Natal (RN). Brasil

Vladimir da Rocha França³

Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Professor. Natal (RN). Brasil

RESUMO

O presente estudo tem como objetivo discutir como o advento da nova lei de improbidade administrativa impactou a concepção sobre o cometimento de atos ímprobos na seara urbanística no que dizem respeito aos planos diretores. O trabalho será desenvolvido mediante análise bibliográfica e documental. Nesse sentido, partindo da análise constitucional da política urbana no ordenamento jurídico brasileiro, denota-se o plano diretor como instrumento essencial à execução dos propósitos da política urbana. Ademais, são identificados os impactos angariados por alterações trazidas pela Nova Lei de Improbidade Administrativa sobre a relação entre os atos considerados contrários aos princípios básicos da administração pública e os planos diretores. E ainda, serão discutidas sob o método jurídico de Alf Ross e a interpretação realista do direito, o arcabouço normativo da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro para contribuir com a solução das situações diagnosticadas.

PALAVRAS-CHAVE:

Política Urbana. Plano Diretor. Improbidade Administrativa Urbanística. Nova Lei Improbidade Administrativa. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.

ABSTRACT

The present study aims to discuss how the advent of the new law of administrative improbity impacted the conception on the commission of unprofessional acts in the urban area with regard to master plans. The work will be developed through bibliographic and documentary analysis. In this sense, starting from the constitutional analysis of urban policy in the Brazilian legal system, the master plan is denoted as an essential instrument for the execution of the purposes of urban policy. In addition, the impacts raised by changes brought by the New Administrative Improbity Act on the relationship between acts considered contrary to the basic principles of public administration and master plans are identified. In addition, the normative framework of the Introduction to the Brazilian Norms Act will be discussed under the legal method of Alf Ross and the realistic interpretation of law to contribute to the solution of the diagnosed situations.

KEYWORDS:

Urban Policy; Master plan; Urban Administrative Improbity; New Administrative Improbity Act; Introduction to the Brazilian Norms Act.

¹ Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7256193201822222>

² Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-8716-7468>

³ Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-9977-3617>



1. INTRODUÇÃO

A Lei Federal nº 10.257/2001, mais conhecida como Estatuto da Cidade, é um diploma do ordenamento jurídico brasileiro que disciplina a matéria denominada “Política Urbana” como disposta nos arts. 182 e 183 da Constituição da República Federativa do Brasil.

Nesse sentido, no cerne dos instrumentos dispostos pelo direito para o alcance dos objetivos previstos no texto constitucional, quer sejam ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes, está o plano diretor. O processo de elaboração, acompanhamento e revisão desse plano exige critérios de periodicidade, publicidade e participação social. Quando não cumpridos, o referido diploma para a política urbana tipifica a improbidade administrativa urbanística.

Contudo, com o advento da Lei Federal nº 14.230, de 25 de outubro de 2021, conhecida como a Nova Lei de Improbidade Administrativa, algumas das alterações poderiam abarcar a definição e aplicação das disposições relativas à improbidade administrativa urbanística, mais especificamente quanto aos planos diretores pela sua origem constitucional e o papel centralizador que assume na execução da política urbana, na forma do objeto de estudo da presente pesquisa.

Diante do exposto, se afirmou enquanto objetivo geral entender como o advento da Nova Lei de Improbidade Administrativa impactou a concepção do que é considerado ímprobo e suas consequências na esfera urbanística, mais especificamente, quanto aos planos diretores. Para tanto, definimos como objetivos específicos: 1) analisar o desenvolvimento urbano no ordenamento jurídico brasileiro; 2) identificar os impactos provocados sobre a improbidade administrativa urbanística no Estatuto da Cidade frente ao advento da Nova Lei de Improbidade Administrativa; 3) encontrar solução jurídica ao caso recorrendo à interpretação realista do direito.

Quanto ao aporte teórico conceitual, destacam-se: quanto ao desenvolvimento urbano e plano diretor, são referências os estudos de Paulo Afonso Leme Machado, Fernando Guilherme Bruno Filho e Débora Sotto; no campo da improbidade administrativa e, propriamente, da sua face urbanística, ressaltam-se Ramon Schadeck Rodrigues e Fernanda Karoline Oliveira Calixto; quanto à interpretação realista do direito tem-se Alf Ross e Carlos Ari Sundfeld.



No que se refere à metodologia, notabiliza-se a pesquisa bibliográfica associada à análise documental a partir: da Constituição da República Federativa do Brasil 1988 e da legislação infraconstitucional brasileira conforme as Leis Federais nº 10.257, de 2001, nº 12.376, de 2010 e nº 14.230, de 2021.

Sumariamente, o trabalho está organizado em três capítulos, excetuados a introdução e a conclusão. Portanto, trata-se a pesquisa do contexto existencial de uma política pública urbana para o ordenamento jurídico brasileiro e suas finalidades materiais frente ao Estado Democrático de Direito, centralizadas na figura do plano diretor. Outrossim, fazem a relação entre a improbidade administrativa urbanística, seus conceitos e fatores condicionantes diante das alterações promovidas com a Nova Lei de Improbidade Administrativa. E ainda, promove-se a utilização de um recurso hermenêutico da legislação brasileira, consumado essencialmente na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), sobre as previsões legais de improbidade administrativa urbanística encontrada na legislação.

2. O DESENVOLVIMENTO URBANO NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

O contexto existencial de uma política pública para o ordenamento jurídico brasileiro tem suas raízes na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB, de 1988), da qual decorrem valores e estruturas para alcance de suas respectivas finalidades materiais, estando esses fatores sujeitos ao controle social inerentes a um Estado Democrático de Direito. Para fins da presente pesquisa, destaque-se que a concepção de Estado Democrático de Direito adotada tem como preceitos basilares uma forma de organização social soberana, de instituições politicamente organizadas, respaldadas em texto constitucional que concilia a representatividade e a efetiva participação da sociedade nas decisões políticas fundamentais do Estado, para garantir os direitos humanos, a democracia, a igualdade, a legalidade e a segurança jurídica (SILVA, 2005, p. 228-229). No caso da política urbana, ações governamentais, planos e normas de regulação devem estar harmonizados para promover o atendimento do interesse público a partir da efetividade dos direitos fundamentais (BRUNO FILHO, 2013).

Nesse aspecto, o art. 182 da CRFB/1988 compõe um capítulo do texto constitucional destinado a tratar da política urbana e, pela interpretação das suas disposições, oferece bases para o estabelecimento de relação com o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado,



previsto no art. 225 da mesma Lei Maior. Desse modo, a sustentabilidade adentra na concepção de desenvolvimento urbano do ordenamento jurídico pátrio, consolidando assim, a correlação entre esses dois conceitos para resultar na idealização do desenvolvimento urbano sustentável (SOTTO, 2020, p. 23).

O desenvolvimento urbano sustentável busca atingir: a ordenação físico-territorial dos espaços habitáveis de forma concatenada com as demais políticas públicas nas áreas de infraestrutura de esgotamento sanitário, sistemas de saúde, educação e mobilidade; outrossim, busca adesão a práticas de governança para que os cidadãos possam participar ativamente das decisões de ordem pública tocantes ao planejamento urbano em todas as suas fases (SOTTO, 2020, p. 23).

Para tanto, a produção e reprodução do meio ambiente artificial de forma sustentável, obediente às normas programáticas constitucionais supramencionadas, objetivadas em propiciar o desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes, repercute na imprescindibilidade de edição de uma lei federal para regulamentar esses dispositivos estabelecendo as diretrizes gerais necessárias à consecução dos seus respectivos propósitos constitucionais.

Consoante ao exposto, o advento da Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, mais conhecida como o Estatuto da Cidade, que regulamenta os arts. 182 e 183 da CRFB, de 1988, estabeleceu diretrizes gerais da política urbana. Sendo assim, para a implementação dessas diretrizes previstas em lei e das decisões administrativas condensadas em um planejamento, é imprescindível a existência de planos que as descrevam e viabilizem o atendimento das normas programáticas.

Para tanto, dentre os vários planos existentes que envolvem o desenvolvimento urbano, como os planos nacionais, os regionais e os estaduais, além dos planos das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, o plano diretor é o instrumento básico dessa política de desenvolvimento urbano já previsto desde a CRFB, de 1988 por meio dos parágrafos do seu art. 182.

Diante disso, o cerne do Estado Democrático de Direito, como intitulado o Estado brasileiro no art. 1º da CRFB, de 1988, reflete nos processos de elaboração, fiscalização e revisão do plano diretor que precisa atender a critérios de periodicidade, publicidade dos atos e participação da sociedade. Dessa maneira, constituem-se fatores de equilíbrio para que haja



uma ordenação urbanística que não prejudique a criatividade dos munícipes, no âmbito da gestão da política urbana e, ao mesmo tempo, sem incitar um ambiente anárquico às funções sociais da cidade (MACHADO, 2013, p. 447). Caso o contrário, pode incorrer o agente público no cometimento de atos que ensejem a má qualidade da administração em algum grau de lesividade, caracterizando até mesmo improbidade administrativa.

3. A IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA URBANÍSTICA NOS PLANOS DIRETORES SOB A LEI FEDERAL Nº 14.230/2021

A improbidade administrativa pode apresentar diversas conceituações, seja por ser entendida como uma violação ao princípio da moralidade, seja por ser entendida enquanto um ato ofensivo a quaisquer dos princípios constitucionais da administração pública, podendo, inclusive, se dispensar a evidência de ilegalidade ou, em demais outras compreensões sobre o referido tema, de lesão a algum bem jurídico em específico (RODRIGUES, 2016, p. 17).

Consoante ao exposto é possível classificar as concepções sobre improbidade administrativa da seguinte maneira: substantiva, quando da violação ao princípio da moralidade; legalista/formal, quando da violação ao princípio da estrita legalidade; mista, quando da violação simultânea da legalidade e da moralidade; principiológica restrita, quando da violação aos princípios expressos no *caput* do art. 37 da CF/1988; e, principiológica de ampla juridicidade, quando da violação de qualquer um dentre todos os princípios da administração pública (BERTONCINI, 2007, p. 70 *apud*. RODRIGUES, 2016, p. 17).

Seguinte a isso, quanto à ordenação socioespacial dos municípios, a improbidade administrativa ocorre nos momentos em que essas violações passam a constituir relações pautadas sob o arbítrio de governantes ou de decisões administrativas que refletem políticas públicas pensadas em curto prazo e, por conseguinte, oscilantes a ponto de permitir maior exposição ao favorecimento de interesses privados de indivíduos e grupos que vislumbram na fragilização desses processos urbanísticos oportunidades alheias aos objetivos do desenvolvimento urbano determinados na CRFB, de 1988 (CALIXTO, 2020, p. 58).

Na prática, a possibilidade de parcelamento do solo urbano, o estabelecimento de zonas de expansão urbana, a especulação imobiliária, loteamentos irregulares são permeados por desvios de finalidade, abuso de poder e outras formas de ilegalidades que manipulam



instrumentos jurídicos urbanísticos para obtenção particular de vantagens diretas ou indiretas (*Ibid.*, p. 61-62).

Nessa conjuntura, importa destacar que a improbidade administrativa eventualmente cometida possui uma natureza distinta da seara puramente penal ou cível, reposicionando o *animus puniendi* sobre os agentes ímprobos em uma ação de improbidade administrativa que inter-relaciona elementos característicos de outras searas, mas possui uma natureza própria (ZAVASCKI, 2005, p. 92).

Dessa maneira, o ilícito de improbidade administrativa é parte do regime jurídico de direito administrativo sancionador (LUZ, 2012, p. 13) que, por sua vez, é vocacionado à tutela de interesses públicos, mediante uma atividade sancionadora ampla que percorre os três poderes e órgãos de controle externo prestigiando princípios, direitos e garantias fundamentais, expressas na Constituição (OLIVEIRA; GROTTI, 2020, p. 120-121).

3.1 A TIPICIDADE DAS CONDUTAS DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA URBANÍSTICA NOS PLANOS DIRETORES

Diante desse cenário, é importante perceber que existem requisitos objetivos e subjetivos que precisam ser identificados para que seja consumado o ato ímprobo. No âmbito do presente trabalho, em termos de improbidade administrativa urbanística, entendida aqui como a improbidade administrativa praticada no âmbito do art. 52, do Estatuto da Cidade, recaem apenas as previsões expressamente previstas em lei e, mais especificamente, serão abordadas aquelas que se restringem aos planos diretores.

Nesse sentido, para os incisos VI e VII, do art. 52 da Lei Federal nº 10.257, de 2001, incorre em improbidade o prefeito e outros agentes públicos envolvidos que, no processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação: deixarem de tomar as providências necessárias para garantir a revisão do plano diretor pelo menos, a cada 10 (dez) anos; e/ou impedirem ou deixarem de garantir a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade e a publicidade e acesso de qualquer interessado quanto aos documentos e informações produzidos.

Entretanto, com o advento da Lei Federal nº 14.230, de 25 de outubro de 2021, mais conhecida como a Nova Lei de Improbidade Administrativa (LIA), algumas alterações



impactaram a caracterização da improbidade administrativa. Logo, apresentam-se os indicadores que somados podem constituir o cometimento da conduta ímproba: o sujeito passivo, o sujeito ativo, a ocorrência de dano e o elemento subjetivo.

Nessa ordem, o sujeito passivo compreende pessoa de direito público ou privado padecente do ato de improbidade administrativa (EMICLES, 2022, p. 15). No contexto do plano diretor, entende-se a coletividade estar condicionada a essa caracterização, em função de os propósitos da política urbana consonantes ao meio ambiente ecologicamente equilibrado não serem direcionados a uma pessoa em específico, mas a sociedade como um todo de um determinado município.

O sujeito ativo é o agente público causador do ato de improbidade, não sendo possível que esses agentes sejam pessoas jurídicas (EMICLES, 2022, p. 17). Em razão da literalidade do *caput* do art. 52 do Estatuto da Cidade, o sujeito supramencionado seria o prefeito ou agentes públicos infratores da probidade.

O dano, que se configura como outro requisito que precisa ser identificado, é o produto lesivo do ato cometido pelo sujeito ativo e que pode afetar negativamente não só erário público, mas o patrimônio público em um sentido amplo (*Ibid.*, p. 19), abarcando assim, os patrimônios cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico que estão sob a proteção legal do inciso XII, do art. 2º, do Estatuto da Cidade.

Por fim, tem-se o elemento subjetivo que ofereceu abertura para ocorrência dos maiores desvios na aplicação da LIA. Isso porque, anteriormente, a culpa era admissível à interpretação dada pelos tribunais, ainda que o instituto por sua natureza fosse doloso (*Ibid.*, p. 20-21). Contudo, restringindo o potencial interpretativo das cortes, a inovação legislativa prevê expressamente apenas o dolo como fonte central da improbidade administrativa, definindo-o como a vontade livre e consciente de alcançar um resultado ilícito tipificado nos arts. 9º, 10 e 11 da referida Lei.

Nesse sentido, os artigos supramencionados preveem em suas disposições que os atos de improbidade administrativa constituem qualquer tipo de ação ou omissão dolosa, que enseje: vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, de mandato, de função, de emprego ou de atividade nas entidades referidas no art. 1º da LIA; perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º da LIA que cause lesão ao erário; violação aos deveres de honestidade, de imparcialidade e



de legalidade que atente contra os princípios da administração pública. Todas essas formas possuem especificações descritas em seus respectivos incisos que trazem a necessidade de estabelecer uma correlação entre o que passa a ser considerada improbidade administrativa urbanística diante da nova Lei.

Acrescente-se a isso que o dolo que configura a improbidade administrativa é o dolo específico, em função de que a conduta pressupõe uma finalidade específica traduzida como o propósito de descumprir os princípios regentes do direito administrativo, dando causa a prejuízos ao patrimônio público ou para enriquecer ilicitamente (LUZ, 1954, p. 311).

Nesse sentido, em tese ainda admitida pelo Estatuto da Cidade, somente restaria consumado o ato de improbidade administrativa urbanística quanto aos planos diretores, caso o prefeito ou outro agente público negasse, com explícita intenção, a realização de audiências públicas e debates com a participação da sociedade, assim como a publicidade e acesso às formas previstas nos incisos II e III do §4º, do seu art. 40, além da própria revisão do plano que deve ser iniciada dentro do período de 10 anos.

Todavia, se retardar ou deixar de praticar ato de ofício e negar publicidade dos atos oficiais deixaram de ser consideradas improbidades na Nova LIA pela revogação e alteração, respectivamente, dos incisos II e IV, do art. 11 da LIA anterior, estariam as disposições urbanísticas supramencionadas com algum nível de prejuízo da sua eficácia. Logo, é possível perceber um esvaziamento dos seus significados quando a expressa indicação referente a sua caracterização de improbidade foi abolida na fonte legislativa que disciplina a matéria, ao passo em que se o não provimento dessas medidas por culpa não mais caracteriza improbidade administrativa.

3.2 A TIPICIDADE DAS SANÇÕES DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA URBANÍSTICA NOS PLANOS DIRETORES

O Estatuto da Cidade não expressou diretamente quais seriam as sanções aplicáveis aos casos de improbidade administrativa urbanística previstos nas suas disposições. Para tanto, utilizou-se de uma disposição no *caput* do art. 52 que atribui ao regulamento da política urbana a aplicabilidade da Lei Federal nº 8.429, de 2 de junho de 1992, desde que configure as características da tipicidade das condutas supramencionadas (CALIXTO, 2020, p. 81).



Diante disso, ressalte-se que o direito administrativo sancionador possui o atributo de permitir plasticidade às suas conformações jurídicas (OSÓRIO, 2022, p. 251). Essa condição promoveria a aplicação de sanções não previstas em lei, o que poderia ser empregado aos casos de improbidade administrativa urbanística tipificados mediante os incisos VI e VII do art. 52 do Estatuto da Cidade. Nessa lógica, existem “sanções em branco” a partir das quais são outorgados poderes às autoridades administrativas para que, respeitados parâmetros previamente regulados, sejam fixados os teores das normas legais (OSÓRIO, 2022, p. 300).

Isso porque o sistema de sancionamento da improbidade administrativa não é objetivo. Ademais, na esteira das discussões sobre a natureza do direito administrativo sancionador, os tipos sancionatórios são mais vastos do que aqueles encontrados no direito penal, perfazendo múltiplas definições sobre suas características essenciais como as administrativas e civis (EMICLES, 2022, p. 12).

Desse modo, enquadrar um fato concreto em um dos tipos previstos na legislação não seria suficiente para refletir um juízo de reprovabilidade precedente à convicta punição do sujeito ativo (*Ibid.*, p. 12-13), sendo necessária análise dos indicadores das condutas que possam alterar a sanção aplicável.

Apesar das condições de plasticidade, multiplicidade e abrangência inerentes às sanções discutidas, no intuito de permitir a adequação do caso concreto à realidade da gestão pública, é importante que o ordenamento jurídico tenha institutos que possam aportar limites a essa flexibilidade. Logo, salientem-se dois princípios que se correlacionam e são de extrema relevância ao direito administrativo sancionador: o da legalidade e o da tipicidade.

Nessa esfera, 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 humana ou jurídica do arbítrio. Conjuntamente, a publicidade das leis e atos normativos que disciplinam as sanções tornam possível prevenir condutas ímprobas por meio da sua função pedagógica (OSÓRIO, *op. cit.*, p. 256-257). Ante o exposto, é possível perceber desígnios intrínsecos à legalidade e à tipicidade na salvaguarda da segurança jurídica.

Sendo assim, considerando que a LIA prevê a correspondência da tipicidade de condutas e de sanções, importa registrar que em detrimento da assertiva eficácia das disposições sobre improbidade administrativa urbanística nos planos diretores com a revogação do inciso II e a alteração do inciso IV, ambos do art. 11 da LIA anterior, em um primeiro momento, a



sanção disposta no inciso III, do art. 12 da Nova LIA não se faria mais aplicável, visto que não necessariamente haveria nesses casos uma remuneração percebida pelo agente ou uma pessoa física ou jurídica que queira contratar ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios junto ao poder público.

Ademais, em que pese a flexibilidade principiológica do direito administrativo sancionador, não há uma delegação prevista em lei para a disposição das sanções aplicáveis ao caso. Sendo assim, alguns indicadores do ato de improbidade poderiam até existir: um sujeito passivo, um sujeito ativo, um dano e um elemento subjetivo, mas não haveria tipicidade sancionatória para aplicação da sanção.

Seguinte a isso, ainda que houvesse aproveitamento da flexibilidade inerente ao direito administrativo sancionador, a partir do qual se poderia permitir a aplicação do caput do art. 12 da LIA para promover a restauração do dano patrimonial em sentido amplo, restaria apenas o cumprimento do dever da publicidade oficial e o de permissibilidade do acesso aos danos anteriormente recusados.

Similarmente, nas situações em que o agente público retarda ou deixa de praticar, indevidamente, ato de ofício, persiste incompletude à tipificação da conduta, em razão da inexistência de sanção correspondente, prejudicando assim, a eficácia da norma e, por conseguinte, sua realização no plano material.

4. A INTERPRETAÇÃO REALISTA DO DIREITO COM FUNDAMENTO NA LEI FEDERAL Nº 12.376/2010 E SUAS ALTERAÇÕES

A interpretação do direito pode ter como produto resultados de várias ordens. Nesse sentido, o método jurídico aplicado por Alf Ross compreende que a relação da norma com a realidade apresentada dada por um caso concreto, com as particularidades inerentes a sua condição de existência, acarreta diferentes soluções que não necessariamente estão fora do que abarca do ordenamento jurídico (FERREIRA; França, 2022, *passim*).

Dessa forma, considerando que as normas usualmente se atualizam com uma morosidade quando em comparação aos fatos da vida cotidiana, percebe-se que a administração da justiça perpassa por uma interpretação cognoscitiva da lei dialogada com o juízo de valor desenvolvido por meio da consciência jurídica (BRAGA; FRANÇA, 2022, p. 58-59).



Nesse aspecto, na vigência da antiga Lei de Introdução do Código Civil (LICC) depreendia-se que o Direito das coisas concretas seria massivamente revestido por tanto quanto fossem imagináveis as possibilidades de regulamentação por meio de disposições normativas específicas, acreditando-se diminuir assim o potencial de subjetividade encontrado na interpretação das leis e meramente aparentes as contradições do direito. A interpretação jurídica dos casos concretos seria linear ao passo em que persistindo a tentativa de armazenar suas complexidades inerentes em um sistema jurídico de poucos recursos (SUNFELD, 2022, p. 38).

Com o decurso do tempo, esse contexto de opções legislativas fragmentadas ensejou uma crise nas idealizações conceituais de divisão do Estado e de interesse público o que gerou desequilíbrio nas ações capitaneadas pelo Estado pela insegurança dos gestores e parceiros privados diante das situações concretas do cotidiano da administração pública e, por conseguinte, desestimulando a inovação no setor público (SUNFELD, 2022, p. 39).

Consoante ao exposto iniciaram as modificações propostas com a alteração da LICC pelo parlamento para Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), preservando o seu conteúdo, porém concomitantemente, modificando seu paradigma ao dispor não mais o Código Civil como matriz dogmática do direito, induzindo assim, a operação do próprio Direito dentro do seu contexto de normas gerais ou individuais (*Ibid.*, p. 41). Nesse sentido, destaca-se que a LINDB é uma norma de sobredireito unindo temas públicos e privados das mais diversas searas jurídicas (Figueiredo, 2021, p. 1).

À vista disso, a LINDB pode ser aplicada para solucionar o dilema objeto do presente estudo. Para tanto, o art. 22 da referida Lei Federal, compactuando colateralmente com o método jurídico de Alf Ross, determina que o intérprete do direito considere os obstáculos e dificuldades reais do gestor público, as exigências das políticas públicas a seu cargo, bem como as circunstâncias práticas que influíram na sua conduta.

Sendo assim, o dispositivo emana ao ordenamento jurídico uma visão realista, pragmática e empirista do direito público, de modo a contrapesar a aplicação da norma, em um sistema pretense a ser regulamentado à exaustão, e a realidade concreta, dificilmente regulável em todas as suas nuances gerando, assim, insegurança jurídica (SUNFELD, *op. cit.*, p. 142).

Para tanto, a Nova LIA já expressa aplicação do sistema de improbidade disciplinado com os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador. Logo a interpretação



das normas sancionadoras deve preservar o suposto sujeito ativo da punição excessiva, ou mesmo, descabida, precisamente no intuito de combater a atmosfera de pusilanimidade sobre toda e qualquer decisão administrativa de agentes públicos.

Somado a isso, a Lei que busca ser um contraponto ao ambiente de insegurança jurídica na aplicação das normas do direito brasileiro, inclusive sobre as sancionadoras, exterioriza importante dispositivo norteador da solução casuística. Nesse âmbito, o §1º do art. 2º da LINDB denota que pode haver a revogação tácita diante da incompatibilidade da legislação nova frente a anterior.

Ante o exposto, em razão da revogação do inciso II e alteração do inciso IV do art. 11 da Lei Federal nº 8.429/1992 retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício esvaziou o fundamento legal que recaía em improbidade administrativa urbanística quando da não revisão do plano diretor a cada dez anos, da não realização de audiências públicas e debates com a participação da sociedade. Sendo assim, não sendo a conduta correspondente a aplicação de uma sanção, não só resta prejudicada a eficácia da norma dos incisos VI e VII do art. 52 do Estatuto da Cidade, como revogadas as suas disposições pela incompatibilidade entre a lei posterior quanto a anterior, conforme prevê o §1º do art. 2º da LINDB.

Seguinte a isso, persiste apenas a improbidade quanto à publicidade dos documentos e informações produzidos e o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos, no tocante ao plano diretor, isso porque houve apenas uma alteração do inciso IV, do art. 11 da LIA que mantém correspondência legal com o art. 52 e com os incisos II e III do §4º do Estatuto da Cidade, mantendo assim, a eficácia da norma e sua caracterização enquanto improbidade administrativa.

O cenário identificado compactua com os princípios da legalidade e da tipicidade das condutas e sanções, submetendo o caso à repreensão de excessos da pretensão punitiva e arbitrária do Estado ao voltar-se à compreensão da realidade concreta percebida sob lentes de razoabilidade e proporcionalidade do direito administrativo sancionador.

5. CONCLUSÃO

Ante todo o exposto, importou analisar o cerne da política urbana alicerçada no Estado Democrático de Direito e sua repercussão nos processos de elaboração, fiscalização e revisão do plano diretor que precisam atender a critérios determinados por lei. Em meio a isso, ressalte-



se o propósito de equilíbrio que rege as ordenações urbanísticas enquanto como uma forma de parametrizar a probidade administrativa.

Dessa maneira, identificaram-se a revogação e alteração, respectivamente, dos incisos II e IV, do art. 11 da LIA anterior, de modo que foi acarretado um esvaziamento do conceito jurídico da improbidade administrativa urbanística prejudicando sua eficácia e conseguinte realização no plano material, ao passo em que explicitando o ilícito de improbidade administrativa como parte do regime jurídico de direito administrativo sancionador e que, por sua vez, prestigia princípios, direitos e garantias fundamentais, expressas na CRFB/1988.

Ademais, buscou-se no exercício de fontes interpretativas e norteadoras do direito uma solução à situação encontrada. Nesse sentido, aportou-se a pesquisa com o método jurídico aplicado por Alf Ross que compreende a relação da norma com a realidade para a realização da justiça no caso concreto.

Seguinte a isso, concluiu-se que persiste apenas a improbidade quanto ao inciso VI do art. 52 do Estatuto da Cidade, mais especificamente, no tocante aos incisos II e III do art. 40, do mesmo diploma legal. Além disso, restou a revogação dos dispositivos que deixaram de ser considerados improbidade administrativa em face da ausência de tipicidade da conduta na LIA, assim como da respectiva sanção aplicável.

Por fim, a solução encontrada é pertinente ao encadeamento jurídico alicerçado nos princípios da legalidade, da tipificação das condutas e sanções, evitando excessos da pretensão punitiva e potencialmente arbitrária do Estado, valendo-se da interpretação realista do direito na aplicação do direito administrativo sancionador.

4. REFERÊNCIAS

BRAGA, Cristina Alves; FRANÇA, Vladimir. A lei de introdução às normas do direito brasileiro e interpretação das normas jurídicas pelo poder judiciário. *Revista Digital Constituição e Garantia de Direitos*, [S. l.], v. 14, n. 1, 2022. Disponível em: <https://periodicos.ufrn.br/constituicaoegarantiadedireitos/article/view/29257>. Acesso em: 23 ago. 2022.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília.



_____. *Estatuto da Cidade*. Brasília.

_____. *Lei de Improbidade Administrativa*. Brasília.

_____. *Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro*. Brasília.

BRUNO FILHO, Fernando Guilherme. *A Política Urbana e princípios de Direito Urbanístico: repercussões no Estado contemporâneo*. 2013. 207 f. Tese (Doutorado) - Curso de Direito, Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-18102016-133557/publico/TESE_Fernando_Guilherme_Bruno_Filho_INTEGRAL.pdf. Acesso em: 16 ago. 2022.

CALIXTO, Fernanda Karoline Oliveira. *Corrupção urbanística: reflexões teórico-práticas a luz do ordenamento jurídico brasileiro*. Maceió: Da Autora, 2020. p.113.

EMICLES, Jorge. *A nova improbidade administrativa: análise da nova improbidade administrativa à luz da lei nº 14.320/2021*. [S. L.]: [S. N.], 2022. p.65.

FERREIRA, Ana Catarina dos Santos Oliveira; FRANÇA, Vladimir da Rocha. Eficiência e juridicidade na aplicação de normas de gestão pública a partir da linha de interpretação do artigo 22 da LINDB. *Revista Digital de Direito Administrativo*, [S.L.], v. 9, n. 2, p. 173-195, 21 jul. 2022. Universidade de São Paulo, Agencia USP de Gestão da Informação Acadêmica (AGUIA). <http://dx.doi.org/10.11606/issn.2319-0558.v9i2p173-195>. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/195553/184967>. Acesso em: 22 ago. 2022.

FIGUEIREDO, Luciano L. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. *Revista da Faculdade Pan-Americana de Administração e Direito*, Curitiba, v. 1, n. 44, p. 01-24, jan. 2021. Disponível em: <https://periodicosfapad.emnuvens.com.br/gtp/article/view/44/16>. Acesso em: 09 ago. 2021.

LUZ, Denise Nachtigall. *Improbidade administrativa e o devido processo legal: valorando as garantias constitucionais penais para a composição de um espaço próprio no direito administrativo sancionador brasileiro*. 2012. 182 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Programa de Pós-Graduação em Ciências Criminais, Pontifícia Universidade Católica do Rio



Grande do Sul, Porto Alegre, 2012. Disponível em: <https://tede2.pucrs.br/tede2/bitstream/tede/4893/1/438927.pdf>. Acesso em: 22 ago. 2022.

LUZ, Nelson Ferreira da. Considerações sobre o dolo. *Revista da Faculdade de Direito UFPR*, [S.L.], v. 2, n. 1, p. 303-313, 31 dez. 1954. Universidade Federal do Paraná. <http://dx.doi.org/10.5380/rfdufpr.v2i0.6185>. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/direito/article/viewFile/6185/4407>. Acesso em: 22 ago. 2022.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. São Paulo: Malheiros Editores, 2013. p.1311.

OLIVEIRA, José Roberto Pimenta; GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. *Direito administrativo sancionador brasileiro: breve evolução, identidade, abrangência e funcionalidades*. Interesse Público, Belo Horizonte, v. 22, n. 120, p. 83-126, mar/abr. 2020. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/CEJUR%20-%20PGM/CEJUR%20Clipping/5%C2%AA%20Edi%C3%A7%C3%A3o/Artigos/3.pdf>. Acesso em: 22 ago. 2022.

OSÓRIO, Fábio Medina. *Direito Administrativo Sancionador*. 8. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022.p. 512.

RODRIGUES, Ramon Schadeck. *A improbidade administrativa e sua análise empírica: aspectos gerais, pontos controversos e apelações julgadas pelo tj-pr de 2014 a 2015*. 2016. 71 f. TCC (Graduação) - Curso de Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2016. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/46091/63.pdf?sequence=1>. Acesso em: 21 ago. 2022.

SILVA, Enio Moraes da. O Estado Democrático de Direito. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 167, n. 45, p. 213-229, jul. 2005. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/42/167/ril_v42_n167_p213.pdf. Acesso em: 20 ago. 2022.

SOTTO, Débora. A participação popular a aderência ao plano diretor como condição de validade das normas urbanísticas municipais: breves reflexões sobre a teoria das fontes do direito aplicada ao direito urbanístico. In: LIBÓRIO, Daniela Campos (org.). *Direito*



Urbanístico: fontes do direito urbanístico e direito à cidade. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 19-34.

SUNDFELD, Carlos Ari. *Direito Administrativo*: um novo olhar da LINDB. Belo Horizonte: Forum, 2022. p. 194.

ZAVASCKI, Teori Albino. *Processo coletivo*: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos. 2005. 295 f. Tese (Doutorado) - Curso de Direito, Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2005. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/4574/000502398.pdf>. Acesso em: 22 ago. 2022.

Sobre os autores:

Antonio Gurgel Pinto Júnior | E-mail: antonio.gurgel.017@ufrn.edu.br

Possui graduação em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (2018). Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Direito, atuando principalmente nos seguintes temas: direito administrativo, direito urbanístico, direito ambiental, direito internacional e direitos humanos.

Sergio Alexandre de Moraes Braga Junior | E-mail: sergio.alexandre.junior@ufrn.br

Possui graduação em Direito pela Universidade Federal do Ceará (1995), graduação em Gestão Pública pela Universidade Paulista (2020), possui Mestrado em Direito e Desenvolvimento pela Universidade Federal do Ceará (1998) e doutorado em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco (2005). Feito Pós-Doutoramento em Direito na Universidade Federal do Paraná (2021). Foi Coordenador do Mestrado Interinstitucional (MINTER) em Direito da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN), em convênio com a Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), atuou, ainda, como Coordenador da Graduação do Direito do Campus de Natal, além de cursos de especialização do mesmo. É Professor Adjunto IV da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte, e Professor Associado II da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Direito Ambiental, Urbanístico, Econômico e Administrativo, atuando principalmente nos seguintes temas: meio ambiente, políticas públicas, desenvolvimento sustentável, planejamento urbano e matriz energética. Atua como Coordenador Operacional do Doutorado Interinstitucional em Direito (DINTER) da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN) em convênio com a Universidade Federal do Paraná (UFPR). Atuou como consultor jurídico, contratado pelo Governo do Estado do Ceará, lotado na SEDURB e na SEINFRA-Secretaria de Infraestrutura, nas áreas de planejamento urbano, desenvolvimento sustentável e atuação organizacional administrativo-tributária. Atua como Coordenador Operacional do Doutorado Interinstitucional (DINTER) na Diretoria da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN) em convênio com a Universidade Federal do Paraná (UFPR). Atuou como consultor



jurídico, contratado pelo Governo do Estado do Ceará, lotado na SEDURB e na SEINFRA-Secretaria de Infraestrutura, nas áreas de planejamento urbano, desenvolvimento sustentável e atuação organizacional administrativo-tributária. Atua como Coordenador Operacional do Doutorado Interinstitucional (DINTER) em Direito da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN) em convênio com a Universidade Federal do Paraná (UFPR). Atuou como consultor jurídico, contratado pelo Governo do Estado do Ceará, lotado na SEDURB e na SEINFRA-Secretaria de Infraestrutura, nas áreas de planejamento urbano, desenvolvimento sustentável e atuação organizacional administrativo-tributária.

Vladimir da Rocha França | E-mail: vrochafranca@gmail.com

Possui Graduação em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (1995), Mestrado em Direito Público pela Universidade Federal de Pernambuco (1998) e Doutorado em Direito do Estado (subárea Direito Administrativo) pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (2004). Advogado especializado em Direito Público (ênfase no Direito Administrativo) e em Direito Civil Constitucional. Professor titular de Direito Administrativo da Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Membro fundador e representante estadual do Instituto de Direito Administrativo Sancionador Brasileiro no Rio Grande do Norte. Presidente da Comissão de Estudos Constitucionais, Legislação, Doutrina e Jurisprudência e membro da Comissão de Direito Administrativo da Ordem dos Advogados do Brasil, Seção Rio Grande do Norte. Membro fundador e presidente do Instituto de Direito Administrativo Seabra Fagundes. Presidente da Seção Rio Grande do Norte da Associação de Direito de Família e das Sucessões. Assessor Parlamentar Intermediário no Senado Federal

