



GT 08 - Direito À Moradia, Athis e Regularização Fundiária em Disputa

IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA: O CASO DE GOIÂNIA/GO

Lorena Tôrres de Arruda¹
Nelson Saule Júnior²

1 INTRODUÇÃO

Com o surgimento do Estado Liberal de Direito, o princípio da legalidade passou a vincular a atuação estatal aos limites da legislação, impedindo que a Administração Pública atue fora do que determina a norma. A boa gestão, nesse sentido, exige o respeito à dignidade da pessoa humana e aos direitos fundamentais, pautando-se pela probidade, moralidade, eficiência e proporcionalidade.

A Lei n. 8.429/1992, com as alterações da Lei n. 14.230/2021, estabelece os atos de improbidade administrativa, abrangendo tanto condutas dolosas quanto omissões que causem dano ao erário ou violem os princípios da Administração Pública. Ressalte-se que não se pune apenas o agente desonesto, mas também aquele que, por negligência, descumpra seus deveres funcionais, ofendendo os princípios administrativos.

No contexto urbano, a regularização fundiária se conecta ao direito à moradia, exigindo políticas públicas eficazes para garantir o pleno exercício da cidadania. Em Goiânia, cerca de 300 bairros permanecem irregulares, em flagrante violação ao direito à moradia, constitucionalmente assegurado. Diante disso, questiona-se: pode ser configurada improbidade administrativa na omissão do gestor público em promover a regularização fundiária?

2 APRESENTAÇÃO DE RESULTADOS

¹ Doutora em Direito do Estado pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo e mestre em Direito Urbanístico pela Universidade de Coimbra. Professora de Direito e Pesquisadora em Tempo Integral no Centro Universitário Alfredo Nasser – UNIFAN. E-mail:lorenatorresarruda@gmail.com.

² Doutor e mestre em Direito do Estado pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Professor de direito do curso de graduação e Coordenador do Núcleo de Direito Urbanístico no programa de direito da pós-graduação. E-mail: nelsaule@uol.com.br.



O conceito de improbidade administrativa está descrito nos artigos 9º, 10 e 11 da LIA, que não são dispositivos fechados, e sim cláusulas abertas, que se adaptam à evolução da sociedade e das condutas dos agentes públicos. Tem como objetivo garantir que o agente desempenhe suas funções com honestidade, lealdade, dignidade, moralidade, respeito e ética, com observância sempre ao bem da sociedade e não seu interesse pessoal³. Pode ser entendida como corrupção administrativa, pois promove o desvio da finalidade da administração pública e a afronta aos princípios legais, que ocorre por meio da obtenção de vantagens patrimoniais indevidas ao custo e sacrifícios de várias pessoas em prol de um pequeno grupo⁴.

A Improbidade Administrativa, por omissão do agente público, ocorre quando ele não age ou não adota as medidas necessárias para evitar que ocorram danos à Administração Pública ou à sociedade. A omissão ocorre em diferentes esferas como na falta de fiscalização adequada de obras públicas, não fiscalização de loteamentos, na não realização de regularização fundiária e, também, quando o Poder Público não age em situações que demandam ação imediata, como em casos de desastres naturais ou de violações aos direitos humanos.

O agente omissor é aquele que tem o dever legal de agir e contrariamente se abstém do dever legal, incorrendo em grave violação dos deveres mandamentais, o que leva à improbidade administrativa por omissão. Nas hipóteses de improbidade por omissão, o agente público tem o dever legal de agir para atender o interesse público. Entretanto, ele não exerce a competência que lhe cabia e recai em omissão, passível de responsabilidade pessoal pela sua atuação ímproba.

Na improbidade por omissão, é preciso que seja provado que o agente tinha conhecimento do ato que deveria praticar, mas seja por desonestidade, seja por incompetência não atuou dentro da vocação destinada ao seu cargo, o que ocasionou dano aos administrados.

A Lei de Improbidade dispõe, em seu artigo 10, que se considera ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão dolosa, que enseje, efetiva e comprovadamente, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens⁵. A norma é clara ao afirmar que o agente público, ao ser omissor com

³ FAZZIO JÚNIOR, W. Improbidade Administrativa. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2015. P. 250.

⁴ PAZZAGLINI FILHO, M.; ROSA, M. F. E.; FAZZIO JÚNIOR, W. Improbidade administrativa: aspectos jurídicos da defesa do patrimônio público. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

⁵ DECOMAIN, P. R. Improbidade Administrativa. 2. ed. São Paulo: Dialética, 2014. P. 151.



seu dever legal para a conservação do patrimônio público, comete improbidade administrativa.

De acordo com o artigo 11 do dispositivo legal constitui ato de improbidade administrativa qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições de modo a atentar contra os princípios da administração pública. O que se aponta no artigo é uma legalidade em sentido amplo, que abarca todas as normas jurídicas e o texto constitucional⁶. Assim, a omissão dolosa na garantia dos direitos previstos na Constituição são violações de lei, o que fere o princípio da legalidade.

A omissão em promover o controle do uso, da ocupação e parcelamento do solo, que envolve direitos fundamentais, além de caracterizar causa de pedir que justifique a tutela jurisdicional de obrigação de fazer, caracteriza ato de improbidade administrativa por violação dos deveres de legalidade e de lealdade institucional.

Não há ofensa maior ao princípio da legalidade do que o desrespeito aos direitos fundamentais, dentre eles o direito à moradia digna, até mesmo porque ele se vincula intimamente com a dignidade da pessoa humana, que é intrínseco à existência e formação do indivíduo. O núcleo essencial dos direitos fundamentais não pode ser afetado, o que transforma a conduta omissa do agente público ainda mais gravosa⁷.

3 CONCLUSÃO

Ao se realizar a análise das origens das irregularidades na questão da moradia, é possível observar que não existe um mercado formal capaz de atender a população de mais baixa renda, o que se fundamenta na ausência de políticas capazes de sanar a questão da baixa oferta de unidades habitacionais para moradia popular⁸. Constata-se a escolha por parte de alguns governos em direcionar a política habitacional para as elites, como também se nota a falta de mecanismos que tenham como objetivo a regularização fundiária de interesse social, sendo recente a incorporação dessa diretriz na política habitacional e escassa a articulação entre o instituto e a criação de moradias⁹.

⁶ CAHALI, Y. S. Do dano moral. 4 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. P. 247.

⁷ DI PIETRO, M. S. Direito Administrativo e Dignidade da Pessoa Humana. Revista Digital de Direito Administrativo, v. 1, n. 2, 2014. P. 80.

⁸ OSÓRIO, L. M. O direito à moradia como direito humano. In: ALFONSIN, Betania; FERNANDES, Edésio (Orgs.). Direito à moradia adequado: o que é, para que serve, como efetivar. Belo Horizonte: Fórum, 2014. P. 101.

⁹ SANCHS, Céline. São Paulo: Políticas Públicas e Habitação Popular. São Paulo: Edusp, 1999. P. 61.



Pode-se afirmar que as ineficiências são decorrentes de fatores internos que, de certa maneira, estão sendo resolvidos pela legislação e por fatores externos, que demandam a combinação da política de regularização com outras que possuam um caráter preventivo, que busquem evitar que a ilegalidade seja a forma de acesso das camadas mais carentes da população ao espaço urbano e que sejam adotados procedimentos na tomada de decisões discricionárias, no que se refere à escolha das áreas beneficiadas na tentativa de prevenir que estes procedimentos sejam utilizados de forma clientelista e descontinuada¹⁰.

Ao se observar o caso de Goiânia, nota-se que o processo de urbanização da cidade é marcado pelo loteamento de áreas públicas e de antigas fazendas particulares, especialmente, a partir da década de 1980. Os governos estaduais e municipais mesmo sabendo da não observância da Lei 6766/79¹¹, omitiram-se de tomar providências administrativas para a resolução da situação, não exercendo seu poder-dever de fiscalização e de regulamentação do uso e do parcelamento do solo em mais de 40 anos, o que gera diversos prejuízos e violação dos direitos fundamentais dos moradores dessas áreas.

No que tange à regularização fundiária dessas áreas, pode-se testificar que ela não é realizada de forma adequada devido à insuficiência ou ausência de fiscalização ou falta de interesse político, pois tais ações são capazes de gerar desgaste político com os moradores das áreas irregulares ou com loteadores que, em sua maioria, possuem grandes somas de recursos.

A realização de regularização fundiária das moradias situadas em áreas periféricas representa uma superação da visão da violação da dignidade, como sendo equivalente à violência física ou psicológica. O ser humano que se encontra sem acesso aos seus direitos básicos, pelo desvio de recursos públicos, assim como o servidor público honesto, que assiste atônito às irregularidades perpetradas em seu ambiente de trabalho – reforçadas pela certeza da impunidade – são diretamente agredidos em sua dignidade, característica intrínseca que demanda respeito à sua condição de homem, pela sua simples existência, e sendo o regime democrático, ser também o detentor do poder a ser exercido para si e em seu nome¹².

¹⁰ SAULE JUNIOR, N. O direito à moradia como responsabilidade do Estado. *In*: SAULE JUNIOR, N. O direito à cidade: trilhas legais. São Paulo: Max Limonad, 1999. P. 33.

¹¹ BRASIL. Lei de parcelamento do solo urbano. Lei n. 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências.. Diário Oficial, Brasília, DF, 19 de dezembro de 1979.

¹² PIOVESAN, F. Direitos Humanos, O Princípio da dignidade da pessoa humana e a Constituição de 1988. Revista do Instituto de Hermenêutica Jurídica – (Neo)Constitucionalismo: ontem, os códigos, hoje as Constituições, 2004. P.97.



REFERÊNCIAS

BRASIL. **Lei de Improbidade Administrativa** - Lei n. 14.230/2021. Altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 de outubro de 2021.

BRASIL. **Lei de Improbidade Administrativa** - Lei n. 8.429/1992. 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, 2 de junho de 1992.

BRASIL. **Lei de parcelamento do solo urbano**. Lei n. 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências.. Diário Oficial, Brasília, DF, 19 de dezembro de 1979.

CAHALI, Y. S. **Do dano moral**. 4 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014

CHAVES, E. G. **De invasor a posseiro**: Estado – Igreja e a luta pela terra. Dissertação (mestrado em Ciências Sociais) - Departamento de Ciências Sociais da UFPb, João Pessoa, 1985.

DECOMAIN, P. R. **Improbidade Administrativa**. 2. ed. São Paulo: Dialética, 2014.

DI PIETRO, M. S. Direito Administrativo e Dignidade da Pessoa Humana. **Revista Digital de Direito Administrativo**, v. 1, n. 2, 2014

FAZZIO JÚNIOR, W. **Improbidade Administrativa**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

OSÓRIO, L. M. O direito à moradia como direito humano. *In*: ALFONSIN, Betania; FERNANDES, Edésio (Orgs.). **Direito à moradia adequado**: o que é, para que serve, como efetivar. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

PAZZAGLINI FILHO, M.; ROSA, M. F. E.; FAZZIO JÚNIOR, W. **Improbidade administrativa**: aspectos jurídicos da defesa do patrimônio público. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

PIOVESAN, F. Direitos Humanos, O Princípio da dignidade da pessoa humana e a Constituição de 1988. **Revista do Instituto de Hermenêutica Jurídica – (Neo)Constitucionalismo**: ontem, os códigos, hoje as Constituições, 2004.

SANCHS, Céline. **São Paulo**: Políticas Públicas e Habitação Popular. São Paulo: Edusp, 1999.

STRECK, L. L. **Jurisdição constitucional e decisão jurídica**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.