VIII ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE

Copyright © 2025 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - FMU – São Paulo
Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina
Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará
Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul
Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio – Rio de Janeiro
Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:
Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão
Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte
Prof. Dr. Fernando Passos – UNIARA - São Paulo
Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo
Secretarias
Relações Institucionais:
Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná
Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia
Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal
Comunicação:
Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe
Relações Internacionais para o Continente Americano:
Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do sul
Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão
Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM – São Paulo
Relações Internacionais para os demais Continentes:
Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará
Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul
Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI – Santa Catarina
Educação Jurídica
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - PR
Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP
Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello – UFMS – MS
Eventos:
Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo
Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina
Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Comissão Especial
Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ
Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - PB
Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG
Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

D597

Direito urbanístico, cidade e alteridade [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Ana Flávia Costa Eccard; Janaína Rigo Santin; Valmir Cesar Pozzetti. – Florianópolis: CONPEDI, 2025.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-65-5274-166-0
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Direito Governança e Políticas de Inclusão

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direito urbanístico. 3. Cidade e alteridade. VIII Encontro Virtual do CONPEDI (2; 2025; Florianópolis, Brasil).

CDU: 34

Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

VIII ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE

Apresentação

A edição do VIII ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI, nos ofereceu produções cientificas inestimáveis, no âmbito do Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade. Os trabalhos apresentados abordam uma conjuntura de temas e ideias necessárias à reflexão da comunidade cientifica sobre os problemas urbanos e as possíveis soluções. Dentro deste contexto, as apresentações realizadas no Grupo de Trabalho - DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE I – no dia 28 de junho de 2025, constatou-se qualificadas contribuições para o campo das Ciências Sociais Aplicadas; além de profícuo debate de todos os presentes na sala. As apresentações abordaram diferentes temáticas relativas ao meio ambiente urbano, expondo problemáticas e sugestões de crescimento humano e desenvolvimento sustentável dentro destas áreas. O GT "Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade I", foi coordenado pelos professores doutores: Ana Flávia Costa Eccard (Centro Universitário Unifacvest); Janaína Rigo Santin (Universidade de Passo Fundo) e Valmir César Pozzetti (Univ. Federal do Amazonas e Univ. do Estado do Amazonas), que estimularam o debate e a participação de todos os presentes. A obra que ora apresentamos reúne os artigos selecionados através do sistema de dupla revisão cega por avaliadores ad hoc, de modo que temos certeza de que os temas a seguir apresentados são instigantes e apresentam significativas contribuições para as reflexões dos Programas de Pós-graduação em Direito reunidos no CONPEDI. Os trabalhos iniciaram-se com as apresentações de Ana Paula dos Santos Ferreira, Daniella Maria Dos Santos Dias, que apresentaram o trabalho intitulado "A ESPOLIAÇÃO URBANA E O ACESSO À SAÚDE: IMPACTOS DA DILAPIDAÇÃO DA FORÇA DE TRABALHO NO ACESSO À SAÚDE DA POPULAÇÃO DE BAIXA RENDA" que discutiu as possíveis intervenções do Estado para garantir o direito à saúde e buscar soluções para mitigar os impactos da espoliação urbana. Já

cumprem a sua função social e nem promovem a dignidade da pessoa humana, sendo necessário, ações mais efetivas do Poder Público municipal, uma vez que a fiscalização está ineficaz, culminando numa fragilização da democracia. Já o trabalho de Rogerio Borba, Maria Eduarda Xavier Beltrame e Ana Flávia Costa Eccard, intitulado "A PERPETUAÇÃO DA SEGREGAÇÃO RACIAL NO ESPAÇO URBANO: REFLEXÕES À LUZ DO PRINCÍPIO DA IGUALDADE", destacou que legado de séculos de discriminação e exclusão continua nas desigualdades socioeconômicas e raciais, dificultando o alcance da efetiva justiça social e a construção de um ambiente social mais igualitário. O trabalho "ACESSO A SERVIÇOS PÚBLICOS DE E-GOV COMO DIREITO FUNDAMENTAL: RISCO DE APOROFOBIA DIGITAL" de autoria de Luciana Cristina de Souza, trouxe a visão aprofundada de como a internet se mostra essencial para a concretização dos direitos da dignidade humana, evidenciando que as assimetrias sociais de acesso energético e a recursos informáticos pelos mais pobres causa sua exclusão, pois estes não conseguem usufruir dos meios tecnológicos da mesma forma que aqueles que podem arcar com o custo constante de novos equipamentos e sistema. Na pesquisa intitulada "CIDADE STANDARD E O FENÔMENO DO SUPERENDIVIDAMENTO DOS IDOSOS: CASO-REFERÊNCIA DA INCIDÊNCIA DA LEI 14.181/2021 NA PROTEÇÃO DO HIPERVULNERÁVEL NO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO DE JANEIRO", os autores José William Marcelino da Silva, Maria Amélia Prado Fontoura, Vívian Alves de Assis, a partir de uma abordagem interdisciplinar, realizam o diálogo entre os campos do Direito e do Urbanismo na perspectiva da proteção do mínimo existencial, especialmente no que tange à quitação de dívidas de idosos via crédito consignado. Já na pesquisa "CIDADES INTELIGENTES E PRIVACIDADE: ENTRE A INOVAÇÃO E A SALVAGUARDA DE DIREITOS" os autores Pablo Martins Bernardi Coelho, Cildo Giolo Junior e Moacir Henrique Júnior constataram algumas lacunas normativas, ausência de protocolos públicos claros e riscos de discriminação algorítmica, especialmente contra os grupos vulneráveis, concluindo que há a necessidade de fortalecimento das políticas públicas de proteção informacional e adoção de uma cultura institucional de "Privacy by Design" como condição para a transformação digital urbana. No mesmo sentido, a pesquisa intitulada "CIDADES SUSTENTÁVEIS, SMART

URBANAS E DISPUTAS DE SENTIDO". Sabrina Lehnen Stoll, Ana Maria Foguesatto e Elenise Felzke Schonardie defendem que, embora se apresentem como referências de modernidade e sustentabilidade, as cidades-vitrines tendem a reforçar desigualdades socioespaciais e operar sob uma lógica de marketing urbano, despolitizando as agendas ambientais e priorizando a imagem em detrimento de transformações estruturais. Já na pesquisa intitulada "DIREITO À MORADIA, DÉFICIT HABITACIONAL E DESIGUALDADE SOCIAL NO BRASIL: UMA ANÁLISE A PARTIR DA PERSPECTIVA RACIAL" as autoras Carina Lopes de Souza e Elenise Felzke Schonardie questionam a forma como o cenário urbano se configuram, no Brasil, concluindo que o cenário urbano e habitacional é marcado pela segregação socioespacial, cujos efeitos incidem de maneira mais acentuada sobre a população preta e parda. Seguindo uma linha de raciocínio semelhante, Adriana Vilhena Karlsson, Ana Manoela Piedade Pinheiro e Daniella Maria Dos Santos Dias, na pesquisa intitulada "ESPOLIAÇÃO URBANA E DIREITO À CIDADE: O CASO DAS COMUNIDADES DO ENTORNO DO ATERRO DE MARITUBA"concluem que há uma disparidade entre o ideal normativo do Direito à Cidade e a realidade concreta de exclusão socioambiental, na qual populações vulneráveis são forçadas a residir em áreas insalubres, desprovidas de infraestrutura e dignidade urbana. Já a pesquisa intitulada "IMPACTOS DAS MUDANÇAS CLIMÁTICAS NAS CIDADES: UMA ANÁLISE CRÍTICA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS" de autoria de Fátima Cristina Santoro Gerstenberger, Isabella Franco Guerra e Maíra Villela Almeida, concluíram que a formulação de políticas públicas eficazes demanda uma abordagem multidisciplinar, colaborativa e fundamentada em dados científicos, com ampla participação social. A construção de cidades resilientes e ambientalmente inteligentes foi apontada como caminho fundamental para enfrentar os desafios climáticos e promover um futuro urbano mais sustentável e equitativo. Já a pesquisa intitulada "IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E ESTATUTO DA METRÓPOLE: IMPACTO DO VÁCUO LEGISLATIVO NA PROTEÇÃO DA POLÍTICA DE GOVERNANÇA INTERFEDERATIVA EM MATÉRIA URBANÍSTICA" de autoria de Emerson Affonso da Costa Moura, Mauricio Jorge Pereira da Mota e Marcos Alcino de Azevedo Torres, faz uma análise sobre a necessidade de se eliminar a suposta

por cidades mais resilientes, não é aceitável a ideia da supressão das poucas áreas verdes que ainda restam nos meios urbanos. Numa linha de raciocínio semelhante, os autores Fátima Cristina Santoro Gerstenberger, Otto Guilherme Gerstenberger Junior e Guilherme Santoro Gerstenberger, na pesquisa intitulada "O DIREITO À PROPRIEDADE IMOBILIÁRIA COMO DIREITO FUNDAMENTAL: ANÁLISE CONSTITUCIONAL" também destacam a necessidade de o meio ambiente urbano ser sustentável e que as Políticas Públicas assegurem que a propriedade urbana cumpra a sua função social. Já Valdemiro Adauto de Souza, na pesquisa "OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS: INSTRUMENTO DOS MUNICÍPIOS PARA EDIFICAÇÃO DE CIDADES SUSTENTÁVEIS", destaca as Operações Urbanas Consorciadas como instrumento para edificação de Cidades Sustentáveis, bem como a necessidade de haver uma integração e compreensão dinâmica (e eficaz) desse instrumento de política urbana tendo como ponto de partida a função social do Estado (e dos Municípios) Contemporâneo. Na pesquisa intitulada "POSSO ME ENCOSTAR?: A DIFICULDADE DE DEFINIÇÃO DAS TÉCNICAS CONSTRUTIVAS HOSTIS A PARTIR DA EDIÇÃO DA LEI PADRE JÚLIO LANCELOTTI", os autores Lucas Manito Kafer, Agna Valim Cardoso e Daniela G. Vilela investigam os desafios enfrentados pelos municípios gaúchos para a implementação e fiscalização da Lei nº 14.489/2022, conhecida como Lei Padre Júlio Lancelotti, que proíbe o uso de técnicas construtivas hostis em espaços públicos. Buscando evidenciar a problemática da regularização fundiária na Amazônia, as autoras Ana Luisa Santos Rocha e Luly Rodrigues Da Cunha Fischer, na pesquisa "QUESTÃO FUNDIÁRIA E REGISTRAL NA AMAZÔNIA: A ANÁLISE DE UMA CADEIA DOMINIAL NO MUNICÍPIO DE PARAUAPEBAS/PA" discutem a questão fundiária e registral na Amazônia e os desafios enfrentados na análise do direito de propriedade imobiliária a partir da elaboração de cadeias dominiais. Já o trabalho intitulado "TELESSAÚDE E RELAÇÃO PROFISIONAL-PACIENTE: UMA PERSPECTIVA ÉTICA E JURÍDICA", de autoria de Janaina Rigo Santin e Sandy Mussatto, explora a contratação de serviços de saúde, por municípios do interior do estado de ..... onde o custo é mais barato e o acesso à telemedicina se faz através da internet, mas a pesquisa questiona a qualidade destes serviços (Janaina você via precisar fazer um breve resumo do seu trabalho).

Centro Universitário Unifacvest

Profa. Dra. Janaína Rigo Santin

Universidade de Passo Fundo

Prof. Dr. Valmir César Pozzetti

UEA e UFAM

IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E ESTATUTO DA METRÓPOLE: IMPACTO DO VÁCUO LEGISLATIVO NA PROTEÇÃO DA POLÍTICA DE GOVERNANÇA INTERFEDERATIVA EM MATÉRIA URBANÍSTICA

ADMINISTRATIVE MISCONDUCT AND METROPOLIS STATUTE: IMPACT OF LEGISLATIVE VACUUM ON PROTECTION OF INTERFEDERATIVE GOVERNANCE POLICY IN URBAN PLANNING MATTERS

Emerson Affonso da Costa Moura
Mauricio Jorge Pereira da Mota
Marcos Alcino de Azevedo Torres

Resumo

Dispunha o Estatuto da Metrópole no seu artigo 21 as hipóteses de sanção por improbidade administrativa para governadores que não observassem o prazo para a elaboração do plano de desenvolvimento urbano integrado e para prefeitos que não fizessem adequação do plano diretor dos seus municípios ao PDUI. A revogação das condutas de improbidade administrativas previstas no Estatuto da metrópole à luz da proteção das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas contra condutas que interfiram na gestão de interesse comum das cidades é o tema posto em debate. Analisa-se a partir da suposta inconstitucionalidade da previsão legislativa anterior à luz do princípio federativo, em que medida, o vácuo legislativo da tutela da probidade nas ações estatais nas regiões metropolitanas demanda interpretação, que permita a incidência da Lei de Improbidade Administrativa na tutela dos bens constitucionais urbanísticos considerando os limites impostos pelas alterações da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, bem como, a própria finalidade da proteção normativa em comparação com o Direito da Cidade.

Palavras-chave: Estatuto da metrópole, Improbidade administrativa, Lei de improbidade administrativa, Revogação, Cidades

Abstract/Resumen/Résumé

The revocation of the administrative misconduct provided for in the Statute of the Metropolis

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Statute of the metropolis, Administrative misconduct, Administrative misconduct law, Revocation, Cities

I. INTRODUÇÃO

Dispunha o Estatuto da Metrópole no seu artigo 21 as hipóteses de sanção por improbidade administrativa para governadores que não observassem o prazo para a elaboração do plano de desenvolvimento urbano integrado e para prefeitos que não fizessem adequação do plano diretor dos seus municípios ao PDUI.

Com a redação da Medida Provisória nº 818 de 2018, as Regiões Metropolitanas e as Aglomerações Urbanas, que já existiam antes da edição do Estatuto da Metrópole estavam obrigadas a elaborar e aprovar o plano de desenvolvimento urbano integrado até a data de 31 de dezembro de 2021.[1]

Todavia, não se limitava à mera elaboração do documento, mas a reestruturação à luz da governança interfederativa em conformidade com o Estatuto da Metrópole, de modo que o plano de desenvolvimento urbano integrado deverá ser aprovado pela instância colegiada deliberativa com representantes da sociedade civil.

Responderia por improbidade o governador ou agente público que deixar de tomar as providências necessárias para garantir a elaboração do plano de desenvolvimento urbano integrado, em cinco anos contados da instituição da Região Metropolitana ou Aglomeração Urbana, no caso de novas unidades, até a data 31 de dezembro de 2021

Uma vez aprovado o plano por lei estadual, o prefeito de cada município integrante da Região Metropolitana ou Aglomeração Urbana deveria alterar o Plano Diretor para compatibilização ao plano de desenvolvimento urbano integrado, no prazo de três anos a contar da vigência da lei estadual, sob pena de incorrer em improbidade.

Embora haja uma referência imediata ao Chefe do Executivo Municipal e Estadual a sanção de improbidade administrativa incidiria sobre condutas que exteriorizam atos administrativos complexos e, por conseguinte, decorrem de participação decisória de demais agentes públicos, que se sujeitam à punição.

Ademais, relembre-se que a norma fazia menção apenas às condutas comissivas relativas à realização do plano de desenvolvimento urbano integrado e adequação do plano diretor dos seus municípios dentro dos prazos legais, o que não impede que outras condutas omissivas e comissivas sejam objeto de incidência da lei geral de improbidade.

[1] BRASIL, Lei Federal nº 13.089 de 12 de Janeiro de 2015. Art. 21, I, b.

Buscava, portanto, o Estatuto da Metrópole garantir o cumprimento das obrigações necessárias à implementação de uma governança interfederativa[2] mediante a previsão da imposição de sanção de improbidade administrativa aos prefeitos e governadores que se omitissem com a implementação dos respectivos instrumentos.

A previsão da responsabilização por improbidade administrativa da lei seguia a tendência do Estatuto da Cidade, que igualmente previu e ainda mantém a responsabilização do prefeito pelo não cumprimento de diversos instrumentos adotados no âmbito da política urbana municipal ordinária[3]

2. CONSTITUCIONALIDADE DA NORMA E SUPOSTA OFENSA AO PRINCÍPIO FEDERATIVO

O Estatuto da Metrópole estabelece diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas instituídas pelos Estados, bem como, normas gerais sobre o plano de desenvolvimento urbano integrado e instrumentos de governança interfederativa.

Neste viés, a Lei 13.089/2015 dispunha em sua redação original, a previsão de que incorria em improbidade administrativa o governador ou agente público que atue na estrutura de governança interfederativa que deixasse de tomar determinadas providências:

> a) garantir o cumprimento do disposto no caput do art. 10 no prazo de cinco anos, contado da data da instituição da região metropolitana ou da aglomeração urbana; e
> b) a elaboração, no âmbito da estrutura de governança interfederativa, e a aprovação pela instância colegiada deliberativa, até 31 de dezembro de 2021, do plano de desenvolvimento urbano integrado das regiões metropolitanas ou das aglomerações urbanas;

[2] SÁ, Rafael Amorim Martins de. *et* al. Estatuto da Metrópole: a governança interfederativa. Revista Brasileira de Gestão Urbana (Brazilian Journal of Urban Management), 2017 maio/ago., 9(2), 203-215
[3] BRASIL, Lei Federal nº 10.257 de 10 de Julho de 2001. Artigo 52.

Em igual sentido, dispunha, que incorria em improbidade o prefeito que deixasse de compatibilizar seu plano diretor com o plano de desenvolvimento urbano integrado da unidade territorial urbana no prazo de 3 (três) anos da aprovação do plano de desenvolvimento integrado mediante lei estadual.

Foi proposta Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.857 em face da norma pelo governador do Pará, que alegou que a fixação de obrigações aos governantes e agentes públicos e a imposição de penalidades para quem não cumprir as determinações previstas na norma desrespeitam a autonomia constitucional dos entes federativos[4].

Segundo a ação, haveria inequívoco excesso legislativo, afrontando o princípio federativo já que a Constituição Federal faculta aos Estados a instituição de regiões metropolitanas sendo, portanto, uma faculdade e não uma obrigação capaz de ensejar responsabilização[5].

Desta feita, não caberia a União, exclusivamente, estabelecer as diretrizes para o desenvolvimento urbano e outros instrumentos de governança interfederativa para as unidades federativas impondo sanções ao governador e prefeitos pela decisão omissiva de não implementação daquelas medidas.

Em resposta na ação, a Presidência relembrou o exercício regular da competência legislativa concorrente da União para dispor sobre normas de direito urbanístico[6] na disposição de diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas.

Além disto, o Senado Federal apontou a competência legislativa da União para instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano[7] de modo que a lei dispõe sobre normas gerais sobre o plano de desenvolvimento urbano integrado e outros instrumentos de governança interfederativa no campo do desenvolvimento urbano.

A referida ação direta de inconstitucionalidade seguindo a jurisprudência consolidada da corte constitucional[8] teve o reconhecimento da perda do objeto pelo seu

[4] BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil, Senado Federal, 05 de Outubro de 1988. Art. 18.
[5] BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil, Senado Federal, 05 de Outubro de 1988. Art. 25 §3º
[6] BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil, Senado Federal, 05 de Outubro de 1988. Art. 24 inciso I.
[7] BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil, Senado Federal, 05 de Outubro de 1988. Art. 21 inciso XX.
[8] BRASIL, Supremo Tribunal Federal. ADI n. 2.542-AgR, Relator o Ministro Luiz Fux, Plenário, DJ 27.10.2017; ADI n. 3.408-AgR, Relator o Ministro Dias Toffoli, Plenário, DJ 15.2.2017; ADI n. 4.365, Relator o Ministro Dias Toffoli, Plenário, DJ 5.3.2015; ADI n. 3.004/MG, Relator o Ministro Roberto Barroso, decisão monocrática, DJ 16.12.2013; ADI n. 2.701/RJ, Relator o Ministro Gilmar Mendes, decisão

órgão colegiado, em razão da revogação dos respectivos dispositivos pela lei federal nº 13.683 de 2018 como será visto a seguir.

Porém, a Corte Constitucional julgou improcedente a alegação do autor de afronta ao princípio federativo pela determinação de realização de plano de desenvolvimento urbano integrado a Estados e Municípios, por reconhecer a competência da União para estabelecer diretrizes gerais para a matéria.

Apontou que o Estatuto da Metrópole não obriga os entes federados a criarem regiões metropolitanas, aglomerações urbanas ou microrregiões, mas uma vez instituído deve haver plano de desenvolvimento urbano integrado elaborado de forma conjunta e cooperada por representantes do Estado, dos Municípios e da sociedade civil organizada.

A norma pela qual se estabelece a criação de plano de desenvolvimento urbano não consubstancia ingerência à autonomia político-administrativa de Estados e Municípios, pois se limita à definição dos componentes elementares desse instrumento de política urbana.

Assim, além do voto pela perda parcial do objeto o Supremo Tribunal Federal por unanimidade do voto dos ministros, em sua parte remanescente, reconheceu improcedente o pedido da ação direta de inconstitucionalidade por reconhecer não violação ao princípio federativo.

O modelo federativo é marcado por assegurar um complexo de atribuições políticas, administrativas e financeiras capaz de assegurar que aos entes componentes do Estado seja garantida autonomia capaz de reservar uma esfera de ação autônoma a cada unidade federada e preservação de suas características locais.[9]

Assim, assenta-se no princípio da igualdade jurídica entre os Estados federados, que não se limita à aptidão de participação da vontade nacional no processo legislativo ordinário ou constituinte, tão pouco, na igualdade entre os cidadãos e reconhecimento de atos públicos, mas na relação isonômica que deve haver entre os entes federativos.[10]

Porém, a Carta de Outubro adota um sistema complexo de repartição de competência entre os entes componentes com fins de garantia do equilíbrio federativo,

monocrática, DJ 4.12.2012; ADI n. 3.964/DF, Relator o Ministro Teori Zavascki, decisão monocrática, DJ 9.12.2014; ADI n. 973/AP, Relator o Ministro Roberto Barroso, decisão monocrática, DJ 10.6.2014 e outros.

[9] DALLARI, Dalmo de Abreu. Elementos de Teoria Geral do Estado. 20.ed. São Paulo. Saraiva. 2005. p. 260-261.

[10] CANOTILHO, J. J. G. Direito constitucional e teoria da Constituição. Lisboa: Almedina, p. 143

porém, resulta na técnica de enumeração dos poderes da União com a definição dos poderes remanescentes aos Estados e poderes indicativos para os Municípios.[11]

Assim, embora no federalismo a repartição de poderes autônomos constitui o núcleo do conceito de Estado Federal, no modelo brasileiro, a União ficou bem aquinhoada na partilha de competências com amplo rol de atribuições de natureza administrativa, legislativa e tributária, bem como, rol de bens.[12]

Neste viés, reforça-se o papel da União no que tange as competências para dispor sobre diretrizes gerais de forma a preservar a par da autonomia dos entes federativos, igualmente a proteção da própria Federação com a garantia da unidade e uniformidade que devem existir em uma ordem federada.

Com tais diretrizes busca a União fixar normas gerais que incidem para todas as pessoas da União[13] com normas com âmbito de eficácia nacional e não apenas federal[14] promovendo uma integração das ordens normativas de forma a coordenar as atuações do dos Estados e Municípios em seus interesses regionais e locais ao nacional.

Por regra, tais normas não regulam diretamente situações fáticas, porque se limitam definir uma normatividade genérica a ser obedecida pela legislação específica federal, estadual e municipal: direito sobre direito, normas que traçam diretrizes, balizas, quadros à atuação legislativa daquelas unidades da Federação.[15]

No caso em tela, a previsão da imposição de sanção administrativa através de lei federal pela União não importa em violação ao pacto federativo, ainda que se considere que a sanção de improbidade administrativa tem natureza administrativa e não penal e, portanto, dentro do âmbito de competência do próprio ente federativo.

Isto porque, ao dispor sobre as respectivas condutas, a União está regulando através de normas nacionais e não federais, que buscam harmonizar a aplicação de sanções relativas ao descumprimento do Estatuto da Metrópole, em adequação e especificação do marco normativo da improbidade administrativa

Assim como, a Lei Federal nº 8.429/92 que dispõe sobre os atos de improbidade administrativa não violam a competência dos Estados, Municípios e Distrito Federal por

[11] SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 479.
[12] SILVA, José Afonso da. Op. cit. p. 496.
[13] Curso de Direito Constitucional Tributário. 20ª ed., rev., ampl. e atual., São Paulo: Malheiros, 2004, p. 836.
[14] BRASIL, Supremo Tribunal Federal. RE 556.664 / RS, Tribunal Pleno, rel. Min. Gilmar Mendes, j. 12/06/2008.
[15] CANOTILHO, J. J. Gomes. Op. cit. p. 504.

se tratar de norma geral e nacional que regulam os atos praticados contra tais pessoas, as disposições do artigo 21 da Lei Federal nº 13.089/15 não atentam contra a federação.

Não ignore, que além de haver competência federal da União para legislar sobre normas gerais[16] ao qual só há competência legislativa plena do Estados diante da respectiva lei[17] a própria Constituição Federal determina a regulação para a Administração Pública da improbidade administrativa através de lei.[18]

Sendo a Administração Pública Una formada pela administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios[19]inexorável que caberá a edição de norma nacional pela União para dar uniformidade de tratamento e equilíbrio na federação na matéria.

Neste sentido, as disposições previstas no Estatuto da Metrópole trazem maior estabilidade e segurança no exercício do *ius puniendi* estatal através de sanções administrativas de improbidade ao dar densidade e limitação aos tipos em geral abertos previstos pela Lei de Improbidade Administrativa reduzindo a punição e não ampliado.

Desta feita, a previsão de quais condutas omissivas praticadas pelo chefe do Poder Executivo Estadual e Municipal estavam sujeito à sanção de improbidade administrativa limitavam a incidência do exercício da punição em relação aqueles que atuariam na estrutura de governança interfederativa ao deixar de tomar certas providências.

Com a revogação das normas pela lei federal nº 13.638/2018 ao revés de negar a incidência de condutas de improbidade administrativa por omissão estatal no âmbito da de governança interfederativa ampliam-se as hipóteses de incidência, uma vez que atrai a incidência da lei federal nº 8.428/1992.

3. REVOGAÇÃO PELA LEI Nº 13.683/2018 E INCIDÊNCIA DA LEI GERAL DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Em 2018 foi editada a medida provisória nº 818 convertida na lei nº 13.683 que alterou inúmeros dispositivos do Estatuto da Metrópole, bem como, determinou em seu artigo 4º a revogação dos artigos 20 e 21, que versavam sobre Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano e as imposições de sanções de improbidade administrativa.

[16] BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil de 05 de Outubro de 1988. Art. 21 §1º.
[17] BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil de 05 de Outubro de 1988. Art. 21 §3º.
[18] BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil de 05 de Outubro de 1988. Art. 37 §4º.
[19] BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil de 05 de Outubro de 1988. Art. 37 caput.

Na exposição de motivos da medida provisória, o fundamento apresentado para a revogação da respectiva norma, foi que o prazo para implementação do PDUI é escasso tendo em vista sua abrangência temática, a complexidade de preparação, formulação e execução e a interlocução entre municípios, sociedade civil e órgãos envolvidos.

Além disto, seria necessário garantir recursos financeiros para a ampla estrutura logística e de pessoal à entidade, pública ou privada, que vier a ser responsável por sua execução, bem como, que não haveria na época PDUI elaborado de acordo com os requisitos exigidos pelo Estatuto da Metrópole para as regiões já implementadas.

Desta feita, tendo em vista a grave consequência de improbidade administrativa, a ser imputada a governadores e agentes públicos, na hipótese de não execução do PDUI no prazo legal, sua dilação se tornava imprescindível, sem que, porém, informasse que o texto pretendia excluir a norma e não alterar a sua *vacatio legis* de forma especial.

Como é cediço, embora haja disposição geral sobre a *vacatio legis* é permitida que disposição seja prevista em sentido contrário determinando que a lei comece a vigorar em todo o país após quarenta e cinco dias[20] e, portanto, se o intuito era permitir que os estados e municípios se adequassem bastava uma disposição especial em tal sentido.

Aponta, inclusive, que tal necessidade de maior dilação de tempo era para garantir a participação social, embora ironicamente na consulta pública, prevista no próprio sítio eletrônico do Senado Federal o resultado final quanto a alteração do Estatuto da Metrópole teve a maioria de votos por sua não aprovação.

Com as revogações suprimiram da Lei o "Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano" do art. 20 e a tipificação como improbidade administrativa da omissão dos governadores e prefeitos na elaboração do PDUI e na adaptação dos planos diretores nos prazos de cinco e três anos, respectivamente, do art. 21.

Poderia se considerar que diante da respectiva revogação não caberia mais a incidência das sanções administrativas por improbidade administrativa para as condutas omissivas dos governadores e dos prefeitos em relação à elaboração do PDUI e a adaptação dos planos diretores.

Porém, há um dever constitucional de tipificação legal de sanções para os atos de improbidade administrativa[21], que foi regulado pela lei federal de índole nacional[22], que

[20] BRASIL, Decreto-Lei 4.657 de 4 de setembro de 1942. Art. 1
[21] BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil de 05 de Outubro de 1988. Art. 37 §4º.
[22] BRASIL, Lei Federal nº 8.429 de 2 de junho de 1992.

incide para agentes públicos *latu sensu* e terceiros[23], por atos que importem enriquecimento ilícito, causem prejuízo ao erário ou violem princípios da Adm. Pública.[24]

Desta feita, é discutível, que a conduta omissiva dos governadores e prefeitos na elaboração do PDUI e na adaptação dos planos diretores se adéquem aos tipos previstos de importar enriquecimento ilícito ou vantagem patrimonial indevida, bem como, lesão ao erário com perda, desvio, apropriação, malbaratamento ou outros dos bens públicos.

Tornar-se-ia necessário demonstrar que as respectivas medidas não foram tomadas em razão de um elemento subjetivo específico – um dolo próprio, a saber, que a não adoção dos deveres impostos pelo Estatuto da Metrópole ocorreu para alcançar ou admitindo um resultado de enriquecimento ilícito ou lesão ao erário público.

Inexorável, entretanto, que a não elaboração do PDUI e na adaptação dos planos diretores podem ser adequados ao tipo legal de improbidade administrativa por atentar contra os princípios da Administração Pública, em especial, pela violação ao princípio da legalidade administrativa.

Isto porque, a Lei de Improbidade Administrativa é bem clara que serão punidos os atos omissivos ou comissivos que atentem de forma geral contra o princípio da legalidade ou de forma específica como praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência.[25]

Note, que corresponde ao próprio núcleo central da proteção da probidade administrativa o respeito à legalidade e moralidade, que aglutina as características do agente probo cuja atividade encontra-se sempre direcionada à consecução do interesse comum.[26]

Corresponde, também, o próprio núcleo de proteção da Lei de Improbidade, a adoção de conceitos jurídicos indeterminados como "instrumento adequado ao enquadramento do infindável número de ilícitos passíveis de serem praticados, como frutos inevitáveis da criatividade e do poder de improvisação humanos"[27]

Assim, deve-se entender que as previsões específicas ou passíveis de integração de condutas na Lei de Improbidade Administrativa, além de facilitar a compreensão dos

[23] BRASIL, Lei Federal nº 8.429 de 2 de junho de 1992. Art. 4 e 3.
[24] BRASIL, Lei Federal nº 8.429 de 2 de junho de 1992. Art. 9 a 11.
[25] BRASIL, Lei Federal nº 8.429 de 2 de junho de 1992. Art. 11 caput e inciso I.
[26] GARCIA, Emerson. Improbidade Administrativa. Rio de Janeiro: Saraiva, 2013. p. 92.
[27] GARCIA, Emerson. Op. cit. p. 306.

conceitos indeterminados veiculados no caput dos artigos, têm natureza meramente exemplificativa, o que deflui do próprio emprego do advérbio "notadamente". [28]

Deste modo, há uma conduta de improbidade administrativa de violação ao princípio da legalidade, que em seu sentido de juridicidade, abrange desde a Constituição Federal até os atos normativos primários – como as espécies legislativas – e secundários – como os respectivos atos normativos derivados.

Inegável que não basta apenas o elemento objetivo – a conduta que abranja a violação à legalidade – para imputação do ato de improbidade administrativa como já definiu o Superior Tribunal de Justiça, pois não é admitida a responsabilidade objetiva em face do atual sistema jurídico brasileiro.[29]

Há de se ter um elemento subjetivo que aponte a vontade direcionada à descumprir a ordem jurídica e, por conseguinte, praticar o ato passível de ser qualificado como improbidade administrativa, pois as condutas culposas apontam a incidência de sanções de outra ordem para o seu sujeito.

4. A RESPONSABILIZAÇÃO POR IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA À LUZ DA LEI FEDERAL Nº 13.655/18

Com a edição da lei federal nº 13.655/18 que incluiu na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro) disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público foi determinado que o agente público responderá pessoalmente por suas decisões em caso de dolo ou erro grosseiro.[30]

Com a norma pretende-se distinguir a responsabilidade objetiva da pessoa jurídica com a responsabilização pessoal dos seus agentes conforme comando constitucional, que determina o direito de regresso nos casos de culpa, mas não determina se a punição pessoal ocorrerá nestes casos.[31]

Na literatura jurídica há controvérsias acerca da incidência de responsabilização por atos de improbidade administrativa por má-fé ou por dolo, sendo que o Superior Tribunal de Justiça considera indispensável a má-intenção – culpa no prejuízo ao erário e dolo nos demais – para que o ato ilegal adquira status de improbidade.[32]

---

[28] Idem. Ibidem.
[29] BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Recurso Especial nº 875163.
[30] BRASIL, Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. Art. 28.
[31] BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil. Artigo 37 § 6º
[32] BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. Eresp 479812

Inicialmente, abrange o dolo direito – vontade do agente dirigida especificamente à produção do resultado típico, abrangendo os meios utilizados para tanto – ou indireto – a vontade do agente dirigida a um resultado determinado, porém vislumbrando a possibilidade de ocorrência de um segundo resultado, não desejado, mas admitido.

Porém, a Lei 13.655/18 admite a responsabilização do agente em caso de dolo, mas igualmente de erro grosseiro – culpa grave – onde o agente comporta-se como se desejasse alcançar o dano e não apenas com falta de diligência esperada ou de um padrão médio.

Nas lições clássicas é "a culpa crassa, magna, nímia, como se dizia, que tanto pode haver no ato positivo como no negativo, é a culpa ressaltante, a culpa que denuncia descaso, temeridade, falta de cuidados indispensáveis. Quem devia conhecer o alcance do seu ato positivo ou negativo incorre em culpa grave".[33]

Note, que o Supremo Tribunal Federal, já decidiu que configura erro grosseiro o ato administrativo, também, que ensejar inobservância de normas e critérios científicos e técnicos cediços, bem como, dos princípios constitucionais, *no caso em tela*, da precaução e da prevenção.[34]

Parece evidente, que a corte constitucional só pode querer excluir decisão ou opinião que seja baseada em jurisprudência ou doutrina, em orientação geral ou, ainda, em interpretação razoável, mesmo que não viesse a ser posteriormente aceita por órgãos de controle ou judiciais.

Em ambas as hipóteses há uma limitação quanto à punição do agente público pela improbidade administrativa, uma vez que excetuada a demonstração de culpa grave ou dolo direto ou eventual, o agente poderá se sujeitar a sanções de outra ordem, mas não a incidência das disposições da lei federal nº 8.429/92.

Com a exclusão dos tipos específicos previstos no Estatuto da Metrópole isto significa que o descumprimento dos deveres impostos pela lei apenas ocorrerão quando além da conduta omissiva ou comissiva que desrespeite as obrigações impostas estiverem acompanhadas da demonstração de um dolo ou erro grosseiro pelo agente político.

Na prática isto importa em redução no campo de exercício do *ius puniendi* em matéria de sanção administrativa por improbidade, pois se por um lado qualquer ato que atente contra o princípio da legalidade poderia ser punido, por outro torna-se necessário demonstrar um elemento volitivo específico no respectivo descumprimento.

---

[33] MIRANDA, Pontes de. Tratado de Direito Privado, vol. XXIII, Rio de Janeiro, Borsói, 1958, p. 72.
[34] BRASIL, Supremo Tribunal Federal. ADIns 6.421, 6.422, 6.424, 6.425, 6.427, 6.248 e 6.431

Demonstrar que o governador ou prefeito não adotou as medidas necessárias à implementação do instrumentos para a região metropolitana de forma dolosa ou por erro grave não são impossíveis o que não afasta a incidência da improbidade administrativa, porém, não contribui para acréscimo de exigibilidade das obrigações da respectiva lei.

5. IMPACTOS DA REVOGAÇÃO PELA LEI Nº 13.683/2018 NO SISTEMA DE PROTEÇÃO DA PROBIDADE ADMINISTRATIVA EM MATÉRIA URBANÍSTICA E O VÁCUO LEGISLATIVO

Embora usualmente se aponte a Lei federal nº 8.429/92 como a norma que regula as condutas e sanções de improbidade administrativa, não é apenas a respectiva legal, que marca o sistema constitucional e legal de proteção da probidade na Administração Pública Brasileira.

Em matéria urbanística, é importante notar, que o Estatuto da Cidade determina que sem prejuízo da punição de outros agentes públicos envolvidos e da aplicação de outras sanções cabíveis, o Prefeito incorre em improbidade administrativa em diversas hipóteses específicas de descumprimento da lei federal nº 10.257/01.[35]

Tal disposição não foi revogada e busca concretizar a proteção e promoção dos instrumentos de execução da política urbana e tem reforçado a atuação executivo municipal no cumprimento dos deveres previstos nos tipos especiais de improbidade administrativa, principalmente, em razão das repercussões das imposições das sanções.

Com a revogação pela Lei Federal nº 13.683/2018 das disposições relativas a punição por improbidade administrativa por descumprimento dos deveres previstos no Estatuto da Metrópole sem a previsão de condutas alternativas interfere na eficácia da própria imposição das suas obrigações legais.

Isto importa na necessidade do aplicador da lei adotar uma hermenêutica orientada pelo princípio da máxima efetividade das normas constitucionais atribuindo na interpretação da norma oriunda da Constituição o sentido de maior eficácia, a saber, a aplicabilidade direta e imediata de seus preceitos[36].

[35] BRASIL, Lei Federal nº 10.257 de 10 de Julho de 2001. Artigo 52.

[36] Isto ocorreu, em especial, através da doutrina brasileira da efetividade, um movimento jurídico-acadêmico que procurou elaborar as categorias dogmáticas da normatividade constitucional e superar dentre outras questões a insinceridade normativa que vigia no país. Consulte-se por todos: BARROSO, Luís Roberto. O *direito constitucional e a efetividade de suas normas*. 7 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

Deste modo, quando determina a Constituição Federal que os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes[37] cabe ao intérprete buscar dar a máxima de concretude ao *thelos* da norma constitucional.

Uma das mudanças de paradigma que marcam o constitucionalismo contemporâneo é o reconhecimento da força normativa da Constituição. A concepção da lei fundamental que veicula um convite à atuação dos poderes públicos é substituída pela atribuição do ***status*** de norma que impõe limites e deveres de atuação para o Estado.[38]

Na nossa experiência constitucional antes restrita a Constituições garantistas que tutelavam as liberdades formais como repositórios de promessas vagas[39] o fenômeno se reforça com a promulgação de uma Constituição dirigente voltada à promoção social[40].

A formação de regiões metropolitanas tem como finalidade integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum, ao qual não há discricionariedade ampla ou ilimitada pela Administração Pública, já que incide o princípio do interesse público em seu vértice de disponibilidade.

Neste passo, uma vez que haja a possibilidade de formação de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, que resultem em melhor atendimento ao interesse público compete ao chefe do Estado e do Município adotar os instrumentos previstos no Estatuto da Metrópole garantindo o cumprimento da lei maior.

Devem ser verificadas se tais medidas para implementação da região metropolitana ou adequação do ente estatal àquela não foram adotadas ou foram adotadas de forma insuficiente por razões ou limitações justificáveis de acordo com o dever legal de motivação que se sujeita a Administração Pública.[41]

---

[37] BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil de 05 de Outubro de 1988. Art. 25 §3º

[38] Uma das obras percussoras sobre o tema é A Força Normativa da Constituição de Konrad Hesse extraída de sua aula inaugural na cátedra da Universidade de Freiburg. Segundo o autor, a norma constitucional não tem existência autônoma em face da realidade, mas tão pouco se limita ao reflexo das condições fáticas. Sua essência reside na pretensão de eficácia, ou seja, de sua concretização na realidade imprimindo-lhe ordem e conformação. HESSE, Konrad. A Força Normativa da Constituição. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1991. p 14-15.

[39] Não é incomum a existência formal de Constituições que invocam o que não está presente, afirmam o que não é verdade e prometem o que não será cumprido. Como e.g. tem-se a Constituição de 1969 que garantia os direitos à integridade física e a vida, com as prisões ilegais, a tortura e o desaparecimento de pessoas na ditadura. BARROSO, Luís Roberto. O *direito constitucional e a efetividade de suas normas*. 7 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2003. p. 61.

[40] Embora a Constituição de 1988 seja o resultado de forças políticas antagônicas que participaram da constituinte, materializando uma constante tensão entre a ideologia liberal e a perspectiva social, denota-se um grande avanço na disciplina dos direitos sociais em relação às Constituições anteriores. Para uma visão geral sobre a evolução histórica, vide: TORRES, Marcelo Nóbrega da Câmara. *Direitos Sociais.* 1 ed. Brasília: Senado Federal, 1987.

[41] BRASIL, Decreto-Lei 4.657 de 4 de setembro de 1942. Art. 20 §único.

Qualquer recusa não amparada em razão vinculadas ao interesse público ou limitadas por questões de ordem técnica, financeira e afins, mas que apontem outra vontade que possa ser enquadrada em dolo – direto ou eventual – ou erro grosseiro – culpa grave – deve deflagrar o sistema de probidade administrativa.

Sob o respaldo do comando constitucional de proteção da probidade administrativa, bem como, a aplicação da conduta de violação aos princípios da Administração Pública prevista pela Lei de Improbidade Administrativa deve ser adotada interpretação que garanta o respeito aos deveres previstos no Estatuto da Metrópole.

Com o Estatuto da Metrópole se busca a integração de ações entre os municípios que formam região metropolitana prevendo a governança interfederativa, o compartilhamento de responsabilidades entre estados e municípios no planejamento e execução de ações para o cumprimento das funções públicas de interesse comum.

A aplicação da Lei de Improbidade Administrativa pode significar importante instrumento que conforme a atuação omissiva de gestores públicos na concretização da norma constitucional e no reforço do federalismo brasileiro na sua atuação cooperativa e associada em prol dos bens e serviços coletivos.

6. CONCLUSÃO

A constitucionalização da proteção da probidade administrativa e da política urbana com a carta magna de 1988 apontam a tutela pela lei fundamental com a preservação da moralidade na Administração Pública e com a busca pelos deveres dos Poderes Públicos em relação à cidade.

Neste viés, a edição do Estatuto da Metrópole corresponde importante conformação legislativa do comando constitucional para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas.

Tal qual o Estatuto da Cidade corresponde a uma das garantias de promoção do planejamento urbano, de forma que não se submete a discricionariedade administrativa plena a implementação de seus instrumentos. Neste viés, a previsão das condutas de improbidade administrativa são formas de coibir tais omissões e comissões ilegais.

A revogação das normas de improbidade administrativa no Estatuto da Metrópole representa retrocesso na proteção dos bens constitucionais de natureza urbanístico,

embora uma interpretação sistematizada permita utilizar instrumentos da lei geral de improbidade administrativa na tutela da probidade em sede das regiões metropolitanas.

REFERÊNCIAS

BARROSO, Luís Roberto. O *direito constitucional e a efetividade de suas normas*. 7 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

BARROSO, Luís Roberto. O *direito constitucional e a efetividade de suas normas*. 7 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

CANOTILHO, J. J. G. Direito constitucional e teoria da Constituição. Lisboa: Almedina, 2002.

CARRAZA, Roque Antonio. Curso de Direito Constitucional Tributário. 20ª ed., rev., ampl. e atual., São Paulo: Malheiros, 2004.

DALLARI, Dalmo de Abreu. Elementos de Teoria Geral do Estado. 20.ed. São Paulo. Saraiva. 2005.

GARCIA, Emerson. Improbidade Administrativa. Rio de Janeiro: Saraiva, 2013.

HESSE, Konrad. A Força Normativa da Constituição. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1991.

MIRANDA, Pontes de. Tratado de Direito Privado, vol. XXIII, Rio de Janeiro, Borsói, 1958

SÁ, Rafael Amorim Martins de. *et* al. Estatuto da Metrópole: a governança interfederativa. Revista Brasileira de Gestão Urbana (Brazilian Journal of Urban Management), 2017 maio/ago., 9(2)

SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. São Paulo: Malheiros, 2005

TORRES, Marcelo Nóbrega da Câmara. *Direitos Sociais.* 1 ed. Brasília: Senado Federal, 1987.