

UNIVERSIDADE DO VALE DO ITAJAÍ – UNIVALI
VICE-REITORIA DE PESQUISA, PÓS-GRADUAÇÃO, EXTENSÃO E CULTURA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM CIÊNCIA JURÍDICA – PPCJ
CURSO DE MESTRADO EM CIÊNCIA JURÍDICA – CMCJ
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: DIREITO AMBIENTAL, TRANSNACIONALIDADE E
SUSTENTABILIDADE

**CORRUPÇÃO URBANÍSTICA: PRINCIPAL ÓBICE À
REALIZAÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL À CIDADE
SUSTENTÁVEL**

SOADRE CAROLINE ROLIM DE MOURA

Itajaí-SC, novembro de 2018

UNIVERSIDADE DO VALE DO ITAJAÍ – UNIVALI
VICE-REITORIA DE PESQUISA, PÓS-GRADUAÇÃO, EXTENSÃO E CULTURA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM CIÊNCIA JURÍDICA – PPCJ
CURSO DE MESTRADO EM CIÊNCIA JURÍDICA – CMCJ
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: DIREITO AMBIENTAL, TRANSNACIONALIDADE E
SUSTENTABILIDADE

CORRUPÇÃO URBANÍSTICA: PRINCIPAL ÓBICE À REALIZAÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL À CIDADE SUSTENTÁVEL

SOADRE CAROLINE ROLIM DE MOURA

Dissertação submetida ao Curso de Mestrado em
Ciência Jurídica da Universidade do Vale do Itajaí –
UNIVALI, como requisito parcial à obtenção do título
de Mestre em Ciência Jurídica.

Orientador: Professor Doutor *Gilson Jacobsen*

Co-orientador: Professor Doutor *Marcelo Buzaglo Dantas*

Itajaí-SC, novembro de 2018

AGRADECIMENTOS

A Deus, força vital, que me trouxe até aqui.

À minha mãe, à Olívia, ao Lauro, à Thalita, ao Vitor, à Manuela,
à Carolina, meus familiares, pelo amor, pelo incentivo e pela
compreensão parcial da minha ausência
justificada pela dedicação aos estudos.

Aos amigos Valdir Francisco Colzani e
Ana Luíza Colzani, pela amizade e apoio.

Ao Des. Rodolfo Tridapalli, pelo incentivo e compreensão,
pelo período em que tive de me dedicar ao
Mestrado e ao trabalho, ao mesmo tempo.

Aos professores e colegas do Mestrado em Ciência Jurídica
da UNIVALI, por todo o aprendizado.

Ao meu orientador, Dr. Gilson Jacobsen, por me acolher com amizade,
pela ajuda e pela cobrança tão necessária,
especialmente pelo aprendizado, sendo
fundamental para a conclusão deste trabalho.

Ao meu co-orientador, Dr. Marcelo Buzaglo Dantas, por me acolher com
carinho e gentileza,
pelas dicas tão preciosas para o refinamento desta pesquisa.

DEDICATÓRIA

À Olívia Schlichting (*in memorian*), exemplo de amor, de bondade, de humildade, de dedicação ao próximo, amiga de muito tempo, que, com amor maternal, incentivava-me a levantar, a acreditar e a sempre seguir em frente em busca do conhecimento e do crescimento;

Ao Diego, à Manuela e à Carolina, amores incondicionais, futura geração, que têm direito de viver e crescer num mundo melhor, fraterno, ético e sustentável;

TERMO DE ISENÇÃO DE RESPONSABILIDADE

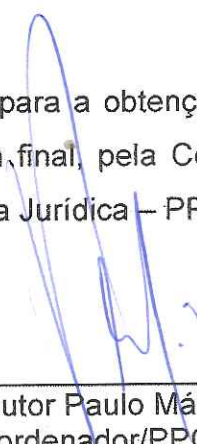
Declaro, para todos os fins de direito, que assumo total responsabilidade pelo aporte ideológico conferido ao presente trabalho, isentando a Universidade do Vale do Itajaí, a Coordenação do Curso de Mestrado em Ciência Jurídica, a Banca Examinadora e o Orientador de toda e qualquer responsabilidade acerca do mesmo.

Itajaí-SC, 20 de novembro de 2018.

Soadre Caroline Rolim de Moura

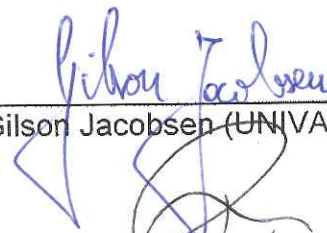
Mestranda

Esta Dissertação foi julgada APTA para a obtenção do título de Mestre em Ciência Jurídica e aprovada, em sua forma final, pela Coordenação do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica – PPCJ/UNIVALI.

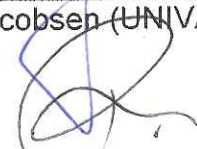


Professor Doutor Paulo Márcio da Cruz
Coordenador/PPCJ

Apresentada perante a Banca Examinadora composta pelos Professores



Doutor Gilson Jacobsen (UNIVALI) - Presidente



Doutor Paulo Roney Ávila Fagundes (UFSC) – Membro



Doutor Marcelo Buzaglo Dantas (UNIVALI) – Membro

Itajaí(SC), 07 de dezembro de 2018

ROL DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AgInt	Agravo Interno
AREsp	Agravo em Recurso Especial
ART	Anotação de Responsabilidade Técnica
Art.	Artigo
Arts.	Artigos
CADE	Conselho Administrativo de Defesa Econômica
CIAM	Congresso Internacional de Arquitetura Moderna
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CPDS	Comissão de Política de Desenvolvimento Sustentável
CRFB/88	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e emendas constitucionais posteriores
FCPA	Foreign Corrupt Practices Act
FMI	Fundo Monetário Internacional
FUNDEMA	Fundação Municipal do Meio Ambiente
IBDA	Instituto Brasileiro de Direito Administrativo
ICLEI	Conselho Internacional para as Iniciativas Ambientais Locais
LC	Lei Complementar
LCM	Lei Complementar Municipal
N.	Número
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OEA	Organização dos Estados Americanos
ONU	Organização das Nações Unidas
PDDI	Planos Diretores de Desenvolvimento Integrado
PIB	Produto Interno Bruto
PNMA	Política Nacional do Meio Ambiente
PPA	Programa do Plano Plurianual
PRAD	Plano de Recuperação de Área Degradada
PROCON	Fundação de Proteção e Defesa do Consumidor
RDC	Regime Diferenciado de Contratações Públicas

SEHADUR/DEPRO	Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano do Estado do Rio Grande do Sul
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TI	Transparência Internacional

ROL DE CATEGORIAS

Cidade: no Brasil, é um núcleo urbano qualificado por um conjunto de sistemas político-administrativo, econômico não agrícola, familiar e simbólico como sede do governo municipal, qualquer que seja sua população. A característica marcante da cidade no Brasil consiste no fato de ser um núcleo urbano, sede do governo municipal¹.

Cidade Sustentável: é aquela que atende aos objetivos sociais, ambientais, políticos e culturais, bem como aos objetivos econômicos e físicos de seus moradores, proporcionando-lhes uma sensação de bem-estar e bem-viver, assegurando a eles, ainda, dentro dos seus limites espaciais, o pleno exercício dos direitos e garantias constitucionais.

Controle jurisdicional: trata-se de uma das modalidades de controle externo da Administração Pública e ocorre mediante provocação pelo titular do direito lesado ou ameaçado, dedutível mediante qualquer via acionária, cujo objeto consiste no exame da validade e da eficácia do ato tido como inidôneo ou inquinado de inconstitucional ou ilegal, a ensejar a decisão provida de força preclusiva, isto é, somente o julgamento final pelo Poder Judiciário resolve o conflito em definitivo².

Corrupção: significa transação ou troca entre quem corrompe e quem se deixa corromper; uma promessa de recompensa em troca de um comportamento que favoreça os interesses do corruptor; é uma forma particular de exercer influência ilícita, ilegal e ilegítima; é um modo de influenciar as decisões públicas³.

Corrupção Política: pressupõe a ética pública e perpassa pelo descumprimento de um dever profissional com forte conotação cívica. É definida como o mau uso e o abuso de poder, tanto de origem pública quanto privada, com fins partidários ou

¹ PEREIRA, Layon Nicolás Dias. **Diferenciação entre município e cidade**. Disponível em: <<https://layon.jusbrasil.com.br/artigos/248945548/diferenciacao-entre-municipio-e-cidade>>. Acesso em: 16 nov. 2018.

² PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres. **Controle judicial da administração pública: da legalidade estrita à lógica do razoável**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 31.

³ BOBBIO, Norberto; MATEUTTI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco (Coord). **Dicionário de política**. 3. ed. v. 1. Brasília: UNB, 1991. p. 292.

peçoais, através da violação de normas legais⁴.

Corrupção Urbanística: é a prática de atos de improbidade administrativa e corrupção no âmbito da administração pública municipal.

Desenvolvimento Sustentável: é aquele que se deixa atingir pelas cores éticas (ambientais, sociais e econômicas), de acordo com as linhas mestras da CRFB/88, e atenda às necessidades do presente, sem comprometer as futuras gerações. Exige uma compatibilização da atividade econômica com o aumento das potencialidades do homem e do meio natural, sem exauri-las; apoiadas por normas de incentivo à pesquisa científica de proteção dos recursos naturais e de garantia da qualidade ambiental.

Estado Democrático Socioambiental de Direito: deve ser considerado um Estado regulador da atividade econômica, capaz de dirigi-la e de ajustá-la aos valores e princípios constitucionais, objetivando o desenvolvimento humano e social de forma ambientalmente sustentável⁵.

Improbidade Administrativa: significa servir-se da função pública para angariar ou distribuir, em proveito pessoal ou para outrem, vantagem ilegal ou imoral, de qualquer natureza, e por qualquer modo, com violação aos princípios e regras presidentes das atividades na Administração Pública, menosprezando os valores confiados à sua guarda⁶.

Moralidade Administrativa: Princípio da Administração Pública que impõe aos seus agentes, então, o dever de atuar em conformidade com princípios éticos, de modo que violá-los configura ilicitude que sujeita a conduta viciada à invalidação e à aplicação de sanções ao agente transgressor. Compreendem-se em seu âmbito os princípios de lealdade e boa-fé, impondo à Administração o dever de “proceder em relação aos administrados com sinceridade e lhaneza”, sendo-lhe vedado “o comportamento astucioso, eivado de malícia, produzido de maneira a confundir,

⁴ SANTANO, Ana Cláudia. O combate à corrupção política: algumas medidas importantes (e necessárias). In: LIBÓRIO, Daniela; GUIMARÃES, Edgar; GABARDO, Emerson (coord.). **Eficiência e ética no direito administrativo**. Curitiba: Ithala, 2017. p. 32.

⁵ FENSTERSEIFER, Thiago. **Direitos fundamentais e proteção do ambiente:** a dimensão ecológica da dignidade humano marco jurídico constitucional do estado democrático de direito. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008. p. 101.

⁶ MARTINS JUNIOR, Wallace Paiva. **Probidade administrativa**. São Paulo: Saraiva, 2001. p. 113.

dificultar ou minimizar o exercício de direitos por parte dos cidadãos”⁷.

Município: é uma pessoa jurídica de direito público interno, ente federativo brasileiro de acordo com o art. 1º da CRFB/88, constituído como uma entidade estatal segundo o art. 18 da CRFB/88, dotado de capacidade postulatória e de autonomia administrativa, financeira, política e legislativa dentro de suas atribuições de competência estabelecidas pela Constituição Federal e Estadual. O seu governo é constituído de dois poderes, o Executivo (Prefeitura) e o Legislativo (Câmara dos Vereadores), cada qual possuindo prerrogativas específicas e indelegáveis (art. 1º, 29 e 31 da CRFB/88). Sua área abrange uma extensão territorial determinada, que contém a cidade (sede deste) e a zona rural⁸.

Proibição Administrativa: consiste na proibição de atos inequivocadamente desonestos ou desleais para com o Poder Público, praticados por agentes públicos ou terceiros que incorrem nas tipificações e sanções previstas na Lei n. 8.429/1992⁹.

Sustentabilidade: princípio constitucional que determina, com eficácia direta e imediata, a responsabilidade do Estado e da sociedade pela concretização solidária do desenvolvimento material e imaterial, socialmente inclusivo, durável e equânime, ambientalmente limpo, inovador, ético e eficiente, no intuito de assegurar, preferencialmente de modo preventivo e precavido, no presente e no futuro, o direito ao bem-estar¹⁰.

Urbano: tem origem no Latim *urbanus* que significa “pertence à cidade”. Urbano é tudo aquilo que está relacionado com a vida na cidade e com os indivíduos que nela habitam, por oposição a rural, que é relativo ao campo e ao interior¹¹.

⁷ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 123.

⁸ PEREIRA, Layon Nicolas Dias. **Diferenciação entre município e cidade**. Disponível em: <<https://layon.jusbrasil.com.br/artigos/248945548/diferenciacao-entre-municipio-e-cidade>>. Acesso em: 16 nov. 2018.

⁹ FREITAS, Juarez. O princípio constitucional da moralidade e o novo controle das relações de administração. In: **Interesse público**: revista bimestral de Direito Público. Porto Alegre, v. 10, n. 51, set/out. 2008. p. 24.

¹⁰ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade**: direito ao futuro. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 41.

¹¹ URBANO. Significados.com.br. Disponível em: <<https://www.significados.com.br/urbano/>>. Acesso em: 16 nov. 2018.

SUMÁRIO

RESUMO	14
ABSTRACT	15
INTRODUÇÃO	16
1 SUSTENTABILIDADE, ESTADO SOCIOAMBIENTAL DE DIREITO E CIDADE SUSTENTÁVEL	21
1.1 SUSTENTABILIDADE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL	21
1.2 DO ESTADO DE DIREITO AO ESTADO SOCIOAMBIENTAL DE DIREITO	29
1.3 CIDADE SUSTENTÁVEL: HISTÓRICO SOBRE A FORMAÇÃO DAS CIDADES	36
1.4 CIDADE SUSTENTÁVEL: CONCEITO	45
1.5 O STATUS CONSTITUCIONAL DE DIREITO FUNDAMENTAL DE CIDADE SUSTENTÁVEL NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO	56
2 IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E CORRUPÇÃO	65
2.1 O PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA	65
2.2 BREVE HISTÓRICO DA CORRUPÇÃO NO MUNDO E NO BRASIL	73
2.3 CORRUPÇÃO: UM CONCEITO ABERTO	87
2.4 DEMOCRACIA PARTICIPATIVA COMO INSTRUMENTO DE COMBATE À CORRUPÇÃO	91
2.5 MECANISMOS LEGAIS DE COMBATE À CORRUPÇÃO NO MUNDO E NO BRASIL	101
3 CORRUPÇÃO URBANÍSTICA	113
3.1 A CORRUPÇÃO NA CIDADE E O DEVER DE ATUAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	113
3.2 O CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	127
3.3 O CONTROLE DO PODER JUDICIÁRIO EM CASOS DE CORRUPÇÃO NO ÂMBITO DAS CIDADES	136
3.4 O JULGAMENTO DE CASOS ENVOLVENDO IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NO CONTEXTO URBANO PELO PODER JUDICIÁRIO	145
3.5 CORRUPÇÃO URBANÍSTICA: PRINCIPAL ÓBICE NA CONSECUÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL À CIDADE SUSTENTÁVEL	156

CONSIDERAÇÕES FINAIS	167
-----------------------------	-----

REFERÊNCIAS DAS FONTES CITADAS	177
---------------------------------------	-----

ABSTRACT

This dissertation is part of the line of research Environmental Law, Transnationality and Sustainability of the Academic Master's Course in Legal Science linked to the Strictu Sensu Postgraduate Program in Legal Science of the University of Vale do Itajaí - UNIVALI. The general scientific objective is to investigate the correlation between the principle of administrative morality and the achievement of the fundamental right to a sustainable city, and to determine the extent to which political corruption in the urban context is hindering the realization of this right in the 21st century, known as the century of cities. It should be stressed that the fundamental right to a sustainable city is ensured through transparent, honest and efficient municipal management, fundamental values that should guide administrative activity. In addition, popular participation in the democratic governance of the city, as an instrument for valuing the principle of administrative morality and combating urban corruption, is essential for the realization of this right. There is also evidence of the importance of international and national anti-corruption instruments in urban areas. It is also pointed out that historically, political corruption has negatively influenced the sustainable development of cities, as a practice rooted in the most diverse spheres of power and society itself, which has gradually awakened to the harmful consequences of this pernicious practice that violates the fundamental rights of the individual. Through a report of judicial cases, it is shown how the control of the Public Administration by the Judiciary Power has been combating urbanistic corruption in the courts of the country, with emphasis on the Court of Justice of the State of Santa Catarina, and determining which sectors of the Administration need to undergo supervision and constant actions aimed at combating corruptive practices. Cities are places where people live out the fundamental rights guaranteed by the constitution, but it is often seen that corruption, prevents individuals from having access to the existential minimum. The deductive method used in the Investigation phase; the Cartesian method in the Data Processing phase, and the hypothetical-deductive method in the Research Report.

Keywords: Urban Corruption. Administrative Morality. Sustainability. Sustainable City. Jurisdictional Control.

RESUMO

A presente Dissertação está inserida na linha de pesquisa Direito Ambiental, Transnacionalidade e Sustentabilidade do Curso de Mestrado Acadêmico em Ciência Jurídica vinculado ao Programa de Pós-Graduação Strictu Sensu em Ciência Jurídica da Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI. O objetivo científico geral é investigar a correlação entre o princípio da moralidade administrativa e a consecução do direito fundamental à cidade sustentável e em que medida a corrupção política no contexto urbano é um obstáculo para que a concretização deste direito se torne uma realidade cada vez mais presente em pleno século XXI, conhecido como o século das cidades. Destaca-se que o direito fundamental à cidade sustentável é assegurado por meio de uma gestão municipal transparente, proba e eficiente, valores fundamentais que devem nortear a atividade administrativa. Além disso, a participação popular na governança democrática da cidade, como instrumento de valorização do princípio da moralidade administrativa e de combate à corrupção urbanística, é essencial para a realização deste direito. Evidencia-se, ainda, a importância dos instrumentos internacionais e nacionais de combate à corrupção no meio urbano. Aponta-se, ademais, como historicamente a corrupção política vem influenciando de forma negativa o desenvolvimento sustentável das cidades, tratando-se de prática arraigada nas mais diversas esferas do Poder e da própria sociedade que, aos poucos, vem despertando para as consequências nefastas desta prática perniciosa, violadora dos direitos fundamentais do indivíduo. Por meio do relato de casos judicializados, denota-se como o controle da Administração Pública pelo Poder Judiciário vem combatendo a corrupção urbanística nos tribunais pátrios, com ênfase à Corte de Justiça catarinense, e quais os setores da Administração que devem sofrer fiscalização e ações constantes voltadas ao combate das práticas corruptivas. Constituindo-se as cidades nos locais em que as pessoas vivenciam os direitos fundamentais garantidos constitucionalmente, atestar-se-á que a corrupção, não raro, impede os indivíduos de ter acesso ao mínimo existencial. O Método utilizado na fase de Investigação foi o dedutivo; na fase de Tratamento dos Dados, o cartesiano, e, no Relatório da Pesquisa, empregou-se o método hipotético-dedutivo.

Palavras-chave: Corrupção Urbanística. Moralidade Administrativa. Sustentabilidade. Cidade Sustentável. Controle Jurisdicional.

INTRODUÇÃO

O objetivo institucional da presente Dissertação de Mestrado é a obtenção do título de Mestre em Ciência Jurídica pelo Curso de Mestrado Acadêmico em Ciência Jurídica – CMCJ vinculado ao Programa de Pós-Graduação Strictu Sensu em Ciência Jurídica – CPCJ – da Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI.

O seu objetivo científico geral é investigar a correlação entre o princípio da moralidade administrativa e a realização do direito fundamental à cidade sustentável e em que medida a corrupção política no contexto urbano é um obstáculo para que a concretização deste direito se torne uma realidade cada vez mais presente em pleno século XXI, conhecido como o século das cidades.

O tema é atual e relevante, pois diariamente se avolumam os escândalos de corrupção no país, apontando que práticas corruptas estão cada vez mais arraigadas no sistema de política e os efeitos deletérios deste fenômeno endêmico são sentidos por toda a sociedade.

Colossais somas de dinheiro público são desviadas para atender, sobretudo, a interesses particulares, ao passo que a população padece com a prestação deficitária dos serviços estatais e a implementação de políticas públicas voltadas à qualidade de vida, bem-estar, meio ambiente, desenvolvimento social, econômico e cultural, especialmente nas cidades.

A maioria das cidades brasileiras é o retrato do atraso econômico, social e de desenvolvimento humano, além de seus habitantes estarem submetidos a toda sorte de mazelas, afastando-se do ideal almejado pelo princípio da sustentabilidade.

Nessa linha de pensamento, foram estabelecidos os seguintes objetivos científicos específicos: a) investigar se a prática reiterada de atos de improbidade administrativa pelos gestores públicos municipais e pelos particulares, que possuem algum vínculo com a Administração Pública, configura-se no principal óbice para a realização do direito fundamental à cidade sustentável; b) demonstrar que o direito fundamental à cidade sustentável é assegurado por meio de uma gestão municipal transparente, proba e eficiente; c) esclarecer à sociedade civil sobre a importância

da participação popular na governança democrática da cidade, essencial para a realização do direito fundamental à cidade sustentável; d) demonstrar a importância dos instrumentos internacionais e nacionais de combate à corrupção no meio urbano, em prol da garantia do direito fundamental à cidade sustentável; e) apontar como historicamente a corrupção política vem influenciando de forma negativa o desenvolvimento sustentável das cidades; f) demonstrar, por meio de relato de casos judicializados, como o controle da Administração Pública pelo Poder Judiciário vem combatendo a corrupção urbanística nos tribunais pátrios, com ênfase à Corte de Justiça catarinense, e quais os setores da Administração que devem sofrer fiscalização e ações constantes voltadas ao combate das práticas corruptivas.

À persecução dos objetivos específicos definidos, formularam-se os seguintes problemas: a) em que medida a corrupção no meio urbano é um obstáculo para que o direito fundamental à cidade sustentável se torne uma realidade? b) os instrumentos de combate à corrupção disponíveis, na atualidade, são eficientes? c) a corrupção no meio urbano é prática que remonta aos tempos antigos ou é novidade da época atual? d) quais são os setores da Administração Pública mais propensos à prática de corrupção? e) como o Poder Judiciário julga os casos envolvendo a prática de improbidade administrativa no âmbito das cidades?

Em resposta, para a presente pesquisa foram levantadas as seguintes hipóteses: a) a prática reiterada de atos de improbidade administrativa pelos administradores públicos e pelos particulares afigura-se como o principal óbice para o alcance do direito fundamental à cidade sustentável; b) a participação popular na governança democrática da cidade é essencial para a consecução do direito fundamental à cidade sustentável; c) os instrumentos internacionais e nacionais de combate à corrupção no meio urbano são imprescindíveis à garantia do direito fundamental à cidade sustentável; d) a corrupção política vem, historicamente, influenciando de forma negativa o desenvolvimento sustentável das cidades; e) o controle judicial da Administração Pública pelo Poder Judiciário é imprescindível para o combate repressivo à corrupção urbanística.

Como variáveis que podem influenciar na pesquisa, estabeleceram-se eventuais alterações legislativas que possam inviabilizar o controle da Administração

Pública, especialmente pelo Poder Judiciário, frustrando o combate à corrupção; e, o desinteresse científico sobre o tema, visto ser este assunto corriqueiro na imprensa.

Os resultados do trabalho de exame das hipóteses serão expostos na presente dissertação, de forma sintetizada, em três capítulos, como segue.

Inaugura-se, o Capítulo 1, trazendo a sustentabilidade como um novo paradigma tanto para o Direito como para o Estado e a sociedade em geral, tratando-se de um novo código de conduta que se desvela para garantir à presente e às futuras gerações um meio ambiente ecologicamente equilibrado. Mostra-se que o conceito de sustentabilidade surgiu no âmbito internacional como um novo valor a ser incorporado e refletiu sobre a legislação brasileira.

Passo seguinte busca-se evidenciar, de forma breve, a evolução do Estado de Direito ao Estado Democrático Socioambiental de Direito. Para tanto, aponta-se ser imprescindível que o projeto de Estado incorpore a sustentabilidade em todas as esferas do desenvolvimento, não só no plano econômico, mas também no âmbito social, cultural, ambiental e de desenvolvimento humano.

A partir de então, direciona-se o foco da pesquisa à cidade sustentável como um direito fundamental constitucional de tutela transindividual. Inicialmente, descreve-se o processo histórico de formação das cidades. Depois, ambiciona-se demonstrar que o conceito de cidade sustentável tem suas origens, igualmente, no direito internacional para, em seguida, fundar alicerces no ordenamento jurídico brasileiro. Revela-se que o tema ganha relevância na atualidade, tendo em vista que mais de 54% da população mundial mora nos centros urbanos.

O Capítulo 2, por sua vez, inicia-se com a apresentação do princípio constitucional da moralidade administrativa, o qual, dada a sua importância no desenvolvimento das atividades inerentes à Administração Pública, ao lado dos princípios da legalidade, impessoalidade, publicidade e eficiência, forma o plexo fundamental à boa administração.

Por meio de um levantamento histórico da corrupção no mundo e no

Brasil, busca-se demonstrar que esta prática perniciosa acompanha a história da humanidade desde os seus tempos mais remotos e, na história brasileira, ao menos, desde a época do Brasil-Colônia, passando pelo período do regime militar, até os dias atuais, de forma endêmica.

Em seguida, traz-se o conceito de corrupção, cujo significado etimológico está atrelado ao sentido de decomposição, deterioração, putrefação, devassidão, prevaricação e depravação. Neste tópico, considerando que corrupção, em regra, trata-se, na maioria das legislações mundiais, de crime, o empenho será conceituá-la transcendendo a seara penal.

Almeja-se, ademais, destacar que ela constitui-se pauta constante nas organizações mundiais, como a ONU, a OCDE, a OEA, e em organizações não governamentais como é o caso da Transparência Internacional, com o estabelecimento de tratados, acordos internacionais, recomendações e programas diversos voltados ao combate de tal fenômeno, obrigando os países signatários a implementarem em seus sistemas legais e jurídicos ações voltadas a identificar e combater a corrupção nos mais diversos setores.

Ainda no Capítulo 2, ressalta-se a relação existente entre corrupção e democracia, no entanto, voltada a indicar a democracia participativa como instrumento imprescindível na luta contra a corrupção.

O Capítulo 3, enfim, dedica-se a delinear a corrupção urbanística como o principal óbice à realização do direito fundamental à cidade sustentável e como ocorre a atuação do Poder Judiciário no julgamento de casos envolvendo a prática de improbidade administrativa no contexto urbano. Por isso, em um primeiro momento, aborda-se a corrupção na cidade e o dever de atuação da Administração Pública voltada ao seu combate. Apuram-se os principais modos de manifestação da corrupção urbanística. Identificam-se os setores mais propensos à corrupção. Assinalam-se, ainda, os principais fatores que favorecem a corrupção urbanística.

Seguindo em frente, abarcam-se as formas de controle da Administração Pública em geral, para, então, se concentrar no controle exercido pelo Poder Judiciário em casos de corrupção no âmbito das cidades. Relacionam-se, outrossim,

os diversos instrumentos jurídicos postos à disposição para o exercício de controle da Administração Pública, por meio da prestação da tutela jurisdicional. Nesse contexto, relatam-se alguns julgamentos de casos pelo Poder Judiciário envolvendo improbidade administrativa no contexto urbano, com o objetivo de demonstrar a influência negativa com a prática de atos ímprobos (de corrupção) na consecução do direito fundamental à cidade sustentável.

Por derradeiro, ocupa-se, após toda a pesquisa científica empreendida, em confirmar que a corrupção no meio urbano, aliada à má-gestão pública, é o principal óbice na realização do direito fundamental à cidade sustentável.

O presente Relatório de Pesquisa se encerra com as Conclusões, nas quais serão apresentados aspectos destacados da criatividade e da originalidade na investigação e no relato, e das fundamentadas contribuições que traz à comunidade científica e jurídica quanto ao Tema, seguidos de estimulação à continuidade dos estudos e das reflexões sobre a corrupção urbanística como óbice preponderante à promoção do direito fundamental à cidade sustentável e a atuação do Poder Judiciário no controle da Administração nos casos de improbidade administrativa.

O Método utilizado na fase de Investigação foi o dedutivo; na fase de Tratamento dos Dados, o cartesiano, e, no Relatório da Pesquisa empregou-se o método hipotético-dedutivo.

Nesta Dissertação as categorias principais estão grafadas com a letra inicial em maiúscula e os seus conceitos operacionais são apresentados em glossário inicial.

CAPÍTULO 1

SUSTENTABILIDADE, ESTADO SOCIOAMBIENTAL DE DIREITO E CIDADE SUSTENTÁVEL¹²

1.1 SUSTENTABILIDADE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

A sustentabilidade representa um novo paradigma tanto para o Direito como para o Estado e para a sociedade em geral, é um novo código de conduta que se desvela para garantir à presente e às futuras gerações um meio ambiente ecologicamente equilibrado diante da escassez de recursos naturais que se anuncia, causada pela atividade econômica agressiva e por uma sociedade ávida por consumo. Deve ser empreendida uma verdadeira revolução cultural tendente a uma mudança de hábitos profunda diante da finitude dos recursos naturais, pois já não é mais possível extrair do planeta além do que sua capacidade permite.

O conceito de sustentabilidade começou a surgir no âmbito internacional, como um novo valor a ser incorporado, inicialmente com a Declaração Universal dos Direitos Humanos em 1948¹³, adotada pela Organização das Nações Unidas. Em 1972, por sua vez, a Declaração de Estocolmo¹⁴ trouxe uma noção de sustentabilidade ambiental ao salientar a importância de ser protegida a vida digna e de bem-estar, devendo ser resguardados os recursos naturais para as presentes e futuras gerações. No mesmo ano, o Clube de Roma publicou um estudo intitulado “Os limites do crescimento”, destacando que o desenvolvimento econômico seguia de encontro à sustentabilidade ecológica; e o Programa das Nações Unidas para o

¹² Os subtítulos 1.1 e 1.4 é uma reprodução do artigo científico Corrupção: um óbice real à concretização do direito fundamental à cidade sustentável no Estado Socioambiental de Direito, escrito por esta mestrandia e por Agnêia Corrêa Socoloski, como trabalho final da disciplina de Governança e Sustentabilidade, ministrada pela Professora Doutora Denise Schmitt Siqueira Garcia.

¹³ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos, adotada em 10 de dezembro de 1948.** Nações Unidas, 2018. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001394/139423por.pdf>>. Acesso em: 21 out. 2018.

¹⁴ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração de Estocolmo sobre o ambiente humano – 1972. Nações Unidas, 2018.** Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Meio-Ambiente/declaracao-de-estocolmo-sobre-o-ambiente-humano.html>>. Acesso em: 21 out. 2018.

Meio Ambiente foi criado em Nairóbi, no Quênia¹⁵. Em 1987, houve um avanço na definição do desenvolvimento sustentável com a publicação do Relatório Brundtland¹⁶ denominado “Nosso Futuro Comum”, que o concebeu “como aquele que atende às gerações presentes sem comprometer a possibilidade de as futuras atenderem às suas próprias necessidades”. Em 1992, merece destaque o Princípio 4¹⁷ da Declaração do Rio de Janeiro que estabeleceu que para ser alcançado o desenvolvimento sustentável, a proteção ao meio ambiente deverá constituir-se como parte integrante do processo de desenvolvimento e não poderá ser considerada de forma isolada. A Carta da Terra¹⁸ advém de uma proposta apresentada durante a Rio-92, mas que somente foi ratificada no ano de 2000, e apresentou uma visão sistêmica sobre a paz, segurança social e justiça ecológica, direitos humanos e democracia¹⁹. Nela consignou-se que a sustentabilidade está alicerçada em três pilares, quais sejam, ambiental, social e econômico, os quais também encontram expressão na Declaração do Rio de 1992 e na Declaração de Joanesburgo de 2002^{20 21}.

De igual sorte, a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável de 2012 (Rio+20)²² encampou tal concepção, reafirmando os princípios da Rio/92 e renovando “o compromisso em favor de um futuro sustentável do ponto

¹⁵ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente**. Nações Unidas, 2018. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/agencia/numeioambiente/>>. Acesso em: 21 out. 2018.

¹⁶ INSTITUTO BRASILEIRO DE SUSTENTABILIDADE. **Relatório Brundtland “Nosso Futuro Comum”** – definição e princípios. Disponível em: <<https://bit.ly/2Rp6jxd>>. Acesso em: 21 out. 2018.

¹⁷ Princípio 4. Para alcançar o desenvolvimento sustentável, a proteção ambiental constituirá parte integrante do processo de desenvolvimento e não pode ser considerada isoladamente deste. (PARANÁ (Estado). Secretaria do Meio Ambiente e Recursos Hídricos. **Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**. Disponível em: <http://www.meioambiente.pr.gov.br/arquivos/File/agenda21/Declaracao_Rio_Meio_Ambiente_De_senvolvimento.pdf>. Acesso em: 21 out. 2018).

¹⁸ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **A Carta da Terra**. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/estruturas/agenda21/_arquivos/carta_terra.pdf>. Acesso em: 21 out. 2018.

¹⁹ MOREIRA, Rafael Martins Costa. **Direito Administrativo e Sustentabilidade: o novo controle judicial da administração pública**. Belo Horizonte: Forum, 2017 [e-book]. posição 925.

²⁰ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Cimeira de Joanesburgo 2002**. Disponível em: <https://www.unric.org/html/portuguese/joanesburgo/CIMEIRA_-_16.pdf>. Acesso em: 21 out. 2018.

²¹ MOREIRA, Rafael Martins Costa. **Direito administrativo e sustentabilidade**. posição 945-955.

²² BRASIL. Ministério do Meio Ambiente (MMA). **Relatório Rio+20: o modelo brasileiro**. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/images/noticias_arquivos/pdf/dezembro_2012/relatorio-rio20_atual.pdf>. Acesso em: 21 out. 2018.

de vista econômico, social e ambiental” para o planeta e para as presentes e futuras gerações. Formulou-se, ainda, na Rio+20, os Objetivos do Desenvolvimento do Milênio²³. Seguiu-se, em 2015, a aprovação dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável que constam no documento Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável²⁴. Buscou-se com isso, obter avanços nas metas anteriores não alcançadas; os objetivos, ainda, são integrados e indivisíveis, além de mesclar de forma equilibrada as três dimensões, antes referidas, da sustentabilidade²⁵.

Não se pode deixar de mencionar, o Acordo de Paris²⁶ sobre mudança de clima de 2015, formalizado na 21ª Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (COP21), o qual aponta uma preocupação com as mudanças climáticas que representam um risco potencial e irreversível à humanidade e ao planeta. Não há exatamente metas definidas, estas são estabelecidas voluntariamente pelos próprios membros²⁷.

A sustentabilidade tem, pois, relação direta com a justiça. Ambas refletem puramente a necessidade humana de sustentar as condições de vida de que ela precisa. Por outro lado, são complexas, pois não podem ser definidas sem que haja uma reflexão sobre valores e princípios²⁸.

Assevera Moreira²⁹ que esses documentos internacionais representam a preocupação de longo prazo e a solidariedade intergeracional “como componentes inseparáveis do desenvolvimento socioeconômico das nações, bem como a compreensão de que o valor meio ambiente não pode ser dissociado da vida das pessoas”.

²³ BRASIL. ODM Brasil. **Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio**. Disponível em: <<http://www.odmbrasil.gov.br/os-objetivos-de-desenvolvimento-do-milenio>>. Acesso em: 21 out. 2018.

²⁴ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS NO BRASIL. **Agenda 2030**. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>>. Acesso em: 21 out. 2018.

²⁵ MOREIRA, Rafael Martins Costa. **Direito administrativo e sustentabilidade**. posição 955.

²⁶ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente (MMA). **Acordo de Paris**. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/clima/convencao-das-nacoes-unidas/acordo-de-paris.html>>. Acesso em: 21 out. 2018.

²⁷ MOREIRA, Rafael Martins Costa. **Direito administrativo e sustentabilidade**. posição 975.

²⁸ BOSSELMANN, Klaus. **O princípio da sustentabilidade: transformando direito e governança**. Tradução Phillip Gil França. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. p. 25.

²⁹ MOREIRA, Rafael Martins Costa. **Direito administrativo e sustentabilidade**. posição 925.

Disso decorre que “a preocupação com o futuro encampa o princípio da justiça intergeracional, ao reconhecer que todas as gerações humanas”, inegavelmente, “possuem igual posição normativa em relação ao sistema natural, e as gerações presentes têm o dever de proteger o ambiente para os ainda não nascidos”³⁰.

Nos tempos atuais vive-se um “novo movimento verde”, ou seja, uma “explosão de criatividade na sociedade, negócios e tecnologia, no sentido de busca de uma economia de baixo carbono” cuja sustentabilidade pode ser idealizada tanto em nível nacional como internacional (pode-se dizer: planetária) e, quando ela é entendida como um “princípio jurídico”, “confirma todo o sistema legal, não apenas as leis ambientais ou a esfera doméstica”³¹.

Sobre as consequências decorrentes do próprio princípio da sustentabilidade, Bosselmann³² explica que ao desenvolvimento sustentável é conferido em determinado sentido e direção, não existindo opção de liberdade de escolha entre a direção a ser tomada, visto que o objetivo político deve ser voltado ao uso dos recursos naturais de maneira sustentável.

O caráter pluridimensional do princípio da sustentabilidade abrange os aspectos social, ético, jurídico-político, econômico e ambiental, todos entrelaçados e, desde que, não haja desvio do seu núcleo ecológico³³.

Para a proteção ao meio ambiente, a legislação ambiental brasileira aborda o desenvolvimento sustentável como um princípio constitucional (arts. 170 e 225, *caput*, da CRFB/88)³⁴.

Da legislação infraconstitucional também se extrai o caráter normativo da

³⁰ MOREIRA, Rafael Martins Costa. **Direito administrativo e sustentabilidade**. posição 945.

³¹ BOSSELMANN, Klaus. **O princípio da sustentabilidade: transformando direito e governança**. p. 20.

³² BOSSELMANN, Klaus. **O princípio da sustentabilidade: transformando direito e governança**. p. 58.

³³ MOREIRA, Rafael Martins Costa. **Direito administrativo e sustentabilidade**. posição 1001.

³⁴ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 5 fev. 2017.

sustentabilidade, como por exemplo: no art. 4º, I e IV, da Lei n. 6.938/81³⁵, que trata da Política Nacional de Meio Ambiente; art. 2º, II, da Lei n. 9.433/97³⁶ (Lei da Política Nacional de Recursos Hídricos); art. 6º da Lei n. 11.428/2006³⁷ (Lei da Mata Atlântica; art. 3º da Lei n. 12.187/2009³⁸ (Lei da Política Nacional sobre Mudança do

³⁵ Art. 2º. A Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana, atendidos os seguintes princípios: [...] Art. 4º - A Política Nacional do Meio Ambiente visará: I - à compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico; [...] (BRASIL. **Lei n. 6.938 de 31 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6938.htm> Acesso em: 21 out. 2018).

³⁶ Art. 2º. São objetivos da Política Nacional de Recursos Hídricos: I - assegurar à atual e às futuras gerações a necessária disponibilidade de água, em padrões de qualidade adequados aos respectivos usos; II - a utilização racional e integrada dos recursos hídricos, incluindo o transporte aquaviário, com vistas ao desenvolvimento sustentável; III - a prevenção e a defesa contra eventos hidrológicos críticos de origem natural ou decorrentes do uso inadequado dos recursos naturais; IV - incentivar e promover a captação, a preservação e o aproveitamento de águas pluviais (BRASIL. **Lei n. 9.433, de 08 de janeiro de 1997**. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9433.htm>. Acesso em: 21 out. 2018).

³⁷ Art. 6º. A proteção e a utilização do Bioma Mata Atlântica têm por objetivo geral o desenvolvimento sustentável e, por objetivos específicos, a salvaguarda da biodiversidade, da saúde humana, dos valores paisagísticos, estéticos e turísticos, do regime hídrico e da estabilidade social (BRASIL. **Lei n. 11.428, de 22 de dezembro de 2006**. Dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11428.htm>. Acesso em: 21 out. 2018).

³⁸ Art. 3º. A PNMC e as ações dela decorrentes, executadas sob a responsabilidade dos entes políticos e dos órgãos da administração pública, observarão os princípios da precaução, da prevenção, da participação cidadã, do desenvolvimento sustentável e o das responsabilidades comuns, porém diferenciadas, este último no âmbito internacional, e, quanto às medidas a serem adotadas na sua execução, será considerado o seguinte: I - todos têm o dever de atuar, em benefício das presentes e futuras gerações, para a redução dos impactos decorrentes das interferências antrópicas sobre o sistema climático; II - serão tomadas medidas para prever, evitar ou minimizar as causas identificadas da mudança climática com origem antrópica no território nacional, sobre as quais haja razoável consenso por parte dos meios científicos e técnicos ocupados no estudo dos fenômenos envolvidos; III - as medidas tomadas devem levar em consideração os diferentes contextos socioeconômicos de sua aplicação, distribuir os ônus e encargos decorrentes entre os setores econômicos e as populações e comunidades interessadas de modo equitativo e equilibrado e sopesar as responsabilidades individuais quanto à origem das fontes emissoras e dos efeitos ocasionados sobre o clima; IV - o desenvolvimento sustentável é a condição para enfrentar as alterações climáticas e conciliar o atendimento às necessidades comuns e particulares das populações e comunidades que vivem no território nacional; V - as ações de âmbito nacional para o enfrentamento das alterações climáticas, atuais, presentes e futuras, devem considerar e integrar as ações promovidas no âmbito estadual e municipal por entidades públicas e privadas; VI – (VETADO) (BRASIL. **Lei n. 12.187, de 29 de dezembro de 2009**. Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12187.htm>. Acesso em: 21 out. 2018).

Clima); art. 6º, III, IV, e V da lei n. 12.305/2010³⁹ (Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos); art. 1º, parágrafo único, da Lei n. 12.651/2012⁴⁰ (Novo Código Florestal); art. 3º da Lei n. 8.666/93⁴¹ (Lei das Licitações, alterada pela Lei n.

³⁹ Art. 6º. São princípios da Política Nacional de Resíduos Sólidos: [...] III - a visão sistêmica, na gestão dos resíduos sólidos, que considere as variáveis ambiental, social, cultural, econômica, tecnológica e de saúde pública; IV - o desenvolvimento sustentável; V - a ecoeficiência, mediante a compatibilização entre o fornecimento, a preços competitivos, de bens e serviços qualificados que satisfaçam as necessidades humanas e tragam qualidade de vida e a redução do impacto ambiental e do consumo de recursos naturais a um nível, no mínimo, equivalente à capacidade de sustentação estimada do planeta [...] (BRASIL. **Lei n. 12.305, de 2 de agosto de 2010**. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei no 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm>. Acesso em: 21 out. 2018).

⁴⁰ Art. 1º. A. Esta Lei estabelece normas gerais sobre a proteção da vegetação, áreas de Preservação Permanente e as áreas de Reserva Legal; a exploração florestal, o suprimento de matéria-prima florestal, o controle da origem dos produtos florestais e o controle e prevenção dos incêndios florestais, e prevê instrumentos econômicos e financeiros para o alcance de seus objetivos. (Incluído pela Lei nº 12.727, de 2012). Parágrafo único. Tendo como objetivo o desenvolvimento sustentável, esta Lei atenderá aos seguintes princípios: (Incluído pela Lei nº 12.727, de 2012). I - afirmação do compromisso soberano do Brasil com a preservação das suas florestas e demais formas de vegetação nativa, bem como da biodiversidade, do solo, dos recursos hídricos e da integridade do sistema climático, para o bem estar das gerações presentes e futuras; (Incluído pela Lei nº 12.727, de 2012). II - reafirmação da importância da função estratégica da atividade agropecuária e do papel das florestas e demais formas de vegetação nativa na sustentabilidade, no crescimento econômico, na melhoria da qualidade de vida da população brasileira e na presença do País nos mercados nacional e internacional de alimentos e bioenergia; (Incluído pela Lei nº 12.727, de 2012). III - ação governamental de proteção e uso sustentável de florestas, consagrando o compromisso do País com a compatibilização e harmonização entre o uso produtivo da terra e a preservação da água, do solo e da vegetação; (Incluído pela Lei nº 12.727, de 2012). IV - responsabilidade comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, em colaboração com a sociedade civil, na criação de políticas para a preservação e restauração da vegetação nativa e de suas funções ecológicas e sociais nas áreas urbanas e rurais; (Incluído pela Lei nº 12.727, de 2012). V - fomento à pesquisa científica e tecnológica na busca da inovação para o uso sustentável do solo e da água, a recuperação e a preservação das florestas e demais formas de vegetação nativa; (Incluído pela Lei nº 12.727, de 2012). VI - criação e mobilização de incentivos econômicos para fomentar a preservação e a recuperação da vegetação nativa e para promover o desenvolvimento de atividades produtivas sustentáveis (BRASIL. **Lei n. 12.651, de 25 de março de 2012**. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nos 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nos 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória no 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm>. Acesso em: 21 out. 2018).

⁴¹ Art. 3º. A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos (BRASIL. **Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, XXI, da Constituição Federal, institui normas párea licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm>. Acesso em: 11 out. 2018).

12.349/2010) e art. 1º, § 1º, II e art. 4º, III, da lei n. 12.462/2011⁴² (Lei do Regime Diferenciado de Contratações Públicas).

Objetivou o constituinte destacar a dignidade da pessoa humana como valor fundamental de toda a ordem constitucional e instituir

[...] uma sociedade baseada não apenas no capitalismo liberal ou no crescimento quantitativo da economia, como igualmente na justiça social e ambiental, de modo a permitir um desenvolvimento sócioeconômico e ambiental qualitativo, impregnado de valores humanos que superam o utilitarismo materialista e a concepção de bem-estar como mera acumulação de capital⁴³.

A sustentabilidade não pode ser tratada como um princípio protelável, porquanto mostra-se ele inconciliável com o reiterado descumprimento da função socioambiental de bens e serviços, trata-se ela de “diretriz vinculante, que enseje eficácia direta e imediata do direito ao futuro”⁴⁴.

Freitas⁴⁵ assim conceitua o princípio da sustentabilidade:

Princípio constitucional que determina, com eficácia direta e imediata, a responsabilidade do Estado e da sociedade pela concretização solidária do desenvolvimento material e imaterial, socialmente inclusivo, durável e equânime, ambientalmente limpo, inovador, ético e eficiente, no intuito de assegurar, preferencialmente de modo preventivo e precavido, no presente e no futuro, o direito ao bem-estar.

⁴² Art. 1º. [...] § 1º O RDC tem por objetivos: [...] II - promover a troca de experiências e tecnologias em busca da melhor relação entre custos e benefícios para o setor público [...]. Art. 4º Nas licitações e contratos de que trata esta Lei serão observadas as seguintes diretrizes: [...] III - busca da maior vantagem para a administração pública, considerando custos e benefícios, diretos e indiretos, de natureza econômica, social ou ambiental, inclusive os relativos à manutenção, ao desfazimento de bens e resíduos, ao índice de depreciação econômica e a outros fatores de igual relevância [...] (BRASIL. **Lei n. 12.462, de 4 de agosto de 2011**. Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC; altera a Lei no 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, a legislação da Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) e a legislação da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero); cria a Secretaria de Aviação Civil, cargos de Ministro de Estado, cargos em comissão e cargos de Controlador de Tráfego Aéreo; autoriza a contratação de controladores de tráfego aéreo temporários; altera as Leis nos 11.182, de 27 de setembro de 2005, 5.862, de 12 de dezembro de 1972, 8.399, de 7 de janeiro de 1992, 11.526, de 4 de outubro de 2007, 11.458, de 19 de março de 2007, e 12.350, de 20 de dezembro de 2010, e a Medida Provisória no 2.185-35, de 24 de agosto de 2001; e revoga dispositivos da Lei no 9.649, de 27 de maio de 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12462.htm>. Acesso em: 21 out. 2018).

⁴³ MOREIRA, Rafael Martins Costa. **Direito administrativo e sustentabilidade**. posição 1012.

⁴⁴ MOREIRA, Rafael Martins Costa. **Direito administrativo e sustentabilidade**. posição 1029.

⁴⁵ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. p. 41.

A Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992, por sua vez, apresenta um rol de 27 princípios ligados à proteção ambiental e dentre eles cabe destacar o princípio n. 4, qual seja: “para alcançar o desenvolvimento sustentável, a proteção ambiental constituirá parte integrante do processo de desenvolvimento e não pode ser considerada isoladamente deste”.

Sendo assim, o desenvolvimento sustentável pode ser considerado um metaprincípio que influencia outras regras e princípios jurídicos, exercendo “uma espécie de normatividade intersticial, empurrando e puxando as fronteiras das verdadeiras normas primárias, quando eles ameaçam sobrepor-se ou entrar em conflito entre si”⁴⁶. Assim, a ideia de metaprincípio torna-se atrativa, pois simboliza uma “ponte entre a imprecisão política e a eficácia legal”.

Nesse prisma, como outros pilares da sociedade contemporânea - justiça, igualdade e liberdade -, o princípio da sustentabilidade pode ser classificado como amplo e fundamental, com status de metaprincípio, do qual o desenvolvimento sustentável representa seu viés econômico.

Bosselmann⁴⁷ completa afirmando: “[...] o desenvolvimento sustentável deve ser entendido como aplicação do princípio da sustentabilidade, e não o contrário”.

Os princípios fundamentais, assim como o princípio da sustentabilidade, “[...] não podem, por si só, ser definidos em termos precisos, mas são absolutamente indispensáveis como orientadores ideais para o desenho de políticas públicas”. Portanto, cabe ao Estado, proteger o meio ambiente e executar, “[...] por intermédio de seus agentes, que atuam sob o regime jurídico de direito público, a atividade concreta e imediata voltada à consecução dos interesses da sociedade”⁴⁸.

Nessa perspectiva, o Estado Socioambiental de Direito deve ser considerado como “um Estado regulador da atividade econômica, capaz de dirigi-la

⁴⁶ FENSTERSEIFER, Tiago. **Direitos fundamentais e proteção do ambiente:** a dimensão ecológica da dignidade humana no marco jurídico constitucional do estado democrático de direito. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008. p. 73.

⁴⁷ BOSSELMANN, Klaus. **O princípio da sustentabilidade:** transformando direito e governança. p. 27

⁴⁸ GRANZIERA, Maria Luiza. **Direito Ambiental.** 4. ed., rev. e atual. São Paulo, Atlas, 2015. p. 401.

e de ajustá-la aos valores e princípios constitucionais, objetivando o desenvolvimento humano e social de forma ambientalmente sustentável⁴⁹.

Assim, “toda prática econômica desajustada aos valores ambientais e sociais no seu processo produtivo estará agindo de forma contrária aos ditames constitucionais”⁵⁰.

Sobre a questão da qualidade de vida em compatibilidade com o processo econômico, Derani assim se manifesta:

A aceitação de que qualidade de vida corresponde tanto a um objetivo do processo econômico como a uma preocupação da política ambiental afasta a visão parcial de que as normas de proteção do meio ambiente seriam servas da obstrução de processos econômicos e tecnológicos. A partir deste enfoque, tais normas buscam uma compatibilidade desses processos com as novas e sempre crescentes exigências do meio ambiente⁵¹.

Nesse diapasão, o princípio constitucional do desenvolvimento sustentável, com alicerce nos ideais de solidariedade, impulsiona-se para além do direito individual e coletivo de viver e de desenvolver-se em um ambiente ecologicamente equilibrado, ou seja, traz o pensamento de “responsabilidade e dever das gerações humanas presentes em preservar e garantir condições ambientais favoráveis para o desenvolvimento adequado da vida das futuras gerações”⁵².

Por fim, não se pode olvidar da dificuldade para incorporar a sustentabilidade na cultura das pessoas, das empresas e governos, porque esta exige uma preocupação a longo prazo, ao passo que há uma preferência excessiva pelo presente, intimamente relacionado com o imediatismo, a ditadura do hiperconsumismo e da produtividade a qualquer custo⁵³.

⁴⁹ FENSTERSEIFER, Tiago. **Direitos fundamentais e proteção do ambiente**: a dimensão ecológica da dignidade humana no marco jurídico constitucional do estado democrático de direito. p. 101.

⁵⁰ FENSTERSEIFER, Tiago. **Direitos fundamentais e proteção do ambiente**: a dimensão ecológica da dignidade humana no marco jurídico constitucional do estado democrático de direito. p. 103.

⁵¹ DERANI, Cristiane. **Direito ambiental econômico**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 60.

⁵² FENSTERSEIFER, Tiago. **Direitos fundamentais e proteção do ambiente**: a dimensão ecológica da dignidade humana no marco jurídico constitucional do estado democrático de direito. p. 99.

⁵³ MOREIRA, Rafael Martins Costa. **Direito administrativo e sustentabilidade**. posição 1088.

1.2 DO ESTADO DE DIREITO AO ESTADO SOCIOAMBIENTAL DE DIREITO

É importante salientar que a primeira noção do Estado de Direito surge da oposição histórica e secular durante a Idade Moderna, entre a liberdade do indivíduo e o absolutismo do monarca, mas o Estado de Direito, propriamente dito, nasce na segunda metade do século XIX, na Alemanha, como *Rechtstaat*, ou seja, um Estado em que há hierarquia das regras jurídicas com o fim de enquadrar e de limitar o poder do governo pela lei.

Bobbio traz a definição de Estado de Direito:

Por Estado de direito entende-se geralmente um Estado em que os poderes públicos são regulados por normas gerais (as leis fundamentais ou constitucionais) e devem ser exercidos no âmbito das leis que os regulam, salvo o direito do cidadão de recorrer a um juiz independente para fazer com que seja reconhecido e refutado o abuso ou excesso de poder. [...] Por outro lado quando se fala de Estado de direito no âmbito da doutrina liberal do Estado, deve-se acrescentar à definição tradicional uma determinação ulterior: a constitucionalização dos direitos naturais, ou seja a transformação desses direitos em direitos juridicamente protegidos. Na doutrina liberal, Estado de direito significa não só subordinação dos poderes públicos de qualquer grau às leis do país, limite que é puramente formal, mas também subordinação das leis ao limite material do reconhecimento de alguns direitos fundamentais considerados constitucionalmente, e portanto em linha de princípios invioláveis⁵⁴.

Assim, o Direito assume um papel de referência estável e traz a ideia de Estado de Direito como pura legalidade.

Já no século XX, a doutrina francesa agrega novas perspectivas sobre a ideia de Estado de Direito para além da legalidade estatal. “Ou seja: não é apenas a forma jurídica que caracteriza o Estado, mas, e, sobretudo, a ela agregam-se conteúdos”⁵⁵.

O Estado de Direito não é apenas um simples dispositivo técnico de limitação do poder resultante da edição de normas jurídicas, e sim um conjunto de

⁵⁴ BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e democracia**. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Brasiliense, 2000. p. 18-19.

⁵⁵ STRECK, Lênio Luiz; MORAIS, José Luis Bolzan. **Ciência política e teoria do estado**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2014. p. 87.

direitos fundamentais próprio, Streck e Morais⁵⁶ ainda acrescentam, que também é “[...] uma concepção de fundo acerca das liberdades públicas, da democracia e do papel do Estado, o que constitui o fundamento subjacente da ordem jurídica”.

Na concepção de Grau⁵⁷, o “Estado, então, já não intervém na ordem social exclusivamente como produtor do direito e provedor da segurança. Passa a desenvolver novas formas de atuação” na “busca de mais sociedade, menos Estado”, o que supõe a substituição da regulação estatal por uma regulação social⁵⁸.

Assim, desde a sua formulação, o Estado de Direito vem passando por um processo evolutivo, contínuo e dialético, ora se apresentando como liberal, ora como social, ora como democrático, até chegar na evolução do que se entende ser a sua forma mais adequada à tutela da dignidade da pessoa humana, na qual se agregam e se somam direitos, para atender aos novos desafios existenciais contemporâneos, decorrentes da degradação dos recursos naturais, ou seja, o Estado Socioambiental de Direito.

Uma das formas mais adequadas para colher os princípios e valores de um Estado de Direito é o Estado Socioambiental de Direito, ou seja, um “Estado constitucional de Direito democrático e social ambientalmente sustentado”⁵⁹, o qual, para ser qualificado como tal, tem as seguintes obrigações, segundo Canotilho citado por Fensterseifer⁶⁰:

- a) a obrigação do Estado, em cooperação com outros Estados e cidadãos ou grupos da sociedade civil, de promover políticas públicas (econômicas, educativas, de ordenamento) pautadas pelas exigências da sustentabilidade ecológica; e b) o dever de adoção de comportamentos públicos e privados amigos do ambiente de forma a dar expressão concreta à assunção da responsabilidade dos poderes públicos perante as gerações futuras.

Desse modo, pode-se afirmar que o modelo do Estado Socioambiental

⁵⁶ STRECK, Lênio Luiz; MORAIS, José Luiz Bolzan. **Ciência política e teoria do estado**. p. 88.

⁵⁷ GRAU, Eros Roberto. **O direito posto e o direito pressuposto**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 26.

⁵⁸ GRAU, Eros Roberto. **O direito posto e o direito pressuposto**. p. 131.

⁵⁹ FENSTERSEIFER, Tiago. **Direitos fundamentais e proteção do ambiente**: a dimensão ecológica da dignidade humana no marco jurídico constitucional do estado democrático de direito. p. 99.

⁶⁰ FENSTERSEIFER, Tiago. **Direitos fundamentais e proteção do ambiente**: a dimensão ecológica da dignidade humana no marco jurídico constitucional do estado democrático de direito. p. 99.

difere do Estado Liberal, especialmente porque ele não está limitado a assegurar a manutenção da ordem jurídica, ao contrário, está focado na solução dos problemas ambientais e na promoção de políticas públicas pautadas nas exigências da sustentabilidade ecológica⁶¹.

Nesse contexto, é imprescindível que o projeto de Estado incorpore a sustentabilidade em todas as esferas do desenvolvimento, não só no plano econômico, mas também no âmbito social, cultural, ambiental e de desenvolvimento humano, assim como este metaprincípio (sustentabilidade) deve se espalhar por toda a seara administrativa, política e jurídica, a fim de que todas as ações estatais sejam realmente voltadas à consecução de uma sociedade mais justa, livre e solidária, tendente a “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais” (art. 3º, incisos II e III, da CRFB/1988).

A partir daí, a sustentabilidade adquire um valor de status constitucional, em que o Estado Socioambiental direciona a atividade econômica para a ideia de desenvolvimento sustentável, e não apenas para o crescimento econômico como fim em si, conforme preconiza Freitas⁶²:

[...] a sustentabilidade surge, por assim dizer, como qualificação constitucional insuprimível do desenvolvimento, sob o influxo do art. 225. Ou seja, consoante a Carta, o desenvolvimento que importa é aquele que se constitui mutuamente com a sustentabilidade, condicionado por ela. Qualquer outro será inconstitucional.

Fensterseifer assevera que para a projeção de um Estado Socioambiental de Direito, especialmente considerando a realidade brasileira, é essencial que se tenha em conta “a existência tanto de uma dimensão social quanto de uma dimensão ecológica como integrantes do núcleo essencial do princípio da dignidade da pessoa humana”⁶³. Isso porque, explica o autor “somente um projeto jurídico-político que contemple conjuntamente tais objetivos constitucionais atingirá um quadro compatível com a condição existencial humana tutelada na nossa Lei

⁶¹ FENSTERSEIFER, Tiago. **Direitos fundamentais e proteção do ambiente**: a dimensão ecológica da dignidade humana no marco jurídico constitucional do estado democrático de direito. p. 99.

⁶² FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade**: direito ao futuro. p. 48.

⁶³ FENSTERSEIFER, Tiago. **Direitos fundamentais e proteção do ambiente**: a dimensão ecológica da dignidade humana no marco jurídico constitucional do estado democrático de direito. p. 95.

Fundamental”⁶⁴.

Sobre essa visão de desenvolvimento econômico com a proteção de recursos naturais presente no conceito de desenvolvimento sustentável, Derani explica que a sua lógica pode ser assim entendida: "o crescimento econômico precisa ser avaliado criticamente com relação aos critérios gerais ligados ao bem-estar, uma vez que não se pode deixar de observar especialmente os efeitos ambientais do crescimento como medida para o aumento do bem-estar”⁶⁵.

Aliada a essa linha de pensamento de que o crescimento deve estar ligado ao aumento do bem-estar das pessoas e, conseqüentemente, observar o princípio da solidariedade, os princípios do desenvolvimento ambiental e socialmente sustentável devem, assim, orientar e direcionar as condutas públicas e privadas nas atividades econômicas.

Assim, a tutela compartilhada público-privada também é uma das características importantes a ser destacada no Estado Socioambiental de Direito, que visa a promoção da tutela ambiental não só pelo Estado, mas também em parceria com a sociedade, por ser dever de todos e não apenas estatal, conforme preconiza a Constituição Federal vigente, tudo isso com o fim de busca da cidade sustentável para a atual e futuras gerações.

Contudo, é inegável que o Estado contemporâneo ainda não obteve êxito na realização dos direitos fundamentais sociais, “remanescendo a maior parte da população mundial (o que se apresenta de forma ainda mais acentuada na realidade brasileira e dos países em desenvolvimento de um modo geral) até os dias atuais desprovida do acesso aos seus direitos sociais básicos”⁶⁶.

É notório que a Constituição brasileira deixou a cargo do Estado e da sociedade a proteção do meio ambiente, revelando, assim, consoante Fensterseifer, “a ideia de solidariedade”, que nada mais representa senão a dimensão democrática

⁶⁴ FENSTERSEIFER, Tiago. **Direitos fundamentais e proteção do ambiente**: a dimensão ecológica da dignidade humana no marco jurídico constitucional do estado democrático de direito. p. 95.

⁶⁵ DERANI, **Cristiane**. **Direito ambiental econômico**. p.113.

⁶⁶ FENSTERSEIFER, Tiago. **Direitos fundamentais e proteção do ambiente**: a dimensão ecológica da dignidade humana no marco jurídico constitucional do estado democrático de direito. p. 94-95.

da defesa do ambiente, compreendida como sendo uma “tutela compartilhada público-privada do bem ambiental”⁶⁷.

Para a consecução desse novo Estado, portanto, importa aduzir que a “indissociável dimensão jurídico-política da sustentabilidade exige boa governança e respeito ao direito fundamental à boa administração, com todas as implicações em termos de transparência e de eficiência subordinada à eficácia”⁶⁸.

A ideia de justiça ambiental está intimamente ligada ao conceito de Estado Socioambiental de Direito e “toma como fundamento a proteção das minorias (que, por vezes, tomam a forma de maiorias, como no caso brasileiro) expostas de forma desigual à degradação ambiental”⁶⁹.

Nessa esteira, proíbem-se práticas discriminatórias, fundadas em questões ambientais, em decisões, práticas administrativas ou atividade material “referente à tutela do ambiente ou à transformação do território que onere injustamente indivíduos, grupos ou comunidade pertencentes a minorias populacionais em virtude de raça, situação econômica ou localização geográfica”⁷⁰.

Certos grupos sociais encontram-se em situações mais vulneráveis a sofrer os efeitos deletérios da degradação ambiental, em razão do baixo poder aquisitivo que, na grande maioria das vezes, os levam a se concentrar nas áreas insalubres do ambiente urbano, sendo obrigados a conviver próximos a lixões, recursos hídricos contaminados e áreas industriais poluídas, sendo esta uma triste realidade das grandes cidades brasileiras⁷¹.

Toda essa problemática social e ambiental reclama uma atuação mais efetiva do Estado, o qual tem o dever constitucional de proteção do meio ambiente, segundo o disposto no art. 225 da Constituição Federal, a ser realizada por todas as

⁶⁷ FENSTERSEIFER, Tiago. **Direitos fundamentais e proteção do ambiente**: a dimensão ecológica da dignidade humana no marco jurídico constitucional do estado democrático de direito. p. 110.

⁶⁸ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade**: direito ao futuro. p. 193.

⁶⁹ FENSTERSEIFER, Tiago. **Direitos fundamentais e proteção do ambiente**: a dimensão ecológica da dignidade humana no marco jurídico constitucional do estado democrático de direito. p. 104.

⁷⁰ FENSTERSEIFER, Tiago. **Direitos fundamentais e proteção do ambiente**: a dimensão ecológica da dignidade humana no marco jurídico constitucional do estado democrático de direito. p. 104.

⁷¹ FENSTERSEIFER, Tiago. **Direitos fundamentais e proteção do ambiente**: a dimensão ecológica da dignidade humana no marco jurídico constitucional do estado democrático de direito. p. 104.

esferas administrativas, bem como no âmbito dos três Poderes instituídos.

Nesse passo, a informação socioambiental é imprescindível, na medida em que é capaz de provocar o cidadão a uma mudança de comportamento atinente às questões que afetam o seu ambiente, dando a ele o poder de adotar uma nova posição tendente a combater as atitudes humanas nocivas ao meio ambiente ecologicamente equilibrado⁷².

Veja-se, então, que a “participação popular presente para a tutela ambiental é conduta cidadã”, pautada no direito à informação, constituindo-se em um “mecanismo de atuação direta na proteção ambiental”⁷³, é, pois, “o instrumento hábil para transformar a vida da população e a preservação ambiental”⁷⁴.

No plano do Direito Internacional, a partir do princípio 10 da Declaração do Rio 92 originou-se a Convenção de Aarhus, de 25 de junho de 1998, realizada na Dinamarca, a qual reconhece a importância do acesso e participação do público na governança ambiental. Sustenta-se a Convenção, em três pilares: acesso à informação, a participação no processo decisório e o acesso à justiça⁷⁵. Com isso, busca-se efetivar-se a participação ativa das pessoas na tutela dos direitos ambientais, inerentes que são estes ao direito à vida, por meio da audiência pública. Em que pese restringir-se a países europeus, essa Convenção “tornou-se um marco da Cidadania Ambiental, influenciando a produção legislativa nos demais países de forma a garantir tais direitos ambientais e sua plena realização”⁷⁶.

⁷² MIRANDA, Davidson Alessandro de. Participação popular por meio de audiências públicas: efetividade da democracia participativa no licenciamento ambiental. In: **Revista Internacional de Direito Ambiental**. Ano V, n. 13, janeiro/abril. Caxias do Sul: Plenum, 2016. p. 60.

⁷³ MIRANDA, Davidson Alessandro de. Participação popular por meio de audiências públicas: efetividade da democracia participativa no licenciamento ambiental. p. 62.

⁷⁴ MIRANDA, Davidson Alessandro de. Participação popular por meio de audiências públicas: efetividade da democracia participativa no licenciamento ambiental. p. 63.

⁷⁵ MIRANDA, Davidson Alessandro de. Participação popular por meio de audiências públicas: efetividade da democracia participativa no licenciamento ambiental. p. 68.

⁷⁶ CAVEDON, Fernanda de Salles; DOMINGOS, Sílvia. A Audiência Pública como Instrumento de Participação Pública e Acesso à Informação nos Processos Decisórios de Licenciamento Ambiental: Espaço de Cidadania Ambiental? In: **Revista de Direito Difusos**. FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin; MACHADO, Paulo Affonso Leme (Coord.). São Paulo: IBAP, 2004. p. 3798.

A Agenda 21⁷⁷, documento originado da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, para a resolução dos conflitos ambientais, destaca a importância dos princípios da participação e da informação na tomada de decisões. Veja-se:

Os países devem fortalecer os organismos consultivos existentes ou estabelecer outros novos de informação pública sobre meio ambiente e desenvolvimento e coordenar as atividades com as Nações Unidas, as organizações não governamentais e os meios de difusão mais importantes. Devem também estimular a participação do público nos debates sobre políticas e avaliações ambientais. Além disso, os Governos devem facilitar e apoiar a formação de redes nacionais e locais de informação por meio dos sistemas já existentes⁷⁸.

Extraí-se, pois, do trecho destacado, que o objetivo constitucional de realização da democracia participativa, por meio da efetiva participação popular, é de transparência da atuação da Administração Pública⁷⁹, em assuntos especialmente relacionados ao meio ambiente, dentre eles o urbano.

1.3 CIDADE SUSTENTÁVEL: HISTÓRICO SOBRE A FORMAÇÃO DAS CIDADES

“A história está escrita no traçado e arquitetura das cidades” e os motivos que lhe deram origem foram de naturezas diversas⁸⁰.

As cidades nasceram da associação de diversas tribos, que assim se sucedeu: várias famílias formaram a *fratria*, por conseguinte a tribo, e da aliança entre diversas tribos, nasceu a cidade, “são, portanto, sociedades perfeitamente análogas nascidas umas das outras por uma série de confederações”, segundo

⁷⁸ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente (MMA). **Agenda 21**. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/agenda-21/agenda-21-global>>. Acesso em: 07 mar. 2018.

⁷⁹ FIGUEIREDO, Lucia Valle. FIGUEIREDO, Lucia Valle. Instrumentos da administração consensual – a audiência pública e sua finalidade. In: **Interesse Público**. Porto Alegre: Nota dez. Ano 5, n. 18, março-abril de 2003. p. 24.

⁸⁰ CIAM - IV Congresso Internacional de Arquitetura Moderna. **Carta de Atenas de novembro de 1933**. Disponível em: <<http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Carta%20de%20Atenas%201933.pdf>>. Acesso em: 25 maio 2018.

explica Coulanges⁸¹, e compartilhavam “a mesma língua, os mesmos mitos, as mesmas normas e os mesmos valores”. Contudo, nos tempos remotos cidade e urbe não eram palavras sinônimas: a “cidade era associação religiosa e política das famílias e das tribos; a urbe, o lugar de reunião, o domicílio e, sobretudo, o santuário dessa sociedade”⁸².

Mumford aponta que os registros históricos da cidade física ocorreram a partir das últimas fases do período neolítico com a junção de componentes do período paleolítico⁸³. Isso pode ter ocorrido a partir da Revolução Cognitiva, quando o *homo sapiens* adquiriu a habilidade de se comunicar e de viver em grupos com mais de cento e cinquenta indivíduos⁸⁴.

Mas foi quando nossos ancestrais, que por quase toda a história da humanidade viveram como caçadores-coletores, desenvolveram a habilidade do plantio e do pastoreio, iniciando-se, assim, a Revolução Agrícola, deixaram para trás a vida nômade, para se fixarem em determinadas regiões, dando azo para as grandes aglomerações que, por conseguinte, se transformaram em cidades e até em impérios.

Harari conta que a partir da Revolução Agrícola os homens passaram a viver em assentamentos permanentes e com uma oferta maior de alimentos houve uma explosão populacional que ensejou o desenvolvimento de estruturas sociais maiores, entretanto, ainda “levou milhares de anos para que se construíssem tais estruturas políticas grandes e eficazes”⁸⁵.

Benévolo⁸⁶ destaca que a chamada “revolução urbana” começou num vasto território, em forma de meia-lua, entre os desertos da África e da Arábia e os montes que os encerram ao norte, do Mediterrâneo ao Golfo Pérsico. A geografia

⁸¹ COULANGES, Fustel de. **A cidade antiga**: estudo sobre o culto, o direito e as instituições da Grécia e de Roma. 11. ed. Lisboa: Clássica, 2014. p. 151-152 e 159.

⁸² PRESTES, Vanêsa Buzelato. **Corrupção urbanística**: da ausência de diferenciação entre direito e política no Brasil. Belo Horizonte: Forum, 2018. p. 146.

⁸³ MUMFORD, Lewis. **A cidade na história**. Trad. Neil R. da Silva. São Paulo: Martins Fontes, 1998. p. 29.

⁸⁴ HARARI, Yuval Noah. **Sapiens: uma breve história da humanidade**. Trad. Janaína Marcoantonio. Porto Alegre: L&PM, 2015. p. 44.

⁸⁵ HARARI, Yuval Noah. **Sapiens: uma breve história da humanidade**. p. 86-89.

⁸⁶ BENÉVOLO, Leonardo. **História da cidade**. 3. ed. São Paulo: Perspectiva S/A, 1997. p. 26.

local permitia o desenvolvimento da agricultura diversificada, a melhor circulação de informações e a troca de mercadorias entre as populações próximas.

“Começa, assim, a espiral da nova economia: o aumento da produção agrícola, a concentração do excedente nas cidades e ainda o aumento de população e de produtos garantido pelo domínio técnico e militar da cidade sobre o campo”⁸⁷.

Na Mesopotâmia, as cidades eram do tipo aberta, especialmente em época de ausência de tensão, sem quaisquer meios artificiais ou naturais de defesa. Constituíam um modelo mais aberto e poroso, “com um lugar mais amplo para a aldeia e com um modo de vida mais pacífico e presumivelmente mais cooperativo”.⁸⁸

As cidades muradas, muito provavelmente, afirma Mumford⁸⁹, surgiram no Egito, antes da centralização dinástica do poder, mais como um meio de defesa contra a invasão de estrangeiros do que um meio de coerção local, mas que, posteriormente serviu para manifestação de sua imponência e poder aos seus moradores.

As cidades, como cisto, se desenvolveram em torno dos templos religiosos, por ser a religião “uma poderosa força de controle social”⁹⁰, perto dos quais foram se estabelecendo também os demais centros do poder da época.

Coulanges⁹¹, explica que, na Antiguidade, por exigência da religião, cada cidade deveria ser independente uma da outra. Elas tinham a própria lei e o próprio direito, assim como a Justiça era própria de cada uma delas. Tinham calendário próprio, as próprias festas, a própria moeda e até os casamentos entre moradores de cidades distintas era considerado ilegítimo. Entendia-se ser isso uma forma de proteção à unidade da cidade. E assim por diante,

Na cidade antiga, a religião dera origem ao Estado e o Estado mantinha a religião, apoiando-se mutuamente. A cidade havia sido fundada como uma religião e constituída como uma Igreja,

⁸⁷ BENÉVOLO, Leonardo. **História da cidade**. p. 26.

⁸⁸ MUMFORD, Lewis. **A cidade na história**. p. 100.

⁸⁹ MUMFORD, Lewis. **A cidade na história**. p. 102.

⁹⁰ MUMFORD, Lewis. **A cidade na história**. p. 99.

⁹¹ COULANGES, Fustel de. **A cidade antiga**: estudo sobre o culto, o direito e as instituições da Grécia e de Roma. p. 249-250.

decorrendo daí sua força, onipotência e domínio absoluto sobre seus membros. A liberdade individual não existia, pois, numa sociedade fundada nestas bases, as pessoas estavam submetidas em tudo às cidades. O homem não considerava que existissem direitos em face da cidade⁹².

Por sua vez, na Grécia antiga, as cidades eram grandes centros de discussão política e de desenvolvimento humano, filosófico, artístico e militar, no entanto, os gregos nutriam um certo desprezo àqueles que se dedicavam ao comércio e às demais atividades econômicas, as quais, mesmo assim, se desenvolveram ao longo dos séculos. Para eles, valia mais a expropriação de bens e a obtenção de vantagens econômicas do que propriamente a atividade mercantil, sem que isso significasse necessariamente uma violação à moral.

No entanto, o desenvolvimento das atividades econômicas não impediu o avanço da política nas cidades gregas, nas quais havia um grande esforço de aplicar a democracia ao governo em larga escala, de “devolver à complexa organização da cidade o sentido de responsabilidade e participação direta do cidadão que existia no governo da aldeia”⁹³.

Como pode se observar, com o crescimento das cidades, as limitações à democracia direta como sistema de governo começaram a se revelar, porquanto ela exige maior intimidade entre os concidadãos e, em grandes números, a democracia é inoperante, “exceto no sentido limitado de um referendo popular”. Mumford⁹⁴ atribui o provável fracasso político das cidades gregas à incapacidade de passar de uma democracia direta para um sistema representativo de governo, dando azo à tirania. Devido à inoperância governamental, o império grego fracassou em diversos vieses da vida pública e econômica até ser subjugado pelo império romano.

No império romano, as cidades se depararam com uma explosão populacional e com o desenvolvimento da vida urbana e de todos os problemas a ela inerentes, especialmente, o de saneamento. Embora neste período, grandes obras públicas tenham sido implementadas, as quais até hoje sobrevivem, como o

⁹² PRESTES, Vanêsa Buzelato. **Corrupção urbanística**: da ausência de diferenciação entre direito e política no Brasil. p. 146.

⁹³ MUMFORD, Lewis. **A cidade na história**. p. 173.

⁹⁴ MUMFORD, Lewis. **A cidade na história**. p. 174.

aqueduto de Roma e alguns de seus anfiteatros, os dejetos praticamente não recebiam nenhum tipo de tratamento e eram largados muitas vezes nos logradouros públicos. As residências mais pobres eram cubículos abafados e empoleirados, formando pequenos edifícios, o que facilitava comumente a propagação de incêndios. Toda essa insalubridade, por lógico, facilitava o aparecimento de doenças endêmicas.

O modo de vida romano, explica Mumford⁹⁵, foi o verdadeiro responsável pelo declínio do império, visto que a “insalubridade” se espalhou por diversos setores da cidade, inclusive na economia e no governo. Para o autor, as maiores contribuições urbanas de Roma foram a arena e o banho público, uma contaminando-a e a outra purificando-a, mas ambas se deterioraram pelo modo de vida degradante da elite da época e de parte da população⁹⁶.

Veio, então, a época das cidades medievais, que se desenvolveram até o século XVI, quando se formou um novo padrão de existência, que operou uma verdadeira revolução na formação das cidades, tudo graças à nova economia em crescimento com base no capitalismo mercantil. Nessa época, as cidades aumentaram a população e a superfície, contudo esse processo se desenvolveu em torno de um poder centralizado, o do rei, formando-se, a partir daí, o Estado como poder soberano e fonte do poder econômico. Em contraste com o regime medieval, esclarece Prestes⁹⁷, no Estado Moderno, “o poder e a população não mais se achavam dispersos e descentralizados”.

A evolução do Estado Moderno e o crescimento do capitalismo foram decisivos para a mudança urbana que se operou a partir de então, como ilustra Prestes:

O reflexo dessa nova ordem econômica nas cidades foi significativo. A terra escapou à detenção feudal e, com isso, passou a ter enorme valor econômico. Foi o momento em que a terra deixou de ser um bem para se transformar em um produto. E que era usado sem regras estatais [...] Com a demolição da muralha militar, os controles

⁹⁵ MUMFORD, Lewis. **A cidade na história**. p. 257.

⁹⁶ MUMFORD, Lewis. **A cidade na história**. p. 252.

⁹⁷ PRESTES, Vanêsa Buzelato. **Corrupção urbanística**: da ausência de diferenciação entre direito e política no Brasil. p. 148.

sociais sob a infinita expansão e dispersão da cidade desapareceram. A aceleração dos transportes, as empresas, a princípio privada, depois públicas, aumentaram as possibilidades de rodízio e acelerou o ritmo de toda a transformação urbana. A especulação comercial, a desintegração e a desorganização física prosseguiram de mãos dadas. No próprio momento em que as cidades estavam se multiplicando em número e aumentando em tamanho, por toda a civilização ocidental, a natureza e a finalidade da cidade tinham sido completamente esquecidas. Inicia-se, assim, concomitantemente o processo de degradação das cidades⁹⁸.

Nesse processo contínuo de evolução, surge a cidade industrial, destacada pelo saneamento e higiene pública. Foi nesse período histórico que emerge uma preocupação com a beleza e a estética das cidades, que culminou com o advento da Carta de Atenas de 1933, marco do urbanismo. Os “resultados urbanísticos refletiam as ideias da época: modernismo, cientificidade, monumentalidade, embelezamento, inovações tecnológicas”⁹⁹. Relata Prestes¹⁰⁰ que com a difusão do aço, com a invenção do dínamo, da lâmpada elétrica, do elevador, do motor movido à petróleo tornou-se possível construir edifícios mais altos e houve a partir desse momento o surgimento de novas instalações urbanas, como a abertura de novas vias destinadas ao trânsito de carros. Esse novo panorama das cidades, num curto espaço de tempo, passou a gerar insuficiência dos espaços públicos, característica inerente à cidade pós-liberal. Assinala a autora que é desta época os primeiros apontamentos da corrupção urbanística, como hoje é conhecida.

Sobre o desenvolvimento das cidades nesse período, destaca-se da Carta de Atenas de 1933¹⁰¹:

O emprego da máquina subverteu as condições de trabalho. Rompeu um equilíbrio milenar, aplicando um golpe fatal no artesanato, esvaziando o campo, entupindo as cidades e, ao desprezar harmonias seculares, perturbando as relações naturais que existiam entre a casa e os locais de trabalho. Um ritmo furioso associado a uma precariedade desencorajante desorganiza as condições de vida, opondo-se ao ajuste das necessidades fundamentais. As moradias abrigam mal as famílias, corrompem sua vida íntima, e o

⁹⁸ PRESTES, Vanêsa Buzelato. **Corrupção urbanística**: da ausência de diferenciação entre direito e política no Brasil. p. 148-149.

⁹⁹ PRESTES, Vanêsa Buzelato. **Corrupção urbanística**: da ausência de diferenciação entre direito e política no Brasil. p. 150.

¹⁰⁰ PRESTES, Vanêsa Buzelato. **Corrupção urbanística**: da ausência de diferenciação entre direito e política no Brasil. p. 150.

¹⁰¹ CIAM. **Carta de Atenas de novembro de 1933**. p. 5.

desconhecimento das necessidades vitais, tanto físicas quanto morais, traz seus frutos envenenados: doença, decadência, revolta. O mal é universal, expresso nas cidades, por um congestionamento que as encurrala na desordem e, no campo, pelo abandono de numerosas terras.

“Fruto da revolução industrial e das inovações tecnológicas, paulatinamente a procura pelas cidades aumentou, gerando o fenômeno conhecido como êxodo rural”¹⁰². Muito dessa população se instalou na periferia das cidades de forma irregular reproduzindo, nesses locais, as mazelas de outrora.

A Carta de Atenas de 1933 registra que o núcleo das cidades antigas, o qual era cercado por muralhas militares, era cheio de construções comprimidas e privadas de espaço, no entanto, transposta a muralha, o acesso aos espaços verdes era imediato, garantindo uma certa qualidade de vida.

Ao longo dos séculos, foram sendo acrescentados anéis urbanos, substituindo a vegetação pela pedra e destruindo as superfícies verdes, pulmões da cidade. Nessas condições, as altas densidades significam o mal-estar e a doença em estado permanente¹⁰³.

No decorrer dos séculos XIX e XX, em plena era industrial, as cidades foram caracterizadas pelo crescimento desordenado dos subúrbios, ceifando a possibilidade da urbe se desenvolver de forma ordenada e de acordo com regras de zoneamento previamente estabelecidas. Os subúrbios, termo utilizado pela Carta de Atenas de 1933 para indicar o local onde se instalou a população operária, destinada a suportar todo o tipo de miséria e submetida a uma cultura de revolta, é considerado um grave erro urbanístico que se espalhou pelo mundo, porém suas graves consequências são sentidas nas Américas, onde há grandes concentrações de favelas¹⁰⁴. Com certeza, a favelização das cidades continua sendo um dos grandes males dos últimos dois séculos e um desafio à sustentabilidade que se pretende atingir.

No Brasil, contudo, o processo de formação das cidades se distingue dos países europeus e orientais. Em razão da colonização, ainda no início do século

¹⁰² PRESTES, Vanêsa Buzelato. **Corrupção urbanística**: da ausência de diferenciação entre direito e política no Brasil. p. 151.

¹⁰³ CIAM. **Carta de Atenas de novembro de 1933**. p. 6.

¹⁰⁴ CIAM. **Carta de Atenas de novembro de 1933**. p. 10.

XIX, grande parte das cidades eram pequenos povoados que, em alguns casos, serviam como centros de abastecimento de regiões do país. Somente no final do século XIX as cidades brasileiras começaram a perder seu aspecto colonial¹⁰⁵, e foi na década de 1920, que as atenções começaram a se voltar para o urbanismo:

No século XX, início da década de 20, é que iniciaram os debates sobre a introdução do urbanismo, com a elaboração do Plano Diretor do Rio de Janeiro na onda higienista, e que resultaram numa série de obras na gestão Pereira Passos. Nas décadas de 30 e 40 surgiu uma nova tendência que reproduziu o que ocorrera na Europa no século anterior: o embelezamento, a monumentalidade e o controle sobre o uso do espaço orientando a intervenção. Surgiram os Planos Diretores do Rio de Janeiro e, posteriormente, de Curitiba e Porto Alegre. Em 1935, no auge do Modernismo no Brasil, ocorreram a Semana do Urbanismo no Brasil e a instalação do escritório de plano de urbanismo em Salvador¹⁰⁶.

Os períodos seguintes, conta Prestes¹⁰⁷, tiveram características desenvolvimentistas inerentes à modernidade. Entre 1940 e 1980 a população brasileira começa a migrar do campo para a cidade em busca de novas oportunidades. Concomitante a esse contexto do urbanismo moderno, pulularam pelo país legislações voltadas à ordenação e ao desenvolvimento das cidades, mas foi o advento da Lei n. 6.766/1979 que representou um marco no direito urbanístico brasileiro, que culminou, mais tarde, com a introdução da Política Urbana por meio da Constituição Federal de 1988 e, em seguida, com a publicação do Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/2001¹⁰⁸), incutindo no ordenamento jurídico brasileiro a ideia de um direito à cidade, o que será melhor explorado adiante.

Em que pese toda a atividade legislativa, a preocupação em regulamentar o ordenamento urbano, isso não foi o suficiente para evitar toda a ordem de mazelas que atingem as cidades brasileiras que, na sua grande maioria, cresceram de forma desordenada, com a implementação de políticas públicas ineficientes, as quais

¹⁰⁵ PRESTES, Valêscia Buzelato. **Corrupção urbanística**: da ausência de diferenciação entre direito e política no Brasil. p. 152-153.

¹⁰⁶ PRESTES, Valêscia Buzelato. **Corrupção urbanística**: da ausência de diferenciação entre direito e política no Brasil. p. 153.

¹⁰⁷ PRESTES, Valêscia Buzelato. **Corrupção urbanística**: da ausência de diferenciação entre direito e política no Brasil. p. 153 e 155.

¹⁰⁸ BRASIL. **Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 04 fev. 2017.

facilitaram ainda mais a exclusão e a segregação social. Nesse contexto, explica Prestes:

A falta de financiamento público para habitação popular, entre outros aspectos, gerou a enorme irregularidade urbana hoje existente em nosso país. Tem-se, atualmente, um enorme passivo ambiental nas cidades brasileiras decorrente da falta de habitação popular adequada à baixa renda, implicando ocupação de áreas inadequadas à moradia (áreas de risco), na utilização das áreas ambientalmente sensíveis e cuja legislação ambiental não permite utilização¹⁰⁹.

Exatamente nos 1970 houve a institucionalização do planejamento urbano, por meio das Leis Orgânicas Municipais que, na época, eram elaboradas pelos Estados. É desse período os PDDI (Planos Diretores de Desenvolvimento Integrado), em que houve incentivo para a vinda da população para a cidade sem, contudo, haver um investimento em políticas urbanas e agrárias, cuja ineficiência desencadeou maior intensificação das favelas, cortiços e loteamentos clandestinos. Tratavam-se, portanto, de planejamentos tecnocráticos, sem correlação com a realidade existente.¹¹⁰ Assim como hoje, “as normas urbanísticas têm por característica histórica estarem sujeitas às decisões casuísticas”.

Conclui Prestes¹¹¹ que “com o desenvolvimento da legislação, inicia-se a identificação da corrupção urbanística, na forma que hoje a conhecemos”:

Isso porque a terra passa a ter valor econômico significativo. O que pode e o que não pode ser construído agregam valor a esta mesma terra. Além disso, é desse período o sistema de comando e controle que domina as políticas públicas, estabelecendo padrões a serem cumpridos. A antítese desse padrão – que são necessários – é o não cumprimento destes. E, na complexidade das formas de buscar o não cumprimento destes, desenvolve-se o amplo espectro da corrupção urbanística.

[...] Ainda há uma ideia de que as limitações urbanísticas e a determinação de função social da propriedade, como exige a Constituição, “atrapalha” a propriedade e afeta o desenvolvimento, como se fossem contrapostas.

¹⁰⁹ PRESTES, Vanêsa Buzelato. **Corrupção urbanística**: da ausência de diferenciação entre direito e política no Brasil. p. 156.

¹¹⁰ PRESTES, Vanêsa Buzelato. **Corrupção urbanística**: da ausência de diferenciação entre direito e política no Brasil. p. 156.

¹¹¹ PRESTES, Vanêsa Buzelato. **Corrupção urbanística**: da ausência de diferenciação entre direito e política no Brasil. p. 157.

Complementa¹¹² afirmando que, no Brasil, “o urbanismo ainda se encontra muito próximo do sistema de política, sujeito às maiorias do momento e sem planejamento a longo prazo”, critica, ainda, que as leis, em sua grande maioria, não exigem estudos técnicos “como requisito prévio ao envio ao Legislativo”, e, finaliza dizendo que:

No âmbito das aprovações urbanísticas está obsoleto. Não desenvolveu estratégias de estabilização do sistema, não utiliza ferramentas tecnológicas compatíveis com o estágio de evolução da sociedade, na maior parte das cidades é feito por funcionários mal remunerados, que não são estáveis (cargos comissionados), não tendo a função exigida de continuidade do serviço público, está sujeito a uma quantidade de legislações que muitas vezes apresentam incongruências entre si. Disso resulta uma representação fragmentada, morosa, impessoal que favorece a corrupção. Assim como as descrições da Itália, do período fascista, ou dos diagnósticos da União Europeia, este cenário favorece, estimula, incentiva e facilita os processos corruptivos.

Dessume-se do processo histórico de formação das cidades que, desde a era industrial, a ausência de preocupação com o urbanismo inclusivo, a falta de planejamento de ocupação do solo, de mobilidade urbana, de implementação de instrumentos e de políticas públicas facilmente acessíveis pela população, a densidade demográfica, na maioria das vezes, foram uma constante e são os principais responsáveis pelas mazelas inerentes à vida urbana, especialmente, pela exclusão social de milhares de cidadãos que vivem à margem exercício do direito à cidade sustentável.

1.4 CIDADE SUSTENTÁVEL: CONCEITO

Ressalta-se, nas palavras de Gomes¹¹³, que as cidades se constituem na principal causa da degradação do ambiente natural, ao mesmo tempo em que são espaços destinados ao desenvolvimento econômico, cultural e humano, e é no seu âmbito que os problemas ambientais devem ser resolvidos, como pode se observar:

¹¹² PRESTES, Vanêsa Buzelato. **Corrupção urbanística**: da ausência de diferenciação entre direito e política no Brasil. p. 156.

¹¹³ GOMES, Rita Catarina de Sá Pinto Pereira. **Cidades sustentáveis**: o contexto europeu. Lisboa, 2009. p. 12. Disponível em: <https://cetesb.sp.gov.br/proclima/wp-content/uploads/sites/36/2014/04/rita_gomes.pdf>. Acesso em: 22 out. 2018.

A criação das cidades assenta no consumo de recursos, nomeadamente na desflorestação, alteração de usos do solo e da paisagem. Baseia-se na utilização de combustíveis fósseis, gera resíduos, tráfego, poluição do ar e sonora, entre outros efeitos e impactes que ultrapassam os limites administrativos das cidades que os geram com consequências directas na qualidade de vida e na saúde dos seus habitantes. Por outro lado, as cidades são centros de inovação, de criatividade, de cultura, de progresso social, de tecnologia, de investimento económico e de capital humano e quando apresentam densidades e planeamento adequado, demonstram até ser o modo mais eficiente de vida. Assim, se a maioria dos problemas ambientais que a sociedade actual enfrenta têm origem nas áreas urbanas, são estas que conjugam os compromissos e capacidade de inovação para os resolver.

É inegável que o tema “cidade sustentável virou pauta relevante na sociedade”¹¹⁴, constituindo-se a cidade a grande questão do século XXI, especialmente em termos de sustentabilidade, nominando-se essa era pós-industrial de Planeta Urbano¹¹⁵, dada a grande densidade demográfica cada vez mais concentrada nos grandes centros urbanos e o esvaziamento da área rural. Em 2050, 75% da população viverão nas cidades, enquanto apenas 25%, no campo¹¹⁶.

Não se pode duvidar que o conceito de cidade sustentável, num mundo altamente urbanizado, visto que, segundo o relatório da ONU “Perspectivas da Urbanização Mundial”, do ano de 2014, apontava que mais de cinquenta e quatro por cento da população mundial já vivia em áreas urbanas¹¹⁷ e que em 2050, como visto, a população urbana ultrapassará os 70%, representa um elemento de grande importância.

Para Gomes¹¹⁸, além das cidades serem locais de aglomeração populacional, nas quais o cidadão estabelece relações de vários tipos, notadamente,

¹¹⁴ LEITE, Carlos; AWAD, Juliana di Cesare Marques. **Cidades sustentáveis, cidades inteligentes: desenvolvimento sustentável num planeta urbano**. São Paulo: Bookman, 2012. p. XI.

¹¹⁵ LEITE, Carlos; AWAD, Juliana di Cesare Marques. **Cidades sustentáveis, cidades inteligentes: desenvolvimento sustentável num planeta urbano**. p. 4.

¹¹⁶ Dados retirados da obra: LEITE, Carlos; AWAD, Juliana di Cesare Marques. **Cidades sustentáveis, cidades inteligentes: desenvolvimento sustentável num planeta urbano**. p. 28.

¹¹⁷ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Relatório da ONU mostra população mundial cada vez mais urbanizada, mais de metade vive em zonas urbanizadas ao que se podem juntar 2,5 mil milhões em 2050**. Nações Unidas, 2018. Disponível: <<http://www.unric.org/pt/actualidade/31537-relatorio-da-onu-mostra-populacao-mundial-cada-vez-mais-urbanizada-mais-de-metade-vive-em-zonas-urbanizadas-ao-que-se-podem-juntar-25-mil-milhoes-em-2050>>. Acesso em: 4 fev. 2017.

¹¹⁸ GOMES, Rita Catarina de Sá Pinto Pereira. **Cidades sustentáveis: o contexto europeu**. p. 15.

sociais, culturais e comerciais, que vão sedimentando-se ao longo dos séculos e através das quais se cria a estrutura, identidade e significado da sua imagem, ela tem quatro tipos de dimensões a serem consideradas:

Uma dimensão económica, sendo a cidade sede de actividades económicas com a função de produzir bens e fornecer serviços; Uma dimensão política e estrutura social, sendo os centros urbanos locais onde se articulam camadas e classes sociais e se organizam interesses colectivos; Uma dimensão cultural, sendo a cidade centro de oferta cultural e conflito entre várias culturas e sub-culturas, podendo gerar sínteses ou segregação e exclusão; Uma dimensão ecológica, relação entre a cidade como sistema artificial e o ambiente natural e biológico.

Tercek e Adams destacam que “as correntes de conservação vêm negligenciando as cidades há muito tempo”¹¹⁹, uma vez que os movimentos ambientalistas costumam manter o foco em regiões selvagens e não se dão conta que é preciso também voltar à atenção aos centros urbanos, mormente porque “os seres humanos são, pela primeira vez na história, uma espécie urbana”¹²⁰.

Com efeito, o crescimento urbano não pode ser considerado apenas uma tendência, senão uma realidade desafiadora dado que a “transformação e a construção dos contextos urbanos contemporâneos”¹²¹ trazem consigo inúmeros problemas socioambientais como “formação de favelas, degradações ambientais significativas, crescimento horizontal das cidades sem o mínimo de estrutura, aglomeração urbana em locais insalubres, disseminação de doenças epidêmicas e endêmicas, dificuldade na mobilidade urbana, entre outros”¹²².

Nesse prisma, para ser sustentável a gestão da cidade deve considerar quatro pilares básicos, que são: responsabilidade ambiental, equidade social,

¹¹⁹ TERCEK, Mark R.; ADAMS, Jonathan S. **Capital natural**: como as empresas e a sociedade podem prosperar ao investir no meio ambiente. São Paulo: Alaúde, 2014. p. 172.

¹²⁰ TERCEK, Mark R.; ADAMS, Jonathan S. **Capital natural**: como as empresas e a sociedade podem prosperar ao investir no meio ambiente. p. 172.

¹²¹ NAVES, Bruno Torquato de Oliveira; FERNANDES, Fabíola Ramos. Indicadores de sustentabilidade e qualidade de vida urbana. In SOUZA, Maria Cláudia da Silva Antunes de; REZENDE, Elcio Nacur. **Sustentabilidade e meio ambiente**: efetividades e desafios. Belo Horizonte: D'Plácido, 2017. p. 170.

¹²² NAVES, Bruno Torquato de Oliveira; FERNANDES, Fabíola Ramos. **Indicadores de sustentabilidade e qualidade de vida urbana**. p. 170.

economia sustentável e vitalidade cultural¹²³.

Isso porque, “num mundo que vê suas aglomerações urbanas aumentarem exponencialmente em tamanho e número”¹²⁴, nota-se uma crescente série de problemas “ligados, de modo direto e indireto à ausência de mecanismos, em nível local, para assegurar aos cidadãos o reconhecimento e o exercício de seus direitos; um defeito que pode ser vencido pela adoção do conceito da cidade sustentável”¹²⁵.

No contexto apresentado, por certo que a “opção pelos parâmetros advindos da cidade compacta tem sido consenso internacional”¹²⁶:

[...] modelo de desenvolvimento urbano que otimiza o uso das infraestruturas urbanas e promove maior sustentabilidade – eficiência energética, melhor uso das águas e redução da poluição, promoção de relativamente altas densidades de modo qualificado, com adequado e planejado uso misto do solo, misturando as funções urbanas (habitação, comércio e serviços)¹²⁷.

Não se pode deixar de mencionar que um dos dezessete objetivos do desenvolvimento sustentável apresentado pela Organização das Nações Unidas, notadamente o décimo primeiro, é a concretização de comunidades e cidades sustentáveis e, para que tal seja atingido, os demais dezesseis objetivos também devem ser alcançados ou, ao menos, começar a serem implementados pelas autoridades locais, juntamente com a comunidade, uma vez que todos estão ligados umbilicalmente¹²⁸.

¹²³ BEZERRA, Juliana. **Cidades Sustentáveis**. Disponível em <<https://www.todamateria.com.br/cidade-sustentavel/>>. Acesso em: 31 jan. 2017.

¹²⁴ SILVA, José Antônio Tietzmann e. As perspectivas das cidades sustentáveis: entre a teoria e a prática. In: **Revista de Direito Ambiental**. São Paulo, n. 43, ano 11, julho/setembro de 2006, p. 134.

¹²⁵ SILVA, José Antônio Tietzmann e. **As perspectivas das cidades sustentáveis**: entre a teoria e a prática. p. 135.

¹²⁶ LEITE, Carlos; AWAD, Juliana di Cesare Marques. **Cidades sustentáveis, cidades inteligentes**: desenvolvimento sustentável num planeta urbano. p. 135.

¹²⁷ LEITE, Carlos; AWAD, Juliana di Cesare Marques. **Cidades sustentáveis, cidades inteligentes**: desenvolvimento sustentável num planeta urbano. p. 135-36.

¹²⁸ Os 17 objetivos de desenvolvimento sustentável apresentados pela ONU são: “1. Erradicar a pobreza; 2. Erradicar a fome; 3. Saúde de qualidade; 4. Educação de qualidade; 5. Igualdade de gênero; 6. Água potável e saneamento; 7. Energias renováveis e acessíveis; 8. Trabalho digno e crescimento econômico; 9. Indústria, inovação e infraestruturas; 10. Reduzir as desigualdades; 11. Cidades e comunidades sustentáveis; 12. Produção e consumo sustentáveis; 13. Ação climática;

O conceito de cidade sustentável “traz consigo elementos ligados ao bem-estar do cidadão e da sociedade e, por conseguinte, fundamenta-se em assegurar certos direitos, essenciais a cada um dos membros dessa sociedade”¹²⁹. Esses direitos, fundamentais ou não, compreendem o direito à moradia, o direito à terra (urbana ou rural), o direito ao meio ambiente natural preservado e o direito aos serviços públicos essenciais¹³⁰.

Silva¹³¹, na perspectiva apresentada, afirma que o conceito de cidade sustentável deve ser analisado sob duas visões, uma *intra* e outra *extra muros*:

O conceito representa, assim, em uma visão *intra muros*, uma real conjugação da democracia, tanto nos processos de participação do público para que se chegue a soluções dos problemas urbanos, como no quadro de uma democratização das cidades, através de mecanismos de controle de acesso ao patrimônio imobiliário, de instalação de equipamentos urbanos, de acesso aos serviços públicos, entre outros.

Numa visão *extra muros*, também deve ser revisto o papel das cidades em contraponto ao meio natural, tanto em nível de seu estabelecimento como no que diz respeito ao consumo de recursos naturais e disposição de dejetos. A realidade atual não poderá ser modificada senão a partir de um conceito como o da cidade sustentável, que propõe uma adaptação do meio urbano à realidade natural no que diz respeito ao fornecimento de recursos e à assimilação de rejeitos por essa última¹³².

Deve-se garantir aos habitantes das cidades condições dignas de moradia, de emprego e de acesso aos serviços públicos de transporte, uma gestão racional do solo, proteção dos meios naturais e paisagísticos, garantia de segurança

14. Proteger a vida marinha; 15. Proteger a vida terrestre; 16. Paz, justiça e instituições eficazes; 17. Parcerias para a implementação dos objetivos”. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável**. Disponível em <http://www.unric.org/pt/images/stories/2015/PDF/Sustainable_Development_Goals_POSTER_PT.jpeg>. Acesso: 4 fev. 2017).

¹²⁹ SILVA, José Antônio Tietzmann e. **As perspectivas das cidades sustentáveis**: entre a teoria e a prática. p. 135.

¹³⁰ SILVA, José Antônio Tietzmann e. **As perspectivas das cidades sustentáveis**: entre a teoria e a prática. p. 135.

¹³¹ SILVA, José Antônio Tietzmann e. **As perspectivas das cidades sustentáveis**: entre a teoria e a prática. p. 137.

¹³² SILVA, José Antônio Tietzmann e. **As perspectivas das cidades sustentáveis**: entre a teoria e a prática. p. 137.

e salubridade públicas e, enfim, a promoção de um equilíbrio entre as populações que residem nas zonas urbanas e rurais¹³³.

Enfim, cidadãos devem ter assegurado o direito à qualidade de vida e, por consequência, ao bem-estar, cujo conceito, de caráter multidisciplinar, engloba o plexo de desenvolvimento sustentável que compreende “fatores objetivos, tais como alimentação, moradia, acesso à saúde, emprego, saneamento básico, educação, transporte, lazer, segurança pública”¹³⁴.

Leite e Awad trouxeram como conceito de cidade sustentável aquele que “reconhece que a cidade precisa atender aos objetivos sociais, ambientais, políticos e culturais, bem como aos objetivos econômicos e físicos de seus cidadãos”. Trata-se de “um organismo dinâmico tão complexo quanto a própria sociedade e suficientemente ágil para reagir com rapidez às suas mudanças”:

A cidade sustentável deve operar segundo um modelo de desenvolvimento urbano que procure balancear, de forma eficiente, os recursos necessários ao seu funcionamento, seja nos insumos de entrada (terra urbana e recursos naturais, água, energia, alimento, etc.), seja nas fontes de saída (resíduos, esgotos, poluição, etc.). Ou seja, todos os recursos devem ser utilizados de forma mais eficiente possível para alcançar os objetivos da sociedade urbana. O suprimento, o manuseio eficiente, o manejo de forma sustentável e a distribuição igualitária para toda a população urbana dos recursos de consumo básicos na cidade são parte das necessidades básicas da população urbana e itens de enorme relevância na construção de novos paradigmas de desenvolvimento sustentável, incluindo desafios prementes, como o aumento da permeabilidade nas cidades¹³⁵.

Mas isso não é suficiente, para construir uma cidade sustentável efetivamente é necessário ampliar os horizontes, não os restringir apenas às questões ambientais, deve-se enfrentar diretamente os problemas advindos das questões sociais, econômicas e políticas. Para tanto, é imprescindível a participação ampla da população na tomada de decisões e na fiscalização da atuação estatal e do próprio poder local.

¹³³ SILVA, José Antônio Tietzmann e. **As perspectivas das cidades sustentáveis**: entre a teoria e a prática. p. 151.

¹³⁴ NAVES, Bruno Torquato de Oliveira; FERNANDES, Fabíola Ramos. **Indicadores de sustentabilidade e qualidade de vida urbana**. p. 183.

¹³⁵ LEITE, Carlos; AWAD, Juliana di Cesare Marques. **Cidades sustentáveis, cidades inteligentes**: desenvolvimento sustentável num planeta urbano. p. 135.

Desponta às administrações públicas municipais o desafio de promover, nos espaços urbanos, o desenvolvimento humano, o qual pressupõe investimentos em políticas públicas e planejamento. A resolução de inúmeros problemas inerentes ao crescimento desordenado das cidades passa necessariamente por uma gestão planejada, concatenada com a questão social e econômica, eficiente e ética.

Casimiro¹³⁶ destaca que:

[...] A previsão para qualquer possibilidade de melhora das condições da vida humana está centrada nas mudanças necessárias a serem feitas na gestão do território das cidades, envolvendo eficiência e ética nas ações públicas e privadas, tendo em vista a projeção de que 2,5 mil milhões de pessoas estejam vivendo em áreas urbanas até 2050.

A questão social e econômica é uma questão urbana, em que as cidades são locais para habitação, trabalho, circulação e lazer, sendo centros de negócios, produção e reprodução do capital, caracterizadas por condições de vida precárias que comprimem recursos naturais e econômicos de toda ordem, exaurindo e poluindo a água, o ar, o solo, promovendo um modelo de urbanização custoso, que precisa ser modificado para que se promova desenvolvimento humano inclusivo.

A consecução do direito à cidade sustentável, do qual o Estado é garantidor, é tarefa complexa e desafiadora não só para os municípios brasileiros, mas para maioria dos países latino-americanos, haja vista que há um fosso de desigualdade na estrutura sócio-territorial a ser enfrentada, conforme explica Casimiro¹³⁷:

[...] Um dos mecanismos de exclusão urbana mais direta, em países latino-americanos, ainda é a violência para a consolidação do poder político e proteção do bem-estar das elites por meio do controle da distribuição de terras, bens, recursos e manutenção das ideologias que favorecem determinado conjunto de valores particulares.

Alguns obstáculos ao desenvolvimento humano, para todos e todas, estão profundamente enraizados nas relações sociais, econômicas e políticas presentes nos conflitos urbanos pelo uso da terra para fins de moradia, por meio da violência ostensiva e discriminatória embasada em leis do mesmo matiz. Os desequilíbrios na participação política e na distribuição desigual de oportunidades

¹³⁶ CASIMIRO, Lúcia Maria Silva Melo de. Ética e eficiência para a promoção do desenvolvimento humano no território da cidade. In: LIBÓRIO, Daniela; Guimarães, Edgar; GABARDO, Emerson (coordenadores). **Eficiência e ética no direito administrativo**. Curitiba: Ithala, 2017. p. 87.

¹³⁷ CASIMIRO, Lúcia Maria Silva Melo de. **Ética e eficiência para a promoção do desenvolvimento humano no território da cidade**. p. 91.

ainda não foram superados, exigindo dos governantes o compromisso social com a justiça, equidade e sustentabilidade, fundamentais para as tomadas de decisões individuais e coletivas.

No caso do Brasil, em especial, salienta-se que:

[...] o desenvolvimento humano no território das cidades carece de planejamento e planificação para ações que intentem a promoção do direito à cidade, lançando luz sobre a influência mútua que um exerce no outro, em um contexto de relações socioeconômicas, historicamente desequilibradas. Marcado por imposições do poder econômico diante do poder político, as quais interferem fortemente nas tomadas de decisões, a ausência de políticas públicas equacionadoras da desigualdade, acumulação imobiliária para fins de especulação, intervenções urbanas mercadológicas, despejos forçados sem direcionamento da população expurgada são características da relação sociedade-mercado-território que refletem fortemente na expansão urbana brasileira, cercada de assentamentos que guardam os motivos pelos quais é preciso repensar a urbanização em todo o mundo¹³⁸.

Os fatores de qualidade de vida, como questão central, portanto, devem guiar as políticas de planejamento e gestão das cidades, “cujo fim pretendido é a sustentabilidade”¹³⁹.

É imprescindível ressaltar que o destinatário dos investimentos urbanos realizados pelo poder político e econômico é o ser humano. Sob tal perspectiva, as cidades devem ser vistas como um *lócus* de bem-estar humano e, por isso, devem ser adequadamente planejadas, reestruturadas e administradas, equilibrando-se “as necessidades humanas de acordo com os recursos existentes”¹⁴⁰.

A grande maioria dos centros urbanos enfrenta inúmeros problemas graves com a ocupação populacional demasiada e desordenada de seu território, sem planejamento, cuja população é vítima de poluição sonora, visual, atmosférica, da contaminação hídrica, do solo, de catástrofes ambientais, da falta de infraestrutura urbana condizente com uma vida minimamente digna, como saneamento básico, água potável, luz, esgoto, rede de transporte público eficiente, saúde de qualidade,

¹³⁸ CASIMIRO, Lígia Maria Silva Melo de. **Ética e eficiência para a promoção do desenvolvimento humano no território da cidade**. p. 92.

¹³⁹ NAVES, Bruno Torquato de Oliveira; FERNANDES, Fabíola Ramos. **Indicadores de sustentabilidade e qualidade de vida urbana**, p. 183.

¹⁴⁰ CASIMIRO, Lígia Maria Silva Melo de. **Ética e eficiência para a promoção do desenvolvimento humano no território da cidade**. p. 92.

educação, geração de empregos e renda, áreas verdes, parques, zoneamento urbano etc.

Diga-se que a construção de uma efetiva cidade sustentável deve ser uma preocupação constante dos municípios, caso pretendam garantir aos munícipes, hoje, e para as gerações futuras, condições dignas de sobrevivência no meio urbano.

Para tanto, é preciso que haja uma planificação urbana construída no âmbito das competências públicas, as quais não podem ignorar princípios constitucionais e infraconstitucionais. Desse modo,

[...] eficiência, eficácia, distribuição e redução de custos, promoção de igualdade e equidade social passam a ser elementos fundamentais na elaboração de políticas públicas urbanas para o desenvolvimento humano, ao lado de ações que promovam cidades mais competitivas com ambiência para negócios e investimentos¹⁴¹.

Nesse contexto, uma cidade plenamente sustentável, em que pese a visão utópica, é aquela na qual não existem problemas, é uma cidade gerenciada pelo Poder Público, mas que conta com uma sociedade engajada e participativa, além de um setor privado atento aos interesses coletivos. Em suma, é uma cidade que solucionou os problemas que outrora a consumiam, evitando que se repitam num futuro próximo¹⁴².

O conceito de cidade sustentável começou a surgir juntamente com o conceito de direito ambiental nos anos 1970, “momento em que o ser humano teve consciência da nocividade de suas ações para o meio natural e, como consequência, para si mesmo”¹⁴³, bem como “percebeu com clareza que a sociedade humana era excessivamente consumista de recursos naturais e que ela contribuía significativamente para a degradação da qualidade de vida, sobretudo no meio urbano”¹⁴⁴.

¹⁴¹ CASIMIRO, Lúcia Maria Silva Melo de. **Ética e eficiência para a promoção do desenvolvimento humano no território da cidade**. p. 94.

¹⁴² SILVA, José Antônio Tietzmann e. **As perspectivas das cidades sustentáveis: entre a teoria e a prática**. p. 137-138.

¹⁴³ SILVA, José Antônio Tietzmann e. **As perspectivas das cidades sustentáveis: entre a teoria e a prática**. p. 159.

¹⁴⁴ SILVA, José Antônio Tietzmann e. **As perspectivas das cidades sustentáveis: entre a teoria e a prática**. p. 138.

Contudo, foram nos anos 90 que o conceito de cidade sustentável como um sistema surgiu. Nessa década, realizaram-se diversos programas e eventos relativos, num primeiro momento, ao conceito de desenvolvimento sustentável “aos estabelecimentos humanos e, em seguida, à construção e à concretização do conceito de uma cidade sustentável”¹⁴⁵, especialmente no continente europeu.

Dentre estes programas e eventos, Silva cita os mais importantes: criação da Rede ICLEI (Conselho Internacional para as Iniciativas Ambientais Locais) (1990), o Programa Unesco/MOST¹⁴⁶ (1994), a Campanha das Cidades Europeias Sustentáveis¹⁴⁷ (1994, Aalborg, Dinamarca) e as conferências que se seguiram (1996, Lisboa, Portugal; 2000, Hannover, Alemanha¹⁴⁸), a Conferência sobre as Agendas 21 Locais Mediterrâneas (1995, Roma), a Conferência da Agenda *Habitat* (1998, Genebra), a Conferência Euro-Mediterrânea das Cidades Sustentáveis, organizada pela FMCU (1999, Sevilha, Espanha¹⁴⁹) ou as Conferências das Nações Unidas *Habitat II* e *Habitat II + 5*¹⁵⁰ (1996, Istambul e 2001, Nova Iorque), a Declaração das Cidades e Outros Estabelecimentos Humanos para o Novo Milênio¹⁵¹ (AG das Nações Unidas, 2001)¹⁵².

Na atualidade, merecem destaque, também, a Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e o Desenvolvimento Urbano – Habitat III¹⁵³, realizada em

¹⁴⁵ SILVA, José Antônio Tietzmann e. **As perspectivas das cidades sustentáveis**: entre a teoria e a prática. p. 139-140.

¹⁴⁶ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA. **About the MOST Programme**. Nações Unidas, 2018. Disponível em: <<http://www.unesco.org/new/en/social-and-human-sciences/themes/most-programme/about-most/>>. Acesso em: 21 out. 2018.

¹⁴⁷ CONFERÊNCIA EUROPEIA SOBRE CIDADES SUSTENTÁVEIS. **Carta de Aalborg**. Disponível em: <<http://www.oikosambiente.com/ficheiros/agenda21/Carta%20de%20Aalborg.pdf>>. Acesso em: 21 out. 2018.

¹⁴⁸ GOMES, Rita Catarina de Sá Pinto Pereira. **Cidades sustentáveis**: o contexto europeu. p. 30.

¹⁴⁹ GOMES, Rita Catarina de Sá Pinto Pereira. **Cidades sustentáveis**: o contexto europeu. p. 30.

¹⁵⁰ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Istambul+5**: Sessão Extraordinária da Assembleia Geral das Nações Unidas para uma Análise e Avaliação Gerais da Execução do Programa do Habitat, Nova Iorque, 6-8 de Junho de 2001. Nações Unidas, 2018. Disponível em: <http://www.un.org/ga/Istanbul+5/Brochure_Portugees.pdf>. Acesso em: 22 out. 2018.

¹⁵¹ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Conferência das Nações Unidas sobre a Habitação e o Desenvolvimento Urbano - Habitat III. **Relatório de Cabo Verde**. Nações Unidas. 2016. Disponível em: <<http://habitat3.org/wp-content/uploads/National-Report-Africa-Cabo-Verde-Portuguese.pdf>>. Acesso em: 22 out. 2018.

¹⁵² SILVA, José Antônio Tietzmann e. **As perspectivas das cidades sustentáveis**: entre a teoria e a prática. p. 139.

¹⁵³ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Habitat III. **The New Urban Agenda**. Nações Unidas, 2018. Disponível em: <<http://habitat3.org/the-new-urban-agenda>>. Acesso em: 22 out. 2018.

Cabo Verde, no ano de 2016, e a Nova Agenda Urbana¹⁵⁴, oriunda da Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável, realizada em Quito, Equador, de 17 a 20 de outubro de 2016.

Para a consecução da sustentabilidade, no seu território, muitas cidades europeias aderiram formalmente à Agenda 21, à Carta de Aalborg e à Campanha Cidades Sustentáveis e estão, com o apoio do ICLEI e das Nações Unidas, empreendendo esforços para a implementação dos seguintes compromissos: governança; gestão local para a sustentabilidade; bens comuns naturais; consumo responsável e opções de estilos de vida; planejamento e desenho urbano; melhor mobilidade, menos tráfego; ação local para a saúde; economia local para a saúde; economia local dinâmica e sustentável; equidade e justiça social; do local para o global.

Decorre que o conceito de cidade sustentável nasceu mesmo no direito internacional para, depois, espalhar-se pelo direito interno de diversos países, inclusive, no brasileiro, pois é “em nível local que as ações concretas em relação à organização urbana têm lugar”¹⁵⁵. Trata-se de um conceito aberto que vem sendo construído ao longo do tempo.

O Brasil, por meio do Ministério do Meio Ambiente desenvolveu a Agenda 21 Brasileira, a qual se apresenta como um instrumento de planejamento participativo para o desenvolvimento sustentável e tem como eixo central a sustentabilidade. Compatibiliza a conservação ambiental, a justiça social e o crescimento econômico. Constituiu-se a partir de uma vasta consulta à população brasileira e das da Agenda 21 global. A partir de 2003, com a criação da Comissão de Política de Desenvolvimento Sustentável (CPDS), a Agenda 21 Brasileira foi elevada à condição de Programa do Plano Plurianual (PPA 2004-2007). Como programa, ela adquiriu mais força política e institucional, passando a ser instrumento fundamental para a construção do Brasil Sustentável, estando coadunada com as

¹⁵⁴ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Habitat III. **Nueva Agenda Urbana**. Nações Unidas, 2018. Disponível em: <<http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Spanish.pdf>>. Acesso em: 22 out. 2018.

¹⁵⁵ SILVA, José Antônio Tietzmann e. **As perspectivas das cidades sustentáveis**: entre a teoria e a prática. p. 144.

diretrizes da política ambiental do governo, transversalidade, desenvolvimento sustentável, fortalecimento do Sisnama e participação social e adotando referenciais importantes como a Carta da Terra.

A Agenda 21 Brasileira definiu os seguintes objetivos a serem atingidos: produção e consumo sustentáveis contra a cultura do desperdício; ecoeficiência e responsabilidade social das empresas; retomada do planejamento estratégico, infraestrutura e integração regional; energia renovável e a biomassa; informação e conhecimento para o desenvolvimento sustentável; educação permanente para o trabalho e a vida; promover a saúde e evitar a doença, democratizando o SUS; inclusão social e distribuição de renda; universalizar o saneamento ambiental protegendo o ambiente e a saúde; gestão do espaço urbano e a autoridade metropolitana; desenvolvimento sustentável do Brasil rural; promoção da agricultura sustentável; promover a Agenda 21 Local e o desenvolvimento integrado e sustentável; implantar o transporte de massa e a mobilidade sustentável; preservar a quantidade e melhorar a qualidade da água nas bacias hidrográficas; política florestal, controle do desmatamento e corredores de biodiversidade; descentralização e o pacto federativo: parcerias, consórcios e o poder local; modernização do Estado: gestão ambiental e instrumentos econômicos; relações internacionais e governança global para o desenvolvimento sustentável; cultura cívica e novas identidades na sociedade da comunicação; pedagogia da sustentabilidade: ética e solidariedade¹⁵⁶.

Nesse contexto, é que o conceito de cidade sustentável, no Brasil, começou a tomar corpo, especialmente, a partir da entrada em vigor da Lei n. 10.257¹⁵⁷, de 10 de julho de 2001, conhecida como Estatuto das Cidades, o qual veio a regulamentar os artigos 182 e 183 da CRFB/88, que tratam da política urbana.

¹⁵⁶ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Agenda 21 Brasileira**. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/agenda-21/agenda-21-brasileira.html>>. Acesso em: 22 out. 2018.

¹⁵⁷ BRASIL. **Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.

Por isso, a partir de agora passar-se-á a explorar o conceito de cidade sustentável no ordenamento jurídico brasileiro, bem como seu *status* de direito fundamental.

1.5 O STATUS CONSTITUCIONAL DE DIREITO FUNDAMENTAL DE CIDADE SUSTENTÁVEL NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

O conceito de cidade sustentável, no Brasil, começou a tomar corpo a partir da Constituição Federal de 1988, com a instituição da Política de Desenvolvimento Urbano, por meio dos arts. 182 e 183, que, mais tarde, vieram a ser regulamentados pela Lei n. 10.257¹⁵⁸, de 10 de julho de 2001, conhecida como Estatuto das Cidades.

Porém, pode-se afirmar que desde a época da Constituição Imperial de 1824 há uma regulamentação urbana voltada à ordenação, ao saneamento, ao embelezamento e à mobilidade das cidades. A Lei n. 10/1828 atribuiu aos vereadores poderes para dispor sobre, conforme elenca Prestes¹⁵⁹:

(a) tratar de bens e obras do Município; (b) governo econômico e policial da terra; (c) repor o antigo estado das servidões e caminhos públicos, não permitindo que os proprietários de prédios usurpassem, tapassem, estreitassem ou mudassem a seu arbítrio estradas, (d) posturas e natureza urbanística, a seguir destacada: alinhamento, limpeza, iluminação e despachamento das ruas, cais e praças; conservação e reparos de muralhas e quaisquer outras construções em benefício comum dos habitantes, ou para decoro e ornamento das povoações; cemitérios; esgotamento de pântanos; estagnação de águas infectas; asseio dos currais e matadouros públicos, curtumes, depósitos de imundices, e tudo que disser respeito à salubridade da atmosfera; edifícios ruinosos, escavações e precipícios nas vizinhanças das povoações; vozerias nas ruas em horas de silêncio, injúrias e obscenidades contra a moral pública; construções, reparo e conservação das estradas, caminhos; plantações de árvores para a preservação de seus limites à comodidade dos viajantes e das que forem úteis para a sustentação dos homens e dos animais.

¹⁵⁸ BRASIL. **Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.

¹⁵⁹ PRESTES, Valêscia Buzelato. **Corrupção urbanística**: da ausência de diferenciação entre direito e política no Brasil. p. 154.

A partir de 1826 foram editadas leis de desapropriação por utilidade pública para a execução de obras de comodidade geral e decoração pública; em 1836, para a abertura de vias, praças, decorações, aquedutos, canais, pontes e logradouros públicos; em 1855, para construção de estradas de ferro; em 1945, foi permitida a desapropriação, com a edição de nova lei, para a fundação de povoações¹⁶⁰.

No que toca ao parcelamento do solo, o primeiro diploma legal a tratar do assunto foi o Decreto-Lei n. 58, de 10/12/1937, que regulava em especial as transações imobiliárias. Depois, veio a Lei n. 4.380/64, que criou o Banco Nacional de Habitação (BNH), com o objetivo de implantar uma política urbana no país, a qual resultou fracassada. Em 1967, adveio o Decreto-Lei n. 271 que dispôs sobre o loteamento urbano, permitindo aos municípios apontarem algumas exigências de acordo com a realidade local, e prevendo a hipótese de recusa na aprovação. Até que, em 1979, sobreveio a Lei n. 6.766, dispondo sobre o parcelamento do solo urbano e este passou a exercer uma função pública subsidiária,

houve uma articulação entre a lei urbanística e os registros públicos, regrou contratos, normas de salubridade para ocupação dos espaços urbanos, obrigou a realização da infraestrutura no imóvel, introduziu dispositivos penais, visando a coibição de irregularidade¹⁶¹.

O advento da Lei n. 6.938/81, por sua vez, que institui a Política Nacional do Meio Ambiente, buscou “orientar os focos em problemas específicos relacionados às questões individuais de propriedade, ocupação do solo, utilização dos recursos minerais, apropriação das florestas, entre outros”¹⁶².

Com a publicação da Lei n. 10.257/2001 as atenções se voltaram, no direito brasileiro, ao conceito de cidade sustentável, especialmente porque o parágrafo único do artigo 1º dispõe que o Estatuto da Cidade “estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol

¹⁶⁰ PRESTES, Valêscia Buzelato. **Corrupção urbanística**: da ausência de diferenciação entre direito e política no Brasil. p. 154.

¹⁶¹ PRESTES, Valêscia Buzelato. **Corrupção urbanística**: da ausência de diferenciação entre direito e política no Brasil. p. 155-156.

¹⁶² POMPEU, Gina Vidal Marcílio; FREITAS, Ana Carla Pinheiro. Políticas públicas municipais de proteção ao meio ambiente diante do federalismo brasileiro. In: SOUZA, Maria Cláudia da Silva Antunes de; REZENDE, Élcio Nacur. **Sustentabilidade e meio ambiente**: efetividades e desafios. Belo Horizonte: D'Plácido, 2017. p. 147.

do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental”¹⁶³.

Advém citada Lei do novo prisma estabelecido no art. 182 da Constituição Federal, no que toca à política urbana, cujo objetivo, conforme diretrizes gerais, consiste em ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

Alinhado à ordem constitucional, cabe consignar que o artigo 2º, I, do Estatuto da Cidade impõe diretrizes gerais para se alcançar o objetivo da política urbana, sendo a primeira delas, senão a principal,

a garantia do direito às cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações¹⁶⁴.

Para Reisdorfer, a

positivação do direito à cidade sustentável consagra um conjunto de necessidades humanas relacionadas à estruturação do meio ambiente urbano. Segundo dispõe o art. 2º, I, da Lei 10.257/2001, o direito à cidade é ‘entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e o lazer, para as presentes e futuras gerações’. Trata-se, como se vê, de um plexo de posições jurídicas que, em medidas variáveis, relacionam-se com o bem-estar dos habitantes da cidade¹⁶⁵.

O Estatuto da Cidade, ao regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, conforme ressalta Silva, “assegura um direito às cidades

¹⁶³ BRASIL. **Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.

¹⁶⁴ Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações [...] (BRASIL. **Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências).

¹⁶⁵ REISDORFER, Guilherme F. Dias. Definição e concretização do direito à cidade: entre direitos e deveres fundamentais. In: **Revista de Direito Administrativo Contemporâneo**. São Paulo, v. 19, ano 3, julho/agosto de 2015. p. 181.

sustentáveis”¹⁶⁶, sendo pertinente, então, questionar se “estaríamos ou não diante de um novo direito fundamental”.¹⁶⁷ Acredita-se que sim, especialmente pelo que dispõe o art. 225 da Carta Fundamental, ao determinar que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado para assegurar a qualidade de vida, considerando que a cidade está compreendida no conceito de meio ambiente artificial, parece lógico que o direito à cidade sustentável tem “caráter de direito fundamental”¹⁶⁸.

Acerca da definição de meio ambiente artificial, ensinam Pompeu e Freitas:

[...] o meio ambiente artificial é o construído ou alterado pelo ser humano, sendo constituído pelos edifícios urbanos, que são os espaços públicos fechados, e pelos equipamentos comunitários, que são os espaços públicos abertos, como as ruas, as praças e as áreas verdes [...] embora esteja mais diretamente relacionado ao conceito de cidade, o meio ambiente artificial abarca também a zona rural, visto que nele os espaços naturais cedem lugar ou se integram às edificações urbanas artificiais¹⁶⁹.

Silva, a respeito do *status* constitucional da cidade sustentável, explica mais:

[...] se o direito às cidades sustentáveis é composto pelo “direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações, esse direito é composto de essencialmente por vários dos direitos enumerados no Título II da Constituição de 1988, que trata justamente dos direitos e garantias fundamentais no ordenamento jurídico brasileiro”¹⁷⁰.

Pode-se, portanto, se falar num “programa constitucional urbanístico”¹⁷¹, o qual está consagrado em três vetores, segundo Reisdorfer, planejamento urbano,

¹⁶⁶ SILVA, José Antônio Tietzmann e. **As perspectivas das cidades sustentáveis**: entre a teoria e a prática. p. 147.

¹⁶⁷ SILVA, José Antônio Tietzmann e. **As perspectivas das cidades sustentáveis**: entre a teoria e a prática. p. 147.

¹⁶⁸ SILVA, José Antônio Tietzmann e. **As perspectivas das cidades sustentáveis**: entre a teoria e a prática. p. 149.

¹⁶⁹ POMPEU, Gina Vidal Marcílio; FREITAS, Ana Carla Pinheiro. **Políticas públicas municipais de proteção ao meio ambiente diante do federalismo brasileiro**. p. 149.

¹⁷⁰ SILVA, José Antônio Tietzmann e. **As perspectivas das cidades sustentáveis**: entre a teoria e a prática. p. 150.

¹⁷¹ REISDORFER, Guilherme F. Dias. **Definição e concretização do direito à cidade**: entre direitos e deveres fundamentais. p. 179.

gestão democrática e solidarismo. De acordo com os dois primeiros vetores, atribui-se ao Poder Público o dever de desenvolver e conceber política urbana concatenada e processada em instâncias democráticas, tendo o objetivo de promover o bem-estar da população urbana. Conforme o terceiro vetor, prevê-se que a realização do bem-estar passa pela disciplina da atuação dos próprios habitantes e usuários do meio urbano, sobre as quais incidem deveres destinados a assegurar a compatibilidade das iniciativas privadas com as diretrizes de desenvolvimento urbano que venham a ser consagradas¹⁷².

E completa, citando Thiago Marrara:

a realização da função social da cidade envolve a concretização de direitos fundamentais, civis e sociais e baliza-se pelos princípios fundadores do Estado Brasileiro (arts. 1º e 3º da Constituição da República)¹⁷³.

Extraí-se do artigo 225 do Texto Fundamental que, em face da relevância do bem ambiental, a que todos têm direito, a Constituição Federal determinou de forma impositiva tanto ao Poder Público como à coletividade não só o dever de defender os bens ambientais como também de preservá-los, e isto inclui as cidades, compreendidas no conceito de meio ambiente artificial.

Nessa esteira, o meio ambiente equilibrado compreendendo-se, no conceito, o meio ambiente artificial (cidades), trata-se de bem coletivo constitucional¹⁷⁴, pertencente a toda a sociedade.

Assim, na discussão de um macro bem ambiental, estarão presentes três sujeitos: o indivíduo com os seus interesses de proprietário e cidadão; o Estado com seus deveres, prerrogativa e poder de *imperium*; e a coletividade soberana com seu viés extrapatrimonial, toda gama de interesses mediatos e imediatos que se conciliam na complexidade processual¹⁷⁵.

¹⁷² REISDORFER, Guilherme F. Dias. **Definição e concretização do direito à cidade**: entre direitos e deveres fundamentais. p. 179.

¹⁷³ REISDORFER, Guilherme F. Dias. **Definição e concretização do direito à cidade**: entre direitos e deveres fundamentais. p. 180.

¹⁷⁴ PILATI, José Isaac. PILATI, José Isaac. **Audiência pública na justiça do trabalho**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015. p. 25.

¹⁷⁵ PILATI, José Isaac. **Audiência pública na justiça do trabalho**. p. 26.

O art. 225 da Constituição Federal de 1988 deixa claro, ainda, a orientação de que o povo, enquanto destinatário do direito ambiental, compreendido como as pessoas humanas apontadas em face de sua cidadania, abarcadas que são pela sua soberania no plano da Constituição, tem a possibilidade real e efetiva de requerer a tutela jurisdicional (acesso ao Poder Judiciário) visando à apreciação de toda e qualquer ameaça aos bens ambientais, desde que efetivamente informado de seus direitos constitucionais.

O povo, a partir do novo marco constitucional, portanto, desde que informados dos seus direitos no que se refere à defesa do meio ambiente ecologicamente equilibrado, incluindo-se as cidades, poderá, individualmente (art. 5º, LXXIII, da CRFB/88¹⁷⁶) ou mesmo por meio dos legitimados ativos (art. 129 da CRFB/88¹⁷⁷), ter acesso ao Poder Judiciário, visando à apreciação de toda e qualquer lesão ou ameaça ao direito ambiental.

Conclui-se, assim, que o meio ambiente já não é mero caso de polícia entre infrator e Estado, possui um titular coletivo, que é a sociedade, dele só podendo dispor coletivamente, ou seja, com a participação da sociedade e das autoridades estatais, mediante o devido processo legal de exercício, como audiência pública, plebiscito, plano diretor participativo, consulta pública. Tudo isso ocorre na chamada dimensão de soberania partilhada, a qual transforma as funções tradicionais de Poderes e autoridades do sistema representativo, já que a participação é um ato de disposição em nível de condomínio extrapatrimonial. Se antes, contudo, o proprietário atuava *erga omnes* com as limitações da lei e sob a

¹⁷⁶ Art. 5º, LXXIII - qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência (BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 5 fev. 2017).

¹⁷⁷ Art. 129, § 1º. CRFB/88. A legitimação do Ministério Público para as ações civis previstas neste artigo não impede a de terceiros, nas mesmas hipóteses, segundo o disposto nesta Constituição e na lei (BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 5 fev. 2017).

vigilância do direito público, agora ele convive com propriedades coletivas e seus marcos interativos de função social¹⁷⁸.

O direito a uma cidade sustentável deve “surgir de uma gestão do meio ambiente urbano, onde as decisões são amplamente descentralizadas, levando em consideração que os aspectos econômicos das cidades devem visar ao bem-estar social de seus habitantes”¹⁷⁹.

A presença, portanto, da comunidade na discussão das políticas públicas garante a transparência no processo de tomada de decisão, pois é um dos poucos meios provados que previnem a corrupção¹⁸⁰, além de conferir ao cidadão, meios de fiscalização da gestão pública.

A despeito de todo o sistema constitucional de proteção, a consecução de uma cidade sustentável, em que pese tenha *status* de direito fundamental, esbarra em diversos entraves no Brasil dado o nível elevado de desigualdade social existente no país, a má-gestão pública, sem contar a tendência à malversação dos recursos públicos empreendida por agentes públicos e governantes.

Essa realidade, na concepção de Nalini¹⁸¹, ostenta o que se chama de quadro melancólico, visto que

os direitos fundamentais não são uma realidade para a maioria dos brasileiros, sobretudo para os moradores das metrópoles, já que as grandes cidades tem crescido mal, ou seja, sem desenvolvimento social (crescimento quantitativo, sem desenvolvimento qualitativo).

Pondera o citado autor que esses “novos tempos, a propósito, revelam a emergência dos direitos sociais, que, diferentemente dos direitos civis e políticos, exigem uma ativa participação do poder público”¹⁸². Essa participação não se trata

¹⁷⁸ PILATI, José Isaac. **Audiência pública na justiça do trabalho**. p. 38-39.

¹⁷⁹ DIAS, Maurício Leal. Fundamentos do direito urbanístico: o direito à cidade sustentável. **Fórum de Direito Urbano e Ambiental (FDUA)**. Belo Horizonte, n. 22, ano 4, julho/agosto de 2005, p. 2616.

¹⁸⁰ DAL BOSCO, Maria Goretti. Audiência pública como direito de participação. São Paulo: Revista dos Tribunais. **Revista dos Tribunais**. Ano 92, vol. 809, março/2003. p. 733.

¹⁸¹ NALINI, José Renato. **Direitos que a cidade esqueceu**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 16-17.

¹⁸² JACOBSEN, Gilson. Sociedade de risco, pobreza e desenvolvimento urbano: para além de cidades sustentáveis. In: Brandão, Paulo de Tarso; ESPÍRITO SANTO, Davi do (Coord.); SOUZA, Maria Cláudia Silva Antunes de; JACOBSEN, Gilson (Org.). **Direito, desenvolvimento urbano e**

de direitos de troca, “mas sim de direitos de distribuição, destinados aos grupos, aos setores e à coletividade, fundamentados na superação da desigualdade real, a exigir políticas específicas”¹⁸³.

No entanto, as cidades são constantemente negligenciadas pela própria Administração Pública que pouco empreende esforços na solução de problemas de cunho ambiental, estrutural, social, patrimonial e econômico, protelando para um futuro incerto o enfrentamento de questões primordiais à realização da cidade sustentável.

Sobre o enfrentamento de problemas deste jaez, com vistas à melhoria de qualidade de vida urbana, Silva, citando Bonna de Villa, ressalta:

[...] Para que o ordenamento territorial, em particular contribua para a melhoria da qualidade de vida urbana, é essencial a convergência de programas em diferentes campos – obras viárias, saneamento básico, serviços de transportes, educação e tributação, entre outros. Para alcançar os objetivos de políticas de desenvolvimento urbano é preciso se apoiar num tripé coerente, formado por: instrumentos de indução, como investimentos em infraestrutura e serviços, incentivos e desincentivos financeiros, compensações, etc.; instrumentos de persuasão, como educação continuada e os projetos-piloto com um efeito de demonstração; instrumentos de coação, isto é, proibições e sanções¹⁸⁴.

Os desafios para a concretização do direito a uma cidade sustentável são inúmeros, muito embora o ordenamento jurídico atual, como visto, tenha disponibilizado ao Administrador diversos instrumentos, nenhum deles será eficiente se o gestor público não tiver acima de tudo uma conduta ética, responsável, focada em prol da comunidade.

Por isso, os próximos capítulos se debruçarão sobre os efeitos deletérios da corrupção e da corrupção urbanística, constituindo-se estas, especialmente a última, no principal óbice à realização do direito fundamental à cidade sustentável.

meio ambiente. Itajaí: Univali, 2016. Disponível em <<http://www.univali.br/ppcj/ebook>>. Acesso: 4 fev. 2017, p. 48-49.

¹⁸³ JACOBSEN, Gilson. **Sociedade de risco, pobreza e desenvolvimento urbano:** para além de cidades sustentáveis. p. 48-49.

¹⁸⁴ SILVA, José Antônio Tietzmann e. **As perspectivas das cidades sustentáveis:** entre a teoria e a prática. p. 137-138

CAPÍTULO 2

IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E CORRUPÇÃO

2.1 O PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA

A Constituição Federal de 1988 dedicou um capítulo à Administração Pública e consagrou um regime jurídico constitucional-administrativo fulcrado nos seguintes princípios constitucionais expressos no *caput* do art. 37¹⁸⁵: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, este último inserido pela Emenda Constitucional n. 19/1998.

Trata-se da constitucionalização do Direito Administrativo, pois estabelece princípios constitucionais que devem ser, *prima facie*, respeitados pela Administração Pública, “o que significa dizer que a lei deixa de ser o fundamento maior da atuação administrativa, para se tornar apenas um daqueles princípios instituídos pela Constituição”¹⁸⁶.

O XXXII Congresso Brasileiro de Direito Administrativo, realizado pelo Instituto Brasileiro de Direito Administrativo (IBDA), na cidade de Florianópolis/SC, nos dias 17, 18 e 19 de setembro de 2018, erigiu o respeito à pessoa humana e às instituições, o dever de transparência, probidade e eficiência como valores fundamentais a nortear a atividade administrativa¹⁸⁷.

Para fins do presente trabalho será conferido enfoque ao princípio da moralidade administrativa e ao dever de probidade a servir de norte ao gestor e aos

¹⁸⁵ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, o seguinte [...] (BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 5 fev. 2017).

¹⁸⁶ FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. Mecanismos de prevenção e combate à corrupção: as leis anticorrupção e os códigos de ética no âmbito dos municípios brasileiros. In: LIBÓRIO, Daniela; GUIMARÃES, Edgar; GABARDO, Emerson. (Org.). **Eficiência e ética no direito administrativo**. 1. ed. Curitiba: Íthala, 2017. p. 118.

¹⁸⁷ INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO ADMINISTRATIVO (IBDA). **Carta de Florianópolis**. Disponível em: <<http://ibda.com.br/noticia/carta-de-florianopolis>>. Acesso em: 23 set. 2018.

servidores públicos, bem como ao particular na sua relação com a Administração Pública.

Não obstante, o indivíduo que exerce a função administrativa e o particular devem agir pautados na ética. Esta, por sua vez, como espécie do gênero virtude, significa o estudo do agir humano, da conduta humana relacionada ao próprio fim do homem como indivíduo, no dizer de Bacellar Filho¹⁸⁸ “consiste na nossa capacidade de agir bem” e devidamente.

Ferrari¹⁸⁹ elucida que a Constituição Federal de 1988 reconhece a importância moral como valor ético-social da família, conforme se depreende dos arts. 5º, V e X, 221, IV¹⁹⁰, do Texto Fundamental, e da sociedade ao eleger o princípio da moralidade administrativa como de observância obrigatória pelos agentes públicos, o qual não está restrito a distinguir o bem e o mal, mas especialmente deve estar voltado a atender ao bem comum.

A República Federativa do Brasil é composta pela União Federal, 27 Estados e, atualmente, 5.570¹⁹¹ municípios, de modo que é ínsito a cada um dos entes federados o exercício ético da função administrativa por parte de seus agentes. Para tanto, o Estado impõe regras de conduta por meio de leis federais, estaduais e municipais voltadas à efetividade e a concretude das sanções aplicáveis às atitudes comportamentais reprováveis. Sem que haja essas regras, “incrementa-se a ideia de impunidade, fomenta-se o comportamento agressivo ao princípio

¹⁸⁸ BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. Prefácio. **Eficiência e ética no direito administrativo**. Coordenadores Daniela Libório, Edgar Guimarães e Emerson Gabardo. Curitiba: Íthala, 2017. p. 11.

¹⁸⁹ FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **Mecanismos de prevenção e combate à corrupção**: as leis anticorrupção e os códigos de ética no âmbito dos municípios brasileiros. p. 118.

¹⁹⁰ Art. 5º. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...] V – é assegurado o direito de resposta, proporcional ao agravo, além da indenização por dano material, moral ou à imagem [...] X – são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito à indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação. Art. 221. A produção e a programação das emissoras de rádio e televisão atenderão aos seguintes princípios: [...] IV – respeito aos valores éticos e sociais da pessoa e da família (BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 5 fev. 2017).

¹⁹¹ BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/panorama>> Acesso em: 7 out. 2018.

constitucional da moralidade e seus desdobramentos”¹⁹².

Nessa perspectiva, o princípio da moralidade administrativa impõe aos seus agentes, então, o dever de atuar em conformidade com princípios éticos e violá-los configura ilicitude que sujeita a conduta viciada à invalidação e à aplicação de sanções ao agente transgressor. Compreendem-se em seu âmbito os princípios de lealdade e boa-fé, impondo à Administração o dever de “proceder em relação aos administrados com sinceridade e lhanza”, sendo-lhe vedado “o comportamento astucioso, evado de malícia, produzido de maneira a confundir, dificultar ou minimizar o exercício de direitos por parte dos cidadãos”¹⁹³.

A licitude dos atos dos agentes públicos há de ser extraída da conjunção das regras e dos princípios explícitos e implícitos insertos na Constituição Federal de 1988 e na legislação infraconstitucional, conferindo-lhes autoridade, ou seja, todas as normas formalmente encampadas pela Constituição Cidadã têm igual força e hierarquia, sendo cogente sua observância pelos agentes públicos¹⁹⁴.

Dada a importância do princípio da moralidade como um elemento vital para a aferição da probidade, ele não é o único a informá-la; o são, como visto, todos os demais princípios constitucionais implícitos e explícitos voltados à concepção da boa gestão administrativa.

Acerca da relação existente entre probidade e a boa gestão administrativa, ensinam Garcia e Alves¹⁹⁵:

[...] Em outras palavras, a boa gestão exige tanto a satisfação do interesse público como observância de todo o balizamento jurídico regulador da atividade que tende a efetivá-lo. O amálgama que une meios e fins entrelaçando-os e alcançando uma unidade de sentido, é justamente a probidade administrativa. A improbidade aponta não só para uma desconsideração dos fins, como, também para uma situação de ruptura entre meios e fins.

O bem agir dos agentes públicos, portanto, deve estar em conformidade

¹⁹² BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. Prefácio. **Eficiência e ética no direito administrativo**. p. 11.

¹⁹³ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. p. 123.

¹⁹⁴ GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade administrativa**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 102.

¹⁹⁵ GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade administrativa**. p. 104.

com o denominado princípio da juridicidade. Para Garcia e Alves, a constitucionalização dos princípios terminou por normatizar inúmeros valores de cunho ético-jurídico, razão pela qual a concepção de legalidade passou a ser compreendida como juridicidade, isto é, “a atuação do Estado deve estar em harmonia com o direito, afastando a noção de legalidade estrita – com contornos superpostos à regra –, passando a compreender regras e princípios”¹⁹⁶.

Disso decorre que os princípios da legalidade e da moralidade são vetores básicos da probidade administrativa, por isso, “afigura-se evidente que tais princípios estão abrangidos por uma epígrafe mais ampla, sob o qual se encontram aglutinados todos os princípios regentes da atividade estatal, papel que é desempenhado pelo princípio da juridicidade”¹⁹⁷.

Nessa esteira, o art. 37, *caput*, da Constituição Federal de 1988 estabelece os princípios que devem necessariamente ser observados pelos agentes públicos de qualquer dos Poderes da União, cujo descumprimento inegavelmente importará em infração aos deveres do cargo, “sendo indício de consubstanciação de ato de improbidade”¹⁹⁸. Almeja, com isso, a Constituição Cidadã “viabilizar processo de governança pública proba, no tocante a meios e fins moralmente aceitáveis”¹⁹⁹.

Di Pietro²⁰⁰ ao se referir ao princípio em sua obra *Direito Administrativo*, assinala que sempre que em matéria administrativa se verificar que o comportamento da Administração e do administrado nas suas relações jurídicas, embora em consonância com a lei, “ofende a moral, os bons costumes, as regras de boa administração, os princípios de justiça e de equidade, a ideia comum de honestidade, estará havendo ofensa ao princípio da moralidade administrativa”.

Tem-se, portanto, que “a moralidade direciona e limita a atividade administrativa”, assim, não podem os atos dos agentes públicos pôr em risco os valores que decorram dos direitos fundamentais dos administrados, sob pena de

¹⁹⁶ GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade administrativa**. p. 106.

¹⁹⁷ GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade administrativa**. p. 107.

¹⁹⁸ GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade administrativa**. p. 108.

¹⁹⁹ FREITAS, Juarez. **O princípio constitucional da moralidade e o novo controle das relações de administração**. p. 18.

²⁰⁰ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 31. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018. p. 104-105.

subjugar a dignidade da pessoa humana. Nesse contexto, a moralidade administrativa além de restringir o arbítrio e, ao mesmo tempo, preservar a manutenção dos valores essenciais a uma sociedade justa e solidária, “confere aos administrados o direito subjetivo de exigir do Estado uma eficiência máxima dos atos administrativos”, direcionando a atividade estatal ao bem comum²⁰¹.

Para o aperfeiçoamento constante da atividade estatal, o controle sobre os atos administrativos deve ser rígido e intenso, adequando-se paulatinamente a atuação dos agentes públicos aos valores inerentes ao Estado Democrático de Direito, atualmente concebido também como um Estado Socioambiental de Direito, no qual o bem comum representa o pilar fundamental²⁰².

A moralidade administrativa, pois, pressupõe a boa-fé como regra de conduta e referencial objetivo de observação compulsória da atividade estatal²⁰³.

Embora pareçam, moralidade e probidade administrativa não são vocábulos sinônimos, justamente porque moral pode ser entendida como um “conjunto de valores comuns entre os membros da coletividade em determinada época”, ou como um conglomerado de valores que informam o atuar de um indivíduo, definindo os seus deveres para consigo e sua própria consciência sobre o bem e o mal²⁰⁴.

Probidade, por sua vez, é característica ou particularidade do que é probado; retidão ou integridade de caráter; honestidade e honradez²⁰⁵; lealdade e virtude²⁰⁶. Já, a improbidade é a qualidade do ímprobo; “do homem que não procede bem, por não ser honesto, que age indignamente, por não ter caráter, que não atua com decência, por ser amoral”²⁰⁷.

Trata-se a probidade de princípio juridicamente autônomo ao da

²⁰¹ GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade administrativa**. p. 139.

²⁰² GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade administrativa**. p. 140.

²⁰³ GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade administrativa**. p. 141.

²⁰⁴ GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade administrativa**. p. 129.

²⁰⁵ PROBIDADE. In: **Dicio**: Dicionário Online de Português. Disponível em: <<https://www.dicio.com.br/probidade/>>. Acesso em: 16 out. 2018.

²⁰⁶ GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade administrativa**. p. 140.

²⁰⁷ GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade administrativa**. p. 180.

moralidade administrativa. Consiste, pois, na proibição de atos inequivocadamente desonestos ou desleais para com o Poder Público, praticados por agentes públicos ou terceiros, que incorrem nas tipificações e sanções previstas na Lei n. 8.429/92²⁰⁸.

Wallace Paiva Martins Junior²⁰⁹ conceitua improbidade administrativa:

Improbidade administrativa, em linhas gerais, significa servir-se da função pública para angariar ou distribuir, em proveito pessoal ou para outrem, vantagem ilegal ou imoral, de qualquer natureza, e por qualquer modo, com violação aos princípios e regras presidentes das atividades na Administração Pública, menosprezando os valores do cargo e relevância dos bens, direitos, interesses e valores confiados à sua guarda, inclusive por omissão, com ou sem prejuízo patrimonial. A partir desse comportamento, desejado ou fruto de incúria, desprezo, falta de precaução ou cuidado, revelam-se a nulidade do ato por infringência aos princípios e regras, explícitos ou implícitos, de boa administração e o desvio ético do agente público e do beneficiário ou partícipe, demonstrando a inabilitação moral do primeiro para o exercício de função pública.

Como se observa do cotidiano político brasileiro, “a degeneração moral da ação pública não se reduz a um problema de pessoas ou de comportamentos ético-políticos”²¹⁰, mas atinge também a estrutura institucional da administração pública, potencializada pela ausência de cumprimento das regras de combate à improbidade administrativa já existentes. A Constituição Federal de 1988 fortaleceu a atuação dos órgãos de controle, especialmente o Ministério Público, elevando-o à categoria de instituição constitucional autônoma, munido de prerrogativas institucionais, dentre as previstas no art. 129²¹¹, a de promover o inquérito civil e a ação civil pública visando

²⁰⁸ FREITAS, Juarez. **O princípio constitucional da moralidade e o novo controle das relações de administração**. p. 24.

²⁰⁹ MARTINS JUNIOR. Wallace Paiva. **Probidade administrativa**. São Paulo: Saraiva, 2001. p. 113.

²¹⁰ BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. Prefácio. **Eficiência e ética no direito administrativo**. p. 12.

²¹¹ Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público: I – promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei; II – zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessária a sua garantia; III – promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos; IV – promover a ação de inconstitucionalidade ou representação para fins de intervenção da União e dos Estados, nos casos previstos nesta Constituição; V – defender judicialmente os direitos e interesses das populações indígenas; VI – expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua competência, requisitando informações e documentos para instruí-los, na forma da lei complementar respectiva; VII – exercer o controle externo da atividade policial, na forma da lei complementar mencionada no artigo anterior; VIII – requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial, indicando os fundamentos jurídicos de suas manifestações processuais; IX - exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade, sendo-lhe vedada a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades

a proteção do patrimônio público, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos.

O próprio Texto Constitucional no art. 37, § 4º, prevê pesadas sanções àqueles que agirem em desacordo com a probidade administrativa, tais como a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário.

Adiante, nessa linha sancionatória do agente público, o art. 85, V, da Constituição Federal de 1988 prevê como crime de responsabilidade do Presidente da República, os atos que atentem contra “a probidade na administração”²¹².

A proteção à moralidade administrativa encontra escopo constitucional também no art. 5º, LXXIII²¹³, que prevê que qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise anular, entre outros, ato lesivo à moralidade administrativa²¹⁴.

Após o advento da Constituição Federal de 1988, seguiu-se a edição de diversas leis voltadas ao controle das atividades ímprobas e à punição dos agentes ímprobos e de particulares envolvidos na prática de atos de improbidade: a Lei n. 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa); a Lei n. 9.784/99 (Lei de Processo Administrativo); Lei n. 8.666/93 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos); Lei n. 8.078/90 (Código de Defesa do Consumidor); a Lei Complementar n. 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal); a Lei Complementar n. 135/2010 (Lei da Ficha Limpa); a Lei n. 12.846/2013 (Lei Anticorrupção).

Oportuno ainda registrar que o Título XI do Código Penal (arts. 312-327)

públicas [...] (BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Vade Mecum Saraiva. 26. ed. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva Educação, 2018. p. 40)

²¹² FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **Mecanismos de prevenção e combate à corrupção**: as leis anticorrupção e os códigos de ética no âmbito dos municípios brasileiros. p. 118.

²¹³ Art. 5º. [...] LXXIII – qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência (BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 5 fev. 2017).

²¹⁴ FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **Mecanismos de prevenção e combate à corrupção**: as leis anticorrupção e os códigos de ética no âmbito dos municípios brasileiros. p. 118.

criminaliza condutas ilícitas praticadas contra a Administração Pública por funcionários públicos e particulares, as quais “violam a ética e a moralidade” e por isso também “caracterizam uma improbidade”²¹⁵.

No âmbito civil, a Lei n. 8.429/1992 dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito, prejuízo ao erário e atos que atentam contra os princípios da Administração (arts. 9º, 10 e 11) no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, do Distrito Federal, dos Municípios e de Territórios.

Por agente público, entenda-se todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função na Administração Pública (art. 2º). Pune-se também àquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta (art. 3º).

O art. 4º da Lei de Improbidade Administrativa impõe aos agentes públicos de qualquer nível ou hierarquia o dever de velar pela estrita observância dos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade no trato dos assuntos que lhe são afetos.

Registra-se, por oportuno, que a ação de improbidade administrativa cuida-se de ação constitucional, singular e independente das esferas penal e administrativa.

Contudo, importante destacar que a efetividade de tais normas está diretamente relacionada à “certeza da sanção diante do comportamento reprovável”, ou seja,

a ordem jurídica só se afirma quando há o pleno cumprimento das normas em geral, cujo conteúdo para a Administração Pública é sagrado. A inobservância das regras, mormente as de cunho ético-

²¹⁵ FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **Mecanismos de prevenção e combate à corrupção**: as leis anticorrupção e os códigos de ética no âmbito dos municípios brasileiros. p. 119.

moral, acarreta corrupção, arbitrariedade e truculência procedimental²¹⁶.

Registra-se, por fim, que a improbidade administrativa é o gênero da qual a corrupção é espécie. Os conceitos são distintos, assim como o é o de crimes contra a Administração Pública. A corrupção, assunto do próximo subtítulo, por sua vez, grosso modo, consiste em “influenciar a conduta de alguém por meio de vantagem ou recompensa, com vistas a obter desse sujeito, dada prestação indevida, de interesse do próprio corruptor ou de terceiro”²¹⁷.

2.2 BREVE HISTÓRICO DA CORRUPÇÃO NO MUNDO E NO BRASIL

“A corrupção acompanha a história da humanidade desde os seus primórdios”²¹⁸.

Há registros de sua ocorrência desde o antigo Império Romano, identificados na legislação correlata ao período republicano. A *Lex Calpurnia de repetundis*, de 149 a. C., e a *Lex Aciliarepetundarum* de 123 a. C. “previram a instauração de um juízo para restituição das somas ilicitamente extorquidas, dirigida aos governadores da província. Seguiu-se a *Lex Iulia Repetundarum* de 59 a.c. (Digesto, 48,11) “previu a aplicação de sanções a todos os magistrados que, no exercício de suas funções tinham lucrado ilicitamente dinheiro”. Indica Prestes²¹⁹ que foi nessa legislação que se inspiraram as leis dos países europeus e os códigos penais modernos para a repressão à corrupção.

Encontram-se registros de atos corruptivos, inclusive, na Bíblia, como na passagem em que São Paulo foi capturado pelos judeus e por ser um cidadão romano foi deixado com o procurador romano da Judéia, Felice, para que o processassem. Felice o interrogou duas vezes, já que o interrogatório era uma tentativa para que São Paulo lhe oferecesse dinheiro em troca da liberdade,

²¹⁶ BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. Prefácio. **Eficiência e ética no direito administrativo**. p. 13.

²¹⁷ CUSTÓDIO FILHO, Ubirajara. **Comentários à Lei 12.846/2013: lei anticorrupção**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 11.

²¹⁸ PRESTES, Vanêsa Buzelato. **Corrupção urbanística: da ausência de diferenciação entre direito e política no Brasil**. p. 26.

²¹⁹ PRESTES, Vanêsa Buzelato. **Corrupção urbanística: da ausência de diferenciação entre direito e política no Brasil**. p. 26.

contudo, o aprisionado assim não o fez, permanecendo, então, no cárcere (Atos dos Apóstolos, 24, 22-27). “Situações análogas se repetem ao longo dos séculos até os nossos dias”²²⁰.

A história de ascensão e queda do Império Romano deixa claro que a corrupção era uma constante na vida dos romanos, não só na política, mas nos costumes da elite da sociedade da época. Na política, sempre foi um meio de conquista de poder.

Tem-se que a “progressiva e acentuada corrupção da classe dirigente de Roma e de suas províncias”²²¹ foi a causa prevalente da queda do Império Romano.

Na Igreja do século IV era comum a prática de cessão de graça divina mediante o pagamento de indulgência, bem como a prática de simonia²²². O IV Concílio Ecumênico, em 451, condenou expressamente essas vendas eclesiásticas, e Carlos Magno, no ano de 790, igualmente condenou aqueles que aceitassem ofertas como estas. Citando Brioschi, Prestes destaca que a Reforma Protestante, séculos depois, foi uma resposta à decadência da Igreja, tida como corrupta.

O nascimento do Estado Moderno, entre 1500 e 1600, firma o governo absolutista, caracterizado pela centralização do poder político e militar, bem como pelo poder ilimitado do monarca. É nessa época que a corrupção política atinge seu ápice na França e que se verifica o enriquecimento pessoal dos banqueiros privados e dos responsáveis pelas finanças do rei.

Em 1600 e 1700, tem-se como as principais formas de corrupção, segundo Brioschi citado por Prestes²²³, o financiamento clandestino dos partidos, a prática das recomendações, o nepotismo, usura, decadência, lascívia e ilicitudes de

²²⁰ PRESTES, Vanêsa Buzelato. **Corrupção urbanística**: da ausência de diferenciação entre direito e política no Brasil. p. 27.

²²¹ PRESTES, Vanêsa Buzelato. **Corrupção urbanística**: da ausência de diferenciação entre direito e política no Brasil. p. 29.

²²² Simonia provém do latim eclesiástico *simonia*, -ae, do latim Simon, -onis, Simão (Mago), antropônimo (personagem bíblica. Consiste na venda de favores divinos, cargos eclesiásticos, prosperidade material, bens espirituais, coisas sagradas, objetos ungidos, etc. em troca de dinheiro. (SIMONIA. In. **Priberam dicionário**. Disponível em: <<https://dicionario.priberam.org/simonia>>. Acesso em 15 jan. 2019).

²²³ PRESTES, Vanêsa Buzelato. **Corrupção urbanística**: da ausência de diferenciação entre direito e política no Brasil. p. 31.

várias naturezas.

Nos anos 1800, época do imperialismo, a rebelião dos anarquistas nasceu de uma revolta moral contra as injustiças do mundo, especialmente para contestar a corrupção da sociedade e o fingimento da democracia representativa. Pretendia-se “uma sociedade liberta de todo o predomínio político autoritário, uma sociedade na qual o homem pudesse se afirmar exclusivamente pela liberdade do próprio arbítrio”²²⁴. Para os anarquistas não há qualquer justificativa moral capaz de impor a própria vontade ou a vontade do Estado e curvar-se a de outros.

A segunda metade do século XIX é caracterizada pelo auge do colonialismo ocidental, pela expansão territorial e pela intensa exploração econômica dos países da América, África e Ásia. Em nome da superioridade civil europeia em relação à cultura dos povos colonizados, é que as civilizações indígenas das Américas foram dizimadas, seus costumes, hábitos e estrutura social foram completamente corrompidos. Para Abraham Lincoln, na política, não se podia deixar de utilizar todos os meios necessários à finalidade pretendida. Na Itália da época, os tentáculos da corrupção sobressaíam nas administrações públicas e da justiça, era o governo dos notáveis liberais, que favoreciam os amigos e oprimiam o adversário.

Já, o século XX é marcado por escândalos de corrupção no mundo inteiro, especialmente a partir da Segunda Guerra Mundial. “As grandes ditaduras, ao mesmo tempo em que promoveram uma ‘ordem de honestidade’, desenvolveram a corrupção como uma arte de governo”²²⁵.

Os Estados Unidos também não passaram imune na época. Na década de 1930, a criminalidade comandada por Al Capone era encoberta pelos órgãos da administração pública e pelo sistema judiciário. Anos mais tarde, na década de 1970 remonta o conhecido escândalo de corrupção Watergate, que gerou a renúncia do Presidente Richard Nixon.

²²⁴ PRESTES, Vanêsa Buzelato. **Corrupção urbanística**: da ausência de diferenciação entre direito e política no Brasil. p. 32.

²²⁵ PRESTES, Vanêsa Buzelato. **Corrupção urbanística**: da ausência de diferenciação entre direito e política no Brasil. p. 34.

A Inglaterra limita as despesas eleitorais desde 1882 com o advento do *Corrupt Practices Act*.

Ainda, no final dos anos 1930, Edwin H. Sutherland denominou de “crimes do colarinho branco” os delitos cometidos por pessoas de elevada condição social em situação de abuso de ofício. Do estudo empreendido pelo sociólogo político, essas infrações compreendem procedimentos de fraudes financeiras, contra as relações de trabalho, casos de corrupção, violação da lei antitruste e outros ilícitos administrativos, civis e penais conexos à atividade produtiva de certas empresas de grande porte.

Os anos de 1950 foram caracterizados pela difusão da corrupção e pela enorme degradação urbanística, segundo Prestes²²⁶.

Em 1968, conhecido como “o ano que não terminou”²²⁷, época da contracultura, foi caracterizado pelos inúmeros protestos políticos que criticavam fortemente a corrupção da classe dirigente americana. Havia, na época, o entendimento de que a corrupção era um modo de movimentar a máquina burocrática e que havia um efeito positivo nisso, sobretudo nos países que estavam sob a influência dos Estados Unidos²²⁸.

Depois, no final dos anos 1970, veio a crise do petróleo deflagrada pela falta de pagamento do imposto de hidrocarboneto, caracterizando ato de corrupção econômica e financeira e que teve inúmeras vítimas, dentre elas o Estado, os cidadãos, os acionistas, os credores, os concorrentes etc.

Na Itália, emergiam os casos de corrupção envolvendo a máfia com os partidos políticos e a administração pública, que, mais tarde, foram objetos de investigação pela Operação Mãos Limpas.

Conclui-se das descrições expostas, que a corrupção acompanha a

²²⁶ PRESTES, Vanêsa Buzelato. **Corrupção urbanística**: da ausência de diferenciação entre direito e política no Brasil. p. 35.

²²⁷ Trata-se de uma remissão à obra de VENTURA, Zuenir. **1968 o ano que não terminou**: a aventura de uma geração. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1988.

²²⁸ PRESTES, Vanêsa Buzelato. **Corrupção urbanística**: da ausência de diferenciação entre direito e política no Brasil. p. 36.

história da humanidade, corroendo a base da sociedade e a formação dos governos, por estar enlacrada no poder político, na administração pública e no sistema eleitoral. A partir do histórico da corrupção, especialmente nos países europeus, foi possível fazer as diferenciações necessárias das condutas ilícitas e, com isso, criar mecanismos de combate a esta prática perniciosa, como a penalização do corruptor e do corrompido.

Para compreender o quanto a corrupção está entranhada nos costumes e na cultura da sociedade brasileira, a ponto de ser considerada endêmica, é preciso fazer uma imersão na história do país a partir do período colonial, no século XVI, direcionando o foco aos arranjos institucionais complexos estabelecidos entre Portugal e suas Colônias.

Em um primeiro momento, é preciso ter claro que o objetivo principal dos colonizadores no país era eminentemente explorar as riquezas naturais, enriquecer o máximo possível num curto espaço de tempo e retornar a Portugal. Não se almejava construir uma nação, mas apenas explorar as riquezas da Colônia e sustentar a Coroa Portuguesa e sua Corte.

Nesse desiderato, “a função do Brasil era fornecer fundos para a monarquia, aristocracia e para os projetos expansionistas portugueses”. Assim, multiplicaram-se “os casos de corrupção, pois as pessoas aqui chegavam ávidas por riqueza, atraídas pela fama de abundância do país”²²⁹. Além disso, Portugal deportava todo tipo de gente, como degradados, incorrigíveis, falidos, gente sem qualquer tipo de valor ou moral.

O Estado monárquico português era centralizador e esse modo de organização se refletiu no Brasil-Colônia, inclusive nos seus arranjos complexos e confusos. Costa²³⁰ reportando-se à Luciano Raposo Figueira, descreve:

A confusão de leis a morosidade e os caprichos da máquina legal e a justaposição de funções administrativas, suas remunerações

²²⁹ PRESTES, Vanêsa Buzelato. **Corrupção urbanística**: da ausência de diferenciação entre direito e política no Brasil. p. 40.

²³⁰ COSTA, Helena Regina Lobo da. **Corrupção na história do Brasil**: reflexões sobre suas origens no período colonial. Temas de Anticorrupção e Compliance, Rio de Janeiro: Elsevier, 2013. p. 4

desniveladas, a acumulação de cargos pelos mesmos oficiais e as recorrentes contradições no teor dos códigos legais aparentam desordem, mas são flagrantes das condições de organização típicas do Estado moderno em fase de centralização. Inexistia então um sistema jurídico ordenado e organogramas que obedecessem à distribuição racional de funções, méritos, divisão calculada de tarefas e carreiras pontuadas pelo mérito. Tampouco se firmara, ao tempo da colonização do Brasil, a dicotomia entre público e privado.

Laurentino Gomes, autor da trilogia sobre a história do Brasil 1808, 1822 e 1889, em entrevista intitulada “Breve história da corrupção no Brasil”²³¹, salienta que esse Estado fortemente centralizador, controlador, extremamente burocrático, com excesso de regulamentos e leis, herdado de Portugal, além de dificultar o funcionamento do país, é propício à corrupção, porque justamente criam-se dificuldades para, depois, vender facilidades.

Os ofícios públicos do Brasil-Colônia igualmente eram grandes fontes de corrupção. A maior parte dos cargos públicos acabava sendo ocupado por portugueses natos, haja vista que a maioria maciça dos brasileiros não possuía formação universitária e, assim, conhecimento técnico para o exercício da função. Com isso, o agente público vinha ao Brasil para permanecer aqui o menor tempo possível e enriquecer o máximo que conseguisse. Essa imagem negativa, do funcionalismo público corruptível até os dias atuais não mais se apagou. Esses cargos eram vendidos pela Metrópole em troca de favores e conchavos²³². Não obstante o recebimento direto de vantagens, as relações pessoais influenciavam sobremaneira a tomada de decisões pelos agentes públicos, servindo estas como moeda de troca.

Era comum, ainda, no período colonial, que magistrados recebessem, de forma corriqueira, vantagens econômicas em troca de decisões judiciais; a prática concomitante do comércio também era comum, tendo, inclusive, casos de juízes que praticavam a mercancia no próprio gabinete²³³.

²³¹ GOMES, Laurentino. **Breve história da corrupção no Brasil**. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=2WbzHRb4n24>>. Acesso em: 18 jul. 2018.

²³² COSTA, Helena Regina Lobo da. **Corrupção na história do Brasil**: reflexões sobre suas origens no período colonial. p. 10.

²³³ Conforme narra Evaldo Cabral de Mello: Pouco tempo decorrido de sua chegada à terra, à raiz da guerra dos mascates e das devassas a que deu lugar, o ouvidor João Marque Bacalhau já

Portanto, os casos mais corriqueiros de corrupção no período colonial eram de funcionários públicos, conforme destaca Biason²³⁴, encarregados de fiscalizar o contrabando e outras transgressões contra a Coroa portuguesa e, ao invés de cumprirem suas funções, acabavam praticando o comércio ilegal de produtos brasileiros como pau-brasil, especiarias, tabaco, ouro e diamante.

Nesse período, o contrabando era prática comum. Foi justamente do contrabando de pedras preciosas, diamantes e ouro, cujas transações legais eram altamente taxadas pela Coroa, que nasceu a expressão “Santo do Pau Oco”, porquanto os contrabandistas se utilizavam das imagens sacras, que eram ocas por dentro, para armazenar esses minérios, a fim de que fossem transportados de um local para o outro, sem que fossem taxados²³⁵.

Outro nicho em que as práticas corruptivas estavam disseminadas era na grande utilização da mão-de-obra escrava na produção de cana-de-açúcar e no intenso tráfico negreiro. O Brasil, no período colonial, era o maior mercado negreiro das Américas, segundo destaque de Laurentino Gomes²³⁶. Ressalta Biason²³⁷ que de 1580 até 1850 a escravidão foi considerada necessária e, mesmo com a proibição do tráfico, o governo brasileiro mantinha-se tolerante e conivente com os traficantes que burlavam a lei, contando com o apoio de políticos da época que participavam ativamente deste comércio²³⁸. Em que pese as denúncias de autoridades internacionais ao governo brasileiro, de 1850 até a abolição da

despachava para o Reino 50 caixas de açúcar e 5.000 cruzados em espécie. De outro ouvidor, João de Sepúlveda e Matos, sabe-se que curti couros no próprio gabinete em que despachava, "como se sua ocupação só fora comprar e vender" (COSTA, Helena Regina Lobo da. **Corrupção na história do Brasil**: reflexões sobre suas origens no período colonial. p. 12).

²³⁴ BIASON, Rita. **Breve história da corrupção no Brasil**. Disponível em: <<http://www.contracorrupcao.org/2013/10/breve-historia-da-corrupcao-no-brasil.html>>. Acesso em: 18 jul. 2018.

²³⁵ PRESTES, Vanêsa Buzelato. **Corrupção urbanística**: da ausência de diferenciação entre direito e política no Brasil. p. 42.

²³⁶ GOMES, Laurentino. **Breve história da corrupção no Brasil**. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=2WbzHRb4n24>>. Acesso em: 18 jul. 2018

²³⁷ BIASON, Rita. **Breve história da corrupção no Brasil**. Disponível em: <<http://www.contracorrupcao.org/2013/10/breve-historia-da-corrupcao-no-brasil.html>>. Acesso em: 18 jul. 2018.

²³⁸ Políticos, como o Marquês de Olinda e o então Ministro da Justiça Paulino José de Souza, estimulavam o tráfico ao comprarem escravos recém-chegados da África, usando-os em suas propriedades (BIASON, Rita. **Breve história da corrupção no Brasil**. Disponível em: <<http://www.contracorrupcao.org/2013/10/breve-historia-da-corrupcao-no-brasil.html>>. Acesso em: 18 jul. 2018).

escravatura em 1888, pouco foi feito para coibir o tráfico.

Com a chegada de D. João VI no Brasil, em 1808, a fim de financiar a Corte, criou-se o primeiro Banco do Brasil. Os ricos da colônia tornavam-se acionistas ao mesmo tempo em que o rei retirava os recursos sem nenhuma garantia, o que acabou levando o Banco à falência, quando então, posteriormente, D. Pedro I teve que liquidá-lo. O atual Banco do Brasil foi recriado no Segundo Império, de D. Pedro II, por inspiração do Barão de Mauá²³⁹.

Uma das razões da renúncia do Marechal Deodoro da Fonseca, de acordo com Laurentino Gomes e citado por Prestes, em novembro de 1891, foi a acusação de que teria participado de um conluio para favorecer um amigo na concessão de um porto em Santa Catarina, o que nunca teria se comprovado²⁴⁰.

A primeira República, época dos fazendeiros da política café com leite, em que havia a alternância do poder entre Minas Gerais e São Paulo na Presidência da República, os casos de corrupção sobressaíam nas fraudes eleitorais, no voto de cabresto, no sistema de degolas e na troca escandalosa entre interesses públicos e privados²⁴¹.

É nesse clima de catarse que Getúlio Vargas, na Revolução de 1930, aparece como um agente moralizador. “Sob o argumento de moralizar os costumes e transformar o Brasil em um Estado ético, ocorre o Golpe de Estado em 1937”²⁴².

Getúlio Vargas também não esteve imune a denúncias de corrupção no seu governo, especialmente dirigidas aos seus homens de confiança e familiares, cogita-se, inclusive, que isso teria sido o motivo de seu suicídio em 24/08/1954, que

²³⁹ PRESTES, Vanêsa Buzelato. **Corrupção urbanística**: da ausência de diferenciação entre direito e política no Brasil. p. 42.

²⁴⁰ PRESTES, Vanêsa Buzelato. **Corrupção urbanística**: da ausência de diferenciação entre direito e política no Brasil. p. 41.

²⁴¹ PRESTES, Vanêsa Buzelato. **Corrupção urbanística**: da ausência de diferenciação entre direito e política no Brasil. p. 41.

²⁴² PRESTES, Vanêsa Buzelato. **Corrupção urbanística**: da ausência de diferenciação entre direito e política no Brasil. p. 42-43.

se deu em momento histórico de forte pressão política²⁴³.

Com o fim da “Era Vargas”, vem à tona o período conhecido como “anos dourados”, em função do desenvolvimento do país, que tinha como Presidente da República Juscelino Kubitschek, que governou o Brasil de 1956-1961. Nesse período, ocorreu a construção de Brasília, atual capital federal, sob fortes denúncias de corrupção envolvendo o superfaturamento das obras e a íntima relação das empreiteiras com o governo, porém, os fatos denunciados nunca chegaram a ser efetivamente investigados²⁴⁴.

Em seguida, Jânio Quadros se elegeu Presidente, em outubro de 1960, por meio de uma forte campanha moralizante que tinha o seguinte slogan: “Varrer toda a sujeira da administração pública”. O mandato que se estenderia até dezembro de 1965, foi interrompido com sua renúncia em agosto de 1961²⁴⁵.

O golpe militar perpetrado em 1964, por sua vez, instaurou a ditadura no país, que perdurou por 20 anos e, devido à censura imposta na época, os registros dos casos de corrupção envolvendo as autoridades e funcionários públicos eram limitados e também não havia liberdade de imprensa, pois tudo era controlado pelos militares. Porém, a falta de informação sobre o assunto não significa que não existiu corrupção no período. Ela continuou existindo, apenas não era divulgada.

Não obstante os citados casos de corrupção, outros figuraram no cenário nacional na época da ditadura militar. São eles, segundo o relato de Prestes: o contrabando na Polícia do Exército²⁴⁶, a vida dupla do delegado Fleury²⁴⁷, os governadores biônicos²⁴⁸, o caso Lutfalla²⁴⁹, as mordomias do regime²⁵⁰, Delfim e a Camargo Corrêa²⁵¹, as comissões da General Eletric²⁵² e Grupo Delfin²⁵³.

²⁴³ GOMES, Laurentino. **Breve história da corrupção no Brasil**. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=2WbzHRb4n24>>. Acesso em: 18 jul. 2018.

²⁴⁴ PRESTES, Vanêsa Buzelato. **Corrupção urbanística**: da ausência de diferenciação entre direito e política no Brasil. p. 43.

²⁴⁵ PRESTES, Vanêsa Buzelato. **Corrupção urbanística**: da ausência de diferenciação entre direito e política no Brasil. p. 43.

²⁴⁶ A partir de 1970, sargentos, capitães e cabos da 1ª Companhia do 2º Batalhão da Polícia do Exército do Rio de Janeiro, começaram a participar do contrabando de caixas de uísques, perfumes e roupas de luxo, inclusive, roubando cargas de outros contrabandistas e intermediando negócios de contraventores. Foram presos pelo Serviço Nacional de Informações e torturados,

mas acabaram inocentados porque os depoimentos foram colhidos mediante violência (PRESTES, Vanêsa Buzelato. **Corrupção urbanística**: da ausência de diferenciação entre direito e política no Brasil. p. 44).

²⁴⁷ O delegado Sérgio Fernandes Paranhos Fleury, torturador e envolvido no assassinato de presos políticos, foi acusado pelo Ministério Público de associação ao tráfico de drogas e extermínios. Era apontado como líder do Esquadrão da Morte e ligado a criminosos comuns. Durante as investigações chegou a receber uma Medalha do Pacificador e muita blindagem dentro do Exército, que deixou de investigar as denúncias contra ele. O Ministério Público foi alertado para também interromper as investigações. Em 1973, o delegado chegou a ter a prisão preventiva decretada pelo assassinato de um traficante, mas o Código Penal foi alterado, na época, para que réus primários com bons antecedentes tivessem direito à liberdade durante a tramitação de recursos. Em 1979 faleceu, sem que a investigação terminasse (PRESTES, Vanêsa Buzelato. **Corrupção urbanística**: da ausência de diferenciação entre direito e política no Brasil. p. 45-46).

²⁴⁸ O Governador do Paraná Haroldo Leon Peres, após ser indicado pelo Presidente Médici (1969-1974), foi pego extorquindo US\$ 1 milhão de um empreiteiro e obrigado a renunciar. Antônio Carlos Magalhães, em seu primeiro mandato na Bahia, foi acusado em 1972 de beneficiar a Magnesita, da qual seria acionista, abatendo em 50% as dívidas da empresa (PRESTES, Vanêsa Buzelato. **Corrupção urbanística**: da ausência de diferenciação entre direito e política no Brasil. p. 46).

²⁴⁹ Dois anos antes de assumir o Estado, em 1979, Paulo Maluf foi acusado de corrupção no caso conhecido como Lutfalla – empresa têxtil de sua mulher, Sylvia, que recebeu empréstimos do BNDE quando estava em processo de falência. Estava envolvido o Ministro do Planejamento Reis Velloso, que negou as irregularidades e terminou sem punições (PRESTES, Vanêsa Buzelato. **Corrupção urbanística**: da ausência de diferenciação entre direito e política no Brasil. p. 46).

²⁵⁰ Em 1976, o jornalista Ricardo Kotscho publicou em “O Estado de São Paulo” reportagens expondo as mordomias de que ministros e servidores, financiados por dinheiro público, dispunham em Brasília, como por exemplo: piscina térmica em casa; 28 empregados; compra de produtos em quantidades desmedidas; filmes proibidos pela censura; viagens em jatos da Força Aérea; casa de veraneio com direito a mordomo; dois carros, três empregados e casa decorada, para generais do Exército de quatro estrelas; generais da brigada de duas estrelas que iam para Brasília contavam com US\$ 27 mil para comprar mobília etc (PRESTES, Vanêsa Buzelato. **Corrupção urbanística**: da ausência de diferenciação entre direito e política no Brasil. p. 46-47).

²⁵¹ Delfim Neto (Ministro da Fazenda durante os governos Costa e Silva e Médici, embaixador brasileiro na França no governo Geisel e ministro da Agricultura e Planejamento no governo Figueiredo, foi acusado de corrupção. Teria ele beneficiado a empreiteira Camargo Corrêa para ganhar a concorrência da construção da hidrelétrica de Água Vermelha (MG); foi acusado pelo francês Jacques de la Broissia de ter prejudicado seu banco, o Crédit Commercial de France, que teria se recusado a fornecer US\$ 60 milhões para a construção da usina hidrelétrica de Tucuruí, obra também executada pela Camargo Corrêa. Mais tarde, em 2006, negou as acusações (PRESTES, Vanêsa Buzelato. **Corrupção urbanística**: da ausência de diferenciação entre direito e política no Brasil. p. 47).

²⁵² Durante um processo no CADE, em 1976, o presidente da General Elétric no Brasil admitiu que a empresa pagou comissão a alguns funcionários no país para vender locomotivas à estatal rede Ferroviária Federal. Em 1969, Costa e Silva havia aprovado um decreto-lei que destinava “fundos especiais” para a compra de 180 locomotivas da GE, da qual seria um dos diretores o irmão do ex-presidente, Alcio Costa e Silva. Na investigação, o CADE apurava a formação de um cartel de multinacionais no Brasil e o pagamento de subornos e comissões a autoridades para a obtenção de contratos (PRESTES, Vanêsa Buzelato. **Corrupção urbanística**: da ausência de diferenciação entre direito e política no Brasil. p. 47-48).

²⁵³ Denúncia feita pela Folha de São Paulo, de dezembro de 1982 apontou que o Grupo Delfin, empresa privada de crédito imobiliário, foi beneficiado pelo governo por meio do Banco Nacional de Habitação ao obter Cr\$ 70 bilhões para abater parte dos Cr\$ 82 bilhões devidos ao banco. Segundo a reportagem, o valor total dos terrenos usados para quitação era de apenas Cr\$ 9 bilhões. Assustados com a notícia, clientes do grupo retiraram seus fundos, o que levou a empresa à falência pouco depois. A denúncia envolveu o nome dos ministros Mário Andreazza (Interior), Delfim Netto (Planejamento) e Ernane Galvêas (Fazenda), que chegaram a ser

Não se pode deixar de ressaltar que “a corrupção foi um dos motivos apontados pelo General Geisel para dar início ao processo de abertura democrática”²⁵⁴.

Com o fim do governo militar (1964-1985), então, teve início a redemocratização brasileira na década de 1980. BIASON²⁵⁵ conta que a campanha pelas Diretas-Já, em 1984, mobilizou milhares de cidadãos em todas as capitais brasileiras pelo direito ao voto para presidente. O ano de 1985 é marcado pelo retorno dos civis à presidência, com a eleição indireta de Tancredo Neves que sequer chegou a assumir o cargo em razão de seu falecimento, sendo substituído por José Sarney, seu vice²⁵⁶. Neste novo ciclo político, não se pode deixar de destacar que o *impeachment* do ex-Presidente Collor²⁵⁷²⁵⁸, primeiro Presidente eleito diretamente do Brasil democratizado, constitui um marco divisor nos escândalos de

acusados judicialmente por causa do acordo (PRESTES, Vanêsa Buzelato. **Corrupção urbanística**: da ausência de diferenciação entre direito e política no Brasil. p. 48-49).

²⁵⁴ PRESTES, Vanêsa Buzelato. **Corrupção urbanística**: da ausência de diferenciação entre direito e política no Brasil. p. 44.

²⁵⁵ BIASON, Rita. **Breve história da corrupção no Brasil**. Disponível em: <<http://www.contracorrupcao.org/2013/10/breve-historia-da-corrupcao-no-brasil.html>>. Acesso em: 18 jul. 2018.

²⁵⁶ PRESTES, Vanêsa Buzelato. **Corrupção urbanística**: da ausência de diferenciação entre direito e política no Brasil. p. 50.

²⁵⁷ Durante as eleições para presidente em 1989 foi elaborado um esquema para captação de recursos à eleição de Fernando Collor. Posteriormente, foi revelado que os gastos foram financiados pelos usineiros de Alagoas em troca de decretos governamentais que os beneficiariam. Em abril de 1989, após aparecer seguidamente em três programas eleitorais, Collor já era um nome nacional. Depois que Collor começou a subir nas pesquisas, foi estruturado um grande esquema de captação de dinheiro com base em chantagens e compromissos que lotearam previamente a administração federal e seus recursos. Esse esquema ficou conhecido como “Esquema PC”, sigla baseada no nome do tesoureiro da campanha, Paulo César Farias, e resultou no impeachment do presidente eleito. Segundo cálculos da Polícia Federal estima-se que este esquema movimentou de 600 milhões a 1 bilhão de dólares, no período de 1989 (campanha presidencial) a 1992 (impeachment) (BIASON, Rita. **Breve história da corrupção no Brasil**. Disponível em: <<http://www.contracorrupcao.org/2013/10/breve-historia-da-corrupcao-no-brasil.html>>. Acesso em: 18 jul. 2018).

²⁵⁸ Fernando Afonso Collor de Mello foi o primeiro Presidente da República eleito pelo voto direto e seu mandato durou de 15/03/1990 a 02/10/1992, quando foi afastado para responder ao processo de *impeachment*. A denúncia que deu origem ao processo de *impeachment* partiu de seu irmão Pedro Collor de Mello, que noticiava um esquema de captação de recursos para a campanha política, conhecido como Esquema PC Farias. A denúncia formal foi apresentada pelo Presidente da Associação Brasileira de Imprensa, Barbosa Lima Sobrinho, e pela Ordem dos Advogados do Brasil, Marcelo Lavenère. Antes da finalização do processo, Collor renunciou ao cargo, porém o *impeachment* foi aprovado e ele perdeu os direitos políticos. Collor foi denunciado pelos seguintes delitos: corrupção ativa, prevaricação, advocacia administrativa, formação de quadrilha. A única prisão foi do então tesoureiro da campanha eleitoral, Paulo Cesar Farias (PRESTES, Vanêsa Buzelato. **Corrupção urbanística**: da ausência de diferenciação entre direito e política no Brasil. p. 54).

corrupção²⁵⁹.

Diversos e incontáveis foram os casos de corrupção noticiados no país, a partir de então. Da década de 1990²⁶⁰, destacam-se o Caso Georgina de Freitas e o Escândalo dos Anões do Orçamento. O primeiro – o Caso de Fraude da Previdência Social – apontou a advogada nominada como a maior fraudadora da Previdência, na época, em conluio com servidores da autarquia, procuradores do INSS, advogados e juízes, em ações contra o INSS, de indenizações, de revisão de pensão e aposentadorias. No segundo, por sua vez, integrantes da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional receberam benefícios pessoais indevidos, incluindo dotações orçamentárias de serviços e obras públicas para certas empresas vencerem licitações. Aprovavam, ainda, a concessão de verbas de subvenções sociais a entidades por eles controladas, sendo, muitas delas organizações filantrópicas “fantasmas” ligadas a “laranjas” e a parentes dos congressistas. Os recursos eram utilizados para financiar campanhas eleitorais. Obtia-se dinheiro também por meio do recebimento de propinas, tanto de prefeituras como de empreiteiras, a fim de adquirirem recursos para a realização de obras já previstas no Orçamento²⁶¹.

Nos anos de 2000 a 2010, o número de casos de corrupção não diminuiu

²⁵⁹ BIASON, Rita. **Breve história da corrupção no Brasil**. Disponível em: <<http://www.contracorrupcao.org/2013/10/breve-historia-da-corrupcao-no-brasil.html>>. Acesso em: 18 jul. 2018.

²⁶⁰ Casos de corrupção dos anos de 1990 que tiveram destaque no cenário nacional: INSS; BCCI; Legião Brasileira de Assistência (LBA); Georgina de Freitas; Vale do Rio Doce; Esquema PP; PC Farias; Eletronorte; FGTS; Banco Central; Merenda Escolar; Empresas Estatais – Era Collor; VASP – Viações Aéreas de São Paulo; Banco do Brasil; Caso Edmundo Pinto; Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS); Indústria Brasileira de Formulários (IBF); Nilo Coelho; Eliseu Resende; Quebras do BANDERN e BDRN; Telemig; Jogo do Bicho; Paubrasil – Paubrasil Engenharia e Montagens; Anões do Orçamento; Compra e Venda dos Mandatos dos Deputados do PSD; TV Jovem Pan – CPI; Parabólicas; Banco Econômico; Sivam; Pasta Rosa; Máfia dos Gafanhotos; Administração de Paulo Maluf – São Paulo; BNDES; Escândalo da Compra de Votos Para Emenda da Reeleição; Administração do PT; Precatórios (Celso Pitta); Banestado; Escândalo da Encol; Mesbla e Mappin; Banespa; Remédios Falsificados; Desvalorização do Real; Máfia dos Fiscais – São Paulo; Banco Marka; Dossiê Cayman; Grampos contra FHC e Aliados; Judiciário – CPI; Banda Podre do Rio de Janeiro; Criação da ANP; Transbrasil; Sistema Telefônico Privatizado – “O Caladão”; Desvios de verba do TRT ou Caso Lalau; Sudam; Sudene; Banpará; Administração de Mão Santa no Piauí; Acidentes ambientais da Petrobrás; Abuso de Medidas Provisórias; Abafamento das CPIs no governo de FHC; Corrupção dos ministros do governo FHC; Caso Restaurante Gulliver; Ganhe Já – José Agripino Maia (PRESTES, Vanêsa Buzelato. **Corrupção urbanística**: da ausência de diferenciação entre direito e política no Brasil. p. 51).

²⁶¹ PRESTES, Vanêsa Buzelato. **Corrupção urbanística**: da ausência de diferenciação entre direito e política no Brasil. p. 51.

e diversos deles foram identificados e punidos²⁶².

Não é possível deixar de mencionar o maior caso de corrupção da atualidade – a Operação Lava Jato –, deflagrada em março de 2014, que, ainda em 2018, continua em andamento. Trata-se, conforme esclarece Prestes²⁶³, de uma Força-Tarefa entre a Polícia Federal e o Ministério Público Federal, situada em Curitiba, Paraná, que investiga um grande esquema de lavagem e desvio de dinheiro, envolvendo a Petrobrás, grandes empreiteiras, políticos e funcionários da estatal. No decorrer das atividades, foram milhares de procedimentos instaurados, “mais de uma centena e meia de presos, sendo a maior parte de prisões provisórias, diversos acordos de leniência e delações premiadas”. Culminou, agora, em 2018, com a condenação definitiva e prisão do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva²⁶⁴, ocorrida em 07 de abril de 2018, e influenciou, diretamente, em 2016, o

²⁶² Luiz Estevão; Quebra do Sítio do Paineiro do Senado; Toninho do PT; Celso Daniel; Lunus; Propinoduto; Valerioduto; CPI da Pirataria; Luiz Augusto Candiota; Vampiros; Irregularidades no Programa Bolsa Família; Correios; Escândalo do IRB; Novadata; Itaipu; Furnas; Mensalão; Leão & Leão; SECOM; Brasil Telecom; CPEM; Mensalão Tucano; Dólares na Cueca; Banco Santos; Daniel Dantas; Banco BMG; Fundos de Pensão; Grampos na Abin; Foro de São Paulo; Mensalinho; Toninho Barcelona; Doação de Roupas; Nossa Caixa; Quebra de Sigilo bancário – Francelindo; Cartilhas do PT; Gastos de Combustíveis dos Deputados; Sanguessugas; Confraria; Dominó; Saúva; Escândalo do Dossiê; Renascer em Cristo; Operação Testamento; CPI da Ampla; CPI da Crise Aérea; Hurricane; Octopus; Operação Navalha; Operação Xequemate; Operação Moeda Verde; Renan Calheiros; Concessões de Emissoras de Rádio e TV; Operação Hurricane II; Joaquim Roriz; Operação Babilônia; Operação Firula; Corinthians; Fraudes Exames OAB; Operação Águas Profundas – Petrobrás; Cássio Cunha Lima; CPI da Pedofilia; Cartões Corporativos; Bancoop; BNDES; Máfia das CNH – DETRAN de São Paulo; Álvaro Lins; Venda Brasil Telecom; Petrobrás – ONGS; Petrobrás – Patrocínio de Festas Juninas; Financiamento MST; INCRA; Jogos Panamericanos Rio; Ferrovia Norte-Sul; Falência da Varig; VARILLOG; Dossiê da Casa Civil; PAC; Petrobrás – Bolívia; Apagão Aéreo; Licitações da INFRAERO; Ipea; Igreja Universal do Reino de Deus; Coelce; Enresul; CPI da Conta de Luz; CPI das Ongs; Gripe Suína; Trem bala Rio-São Paulo; Boi Barrica; Fundação José Sarney; Operação Anaconda; Censura ao jornal Estado de São Paulo; Administração de Jaime Campos (Mato Grosso); Atos Secretos do Senado; CPI dos Bingos (ou Caso Waldemiro Diniz); Receita Federal – Lina Vieira; Escândalo das passagens aéreas; Escândalo do BNDES – Paulinho da Força Sindical; Irregularidades FAT; Vazamento de informações Operação Mão de Obra; Operação Dejavu; Operação Satiagraha – Naji Nahas; Daniel Dantas, Celso Pitta; Operação Selo; Operação MAET; Operação Simulacro; Operação Gárgula II; Operação Rapina V; Operação Saturnos; Operação parceria; Operação Pathos; Operação Boa Viagem; Operação Pluto; Operação Goliath; Operação Céu de Brigadeiro; Operação Paga; Operação em Nome do Filho (PRESTES, Vanêsa Buzelato. **Corrupção urbanística**: da ausência de diferenciação entre direito e política no Brasil. p. 52-53).

²⁶³ PRESTES, Vanêsa Buzelato. **Corrupção urbanística**: da ausência de diferenciação entre direito e política no Brasil. p. 53.

²⁶⁴ ESTADÃO. MACEDO, Fausto. **Lula, enfim, preso**. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/lula-deixa-sindicato-para-a-prisao-da-lava-jato/>>. Acesso em: 29 jan. 2019.

impeachment da ex-presidente Dilma Rousseff²⁶⁵.

Laurentino Gomes²⁶⁶, para rematar, traz, no final de sua entrevista sobre a breve história da corrupção no Brasil, uma visão otimista de todo este processo de transformação pelo qual o país está passando. Ao passo que, do período colonial até o de redemocratização do país, poucos casos de corrupção foram investigados e os corruptos não eram devidamente punidos, agora, o que se vê é que o Estado brasileiro está dotado de instrumentos eficazes no combate a esta prática tão perniciosa e, os casos de corrupção, antes ocultados, estão emergindo ao conhecimento de todos, por intermédio da imprensa, o que possibilita aos cidadãos acompanhar os processos de investigação e cobrar das autoridades uma atitude proba na condução da máquina pública, graças à democracia.

2.3 CORRUPÇÃO: UM CONCEITO ABERTO

Corrupção, do latim *corruptio onis*, segundo definição extraída do dicionário, trata-se de “ação ou efeito de corromper”; “ação ou resultado de subornar

²⁶⁵ A Presidente Dilma Vana Rousseff foi reeleita para o segundo mandato em novembro de 2014. Em 02 de dezembro de 2015, o Deputado Eduardo Cunha, Presidente da Câmara dos Deputados, recebeu a denúncia por crime de responsabilidade oferecida por Miguel Reale Júnior, Hélio Pereira Bicudo e Janaína Conceição Paschoal contra a Presidente Dilma. Na sessão de 17 de abril de 2016, o Plenário da Câmara dos Deputados autorizou a abertura do processo de *impeachment*. Em 12/05/2016, o Senado Federal, sob a presidência do Ministro Presidente do Supremo Tribunal Federal, entendeu que a Presidente Dilma cometeu crimes de responsabilidade consistentes em contratar operações de crédito com instituição financeira controlada pela União e editar decretos de crédito suplementar sem autorização do Congresso Nacional, previstos nos arts. 85, IV e 167, V, da CF, bem como nos arts. 10, itens 4, 6 e 7, e 11, itens 2 e 3, da Lei 1.079/1950. Foram 61 votos favoráveis, 20 contrários e nenhuma abstenção, ficando, assim, a acusada condenada à perda do cargo. A votação foi cindida: a primeira se restringiu à existência do crime de responsabilidade; a segunda, à perda dos direitos políticos, sobre à qual decidiu o Senado pela manutenção dos direitos políticos da ex-Presidente Dilma Rousseff. Em 05/05/2016, Eduardo Cunha foi afastado da Presidência da Câmara dos Deputados, após processo que cassou o seu mandato e 20/10/2016 foi preso pela Operação Lava Jato, sob a acusação de crimes de corrupção, lavagem de dinheiro e evasão fraudulenta de divisas. Os fatos investigados dizem respeito ao recebimento de propina e manutenção de conta não declarada no exterior, abastecida de dinheiro público ilicitamente recebido (PRESTES, Vanêsa Buzelato. **Corrupção urbanística: da ausência de diferenciação entre direito e política no Brasil.** p. 56-58).

²⁶⁶ GOMES, Laurentino. **Breve história da corrupção no Brasil.** Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=2WbzHRb4n24>>. Acesso em: 18 jul. 2018.

(dar dinheiro) uma ou várias pessoas em benefício próprio ou em nome de uma outra pessoa; suborno”; “utilização de recursos que, para ter acesso a informações confidenciais, pode ser utilizado em benefício próprio”; “alteração das propriedades originais de alguma coisa”; “ação de decompor ou deteriorar; putrefação”; “desvirtuamento de hábitos; devassidão de costumes”; “devassidão”. São seus sinônimos “prevaricação, devassidão e depravação”²⁶⁷.

Rousseau²⁶⁸, ao se referir à corrupção, assinala que “nada é mais perigoso que a influência dos interesses privados nos negócios públicos”.

A corrupção, em regra, salienta Lopes²⁶⁹, é “um crime tipificado em grande parte dos códigos penais de matriz continental e que se encontra tipificado de acordo com a matriz normativa estabelecida pela Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção” (Assembleia Geral das Nações Unidas, de 31 de outubro de 2003, arts. 15 “a” e “b”).

No entanto, no presente trabalho buscar-se-á conceituar corrupção transcendendo a seara penal.

A corrupção é uma forma particular de exercer influência ilícita, ilegal e ilegítima; ela influencia o funcionamento de um sistema, especialmente, o modo de tomada de decisões. Explicitam Bobbio, Mateutti e Pasquini²⁷⁰ que a corrupção “não está ligada apenas ao grau de institucionalização, à amplitude do setor público e ao ritmo das mudanças sociais”, mas também “está relacionada à cultura das elites e das massas”.

Prestes²⁷¹ citando Della Porta e Meny aponta que a corrupção pode ser definida “como uma troca clandestina entre dois mercados, o político e/ou

²⁶⁷ CORRUPÇÃO. In: **Dicio**: Dicionário Online de Português. Disponível em: <<https://www.dicio.com.br/corruptcao/>>. Acesso em: 17 jul. 2018.

²⁶⁸ ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O contrato social**. Trad. Rolando Roque da Silva. p. 93. Disponível em: <<http://www.ebooksbrasil.org/eLibris/contratosocial.html>>. Acesso em: 23 jan. 2019.

²⁶⁹ LOPES, José Mouraz. **O espectro da corrupção**. Coimbra: Almedina, 2011 [e-book]. posição 407-413.

²⁷⁰ BOBBIO, Norberto; MATEUTTI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco (Coord.) **Dicionário de política**. p. 292.

²⁷¹ PRESTES, Vanêsa Buzelato. **Corrupção urbanística**: da ausência de diferenciação entre direito e política no Brasil. p. 24.

administrativo e o mercado econômico e social”, violadora de normas públicas, jurídicas e éticas, pois sacrifica “o interesse geral em prol de interesses privados (pessoais, corporativos, partidários etc)”. Permite ela que particulares tenham acesso privilegiado e imediato a recursos públicos por meio de contratos, financiamentos e decisões, sem necessidade de transparência e concorrência. Aufere, em troca, aos personagens públicos corruptos benefícios materiais presentes ou futuros para eles mesmos ou para a organização de que fazem parte.

Bobbio, Mateutti e Pasquino²⁷² destacam que a corrupção deve ser considerada em termos de legalidade e ilegalidade e não de moralidade e imoralidade, decerto porque o conceito de moralidade tenha cunho eminentemente subjetivo, necessitando de um juízo de valor.

Das diversas formas de corrupção, para a presente pesquisa interessam apenas a moralista, a política e a jurídica, sobre as quais recairá o foco neste subcapítulo do trabalho científico.

“Para a concepção moralista, a corrupção é dos homens que deixam de respeitar códigos”.

Por sua vez, a corrupção política é identificada a partir do bem essencial afetado – a ética pública –, e perpassa pelo descumprimento de um dever profissional com forte conotação cívica. Define-se como “o mau uso e o abuso de poder, tanto de origem pública quanto privada, com fins partidários ou pessoais, através da violação das normas legais”²⁷³.

Pode-se afirmar que a corrupção política se torna endêmica, quando atinge não só uma parcela significativa da população, mas também diversas instituições, o governo e o parlamento, configurando-se numa prática generalizada que não se restringe tão somente aos atos ilícitos, à apropriação do dinheiro público, à usurpação do território urbano, aos desvios de conduta, às nomeações políticas

²⁷² BOBBIO, Norberto; MATEUTTI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco (Coord.) **Dicionário de política**. p. 292.

²⁷³ SANTANO, Ana Cláudia. **O combate à corrupção política: algumas medidas importantes (e necessárias)**. p. 32.

indicadas justamente para fins corruptos²⁷⁴. A generalização da corrupção implica um modo sistêmico de agir do ente político e atinge sua própria estrutura, de modo que culpar apenas os indivíduos por sua falta de moralidade sem quebrar o mecanismo de funcionamento, é pouco eficiente²⁷⁵.

No que concerne à corrupção política, não se pode deixar de mencionar que há uma grande incidência de atos corruptos nas administrações locais, que independem de partido político²⁷⁶, são sobre essas práticas que será dirigida a atenção da presente pesquisa, especialmente no óbice que representa na consecução do direito fundamental à cidade sustentável. Por isso, até o momento, priorizou-se falar sobre corrupção política.

Martins²⁷⁷ ao fazer uma breve alusão à Maquiavel²⁷⁸, na obra *Discursi*: comentários sobre a primeira década de Tito Lívio, destaca que “a corrupção política é um fenômeno que necessariamente ocorrerá, e os mecanismos de controle ou aniquilamento desse mal estão na luta política entre os grupos que compõe a cidade”.

Considerando-se que ao direito compete a estabilização do sistema e que o fenômeno da corrupção se apresenta de diversas maneiras, sendo ele ínsito à sociedade, cabe a esta estabelecer o freio por meio de ordenamento jurídico próprio (normativas de comportamento), uma vez que as leis são uma proteção da sociedade contra ela mesma. Nesse viés, “a linha de demarcação entre o que é corrupção e o que não é corrupção é definida pelo próprio direito. As diferenças fixadas no sistema jurídico determinam o que é e o que não é corrupção”²⁷⁹.

No mundo contemporâneo, a corrupção somente passou a ser vista como um problema endêmico a partir dos anos de 1980 e 1990 em diversos países

²⁷⁴ MARTINS, José Antônio. **Corrupção**. São Paulo: Globo, 2008. p. 93.

²⁷⁵ MARTINS, José Antônio. **Corrupção**. p. 93.

²⁷⁶ PRESTES, Vanêsa Buzelato. **Corrupção urbanística**: da ausência de diferenciação entre direito e política no Brasil. p. 75.

²⁷⁷ MARTINS, José Antônio. **Corrupção**. p. 36.

²⁷⁸ MAQUIAVEL, Nicolau. **Discursi**: comentários sobre a primeira década de Tito Lívio. Tradução de Sérgio Bath. 3ª ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1994. p. 75-77.

²⁷⁹ PRESTES, Vanêsa Buzelato. **Corrupção urbanística**: da ausência de diferenciação entre direito e política no Brasil. p. 19.

democráticos. Ela era tida pela escola funcionalista americana dos anos de 1960/1970, como uma mola propulsora de desenvolvimento econômicos dos países subdesenvolvidos, destinados ao imobilismo, como uma forma de driblar os procedimentos burocráticos²⁸⁰.

Segundo Ribas Junior²⁸¹, o cenário econômico propício para a prática da corrupção, compreendida esta como a transferência ilícita de renda do patrimônio público para o privado, apresenta uma constante de variáveis, sendo estas as seguintes:

- falta de transparência nos negócios públicos e privados;
- alto poder discricionário nas mãos de poucos e exclusivos dos funcionários públicos;
- excessiva regulação por parte do Estado;
- economia com preços administrados pelo Poder Público;
- monopólio na concessão de licenças, permissões e autorizações para o exercício de atividades privadas; e
- burocracia estatal ineficiente [...]

A visão sociológica da corrupção a enxerga como a quebra de uma regra, mas não raramente atenua-se a gravidade do ato em razão do costume, da prática habitual, da cultura local, o que, não obstante, gera impunidade, “um dos maiores incentivos à prática de atos de corrupção”²⁸² no Brasil.

Pode-se concluir que a corrupção no Brasil é endêmica, sendo este um dos maiores problemas do país, segundo os próprios brasileiros. De fato, “a corrupção não controlada transforma-se em um mal que corrói o tecido social”²⁸³.

Como visto até aqui, é possível afirmar que “a corrupção acompanha par e passo a humanidade e os diversos sistemas. Há acepções e conteúdos que se expressam com sentidos e funções diferentes”²⁸⁴, dada a natureza polissêmica²⁸⁵ da

²⁸⁰ PRESTES, Vanêsa Buzelato. **Corrupção urbanística**: da ausência de diferenciação entre direito e política no Brasil. p. 61.

²⁸¹ RIBAS JUNIOR, Salomão. **Corrupção pública e privada**: quatro aspectos: ética no serviço público, contratos, financiamento eleitoral e controle. Belo Horizonte: Forum, 2014. p. 66.

²⁸² RIBAS JUNIOR, Salomão. **Corrupção pública e privada**. p. 75.

²⁸³ RIBAS JUNIOR, Salomão. **Corrupção pública e privada**. p. 156.

²⁸⁴ PRESTES, Vanêsa Buzelato. **Corrupção urbanística**: da ausência de diferenciação entre direito e política no Brasil. p. 81.

²⁸⁵ TORCHIA, Bruno Martins; DIAS, Maria Tereza Fonseca. A necessidade de harmonização das esferas do poder punitivo estatal (administrativa e penal) no combate à corrupção. *In*: FORTINI,

palavra, e quando identificados permitem o advento de um ordenamento jurídico apto a implementar o combate, por meio da prevenção e da penalização das condutas corruptas.

Conclui-se, ainda, que a corrupção, é um fenômeno complexo de difícil conceituação, cujo termo vem sofrendo mutações ao longo dos tempos, especialmente, em razão da globalização e da contribuição de outras ciências. Porém, “uma observação é certa: nenhuma lei se presta a fazê-lo, e nem poderia”²⁸⁶.

2.4 DEMOCRACIA PARTICIPATIVA COMO INSTRUMENTO DE COMBATE À CORRUPÇÃO^{287 288}

As tipologias clássicas das formas de governo, que são basicamente três, remontam à Política de Aristóteles, as quais podem ser classificadas de acordo com o número de governantes e em boas ou más,

em monarquia, ou governo de um, aristocracia ou governo de poucos e democracia ou governo de muitos, com a anexa duplicação das formas corruptas, pelos quais a monarquia degenera em tirania, a aristocracia em oligarquia, a politeia (que é o nome que Aristóteles dá à forma boa do governo de muitos), em democracia²⁸⁹.

Abreu²⁹⁰ explica que a democracia, na Grécia Antiga, “foi instituída por

Cristiana (Coordenadora). **Corrupção e seus múltiplos enfoques jurídicos**. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 208.

²⁸⁶ TORCHIA, Bruno Martins; DIAS, Maria Tereza Fonseca. A necessidade de harmonização das esferas do poder punitivo estatal (administrativa e penal) no combate à corrupção. *In: Corrupção e seus múltiplos enfoques jurídicos*. p. 208.

²⁸⁷ MOURA, Soadre Caroline Rolim de; SOLOCOSKI, Agnéia Corrêa. A Democracia em crise: uma análise acerca das consequências da corrupção ao Estado Democrático de Direito. *In: 4º Seminário Internacional Democracia e Constitucionalismo: novos desafios na era da globalização, 2017, Itajaí. Anais de constitucionalismo, transnacionalidade e sustentabilidade*. Itajaí: Universidade do Vale do Itajaí, 2017. v. 4. p. 565-590.

²⁸⁸ Parte do subcapítulo relativa à democracia também foi retirada do artigo científico elaborado como trabalho final da disciplina de Principiologia Constitucional e Jurisdição Ambiental, do Curso de Mestrado em Ciência Jurídica da Universidade do Vale do Itajaí, ministrada pelo Professor Dr. Zenildo Bodnar. MOURA, Soadre Caroline Rolim de. **A audiência pública como instrumento na resolução de conflitos ambientais no contexto das cidades**. 2018.

²⁸⁹ BOBBIO, Norberto. **Estado, governo e sociedade**: para uma teoria geral da política. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. 11. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2004. p. 104.

²⁹⁰ ABREU, Pedro Manoel. **Processo e democracia**: a democracia como um *lôcus* da democracia participativa e da cidadania inclusiva no estado democrático de direito. v. 3. Coleção ensaios de processo civil. Coordenadores Eduardo de Avelar Lamy, Pedro Manoel Abreu e Pedro Miranda de Oliveira. São Paulo: Conceito Editorial, 2011. p. 157.

Clístenes como uma reação aos regimes anteriores, da monarquia transformada em tirania e da aristocracia”.

Importa destacar, ainda, que a democracia ateniense legou ao povo duas grandes conquistas: a liberdade de expressão, que assegura ao cidadão o direito de criticar publicamente os detentores do poder; e a igualdade de direitos, que permite o acesso de todos os cidadãos livres ao poder. Detinham eles o direito de eleger e de serem eleitos e ainda de compor a Eclésia (assembleia política)²⁹¹.

Hodiernamente, “a democracia é considerada como a melhor forma de governo, como a menos má, como a forma de governo mais adaptada às sociedades economicamente, civilmente e politicamente mais evoluídas”²⁹².

Para Ferrajoli²⁹³, democracia é um conjunto de regras sobre o válido exercício do poder: por um lado, tem-se as regras que conferem poderes de autodeterminação individual e coletiva, garantindo sua igual titularidade a todos enquanto pessoas ou cidadãos; por outro, as que impõem limites e vínculos a estes mesmos poderes para impedir a degeneração em formas despóticas e garantir seu exercício na tutela dos interesses de todos.

Em virtude disso, “es inconcebible una democracia sin derechos fundamentales”²⁹⁴, sem os quais sobrepõem-se sistemas genéricos de valores (duvidosos) aptos para degenerar-se em formas absolutistas, disciplinares ou descontroladas²⁹⁵ de governo.

Bobbio²⁹⁶ assevera que a democracia moderna oferece problemas capitais, ligados às contradições internas do elemento político sobre o qual se apoia (as massas) e à hipótese de um desvirtuamento do poder, por parte dos governantes, pelo fato de possuírem estes o controle da função social e ficarem

²⁹¹ ABREU, Pedro Manoel. **Processo e democracia**: a democracia como um *lócus* da democracia participativa e da cidadania inclusiva no estado democrático de direito. p. 157.

²⁹² BOBBIO, Norberto. **Estado, governo e sociedade**: para uma teoria geral da política. p. 158.

²⁹³ FERRAJOLI, Luigi. **Principia iuris**: teoría del derecho y de la democracia. 2. Teoría de la democracia. Traducción de Perfecto Andrés Ibañez, Carlos Bayón, Marina Gáscon, Luiz Prieto Sanchés y Alfonso Ruiz Miguel. Madrid: Trotta, 2011. p. 17.

²⁹⁴ FERRAJOLI, Luigi. **Principia iuris**: teoría del derecho y de la democracia. p. 25.

²⁹⁵ FERRAJOLI, Luigi. **Principia iuris**: teoría del derecho y de la democracia. p. 25-26.

²⁹⁶ BOBBIO, Norberto. **Estado, governo e sociedade**: para uma teoria geral da política, p. 203.

sujeitos à tentação, daí decorrente, de o utilizarem do próprio (caminho da corrupção e da plutocracia²⁹⁷) ou no interesse do avassalamento do indivíduo (estrada do totalitarismo).

A onipotência governamental, constata Ferrajoli²⁹⁸, é perigosa para o futuro da democracia se acompanhada da paralela ausência de limites e controles sobre a autonomia empresarial reivindicada pela atual ideologia neoliberal. Com efeito, não é de hoje que há se estabelecido nas democracias ocidentais cada vez mais uma relação perversa entre dinheiro e política, isto é, “dinero para hacer política, política para hacer dinero”²⁹⁹.

De fato, a democracia representativa passa por um momento de baixa legitimidade, por se defrontar, segundo aponta Abreu³⁰⁰, “com problemas crescentes de desinteresse da população pela política, elevados índices de absenteísmo e, o que é mais grave, hostilidade dos eleitores em relação aos políticos profissionais, sobretudo pela corrupção crônica”, especialmente nos países emergentes, tal qual o Brasil, desacreditando, inclusive, as instituições. “O exercício do poder meramente delegado à representação não satisfaz as expectativas da cidadania,”³⁰¹ na atualidade. Todo esse descrédito nas instituições políticas “provém de escândalos de corrupção, de uma cultura patrimonialista e clientelista, assim como de uma acentuada submissão do político ao econômico”³⁰².

Dessume-se que a corrupção é uma das principais causas da crise do Estado Democrático de Direito, uma vez que macula a representação política, degradando-a a mera representação dos interesses privados e pessoais do governante, constituindo-se no efeito mais grave do conflito institucional de

²⁹⁷ De acordo com Michaelis Dicionário brasileiro da língua portuguesa, plutocracia significa “influência ou poder preponderante do dinheiro; argentarismo”; “Dominação exercida pela classe mais abastada da sociedade” (PLUTOCRACIA. In: **DICIONÁRIO Michaelis**. Disponível em: <<http://michaelis.uol.com.br/busca?r=0&f=0&t=0&palavra=plutocracia>>. Acesso em: 25 jan. 2017).

²⁹⁸ FERRAJOLI, Luigi. **Principia iuris: teoría del derecho y de la democracia**. p. 175.

²⁹⁹ FERRAJOLI, Luigi. **Principia iuris: teoría del derecho y de la democracia**. p. 175.

³⁰⁰ ABREU, Pedro Manoel. **Processo e democracia: a democracia como um *lócus* da democracia participativa e da cidadania inclusiva no estado democrático de direito**. p. 211.

³⁰¹ ABREU, Pedro Manoel. **Processo e democracia: a democracia como um *lócus* da democracia participativa e da cidadania inclusiva no estado democrático de direito**. p. 213.

³⁰² ABREU, Pedro Manoel. **Processo e democracia: a democracia como um *lócus* da democracia participativa e da cidadania inclusiva no estado democrático de direito**. p. 213.

interesses.

Explica Ferrajoli³⁰³ que

Un conflicto semejante mina en sus raíces a la democracia representativa, además de al estado de derecho, dado que incide en aquella separación entre esfera pública y esfera privada, entre Estado y sociedad, entre poderes económicos y poderes políticos, sobre cuya base [...] nació el Estado moderno como estado político-representativo.

A sociedade brasileira, consoante análise realizada por Streck e Morais³⁰⁴, colocada entre dois polos (carência e privilégio), acostumada com a corrupção enalacrada em todas as esferas do poder e estamentos sociais, não consegue ser democrática, por não encontrar meios para isso. Isso porque as

leis, por sustentarem os privilégios das elites, não são vistas como expressão nem de direitos nem de vontades provenientes de decisões públicas e coletivas. O Poder Judiciário aparece, desse modo, como misterioso, detentor de uma autoridade quase mística. Por isso, aceita que a legalidade seja, por um lado, incompreensível, e, por outro ineficiente (a impunidade não reina livre e solta?) e que a única relação possível com ela seja a da transgressão (o famoso jeitinho).

Isso sem dizer que, muito embora o Brasil tenha obtido um certo poder econômico no cenário internacional (antes da crise política e econômica que se abateu sobre o país recentemente³⁰⁵), não consegue resolver os problemas de qualidade de vida. “Constroem-se estruturas sociais que, ao se fazerem modernas, mantêm todas as características do que há de mais injusto e estúpido”³⁰⁶. E por que é sempre assim? Porque a corrupção faz parte da nossa cultura e está na consciência coletiva, seja do indivíduo seja dos governantes, que se deve obter

³⁰³ FERRAJOLI, Luigi. **Principia iuris**: teoría del derecho y de la democracia. p. 177.

³⁰⁴ STRECK, Lênio Luiz; MORAIS, José Luiz Bolzan de. **Ciência política e teoria geral do Estado**. p. 84.

³⁰⁵ Notícia veiculada no Estadão aponta que o Brasil caiu três posições em relação a 2015 no ranking da percepção mundial da corrupção, ocupando o 79º lugar. Para a ONG, os casos de corrupção que vêm sendo revelados no Brasil – principalmente o investigado na Operação Lava Jato, tiveram influência na piora da percepção em relação ao País. Por outro lado, segundo a Transparência, já são reconhecidos no mundo os esforços do Brasil no combate à corrupção. Disponível em: < <http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,brasil-cai-3-posicoes-em-ranking-mundial-da-corrupcao,70001640517>>. Acesso: 25 jan. 2017.

³⁰⁶ STRECK, Lênio Luiz; MORAIS, José Luiz Bolzan de. **Ciência política e teoria geral do Estado**. p. 80.

vantagem de tudo e de todos, sem se importar com os custos sociais e com as consequências negativas e avassaladoras de tal prática perniciosa.

O sistema democrático exige que os governantes devem prestar contas do que fazem, do que pretendem fazer e de como chegaram onde estão,

Ou seja, eleitos, o foram por expressar uma posição majoritária que, de uma ou outra forma, se impôs. Logo, sua postura deveria refletir essa posição majoritária, por mais problemática que essa possa muitas vezes aparecer. Isso implica também, para além das promessas e dos projetos, que essa prestação de contas deva seguir posições republicanas, referentes ao trato da coisa pública, que são, por assim dizer, suprapartidárias, expressando os valores e os princípios que tornam possível a vida democrática e o atendimento mesmo das demandas sociais, por mais diversas que sejam.³⁰⁷

A corrupção e o desvio de recursos públicos, assim como a displicência e a incompetência na gestão de governantes eleitos, inegavelmente, segundo Rosenfield³⁰⁸, podem terminar por tornar inviável a vida política propriamente dita. “A transparência no uso desses recursos e a prestação pública daquilo que foi utilizado são as condições mesmas de uma sociedade democrática”. Os dirigentes eleitos devem compreender e se portar de forma ética na condução da coisa pública, uma vez que “a eleição democrática não é um passe livre para o roubo e a fraude”, como se a vontade do maior número de eleitores liberasse os efeitos de qualquer obrigação, de seguir comportamentos retos no uso do que é extraído de todos, por intermédio de impostos e contribuições. A eleição, segundo o autor, “não é um passe livre para o uso privado e/ou partidário dos recursos públicos”. Assim, querer justificar qualquer comportamento governamental ou parlamentar antiético como sendo a mera expressão da vontade majoritária, “significa confundir as instituições com os seus representantes provisórios, significa confundir a coisa pública com os seus detentores eventuais”.

Nesse desiderato é possível concluir que a corrupção, entranhada no poder, nos usos e costumes da população, hoje atinge níveis elevados, suficientes o bastante para dizer que a democracia vivencia uma crise, a qual, vítima de

³⁰⁷ ROSENFELD, Denis Lerrer. **Justiça, democracia e capitalismo**. 3ª reimpressão. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010. p. 39.

³⁰⁸ ROSENFELD, Denis Lerrer. **Justiça, democracia e capitalismo**. p. 39.

descrédito, cria no consciente popular a falsa ideia de que um sistema totalitário pode, temporariamente, resolver o conflito ético avassalador que contamina a política brasileira, dando abertura para sobrepor-se um sistema totalitário, ou de extrema direita, ou de extrema esquerda, e “o totalitarismo pode ser um dos seus efeitos fantasmáticos, terrivelmente real.”³⁰⁹

Contudo, os regimes de arbítrio – tal qual a ditadura brasileira –, “que se impôs pela força, em nome do combate à corrupção e, ao chegar ao fim, duas décadas depois, colecionava inúmeros escândalos, sem que a sociedade, em face da censura à imprensa, conhecesse grande parte deles”³¹⁰, não podem ser considerados livres da improbidade administrativa que corrói as estruturas do Estado.

Ao revés de regimes autoritários, defende Britto³¹¹, que a “democracia oferece mecanismos de participação e fiscalização, o que facilita o combate, mas não impede que a corrupção encontre meios de driblá-la.” O que se tem hoje com os volumosos e constantes escândalos de corrupção, é também resultado da liberdade de imprensa, fruto da redemocratização do país, que, no universo dos direitos fundamentais, constitui-se numa das liberdades essenciais à própria democracia.

Rosa³¹² completa o pensamento aduzindo que

não raro, a redemocratização induz a um sentimento de aumento dos níveis de corrupção. A liberdade de imprensa, o asseguramento do acesso a informações administrativas, a transparência, podem incutir a ideia – falsa – de que os índices sofreram brutal aumento e, com isso, torna-se fácil defender irresponsavelmente o retorno às políticas da truculência e da supressão da democracia.

O Estado Democrático de Direito, portanto, “não é sinônimo de Estado permissivo da corrupção: antes, é o único regime hábil a viabilizar sua repressão”. A democracia, longe de ser perfeita, “qualifica o Estado de Direito, torna-o vinculado a valores sociais representativos da igualdade entre os homens, do direito à

³⁰⁹ ROSENFELD, Denis Lerrer. **Justiça, democracia e capitalismo**. p. 53.

³¹⁰ BRITTO, César. Corrupção e estado democrático de direito. **Fórum Administrativo – Direito Público – FA**. Belo Horizonte, ano 9, n. 100, junho de 2009. p. 58

³¹¹ BRITTO, César. Corrupção e estado democrático de direito. p. 58.

³¹² ROSA, Márcio Fernandes Elias. Corrupção como entrave ao desenvolvimento. In **Revista Bonijuris**, Curitiba, ano XVI, n. 484, março/2004. p. 6.

participação política, do incremento do controle das políticas sociais.”³¹³

O fenômeno que se observa na América Latina, incluído o Brasil, onde os escândalos de corrupção culminaram, nos últimos anos, com o impeachment da ex-Presidente Dilma Rousseff e a prisão do ex-Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, bem como de diversos políticos e de grandes empresários (especialmente de empreiteiras), cuja causa do afastamento daquela teve início nas recorrentes notícias de corrupção envolvendo a maior empresa estatal brasileira, em que se observava a perpetuação no poder de somente um partido político (poder hereditário³¹⁴), “consiste em identificar estados de opinião pública e atos da vontade popular, como se uma sucessão de referendos, por exemplo, fosse expressão da vontade originária de uma nação”, criando, assim,

as condições de uma subversão da democracia por meios democráticos, com a utilização de um instrumento democrático – eleições – para criar a falsa imagem da observância das regras, quando, na verdade, nenhuma regra é mais obedecida. A democracia representativa começa a ser, assim, substituída pela democracia totalitária”³¹⁵.

Esta é prática comum entranhada no desenvolvimento da sociedade brasileira, especialmente na administração pública e a história mostra que a intervenção militar não é o melhor caminho para moralizar o Estado.

Na visão de Bonavides³¹⁶, a democracia deve ser considerada mais como um direito do povo do que uma forma de governo, em que “converte-se em pretensão da cidadania à titularidade direta e imediata do poder, subjetivado juridicamente na consciência social e efetivado de forma concreta pelo cidadão, em nome e em proveito da sociedade, e não do Estado”³¹⁷.

³¹³ ROSA, Márcio Fernandes Elias. **Corrupção como entrave ao desenvolvimento**. p. 6.

³¹⁴ LIMA, M. Madeleine Hutyrá de Paula. A corrupção: importante obstáculo à implementação dos direitos econômicos, sociais e culturais. In: **Revista de Direitos Difusos**, São Paulo, vol. 10, Dezembro/2001. p. 1301.

³¹⁵ ROSENFELD, Denis Lerrer. **Justiça, democracia e capitalismo**. p. 55.

³¹⁶ BONAVIDES, Paulo. **Do estado liberal ao estado social**. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 15-16.

³¹⁷ DAL BOSCO, Maria Goretti. **Audiência pública como direito de participação**. p. 730.

Referindo-se à Rousseau³¹⁸, na obra *O Contrato Social*, no Livro III, capítulo XV, intitulado *Dos Deputados ou Representantes*, Martins³¹⁹ assinala que:

[...] quando o povo abdica de participar dos negócios públicos para cuidar de sua vida privada começa o fim da liberdade e o fim do corpo político. Ele é muito incisivo: abrir mão da participação na vida política para delegá-lo a outro é desejar viver “sob correntes”, pois ninguém pode representar a vontade de outrem, muito menos a de um grupo ou de um povo.

A participação dos cidadãos na vida política da cidade é, nas palavras de Martins³²⁰, um remédio eficaz contra atos de corrupção dos agentes públicos, pois o envolvimento dos indivíduos no conflito político os mantém “vigilantes e ativos na defesa do interesse comum, daquilo que pertence à república”.

Os numerosos escândalos de corrupção nos anos de 1980 e 1990, nos países considerados democráticos, reporta-se Prestes³²¹, “fizeram com que não fosse mais vista como um fenômeno ocasional e de dimensão marginal, mas como um problema endêmico”.

De fato, a perpetuação da corrupção política produz uma falsa ideia de que não há meios de combate eficientes para dizimar com mal tão pernicioso às estruturas dos Poderes constituídos, a qual somente poderá ser derruída com o engajamento do cidadão no processo político e na resolução dos conflitos comunitários, de forma progressiva³²². Destaca-se que “participar é muito mais do que votar.”³²³ “É somente quando os cidadãos tomam parte na vida política, e interferem nos rumos da sociedade, que ela melhora”³²⁴.

O conflito político não revela tão somente a corrupção e a decadência política, mas também a “vitalidade e a força de uma sociedade em buscar aquilo que

³¹⁸ ROUSSEAU, Jean-Jacques. *O contrato social*. p. 129-134.

³¹⁹ MARTINS, José Antônio. *Corrupção*. p. 57.

³²⁰ MARTINS, José Antônio. *Corrupção*. p. 76.

³²¹ PRESTES, Vanêsa Buzelato. *Corrupção urbanística: da ausência de diferenciação entre direito e política no Brasil*. p. 91.

³²² MARTINS, José Antônio. *Corrupção*. p. 65-66.

³²³ MARTINS, José Antônio. *Corrupção*. p. 70.

³²⁴ MARTINS, José Antônio. *Corrupção*. p. 75.

é melhor para todos”³²⁵.

Pode-se dizer que a partir da Constituição de 1988 surgiu uma nova categoria de direitos relacionados ao Direito de Solidariedade (ou Fraternidade), de terceira geração, o qual, consoante ensina Miranda³²⁶, “engloba todas as circunstâncias atinentes à democracia, ao pluralismo e à informação”, e, é possível afirmar existir uma relação íntima entre solidariedade, meio ambiente e moralidade pública, em contraposição à corrupção.

Nesse passo, a informação socioambiental é imprescindível, na medida em que é capaz de provocar o cidadão a uma mudança de comportamento atinente às questões que afetam o seu ambiente, dando a ele o poder de adotar uma nova posição tendente a combater as atitudes humanas nocivas ao meio ambiente ecologicamente equilibrado,³²⁷ inclusive aquelas relacionadas à improbidade administrativa.

Não se pode negar que, pela primeira vez na história da humanidade, há uma forma de Estado dominante – a república democrática –, “constitucional, representativa e moderna”³²⁸, que apesar dos problemas, destaca-se a representatividade como a única solução possível nas democracias de grande escala, devido à questão da autorização. E como tudo tende a evoluir no passar dos tempos, a participação cidadã se conjuga à democracia representativa aperfeiçoando-a.

A Constituição Federal de 1988 impulsionou a participação cidadã, segundo dessume-se do art. 1º, parágrafo único, “como um modo de introduzir uma linha de ação mais democrática na administração da coisa pública”³²⁹, conferindo-lhe

³²⁵ MARTINS, José Antônio. **Corrupção**. p. 76.

³²⁶ MIRANDA, Davidson Alessandro de. Participação popular por meio de audiências públicas: efetividade da democracia participativa no licenciamento ambiental. In: **Revista Internacional de Direito Ambiental**. Ano V, n. 13, janeiro/abril. Caxias do Sul: Plenum, 2016. p. 55.

³²⁷ MIRANDA, Davidson Alessandro de. **Participação popular por meio de audiências públicas**: efetividade da democracia participativa no licenciamento ambiental. p. 55.

³²⁸ ABREU, Pedro Manoel. **Processo e democracia**: a democracia como um *lócus* da democracia participativa e da cidadania inclusiva no estado democrático de direito. p. 214.

³²⁹ VIANA, Ana Cristina Aguilar. Do moralismo ao controle democrático: a ineficiência dos instrumentos de participação social no combate à corrupção. In: LIBÓRIO, Daniela; GUIMARÃES,

um maior controle social.

A Constituição Cidadã não só estabeleceu um Estado Democrático de Direito, mas um Estado promotor de políticas públicas fomentado pela participação popular que, inicialmente ganhou corpo no âmbito dos municípios para, depois, emergir a nível federal. Assim,

A participação infiltrou-se no exercício de todas as funções estatais. O legislativo abriu-se ao referendo, ao plebiscito e à iniciativa popular de leis, além da colaboração dos cidadãos no exercício da fiscalização do Executivo. O Judiciário passou a contar com diversos instrumentos participativos tais como ações populares, os mandados de segurança coletivos, dentre outros. Mas foi primordialmente no âmbito da Administração Pública que a participação ganhou cor. Surgiram diversos mecanismos participativos, tais como: comitês, *ombudsman*, leis de transparência, instituições eleitorais de caráter civil, observatórios cidadãos, comissões de vigilância, Conselhos, Comissões, Conferências, entre outros. Algumas dessas inovações alcançaram mundial notoriedade: os Conselhos Gestores de Políticas Públicas, as experiências de Orçamento Participativo (OP) e as Conferências Nacionais no Brasil³³⁰.

Gomes³³¹ ressalva que, muito embora, hoje, haja uma tendência de parcela da população almejar um governo autoritário e moralizante, clamando por uma intervenção militar no governo, a democracia, com todas as suas imperfeições, ainda é o melhor regime, pois garante a todos a liberdade de locomoção, de se manifestar, de imprensa, direitos estes que, em regimes ditatoriais, são tolhidos. É equivocado pensar que um regime de austeridade não seja corruptível, na medida em que história mostra justamente o contrário. Além disso, a democracia permite aos cidadãos enxergar os casos de corrupção e exigir das instituições constitucionais o desenvolvimento de mecanismos de controle, prevenção e de combate.

2.5 MECANISMOS LEGAIS DE COMBATE À CORRUPÇÃO NO MUNDO E NO BRASIL

Edgar; GABARDO, Emerson (coordenadores). **Eficiência e ética no direito administrativo**. Curitiba: Ithala, 2017. p. 165.

³³⁰ VIANA, Ana Cristina Aguiar. Do moralismo ao controle democrático: a ineficiência dos instrumentos de participação social no combate à corrupção. In: **Eficiência e ética no direito administrativo**. p. 168.

³³¹ GOMES, Laurentino. **Breve história da corrupção no Brasil**. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=2WbzHRb4n24>>. Acesso em: 18 jul. 2018.

Os mecanismos de controle e combate à corrupção se desenvolveram a partir dos processos de diferenciação do sistema que permitiram enxergar as práticas corruptivas e os problemas advindos delas, quando, então, se passou a adotar medidas para seu enfrentamento³³².

Desse modo, quanto mais casos de corrupção são descritos e identificados, mais formas de controle e combate irão existir. Atualmente, o fenômeno da corrupção se manifesta de diversas maneiras, “cabendo à sociedade estabelecer o freio mediante o ordenamento jurídico próprio, considerando que as leis são uma proteção da sociedade contra ela mesma”³³³.

Isso se deve também ao processo de globalização, que proporcionou a ampliação do comércio internacional, a evolução dos meios tecnológicos e a conexão do sistema financeiro em escala global, fazendo com que, igualmente, a corrupção transcendesse as fronteiras, “seja porque integrada à economia globalizada ou por ser potencializada por grandes corporações transnacionais”³³⁴.

Aponta Prestes, na sua pesquisa, que a partir de meados dos anos 1970, impulsionado pelo escândalo do caso Watergate³³⁵, nos Estados Unidos, que culminou na renúncia do Presidente Nixon, aliado aos recorrentes casos envolvendo empresas americanas no pagamento de propina, tiveram início os debates sobre o

³³² PRESTES, Vanêsa Buzelato. **Corrupção urbanística**: da ausência de diferenciação entre direito e política no Brasil. p. 83.

³³³ PRESTES, Vanêsa Buzelato. **Corrupção urbanística**: da ausência de diferenciação entre direito e política no Brasil. p. 84.

³³⁴ TORCHIA, Bruno Martins; DIAS, Maria Tereza Fonseca. A necessidade de harmonização das esferas do poder punitivo estatal (administrativa e penal) no combate à corrupção). In: **Corrupção e seus múltiplos enfoques**. p. 209.

³³⁵ “O caso conhecido como Watergate iniciou com a denúncia do jornal de circulação Washington Post de tentativa de instalação de escutas e de exame de documentos no escritório do Partido Democrata, durante o processo eleitoral para a Presidência dos EUA. Os repórteres Bob Woodward e Carl Bernstein investigaram o caso e tinham como informante uma pessoa conhecida como ‘garganta profunda’. As investigações revelaram que o então Presidente Republicano, Richard Nixon, candidato à reeleição, sabia das operações ilegais contra a oposição. Após condenado pela Corte Suprema a entregar as fitas originais que demonstravam seu envolvimento na operação ilegal renunciou à Presidência, sendo substituído por seu vice Gerard Ford. Este assinou anistia a Nixon pelos ilícitos praticados. Em meio às investigações iniciadas deste modo, surgiram denúncias e comprovações de doações ilegais à campanha eleitoral e lavagem de dinheiro envolvendo uma série de empresas americanas. Em 2005 o ex-Vice Presidente do FBI Mark Fett revelou que ele era o ‘Garganta Profunda’, fato confirmado pelos jornalistas” (PRESTES, Vanêsa Buzelato. **Corrupção urbanística**: da ausência de diferenciação entre direito e política no Brasil. p. 85-86).

tema e a partir de então começaram a ser firmados tratados, ocorrendo a internalização destes nas legislações dos países, “bem como a compreensão das causas e efeitos do fenômeno, não como fato isolado, mas decorrente, sobretudo, das operações dos sistemas da economia e da política”³³⁶.

Desse contexto, nasce a primeira lei anticorrupção transnacional, a *Foreign Corrupt Practices Act* (FCPA), conhecida também como Ato Contra Práticas Corruptas no Exterior (APCE), da qual se pode extrair os seguintes pontos importantes: a) a penalização do ato de subornar autoridades estrangeiras em transações comerciais seja por nacionais ou por empresas sujeitas à jurisdição norte-americana; b) exigência de controles contábeis e a manutenção de registros das operações internas e realizadas no exterior pelas companhias de capital aberto; e c) início do incentivo ao desenvolvimento do *compliance*³³⁷³³⁸.

Por meio da Resolução n. 3.514, de 15 de dezembro de 1975, a Assembleia Geral da ONU, recomendou aos países membros a adoção de medidas de controle da corrupção praticada pelas empresas multinacionais nas relações mantidas com a Administração Pública³³⁹.

O final da Guerra Fria e a queda do Muro de Berlim em 1989, o fim da União Soviética em 1991, a privatização dos seus ativos estatais e a assinatura do Tratado de Maastricht, em 1992, que fez nascer a União Europeia, foram fatores políticos determinantes ao retorno dos debates sobre corrupção³⁴⁰ e a respeito dos mecanismos internacionais para seu controle e enfrentamento.

As discussões ocorreram no âmbito da Organização dos Estados

³³⁶ PRESTES, Vanêsa Buzelato. **Corrupção urbanística**: da ausência de diferenciação entre direito e política no Brasil. p. 85.

³³⁷ “Programas de cumprimento da legislação anticorrupção, que consistem na adoção de procedimentos preventivos para evitar o pagamento de subornos, desenvolvimento de ações internas visando a evitar o pagamento destes por qualquer área das corporações e abertura voluntária dos resultados das investigações internas às agências governamentais competentes. No Brasil, está previsto na Lei Federal n. 12.846/13” (PRESTES, Vanêsa Buzelato. **Corrupção urbanística**: da ausência de diferenciação entre direito e política no Brasil. p. 88).

³³⁸ PRESTES, Vanêsa Buzelato. **Corrupção urbanística**: da ausência de diferenciação entre direito e política no Brasil. p. 87-88.

³³⁹ PRESTES, Vanêsa Buzelato. **Corrupção urbanística**: da ausência de diferenciação entre direito e política no Brasil. p. 97.

³⁴⁰ PRESTES, Vanêsa Buzelato. **Corrupção urbanística**: da ausência de diferenciação entre direito e política no Brasil. p. 88.

Americanos (OEA), da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e Organização das Nações Unidas (ONU), resultando em tratados internacionais dos quais o Brasil foi signatário. Outros eventos sobre o assunto também tiveram relevância no cenário internacional: Convenção Penal sobre a Corrupção do Conselho da Europa, assinada em 30 de abril de 1999, e a Convenção Africana para a Prevenção e a Luta contra Corrupção e Crimes Assimilados, aprovada em Maputo, em 11 de julho de 2003³⁴¹.

O Banco Mundial, a partir de 1992, incluiu nas suas estratégias questões relativas à corrupção, dentre as quais, que os países adotassem medidas adequadas de prevenção e controle da corrupção nos negócios, como a prestação de contas e a transparência para com os investidores estrangeiros. Foram editadas diretrizes para: a) prevenir a fraude e a corrupção nos projetos financiados pelo Banco Mundial; b) ajudar a dar suporte a países em seus esforços contra a corrupção, fornecendo, dentre outros, consultorias em políticas públicas; c) fixar como critério de análise na concessão de empréstimos a corrupção no país requerente; d) apoiar os esforços internacionais anticorrupção³⁴².

O Fundo Monetário Internacional (FMI), em 1996, adotou a Declaração de Parceria para o Crescimento Global Sustentável e, assim, reconheceu como indispensável ao desenvolvimento econômico “a promoção da boa governança em todos os aspectos, incluindo o reinado da norma de direito, a melhoria da gestão pública e de prestação de contas no setor público, e combate à corrupção”³⁴³.

Em 1997, o FMI publicou um documento de repúdio à corrupção, uma vez que esta “freia o desenvolvimento econômico e danifica qualquer país”. Na época, este posicionamento defendido pelo Fundo foi importante para superar a ideia dos americanos que defendiam a existência de efeitos positivos da corrupção nos países

³⁴¹ PRESTES, Vanêsa Buzelato. **Corrupção urbanística**: da ausência de diferenciação entre direito e política no Brasil. p. 88-89.

³⁴² PRESTES, Vanêsa Buzelato. **Corrupção urbanística**: da ausência de diferenciação entre direito e política no Brasil. p. 98.

³⁴³ PRESTES, Vanêsa Buzelato. **Corrupção urbanística**: da ausência de diferenciação entre direito e política no Brasil. p. 98-99.

em desenvolvimento³⁴⁴.

Em 04 de maio de 1993, foi fundada a Organização Não Governamental Transparência Internacional, pelo alemão Peter Eigen, cujo objetivo é denunciar os casos de corrupção. A Instituição desenvolveu e divulga indicadores e índices de percepção de corrupção que são utilizados como parâmetros internacionais de aferição. O principal deles é o Índice de Percepção da Corrupção, publicado desde 1995. Também há o índice de Pagamento de Subornos, que classifica a probabilidade das empresas transnacionais das vinte e oito principais economias do mundo ganhar negócios no exterior mediante o pagamento de suborno³⁴⁵.

Por sua vez, a Conferência das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável – Rio+20 reconheceu que a repressão e a prevenção à corrupção é um compromisso dos países firmatários por ser um risco às finanças climáticas.

Os países membros da Organização dos Estados Americanos (OEA), na data de 29 de março de 1996, em Caracas, na Venezuela, adotaram a Convenção Interamericana de Combate à Corrupção, primeiro ato transnacional multilateral para combater o fenômeno global da corrupção. O documento divide-se em medidas preventivas e repressivas. No que toca às preventivas, destacam-se: a) estabelecer normas de conduta para o exercício íntegro das funções públicas; b) criar mecanismo para o cumprimento dessas normas; c) fortalecer os órgãos de controle do Estado; d) instituir sistemas de arrecadação fiscal que evitem ou dificultem a prática de corrupção; e) estimular a participação da sociedade civil e de organizações não governamentais para prevenir a corrupção. Já as repressivas referem-se à criminalização de condutas nas legislações internas dos países, voltadas, em especial, ao suborno internacional, ao enriquecimento ilícito de funcionários públicos e às práticas de assistência recíproca e atuação cooperada entre os países membros, com o intuito de prevenir e reprimir a corrupção. A cooperação ainda prevê a possibilidade de identificar, localizar, bloquear, apreender e confiscar bens obtidos ou decorrentes das condutas corruptas tipificadas (art. XV

³⁴⁴ PRESTES, Vanêsa Buzelato. **Corrupção urbanística**: da ausência de diferenciação entre direito e política no Brasil. p. 100.

³⁴⁵ PRESTES, Vanêsa Buzelato. **Corrupção urbanística**: da ausência de diferenciação entre direito e política no Brasil. p. 99-100.

da Convenção)³⁴⁶.

A Convenção de Combate à Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais da OCDE foi aprovada em 1997, por meio do Ato do Conselho 195/01, de 26 de maio de 1997, cujo objetivo principal é que os países membros e signatários adotem medidas para a responsabilização das pessoas jurídicas pela corrupção do funcionário público estrangeiro, enfrentando a questão do suborno internacional. Tem como membros os seguintes países: Alemanha, Austrália, Áustria, Bélgica, Canadá, Coréia do Sul, Dinamarca, Eslovênia, Espanha, Estados Unidos, Finlândia, França, Grécia, Holanda, Hungria, Irlanda, Islândia, Itália, Japão, Luxemburgo, México, Noruega, Nova Zelândia, Países Baixos, Polônia, Portugal, Reino Unido, República Tcheca, Suécia, Suíça e Turquia. Apesar de não serem países membros, aderiram à Convenção o Brasil, a Argentina, o Chile, a Bulgária e a República Eslovaca³⁴⁷.

Em 15 de novembro de 2000, em Nova Iorque, foi adotada a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado conhecida como Convenção de Palermo. O documento em referência consolidou a necessidade de criminalização das práticas de corrupção em todas as suas formas, enfatizando o caráter transnacional do crime. Aos países signatários impôs-se a obrigação de criar programas de integridade, visando à prevenção, detenção e punição dos agentes públicos por atos de corrupção³⁴⁸.

A Assembleia Geral das Nações Unidas, em 31 de dezembro de 2003, adotou a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, assinada por mais de 100 países, é considerado o mais amplo e completo instrumento transnacional e cogente contra a corrupção³⁴⁹.

A Transparência Internacional (TI), criada em 1993, pelo Professor Peter

³⁴⁶ PRESTES, Vanêsa Buzelato. **Corrupção urbanística**: da ausência de diferenciação entre direito e política no Brasil. p. 104-105.

³⁴⁷ PRESTES, Vanêsa Buzelato. **Corrupção urbanística**: da ausência de diferenciação entre direito e política no Brasil. p. 105.

³⁴⁸ PRESTES, Vanêsa Buzelato. **Corrupção urbanística**: da ausência de diferenciação entre direito e política no Brasil. p. 106.

³⁴⁹ PRESTES, Vanêsa Buzelato. **Corrupção urbanística**: da ausência de diferenciação entre direito e política no Brasil. p. 107.

Eigen, é uma Organização Não Governamental (ONG) engajada no combate à corrupção no mundo, a partir de cinco concepções: a) corrupção política; b) corrupção em contratos internacionais; c) corrupção no setor privado; d) convenções internacionais para prevenir a corrupção; e e) pobreza e desenvolvimento³⁵⁰.

Consultando o último Índice de Percepção da Corrupção, publicado em 2017, pela Transparência Internacional (TI), observa-se que dos 180 países pesquisados, o Brasil ficou na 96ª posição, a pior desde 2012. Os países menos corruptos são aqueles que, em uma escala de 0 a 100, a medição do índice, a partir de 50, chega mais perto de 100 e os mais corruptos são aqueles em que o índice chega mais perto de 0. A Instituição, num panorama geral, concluiu que no ano de 2017 pouco foi feito no cenário mundial ou nenhum progresso teve em direção ao fim da corrupção³⁵¹.

O Brasil caiu dezessete posições no ranking. Apenas a Libéria e o Bahrein mostraram recuo maior. Informa a Transparência Internacional que não houve, em 2017, qualquer esboço de resposta às causas estruturais da corrupção no país. Ao contrário, a velha política que se apegava ao poder parece mais unida do que nunca no propósito de impedir os avanços no combate à corrupção. Enquanto isso, a sociedade se mostra cada vez mais dividida pela polarização exacerbada do debate público, enfraquecendo a pressão social por mudanças efetivas³⁵², o que se reflete intensamente no campo político, com a disputa pela Presidência da República, agora em 2018, por candidatos de extrema direita e esquerda.

Outro índice destinado a medir a corrupção e levado a cabo pela Transparência Internacional é o Índice de Pagadores de Suborno (*Bribe Payers Index*), realizado em 28 países. Em 2011, os países com menos corrupção no setor eram os Países Baixos e a Suíça, ao passo que o Brasil alcançou a 14ª posição.

³⁵⁰ RIBAS JUNIOR, Salomão. **Corrupção pública e privada**. p. 172.

³⁵¹ TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. **Corruption Perceptions Index 2017**. Disponível em: <https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2017>. Acesso em: 25 jul. 2018.

³⁵² TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. **Índice de percepção da corrupção 2017**: Brasil caiu da 79ª para a 96ª posição no ranking mundial. Disponível em: <<https://www.ipc.transparenciainternacional.org.br/>>. Acesso em 15 out. 2018.

Segundo Ribas Junior³⁵³, “entre as empresas que mais oferecem subornos estão as que prestam serviços públicos, de construção, imobiliárias e petrolíferas”. As mais honestas encontram-se no setor da agricultura, fabricação leve, informática e bancos.

A Transparência Internacional desenvolve diversos estudos direcionados ao combate à corrupção, como, por exemplo, o programa de Recomendação do Conselho da OCDE sobre Integridade Pública³⁵⁴, Integridade nas Empresas do Brasil³⁵⁵ e São Paulo: A Corrupção Mora ao Lado³⁵⁶.

Relata Ribas Junior³⁵⁷ que a FIESP realizou um estudo sobre o custo da corrupção no Brasil, no período de 1990 a 2008, e concluiu que o custo médio da corrupção é estimado entre 1,38% a 2,3% do PIB, isto é, de R\$ 41,5 bilhões a R\$ 69,1 bilhões. São números, de fato, alarmantes. Segundo o autor, a revista Veja (edição n. 2240) atualizou os dados e chegou ao resultado de que nos últimos dez anos foram subtraídos dos cofres públicos R\$ 720 bilhões de reais em decorrência de atos corruptivos no setor público. Desse total, explica Ribas Junior, 51% são verbas federais, 30% dos governos estaduais e 19% dos municípios. Estima-se que foram descobertos somente R\$ 7 bilhões e recuperados apenas R\$ 500 milhões de reais.

Por ano, a corrupção drena R\$ 85 bilhões de reais, o que equivale a 2,3% do PIB, com os quais seria possível aumentar R\$ 443 reais o PIB *per capita* do brasileiro, passando para R\$ 19.708,00. “Poderia também retirar da miséria 16 milhões de pessoas, erradicando a miséria e ainda sobriam R\$ 5 bilhões de

³⁵³ RIBAS JUNIOR, Salomão. **Corrupção pública e privada**. p. 175.

³⁵⁴ Integridade pública refere-se ao alinhamento consistente e à adesão de valores, princípios e normas éticas comuns para sustentar e priorizar o interesse público sobre os interesses privados no setor público. Trata-se o programa de um conjunto de recomendações destinadas a combater a corrupção no setor público para fins de uma boa governança. (TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. **Conhecimento**. Disponível em: <<https://transparenciainternacional.org.br/conhecimento>>. Acesso em: 15 out. 2018).

³⁵⁵ Trata-se de um estudo sobre a corrupção envolvendo empresas e o setor público. (TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. **Integridade e empresas no Brasil**. Disponível em: <<https://transparenciainternacional.org.br/assets/files/conhecimento/relatorio-executivo.pdf>>. Acesso em: 15 out. 2018).

³⁵⁶ Trata-se de um estudo sobre a lavagem de dinheiro por empresas *offshore*, utilizando-se do setor imobiliário, na cidade de São Paulo. (TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. **Quem mora ao lado**. Disponível em: <<http://www.quemmoraolado.org/qmal/index.php>>. Acesso em: 15 out. 2018).

³⁵⁷ RIBAS JUNIOR, Salomão. **Corrupção pública e privada**. p. 178-179.

reais”³⁵⁸.

O Brasil, no período compreendido entre 2002 a 2006, ratificou e internalizou os principais acordos multilaterais internacionais específicos sobre o combate à corrupção, como as Convenções da OCDE, da OEA, da ONU e a Convenção de Palermo, integrando eles ao ordenamento jurídico pátrio e atribuindo a estes instrumentos força de lei³⁵⁹.

A Convenção Interamericana contra a Corrupção, assinada em 29 de março de 1996, foi aprovada pelo Congresso Nacional em 25 de junho de 2002 e promulgada pelo Decreto n. 4.410, de 7 de outubro de 2002³⁶⁰, com reserva para o art. XI, parágrafo 1º, inciso “c”. Já, a Convenção sobre Combate à Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Internacionais da OCDE de 1997, foi aprovada pelo Congresso Nacional em 14 de junho de 2000 e promulgada pelo Decreto 3.678, de 30 de novembro de 2000³⁶¹. A Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional (Convenção de Palermo) de 2000, por sua vez, foi aprovada pelo Congresso Nacional em 29 de maio de 2004³⁶². Trata-se de importante marco no combate à corrupção, porquanto reconheceu esta como uma forma especialmente grave de criminalidade organizada transnacional. A Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (Convenção de Mérida), foi assinada pelo Brasil em 09 de dezembro de 2003 e promulgada pelo Decreto n. 5.687, de 31 de janeiro de 2006^{363 364}.

³⁵⁸ RIBAS JUNIOR, Salomão. **Corrupção pública e privada**. p. 179.

³⁵⁹ PRESTES, Vanêsa Buzelato. **Corrupção urbanística**: da ausência de diferenciação entre direito e política no Brasil. p. 108.

³⁶⁰ BRASIL. **Decreto n. 4.410, de 7 de outubro de 2002**. Promulga a Convenção Interamericana contra a Corrupção, de 29 de março de 1996, com reserva para o art. XI, parágrafo 1º, inciso “c”. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto/2002/D4410.htm>. Acesso em: 10 out. 2018.

³⁶¹ BRASIL. **Decreto n. 3.678, de 30 de novembro de 2000**. Promulga a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, concluída em Paris, em 17 de dezembro de 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3678.htm>. Acesso em: 10 out. 2018.

³⁶² BRASIL. **Decreto n. 5.015, de 12 de março de 2004**. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5015.htm>. Acesso em: 10 out. 2018.

³⁶³ BRASIL. **Decreto n. 5.687, de 31 de janeiro de 2006**. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003. Disponível em:

Desta integração dos acordos e tratados internacionais à legislação interna brasileira, condutas corruptas passaram a ser criminalizadas, como por exemplo, o suborno transnacional decorrente da corrupção ativa de funcionários públicos estrangeiros e de organizações internacionais. A Lei n. 10.467/2002³⁶⁵ alterou o Código Penal para prever o crime de corrupção ativa em transação comercial internacional, atribuindo apenas às pessoas físicas a conduta criminosa e, por consequência, a punição. A lei não previu a responsabilização criminal das pessoas jurídicas beneficiárias do ilícito praticado³⁶⁶.

Contudo, com o advento da Lei n. 12.846³⁶⁷, de 1º de agosto de 2013, passou a ser prevista a responsabilização criminal das pessoas jurídicas beneficiárias do ilícito de corrupção. Ela “introduziu dispositivo tratando da responsabilidade objetiva das pessoas jurídicas por ilícitos decorrentes de corrupção, em especial as fraudes em licitações públicas”. Além disso, prevê acordos de leniência, a valorização dos programas de *compliance*, multas elevadas e cria um cadastro nacional de empresas punidas. Tem aplicação no território nacional e também estrangeiro, uma vez que prevê a hipótese de brasileiros que pratiquem atos de corrupção no exterior. A aludida legislação também é conhecida como “Lei Anticorrupção Empresarial” ou “Lei da Improbidade Empresarial” e veio regulamentada pelo Decreto n. 8.420/2015³⁶⁸³⁶⁹.

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5687.htm>. Acesso em: 10 out. 2018.

³⁶⁴ PRESTES, Vanêsa Buzelato. **Corrupção urbanística**: da ausência de diferenciação entre direito e política no Brasil. p. 108-109.

³⁶⁵ BRASIL. **Lei n. 10.467, de 11 de junho de 2002**. Acrescenta o Capítulo II-A ao Título XI do Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, e dispositivo à Lei no 9.613, de 3 de março de 1998, que “dispõe sobre os crimes de ‘lavagem’ ou ocultação de bens, direitos e valores; a prevenção da utilização do Sistema Financeiro para os ilícitos previstos nesta Lei, cria o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf), e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10467.htm>. Acesso em: 10 out. 2018.

³⁶⁶ PRESTES, Vanêsa Buzelato. **Corrupção urbanística**: da ausência de diferenciação entre direito e política no Brasil. p. 109.

³⁶⁷ BRASIL. **Lei n. 12.846, de 9 de julho de 2013**, de 1 de agosto de 2013. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm>. Acesso em: 10 out. 2018.

³⁶⁸ BRASIL. **Decreto n. 8.420, de 18 de março de 2015**. Regulamenta a Lei no 12.846, de 1º de agosto de 2013, que dispõe sobre a responsabilização administrativa de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira e dá outras providências.

Prestes³⁷⁰ frisa que a internalização na legislação brasileira dos tratados internacionais sobre o tema corrupção, a fim de tratar da responsabilidade empresarial transcorreu nos governos dos Presidentes Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2016), e constata que atualmente tem-se um sistema jurídico com as mesmas bases dos demais países membros das organizações internacionais e signatários das convenções e tratados, permitindo, assim, uma atuação conjunta para identificação de lavagem de dinheiro, retorno dos ativos financeiros e punições dos agentes envolvidos com práticas de suborno, sejam ativos e passivos.

Acerca da responsabilização da pessoa jurídica por ato de corrupção, a OCDE formou um Grupo de Trabalho, em atenção ao art. 12 da Convenção da OCDE, que tem por função fazer relatórios do andamento e do cumprimento da aludida normativa nos países, bem como monitorar as medidas adotadas. Da avaliação que ocorreu em 2007 no Brasil, adveio a recomendação de aprovar a legislação introduzindo este tipo de responsabilização. Já, na avaliação ocorrida em maio de 2014, o Grupo de Trabalho destacou os avanços do país, em função da aprovação da Lei Anticorrupção, que prevê a responsabilização das pessoas jurídicas, em cumprimento ao que dispõe o art. 2º da Convenção. No entanto, os avaliadores apontaram que há um baixo nível de sanção do suborno estrangeiro no Brasil e também recomendaram considerar as empresas que adotam *compliance* para fins de contratação com a administração pública³⁷¹.

No ordenamento jurídico brasileiro voltado à necessidade de prevenção e combate à corrupção, de acordo com as estratégias internacionais, fazem parte do rol a Lei n. 8.429/1992³⁷² (Lei de Improbidade Administrativa), a Lei n. 12.527/2011³⁷³

Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8420.htm>. Acesso em: 10 out. 2018.

³⁶⁹ PRESTES, Vanêsa Buzelato. **Corrupção urbanística**: da ausência de diferenciação entre direito e política no Brasil. p. 109-110.

³⁷⁰ PRESTES, Vanêsa Buzelato. **Corrupção urbanística**: da ausência de diferenciação entre direito e política no Brasil. p. 110.

³⁷¹ PRESTES, Vanêsa Buzelato. **Corrupção urbanística**: da ausência de diferenciação entre direito e política no Brasil. p. 110.

³⁷² BRASIL. **Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429.htm>. Acesso em: 10 out. 2018.

(Lei de Acesso de Informação), a Lei n. 8.666/1993³⁷⁴ (Lei de Licitações), a Lei n. 12.529/2011³⁷⁵ (Lei do CADE) e a Lei n. 12.683/2012³⁷⁶ (Lei de Lavagem de Dinheiro).³⁷⁷ Deve ser, ainda, considerado no combate à corrupção a Lei Complementar n. 101/2000³⁷⁸ (Lei de Responsabilidade Fiscal) e a Lei Complementar n. 135/2010³⁷⁹ (Lei da Ficha Limpa).

Na seara administrativa, o Tribunal de Contas da União e os Tribunais de Contas dos Estados devem desenvolver estratégias anticorrupção. Nesse contexto, em 28 de maio de 2003 foi criada a Controladoria-Geral da União, por meio da Lei n. 10.683, tratando-se de uma típica agência de combate à corrupção, “que mantém atuação permanente de fiscalização, bem como de difusão da cultura contra a corrupção em nosso país”³⁸⁰.

Como visto, o Brasil está passando por um processo de evolução dos

³⁷³ BRASIL. **Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011.** Regula o acesso a informação previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei n. 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei n. 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acesso em: 10 out. 2018.

³⁷⁴ BRASIL. **Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993.** Regulamenta o art. 37, XXI, da Constituição Federal, institui normas párea licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm>. Acesso em: 11 out. 2018.

³⁷⁵ BRASIL. **Lei n. 12.529, de 30 de novembro de 2011.** Estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência; dispõe sobre a prevenção e repressão às infrações contra a ordem econômica; altera a Lei n. 8.137, de 27 de dezembro de 1990, o Decreto-Lei n. 3.689, de 3 de outubro de 1941 – Código de Processo penal, e a Lei n. 7.347, de 24 de julho de 1985; revoga dispositivos da Lei n. 8.884, de 11 de junho de 1994, e a Lei n. 9.781, de 19 de janeiro de 1999, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/Lei/L12529.htm>. Acesso em: 11 out. 2018.

³⁷⁶ BRASIL. **Lei n. 12.683, de 9 de julho de 2012.** Altera a Lei n. 9.613, de 3 de agosto de 1998, para tornar mais eficiente a persecução penal dos crimes de lavagem de dinheiro. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12683.htm>. Acesso em: 11 out. 2018.

³⁷⁷ PRESTES, Vanêsa Buzelato. **Corrupção urbanística:** da ausência de diferenciação entre direito e política no Brasil. p. 110-111.

³⁷⁸ BRASIL. **Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em 11 out. 2018.

³⁷⁹ BRASIL. **Lei Complementar n. 135, de 4 de junho de 2010.** Altera a Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, que estabelece, de acordo com o § 9º do art. 14 da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências, para incluir hipóteses de inelegibilidade que visam a proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp135.htm>. Acesso em: 11 out. 2018.

³⁸⁰ PRESTES, Vanêsa Buzelato. **Corrupção urbanística:** da ausência de diferenciação entre direito e política no Brasil. p. 111.

sistemas do direito e da política no combate, controle e prevenção à corrupção, demonstrando haver um “rápido desenvolvimento das ferramentas e o aperfeiçoamento do sistema jurídico que permite a adoção das medidas a que hoje assistimos”.

CAPÍTULO 3

CORRUPÇÃO URBANÍSTICA

3.1 A CORRUPÇÃO NA CIDADE E O DEVER DE ATUAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A história do Brasil mostra que a relação íntima existente entre o poder e as formas de manutenção deste no processo de formação dos municípios, “é um dos motivos pelos quais até hoje, no âmbito das cidades, os sistemas de direito e de política não estão diferenciados, de modo a enxergar a corrupção urbanística”. Prestes³⁸¹ aponta que “a naturalização das práticas corruptivas, o não enxergar a natureza difusa e não privada de bens coletivos segue sendo uma prática instituinte e arraigada nas cidades brasileiras”.

Destaca a autora³⁸² que com o desenvolvimento da legislação voltada ao urbanismo, inicia-se a identificação da corrupção no âmbito municipal, tal como é hoje conhecida, porque a terra passa a ter valor econômico significativo agregado pelo fato da própria lei delimitar o que pode e o que não pode ser construído em determinada área ou zoneamento. Justamente, a “complexidade das formas de buscar o não cumprimento” desses padrões legalmente estabelecidos é a principal fomentadora do amplo espectro da corrupção urbanística. Esclarece, ainda, que:

Demais disso, as normas urbanísticas têm por característica histórica estarem sujeitas a decisões causuísticas, seja no seu processo de formação – quando passam a ser normas, no âmbito do executivo ou do Legislativo – seja na execução, momento da aprovação do projeto. Isso porque, de um lado, não desenvolvemos procedimentos de controle e eficiência suficientes no âmbito das exigências urbanísticas e, de outro, o processo de aprovação das leis urbanísticas ainda está muito vinculado às maiorias possíveis na Câmara dos Vereadores e não aos requisitos técnicos mínimos, considerando que o conteúdo afeta todo o sistema da cidade. Ainda há uma ideia de que as limitações urbanísticas e a determinação da

³⁸¹ PRESTES, Vanêsa Buzelato. **Corrupção urbanística**: da ausência de diferenciação entre direito e política no Brasil. p. 152.

³⁸² PRESTES, Vanêsa Buzelato. **Corrupção urbanística**: da ausência de diferenciação entre direito e política no Brasil. p. 157.

função social da propriedade, como exige a Constituição, “atrapalha” a propriedade e afeta o desenvolvimento, como se fossem contrapostas.

Ressalta-se que o urbanismo, no Brasil, em que pesem os avanços legislativos a partir da Constituição Federal de 1988, ainda está muito próximo do sistema de política, das decisões de cunho eminentemente político, “sujeito às maiorias do momento e sem planejamento a longo prazo, além das leis, em sua grande parte, não exigir estudos técnicos como requisito prévio ao envio ao Legislativo”³⁸³.

Constata Prestes³⁸⁴ que:

No âmbito das aprovações urbanísticas está obsoleto. Não desenvolveu estratégias de estabilização do sistema, não utiliza ferramentas tecnológicas compatíveis com o estágio de evolução da sociedade, na maior parte das cidades é feito por funcionários mal remunerados, que não são estáveis (cargos comissionados), não tendo a função exigida de continuidade do serviço público, está sujeito a uma quantidade de legislações que muitas vezes apresentam incongruência entre si. Disso resulta uma aprovação fragmentada, morosa, impessoal que favorece a corrupção.

A corrupção administrativa abrange não só os procedimentos de contratação pública, mas também os incentivos para se formar o chamado “mercado de propina”, consistente, segundo ensinamento de Santano³⁸⁵, em uma rede de corrupção por meio do que se denomina *principal-agent*, possibilitada pelo conjunto de governos locais que pode fazer com que,

uma vez que se pague um suborno para um funcionário público de um governo local com poder discricionário para fornecer este serviço ou bem, logo paga-se outro porque o primeiro pagamento não garante o fornecimento do serviço ou bem, e assim sucessivamente, criando-se um verdadeiro mercado para a exigência de subornos, diante da escassez proposital do serviço ou bem público provocada pelos funcionários públicos envolvidos e de seu monopólio pelo Estado na sua prestação [...] na corrupção administrativa, como algo em cadeia: diminuem-se as oportunidades de corrupção na esfera política, para logo diminuí-las na esfera administrativa.

³⁸³ PRESTES, Vanêsa Buzelato. **Corrupção urbanística**: da ausência de diferenciação entre direito e política no Brasil. p. 159.

³⁸⁴ PRESTES, Vanêsa Buzelato. **Corrupção urbanística**: da ausência de diferenciação entre direito e política no Brasil. p. 159.

³⁸⁵ SANTANO, Ana Cláudia. **O combate à corrupção política**: algumas medidas importantes (e necessárias). p. 32-33.

A corrupção no meio urbanístico se manifesta de diversas formas e “corroem o próprio sistema da cidade”. Prestes, no seu estudo, identificou três modos mais comuns disso ocorrer: a) transformando o ilícito no lícito; b) corroendo o sistema urbanístico; e c) se entrosando em meio a temas que não são vistos como atos de corrupção³⁸⁶.

O primeiro, mais comum, se manifesta de diversas maneiras, mas guarda uma mesma identidade objetiva, isto é, busca “atribuir uma regularidade jurídica ao ato praticado, como se o ato resultante convalidasse todo o processo que está eivado de ilícitos”³⁸⁷.

Geralmente ocorre por meio de alterações legislativas pontuais e específicas, produzidas com interesses de corporações e com uso de meios ilícitos, como o pagamento de propina para a aprovação de projetos de lei; de aprovações de projetos de modo impessoal; de pagamento de suborno para a máquina administrativa funcionar a favor daqueles que praticam a corrupção ativa; e dos chamados “buracos negros” (falhas nos sistemas de controle) que somente alguns servidores conhecem³⁸⁸.

A autora dá como exemplo as aprovações que não observam os requisitos necessários. Ter-se-á um ato administrativo de aprovação final aparentemente lícito, porém o exame do processo percorrido desvelará as obscuridades do transcurso. Ou ainda, aprovações que exigem a juntada de documentos que, uma vez falsos, contaminam a aprovação exarada³⁸⁹.

Para combater este tipo de violação à moralidade pública, Prestes³⁹⁰ sugere a adoção das seguintes medidas:

³⁸⁶ PRESTES, Valêscia Buzelato. **Corrupção urbanística**: da ausência de diferenciação entre direito e política no Brasil. p. 160.

³⁸⁷ PRESTES, Valêscia Buzelato. **Corrupção urbanística**: da ausência de diferenciação entre direito e política no Brasil. p. 160.

³⁸⁸ PRESTES, Valêscia Buzelato. **Corrupção urbanística**: da ausência de diferenciação entre direito e política no Brasil. p. 160.

³⁸⁹ PRESTES, Valêscia Buzelato. **Corrupção urbanística**: da ausência de diferenciação entre direito e política no Brasil. p. 160.

³⁹⁰ PRESTES, Valêscia Buzelato. **Corrupção urbanística**: da ausência de diferenciação entre direito e política no Brasil. p. 162.

O investimento na estruturação dos setores estratégicos, a responsabilização das chefias pelo andamento do trabalho, a cobrança de responsabilidades, o desenvolvimento de ferramentas no processo de aprovação de responsabilidades da administração pública, a transparência neste, a adoção de estratégias que diminuam a discricionariedade administrativa, além da identificação e enfrentamento dos “nichos de poder técnico”, representados pelo conhecimento de uma pessoa só, são medidas adotadas em outros países para diminuir o risco de corrupção nestas áreas vulneráveis.

Remata o pensamento asseverando que enxergar e “permitir ou se omitir diante de estruturas sucateadas, que não conseguem minimamente responder a demanda, incentiva a vulnerabilidade e favorece o ambiente para as práticas corruptivas”³⁹¹.

Comumente no Poder Legislativo municipal são aprovadas leis que não observam as formalidades de ordem técnica e modificam inadvertidamente “o regime jurídico de determinada área” para atender interesses políticos, muitas vezes escusos, e com isso violam o princípio da impessoalidade, norteador de toda a atividade administrativa³⁹².

O segundo modo de corrupção no meio urbano identificado por Prestes consiste na corrosão do sistema urbanístico, o qual ocorre “quando o espaço do direito é substituído por decisões da política”, isto é, “o espaço do direito rompe com seus códigos e adota decisões (causuísticas), assumindo posturas de política”³⁹³.

Esclarecendo melhor: “o sistema jurídico se corrompe quando deixa de observar a proteção construída no seu sistema”, ou seja, num sistema complexo em que são protegidos diversos direitos de mesma categoria, não há como privilegiar um em detrimento de outro, “pois os direitos coexistem e tem a mesma proteção jurídica”³⁹⁴.

Com efeito, como dito, o sistema jurídico é complexo porquanto protege

³⁹¹ PRESTES, Valêscia Buzelato. **Corrupção urbanística**: da ausência de diferenciação entre direito e política no Brasil. p. 162.

³⁹² PRESTES, Valêscia Buzelato. **Corrupção urbanística**: da ausência de diferenciação entre direito e política no Brasil. p. 162.

³⁹³ PRESTES, Valêscia Buzelato. **Corrupção urbanística**: da ausência de diferenciação entre direito e política no Brasil. p. 164.

³⁹⁴ PRESTES, Vanêscia Buzelato. **Corrupção urbanística**: da ausência de diferenciação entre direito e política no Brasil. p. 164.

vários direitos que coexistem entre si e merecem a mesma proteção. Por isso, “meio ambiente, moradia, patrimônio cultural, acessibilidade, mobilidade, propriedade, gestão democrática, saneamento”, dentre tantos outros direitos inerentes à cidade, precisam coexistir no meio urbano, sem que um seja óbice para a garantia e concretização do outro³⁹⁵.

A terceira forma facilitadora de ações ímprobas nas administrações públicas municipais está atrelada a má gestão, não só do erário, mas da própria estrutura física e de pessoal, bem como das atividades desenvolvidas por cada servidor. O gestor público deve estar atento aos espaços propícios às práticas corruptivas, a fim de evitá-las e combatê-las.

Prestes³⁹⁶ destaca que:

Nestes termos é que se apontam aqueles casos cujo conhecimento depende apenas de um servidor, as rotinas são restritas de um modo de um setor atuar, posturas usuais, porém não vistas como corrupção, precisam ser enxergadas como áreas vulneráveis às práticas corruptivas. Do mesmo modo, as “dificuldades que podem gerar facilidades” tais como: informações não disponíveis a todos, falta de publicidade e transparência, mudança de rotinas que facilitam o acesso à corrupção.

Salienta a autora que é “urbanística e juridicamente equivocada a concepção de que não tem custo para a cidade a adoção de regime urbanístico maior, pois este tem um valor de mercado”. Assim, explica Prestes, que “mudar o uso sem contrapartida, permitir construção maior sem contrapartida, são exemplos da falta de compreensão de que estes instrumentos urbanísticos significam”³⁹⁷.

Nessa linha de pensamento,

Compreender que a cidade não é abstração, tem conteúdo, funciona como um sistema e que os instrumentos urbanísticos integram este sistema é fundamental para não permitir que simplesmente, toleremos aumento de altura, alteração de regime ou de uso como se fosse direito individual, ou utilizado de forma destacada do

³⁹⁵ PRESTES, Valêscia Buzelato. **Corrupção urbanística**: da ausência de diferenciação entre direito e política no Brasil. p. 164-165.

³⁹⁶ PRESTES, Valêscia Buzelato. **Corrupção urbanística**: da ausência de diferenciação entre direito e política no Brasil. p. 168.

³⁹⁷ PRESTES, Valêscia Buzelato. **Corrupção urbanística**: da ausência de diferenciação entre direito e política no Brasil. p. 168.

planejamento da cidade, em detrimento do caráter difuso desta³⁹⁸.

A corrupção urbanística é bastante presente e sua identificação auxilia no combate eficiente deste malefício que assola muitos municípios brasileiros. Contudo, no Brasil há uma “banalização da questão”³⁹⁹. É comum oferecer subornos a servidores públicos a fim de facilitar e agilizar processos administrativos de aprovação, objetivando a movimentação rápida de expedientes, com a obtenção de despachos específicos, além de desenvolver uma cultura que não dá a devida importância a tais práticas⁴⁰⁰.

Identifica-se, ainda, a relação íntima entre os profissionais contratados e os servidores que aprovam os respectivos projetos, que conhecem os atalhos dos procedimentos e que são indicados mesmo para executar determinada função, justamente para facilitar os conchavos. A falta de transparência, de observância às normas legais e aos procedimentos corretos, excesso de discricionariedade, enfim, são vários os elementos que favorecem a corrupção nas cidades. Além disso, há os abusos, o peculato, a concussão, a malversação das verbas públicas e o descaso com o patrimônio público. As contratações, por sua vez, revelam-se como “mecanismos oficiais de violação de regras e que favorecem a corrupção, em função da discricionariedade”.⁴⁰¹

Muitas ilegalidades ligadas à corrupção concentram-se no setor edilício, envolvendo as licenças, planos de loteamento e mudança de destinação dos imóveis, tudo objeto de negociação em troca das aprovações públicas. O urbanismo, na verdade, transformou-se “em uma porção da política”, em detrimento da arquitetura, da expressão artística, das questões sociais urbanas⁴⁰².

³⁹⁸ PRESTES, Valêscia Buzelato. **Corrupção urbanística**: da ausência de diferenciação entre direito e política no Brasil. p. 168.

³⁹⁹ PRESTES, Vanêscia Buzelato. **Corrupção urbanística**: da ausência de diferenciação entre direito e política no Brasil. p. 184.

⁴⁰⁰ PRESTES, Vanêscia Buzelato. **Corrupção urbanística**: da ausência de diferenciação entre direito e política no Brasil. p. 184.

⁴⁰¹ PRESTES, Vanêscia Buzelato. **Corrupção urbanística**: da ausência de diferenciação entre direito e política no Brasil. p. 185.

⁴⁰² PRESTES, Vanêscia Buzelato. **Corrupção urbanística**: da ausência de diferenciação entre direito e política no Brasil. p. 185.

De fato, o setor de construções é considerado um dos pontos nevrálgicos de incidência de casos de corrupção, justamente porque há uma quantidade de normas a serem atendidas, o que, por consequência, gera uma imprecisão ao que atender, além da lentidão no processo administrativo e do interesse econômico envolvido. Não raras vezes, a corrupção no setor edilício também está atrelada à prática de crimes ambientais, desde a preparação da terra para proceder-se à edificação, o próprio abuso da construção para seguir à revelia das normas legais e a destinação dos resíduos das obras⁴⁰³.

A corrupção urbanística se manifesta, portanto, nos processos de aprovação edilícia, de ordenamento dos solos das cidades, de modificação do uso do solo e das grandes obras que modificam as cidades contemporâneas, inclusive, aproveitando-se da realização de grandes eventos. Também se verifica, em grande escala, na contratação irregular de servidores e na prática de nepotismo.

As Nações Unidas têm desenvolvido ações permanentes para o diagnóstico, prevenção e combate à corrupção no continente europeu, a partir dos Tratados Internacionais de Combate à Corrupção, destacando-se, neste íterim, o Relatório da Comissão Europeia de Bruxelas⁴⁰⁴, de 03 de fevereiro de 2014, que cita a área urbanística como um desses setores sujeitos a uma maior incidência de práticas corruptivas.

Veja-se o que constatou o Relatório⁴⁰⁵:

Riscos de corrupção a nível regional e local

Os riscos de corrupção são mais elevados a nível regional e local, nos quais as verificações e os controlos internos tendem a ser menos rigorosos do que a nível central. Existem variações consideráveis em alguns Estados-Membros no que diz respeito à boa

⁴⁰³ PRESTES, Vanêsa Buzelato. **Corrupção urbanística**: da ausência de diferenciação entre direito e política no Brasil. p. 187

⁴⁰⁴ COMISSÃO EUROPEIA. **Relatório da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu: Relatório Anticorrupção da UE**. Bruxelas. 2014. Disponível em: <http://www.cpc.tcontas.pt/documentos/outros/relatorio_anticorruptao_ue.pdf>. Acesso em: 25 out. 2018.

⁴⁰⁵ COMISSÃO EUROPEIA. **Relatório da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu: Relatório Anticorrupção da União Europeia**. Bruxelas. 2014. Disponível em: <http://www.cpc.tcontas.pt/documentos/outros/relatorio_anticorruptao_ue.pdf>. Acesso em: 25 out. 2018.

governança e eficácia das políticas anticorrupção. Em muitos Estados-Membros, um amplo poder discricionário dos governos regionais ou das autarquias locais (que também gerem recursos consideráveis) não é compensado por um nível de responsabilização e de mecanismos de controlo. Os conflitos de interesses suscitam problemas específicos a nível local. São necessários mais esforços para divulgar as boas práticas seguidas por algumas regiões ou autarquias locais e criar condições equitativas, para os funcionários eleitos e os funcionários nomeados a nível local, especialmente no que se refere a normas de transparência, declaração de património, prevenção e sanções de conflitos de interesses, bem como ao controlo das despesas públicas. Há indicadores positivos de práticas preventivas eficazes seguidas a nível local ou regional. Um Estado-Membro criou uma rede de mais de 200 organismos regionais, municipais e provinciais, que trabalham em conjunto para prevenir a corrupção e a infiltração da máfia nas estruturas públicas.

Setores vulneráveis selecionados

Em vários Estados-Membros, a análise pôs em evidência alguns setores que se afiguram particularmente vulneráveis à corrupção e que carecem de respostas direcionadas. O desenvolvimento urbano e a construção são setores em que a vulnerabilidade à corrupção é geralmente elevada em toda a UE. O relatório refere-os como setores especialmente vulneráveis à corrupção nos Estados-Membros em que foram investigados e punidos muitos casos de corrupção nos últimos anos. Em resposta aos riscos existentes nestes setores, um Estado-Membro criou um serviço especializado para combater os crimes no domínio do ambiente e do planeamento urbano, abrangendo uma vasta gama de crimes, incluindo a corrupção. O planeamento ambiental foi referido como um setor vulnerável num Estado-Membro em que a concessão de licenças de construção, em especial de projetos de grande escala, foi afetada por alegações de corrupção e financiamento ilícito de partidos políticos.

Nesse mesmo caminho, a OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico, em conjunto com a Transparência Internacional, lançaram um programa de integridade pública⁴⁰⁶ voltado ao combate à corrupção na Administração Pública – Integridade Pública: Uma Estratégia Contra a Corrupção –, o qual culminou com a Recomendação do Conselho da OCDE sobre Integridade

⁴⁰⁶ Por integridade pública compreende-se “um dos principais pilares das estruturas políticas, económicas e sociais e, portanto, é essencial ao bem-estar económico e social e à prosperidade dos indivíduos e das sociedades como um todo”, isto é, “refere-se ao alinhamento consistente e à adesão de valores, princípios e normas éticas comuns para sustentar e priorizar o interesse público sobre os interesses privados no setor público” (ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÓMICO. **Recomendação do Conselho da OCDE Sobre Integridade Pública**. p. 3)

Pública⁴⁰⁷. O estudo revelou que de 10% a 30% do investimento em um projeto de construção com financiamento público pode ser perdido devido à má-gestão e à corrupção.

O Programa orienta que para efetuar a mudança que se deseja no combate à corrupção é preciso transcender o executivo e considerar também os órgãos legislativos e judiciais e seu papel fundamental na garantia da integridade no país; as ações devem ir além do governo e envolver os indivíduos e o setor privado, devendo direcionar o foco para os municípios, onde os cidadãos experimentam a integridade em primeira mão. É preciso, ainda, entender que a corrupção não se restringe ao suborno, mas trata-se também de comércio de influências, de desvio de propriedade pública, de uso das informações confidenciais e abuso de poder, atos corruptivos estes dos mais intrínsecos e prejudiciais à sociedade⁴⁰⁸.

Identificou-se, ainda, que os contratos públicos e os projetos de infraestrutura pública são altamente vulneráveis à corrupção, porquanto, além de lucrativos, passam por um procedimento bastante burocrático e ineficiente, se deparam com a má-gestão, excesso de orçamentos, superfaturamento de preços, atrasos e geram “elefantes brancos”, ou seja, obras inacabadas que não se prestam mais a servir o propósito para o qual foram construídas, sendo o retrato do desperdício de recursos públicos⁴⁰⁹. São muitas espalhadas pelos municípios brasileiros, especialmente na área da saúde destinadas às unidades básicas de atendimento.

Merece destaque também a “captura de políticas públicas por interesses particulares”, em que as decisões relacionadas à implementação de políticas públicas são tomadas distantes do interesse público, podendo exacerbar as

⁴⁰⁷ ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Recomendação do Conselho da OCDE Sobre Integridade Pública**. Disponível em: <<http://www.oecd.org/gov/ethics/integrity-recommendation-brazilian-portuguese.pdf>>. Acesso em: 13 out. 2018.

⁴⁰⁸ ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Recomendação do Conselho da OCDE Sobre Integridade Pública**. p. 3.

⁴⁰⁹ ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Recomendação do Conselho da OCDE Sobre Integridade Pública**. p. 4.

desigualdades e prejudicar os valores democráticos, o crescimento econômico e a confiança no governo⁴¹⁰.

O Brasil aderiu à Recomendação da OCDE⁴¹¹ e, por meio do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União e com a publicação da Portaria n. 1.089/2018⁴¹², que regulamentou o Decreto n. 9.203/2017⁴¹³, lançou o Programa de Integridade, que atua em diversas frentes, estabelecendo procedimentos para estruturação, execução e monitoramento de programas de integridade em órgãos e entidades do Governo Federal (ministérios, autarquias e fundações públicas). A regulamentação, por sua vez, define diretrizes, etapas e prazos para que os órgãos

⁴¹⁰ ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Recomendação do Conselho da OCDE Sobre Integridade Pública**. p. 4.

⁴¹¹ A Recomendação do Conselho da OCDE sobre Integridade Pública, objetivando a prevenção e o combate à corrupção, especialmente na Administração Pública, recomenda que os membros e os não membros que aderirem ao programa criem um sistema de integridade pública coerente e abrangente, devendo para tanto: a) demonstrar compromisso nos mais altos níveis políticos e administrativos do setor público para aumentar a integridade pública e reduzir a corrupção; b) esclarecer responsabilidades institucionais em todo o setor público para fortalecer a eficácia do sistema de integridade pública; c) desenvolver uma abordagem estratégica para o setor público que se baseie em evidências e vise atenuar os riscos de integridade pública; d) definir altos padrões de conduta para funcionários públicos; e) promover uma cultura de integridade pública à toda a sociedade, em parceria com o setor privado, com a sociedade civil e com os indivíduos; f) investir em liderança de integridade para demonstrar o compromisso da organização do setor público com a integridade; g) promover um setor público profissional, baseado em mérito, dedicado aos valores do serviço público e à boa governança; h) fornecer informações suficientes, treinamento, orientação e conselhos em tempo hábil para que os funcionários públicos apliquem padrões de integridade pública no local de trabalho; i) apoiar uma cultura organizacional aberta no setor público que responda a preocupações de integridade; j) aplicar um quadro de gestão de riscos e controle interno para salvaguardar a integridade nas organizações do setor público; k) certificar que os mecanismos de cumprimento proporcionem respostas adequadas a todas as violações suspeitas de padrões de integridade pública por parte dos funcionários públicos e de todos os outros envolvidos nas violações; l) reforçar o papel da fiscalização e controle externo no sistema de integridade pública; m) incentivar a transparência e o envolvimento das partes interessadas em todas as etapas do processo político e do ciclo político para promover a prestação de contas e o interesse público (ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Recomendação do Conselho da OCDE Sobre Integridade Pública**. p. 8-13).

⁴¹² BRASIL. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. **Portaria n. 1.089, de 25 de abril de 2018**. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/noticias/2018/04/cgu-lanca-regulamentacao-para-programas-de-integridade-no-governo-federal/portaria-cgu-1089-2018.pdf>>. Acesso em: 28 out. 2018.

⁴¹³ BRASIL. **Decreto n. 9.203, de 22 de novembro de 2017**. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal, direta, autárquica e fundacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9203.htm>. Acesso em: 28 out. 2018.

federais criem os próprios programas, com mecanismos para prevenir, detectar, remediar e punir fraudes e atos de corrupção⁴¹⁴.

Define-se Programa de Integridade como o conjunto estruturado de medidas institucionais voltadas para a prevenção, detecção, punição e remediação de fraudes e atos de corrupção, em apoio à boa governança. Dele decorrem ainda os programas Pró-Ética⁴¹⁵ e Profip⁴¹⁶.

Voltado ao combate à corrupção nos estados e municípios brasileiros, há também o Programa Brasil Transparente, criado para auxiliar os entes federados na implementação das medidas de governo transparente, previstas na Lei de Acesso à Informação (Lei n. 12.527/2011). O objetivo é juntar esforços no incremento da transparência pública e na adoção de medidas de governo aberto⁴¹⁷.

Não obstante isso, o ordenamento urbanístico deve ser tratado como matéria de Estado, as quais são permanentes, contínuas e integram o conteúdo mínimo a ser cumprido pela gestão pública, e não de Governo, sujeitas às modificações inerentes às prioridades do mandato⁴¹⁸.

⁴¹⁴ BRASIL. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. **Programa de integridade**. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/etica-e-integridade/programa-de-integridade>>. Acesso em: 28 out. 2018.

⁴¹⁵ O Pró-Ética resulta da conjugação de esforços entre os setores público e privado para promover no país um ambiente corporativo mais íntegro, ético e transparente. A iniciativa consiste em fomentar a adoção voluntária de medidas de integridade pelas empresas, por meio do reconhecimento público daquelas que, independentemente do porte e do ramo de atuação, mostram-se comprometidas em implementar medidas voltadas para a prevenção, detecção e remediação de atos de corrupção e fraude. (BRASIL. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. **Empresa Pró-Ética**. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/etica-e-integridade/empresa-pro-etica>>. Acesso em: 28 out. 2018).

⁴¹⁶ O Programa de Fomento à Integridade Pública (Profip), instituído pela Portaria nº 1.827, de 23 de agosto de 2017, é uma iniciativa da CGU para incentivar e capacitar os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal a implementarem Programas de Integridade. Através do Profip, os órgãos e entidades aderentes receberão orientações para construir e adequar mecanismos e procedimentos internos para prevenção, detecção e remediação de práticas de corrupção, fraudes, irregularidades, desvios éticos e de conduta. (BRASIL. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. **Programa de Fomento à Integridade Pública (Profip)**. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/etica-e-integridade/profip>>. Acesso em: 28 out. 2018).

⁴¹⁷ BRASIL. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral Da União. **Programa Brasil transparente**. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/brasil-transparente>>. Acesso em: 28 out. 2018.

⁴¹⁸ PRESTES, Vanêsa Buzelato. **Corrupção urbanística**: a ausência de diferenciação entre direito e política no Brasil, p. 236.

A partir da Constituição Federal de 1988, com a instituição da política urbana e com o consequente aprimoramento da legislação infraconstitucional voltada ao urbanismo, referida no capítulo anterior, o que antes era matéria de política, passou a ser objeto do Direito e, portanto, de aplicação cogente. Neste rol, encontram-se os direitos relativos à saúde, criança e adolescente, estatuto da cidade, meio ambiente, acessibilidade, trânsito, estatuto do idoso, mobilidade urbana, moradia, regularização fundiária, mudanças climáticas, desastres, enfim, todas as matérias que se relacionam ao direito à cidade⁴¹⁹.

Com isso,

[...] passam a perceber, por exemplo, que há um regime jurídico de áreas públicas, que, se não observado, gera ilegalidades. Ou, de outro lado, que as licenças e autorizações do Poder Público precisam seguir procedimentos cuja inobservância gera consequências jurídicas ou, ainda, que há uma série de bens imateriais geridos pelo Poder Público que passam a ter valor econômico na sociedade contemporânea, e que precisam ser tratados desse modo, sob pena de gerar enriquecimento ilícito de partes que se utilizam, em detrimento da cidade como bem difuso⁴²⁰.

Outrossim, a prevenção e o combate à corrupção urbanística passa pela estruturação dos setores de urbanismo, das secretarias que têm esta responsabilidade, pela diminuição dos pontos de fragilização e a existência de servidores estáveis, qualificados, bem remunerados e tecnicamente capazes de exercer as tarefas para as quais foram designados. Tais estruturas devem ser técnicas, permanentes e não sujeitas à alternância de poder inerente aos cargos comissionados⁴²¹.

Importa registrar, por oportuno, que:

Exercer a função de Estado exige permanência, continuidade do exercício das atividades, dos registros, da lógica de atuação, independente do projeto político. Estabilidade na função e profundo conhecimento do ofício são fatores importantes para qualquer projeto político, pois as mudanças propostas partem de dados universais,

⁴¹⁹ PRESTES, Vanêsa Buzelato. **Corrupção urbanística**: a ausência de diferenciação entre direito e política no Brasil. p. 233-234.

⁴²⁰ PRESTES, Vanêsa Buzelato. **Corrupção urbanística**: a ausência de diferenciação entre direito e política no Brasil. p. 236.

⁴²¹ PRESTES, Vanêsa Buzelato. **Corrupção urbanística**: a ausência de diferenciação entre direito e política no Brasil. p. 238.

comprováveis, aferíveis e demonstráveis. E isso é o que se espera de servidores estáveis, admitidos por concurso público, para exercer funções nas estruturas da administração pública. A função constitucional a ser cumprida por cargos em comissão, demissíveis *ad nutum*, é de assessoramento e de direção. As de execução devem ficar a cargo dos servidores estáveis, em função da natureza do serviço desenvolvido, sendo que o urbanismo se caracteriza como uma dessas áreas, não obstante a maior parte dos municípios ainda não terem estruturas com servidores estáveis desempenhando esta função⁴²².

Os procedimentos, além de construírem os processos de decisões e promover a segurança jurídica, servem de limites à intervenção política impessoal no urbanismo. São, ainda, os responsáveis pela produção das normas referentes ao planejamento da cidade e pelo cumprimento destas no processo de tomada de decisão⁴²³.

Nesse viés, tem-se que:

Decisões colegiadas, devido processo legal, com observância da decisão em ordem cronológica, fundamentação das decisões, observância dos prazos, são todos conteúdos procedimentais que funcionam como uma forma de garantia da isonomia e impessoalidade do exame das questões e que precisam ser observadas no âmbito urbanístico⁴²⁴.

Os códigos de ética, igualmente, são um instrumento eficaz na prevenção e no combate à corrupção no âmbito da Administração Pública. A punição do servidor ímprobo, tem dupla função: “atinge o infrator, mas também dá o recado do controle, ou seja, de que não há conivência do sistema às eventuais práticas corruptivas”⁴²⁵.

Não se olvida que os municípios enfrentam diversas dificuldades para a implementação de projetos tendentes à concretização de uma cidade voltada à sustentabilidade, contudo, muitos deles esbarram num problema comum: a

⁴²² PRESTES, Vanêsa Buzelato. **Corrupção urbanística**: a ausência de diferenciação entre direito e política no Brasil. p. 238

⁴²³ PRESTES, Vanêsa Buzelato. **Corrupção urbanística**: a ausência de diferenciação entre direito e política no Brasil. p. 241.

⁴²⁴ PRESTES, Vanêsa Buzelato. **Corrupção urbanística**: a ausência de diferenciação entre direito e política no Brasil. p. 243.

⁴²⁵ PRESTES, Vanêsa Buzelato. **Corrupção urbanística**: a ausência de diferenciação entre direito e política no Brasil. p. 249.

escassez de recursos financeiros para atender a todas as demandas, que pode advir da incompetência na gestão pública e da prática reiterada de atos corruptivos.

Com propriedade, sobre o papel do Poder Público na promoção do desenvolvimento sustentável da cidade, explica Reisdorfer que,

para realizar o fim de promover o desenvolvimento sustentável da cidade, o Poder Público assume a tarefa de estabelecer e concretizar a política urbana específica, que abrange o planejamento e a ordenação urbana aptos a identificar e consagrar os direitos a serem observados. O dever de planejamento pressupõe o encargo de diagnosticar a realidade urbana e definir soluções para os problemas verificados, ante os recursos disponíveis e as necessidades existentes. Dentre as alternativas que se põem, o planejamento consagra opções políticas, técnicas e jurídicas para superar as carências existentes e prevenir problemas futuros, de acordo com a eleição de prioridades e diretrizes de atuação em vista dos recursos escassos. Trata-se de função prospectiva e contínua, de caráter político jurídico e que, sendo voltada à promoção do desenvolvimento urbano, encontra-se intrinsecamente relacionada à realidade à qual será aplicada⁴²⁶.

Atualmente, em pleno século XXI, a Administração Pública não pode deixar de utilizar as inovações tecnológicas como instrumento de prevenção e combate à corrupção urbanística, pois estas garantem, além de agilidade nos procedimentos de aprovação, transparência da atividade administrativa, pois facilitam a publicação e ampla divulgação dos seus atos. Essa função das tecnologias disponíveis, inclusive, foi ressaltada no XXXII Congresso Brasileiro de Direito Administrativo, de 2018, pelo Prof. Dr. Juarez Freitas ao abordar o tema⁴²⁷.

Pode-se dizer que o século XIX foi dos Impérios, o século XX das Nações e o século XXI é o das Cidades. Cidades Inteligentes, Saudáveis, Resilientes, Sustentáveis, são todos conceitos de agendas internacionais que focam no âmbito local. E nessa narrativa, o protagonismo das cidades que compreenderem o momento implica adotar mecanismos que também são deste tempo⁴²⁸.

No entanto, as cidades são constantemente negligenciadas pela própria Administração Pública que pouco empreende esforços na solução de problemas de

⁴²⁶ REISDORFER, Guilherme F. Dias. **Definição e concretização do direito à cidade**: entre direitos e deveres fundamentais. p. 184-185.

⁴²⁷ FREITAS, Juarez. **Controle das políticas públicas**: ferramentas inovadoras. XXXII Congresso Brasileiro de Direito Administrativo. Florianópolis, 2018.

⁴²⁸ PRESTES, Vanêsa Buzelato. **Corrupção urbanística**: a ausência de diferenciação entre direito e política no Brasil. p. 255-256.

cunho ambiental, estrutural, social, patrimonial e econômico, protelando para um futuro incerto o enfrentamento de questões primordiais à realização da cidade sustentável, talvez por jogos de interesses eminentemente políticos e eleitores.

Silva lembra que o combate à corrupção é essencial à concretização do direito fundamental à cidade sustentável, porquanto “o impacto das ações de malversação do dinheiro público sobre uma nação é incomensurável e sempre prejudica a população, que se vê privada de serviços públicos eficazes”⁴²⁹.

Portanto, não é demais repetir que a adoção de medidas de controle e responsabilização dos servidores, bons salários, estrutura compatível com as funções a serem desempenhadas, adoção de códigos de conduta, de programas de integridade, direcionadas à administração pública são formas de prevenção da corrupção urbanística, a qual corrói a cidade afastando cada vez mais os cidadãos do direito fundamental de cada um à cidade sustentável.

3.2 O CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A essência do Estado Democrático de Direito, sem a qual ele não pode existir, repousa em dois requisitos, segundo Ferrari⁴³⁰: “no Poder estatal e no controle de seu exercício, para que não deixe de existir para aqueles que o exercem e para que o povo, na qualidade de real detentor do Poder no Estado, constate que a finalidade estatal é atender suas necessidades”.

O controle é pedra angular da Administração Pública⁴³¹, constituindo-se “no conjunto de mecanismos jurídicos e administrativos por meio dos quais se exerce o poder de fiscalização e de revisão da atividade administrativa em qualquer das esferas de Poder.”⁴³² Trata-se de princípio fundamental, nos termos do art. 6º, V,

⁴²⁹ SILVA, José Antônio Tietzmann e. **As perspectivas das cidades sustentáveis**: entre a teoria e a prática. p. 174.

⁴³⁰ FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **Mecanismos de prevenção e combate à corrupção**: as leis anticorrupção e os códigos de ética no âmbito dos municípios brasileiros. p. 126.

⁴³¹ VIANA, Ana Cristina Aguilar. **Do moralismo ao controle democrático**: a ineficiência dos instrumentos de participação social no combate à corrupção. p. 167.

⁴³² CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 24. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. p. 863.

do Decreto-Lei n. 200/1967, que dispõe sobre a organização da Administração Federal.

Moreira⁴³³ sintetiza o controle das decisões administrativas como sendo:

[...] o conjunto das medidas pelas quais um poder, órgão ou autoridade exerce atividades de fiscalização, revisão e correção de atos, contratos e procedimentos administrativos emanados de quaisquer dos três poderes.

Para Di Pietro⁴³⁴ o mais eficaz meio de controle da Administração Pública é o controle popular, isso porque:

Embora o controle seja atribuição estatal, o administrado participa dele à medida que pode e deve provocar o procedimento de controle, não apenas na defesa de seus interesses individuais, mas também na proteção do interesse coletivo. A Constituição outorga ao particular determinados instrumentos de ação a serem utilizados com essa finalidade. É esse, provavelmente, o mais eficaz meio de controle da Administração Pública: o controle popular.

A finalidade do controle, pois, “atém-se à própria natureza do Estado”, com o intuito de que este atue em consonância com os princípios que impõem à Administração Pública a ordem jurídica: os da legalidade, moralidade, finalidade, impessoalidade, publicidade, isonomia, eficiência⁴³⁵.

Carvalho Filho ainda acrescenta a observância ao princípio das políticas administrativas, o qual diz respeito ao “poder que tem a Administração de estabelecer suas diretrizes, suas metas, suas prioridades e seu planejamento para que a atividade administrativa seja desempenhada da forma mais eficiente e rápida possível”⁴³⁶.

O controle da Administração Pública é justificado eminentemente pelo interesse público, o qual, ao mesmo tempo, o exige, “não somente em sede de legalidade, mas também no que diz respeito aos objetivos a serem alcançados

⁴³³ MOREIRA, Rafael Martins Costa. **Direito administrativo e sustentabilidade**. posição 2178,

⁴³⁴ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. p. 915.

⁴³⁵ FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **Direito municipal**. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 197.

⁴³⁶ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. p. 862.

através da função de gerir os negócios da coletividade”⁴³⁷.

“A função de controle tem intrínseca relação com o instituto da garantia jurídica”⁴³⁸. Significa dizer que a Administração deve atuar sempre em conformidade com as diretrizes legais, buscando atender aos interesses coletivos. Dessa forma, os mecanismos de controle asseguram “a garantia dos administrados e da própria Administração no sentido de ver alcançados esses objetivos e não serem vulnerados direitos subjetivos dos indivíduos nem as diretrizes administrativas”⁴³⁹. É por meio dos mecanismos de controle da Administração Pública que os administrados e o próprio Poder Público podem aferir a legitimidade ou a conveniência das condutas administrativas.

Surge, assim, “a exigência de meios aptos a impedir e a corrigir a ilegalidade administrativa”⁴⁴⁰.

Registra-se que não serão abordadas todas as classificações do controle da Administração Pública no presente estudo, mas somente aquelas que possuem relação com a finalidade da pesquisa.

Atualmente, as decisões públicas estão submetidas a uma ampla sindicabilidade e a quatro espécies de controle: a) controle interno de cada Poder (art. 74, CRFB/88); b) controle externo pelo Poder Legislativo, exercido com o auxílio independente do Tribunal de Contas (arts. 49, X e 71, CRFB/88); c) o controle social; e d) controle judicial, realizado pelo Poder Judiciário, mediante provocação e diante de um conflito de interesses, além de possuir caráter de definitividade⁴⁴¹.

O controle é interno ou externo. O interno é aquele exercido por órgãos de um Poder sobre as condutas administrativas internas produzidas dentro de sua esfera. Por sua vez, o controle externo é exercido por um órgão fiscalizador situado em Administração diversa daquela de onde a conduta administrativa se originou. É

⁴³⁷ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. p. 862.

⁴³⁸ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. p. 863.

⁴³⁹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. p. 864

⁴⁴⁰ FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **Direito municipal**. p. 198.

⁴⁴¹ MOREIRA, Rafael Martins Costa. **Direito administrativo e sustentabilidade**. posição 2178.

exercido pelos Tribunais de Contas e também entre os Poderes⁴⁴².

A Administração Pública sujeita-se ao controle interno, realizado por ela própria de forma simultânea, previamente ou em momento posterior ao ato administrativo, e ao controle externo exercido pelo Tribunal de Contas, pelo Ministério Público, pelo Poder Judiciário e pela própria sociedade, nesta última hipótese, chamado de controle social.

O poder de autotutela da Administração Pública pode ser exercido de ofício, “quando a autoridade competente constatar a ilegalidade do seu próprio ato ou de ato de seus subordinados; e pode ser provocado pelos administrados por meio dos recursos administrativos”⁴⁴³, por meio do direito de petição, garantido constitucionalmente (art. 5º, XXXIV, “a”), do qual decorre os seguintes instrumentos: a) os recursos administrativos; b) as representações; c) as reclamações; e d) os pedidos de reconsideração⁴⁴⁴.

Di Pietro⁴⁴⁵ destaca que, uma vez denunciada à Administração Pública qualquer irregularidade esta deve ser apurada, uma vez que

Não pode ser deixada à discricionariedade da Administração a decisão sobre apurar ou não a irregularidade denunciada. Ela tem o poder-dever de averiguar e punir os responsáveis em decorrência de sua sujeição ao princípio da legalidade, ao qual não pode fazer sobrepor simples razões de oportunidade e conveniência. Os arts. 7º, 13 e 16 da Lei n. 4.898/65 [...] não deixam qualquer margem de dúvida.

Carvalho Filho⁴⁴⁶ identifica dois tipos de controle: o controle político e o controle administrativo. O primeiro refere-se ao sistema de freios e contrapesos, como forma de inibir o crescimento de qualquer um dos poderes em detrimento do outro, permite também a compensação de eventuais pontos de debilidade de um para não o deixar sucumbir à força de outro. É objeto de estudo do Direito Constitucional.

⁴⁴² CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. p. 865.

⁴⁴³ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. p. 918.

⁴⁴⁴ FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **Direito municipal**. p. 198.

⁴⁴⁵ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. p. 921.

⁴⁴⁶ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. p. 861.

O controle administrativo refere-se à própria função administrativa e tem dois pilares de sustentação: o princípio da legalidade e as políticas administrativas. Como se sabe, a função administrativa se desenvolve de forma subjacente à lei, ou seja, os agentes não têm a vontade livre de exercer a atividade pública, porquanto estão adstritos ao que a lei determina⁴⁴⁷.

Além do controle interno da Administração, como uma das formas de controle externo há o controle social da atividade administrativa, que pode se dar por meio da participação, da fiscalização e da reação, e somente se tornou possível devido à abertura da democracia à participação popular e o advento de normas que exigem a publicização das ações administrativas, dando-lhes transparência, e a criação de espaços participativos donde é possível o exercício da prestação de contas vertical. Isso se deve também à incidência da moralidade como princípio norte da atividade administrativa⁴⁴⁸.

Importante ainda trazer ao conhecimento o controle social da Administração Pública, efetivado a partir da Constituição Federal de 1988 e de legislações infraconstitucionais que se seguiram, em consagração à democracia participativa. O controle social é o controle do Poder Público, em qualquer de suas funções, por seguimentos oriundos da sociedade. “Cuida-se, sem dúvida, de poderoso instrumento democrático, permitindo a efetiva participação dos cidadãos em geral no exercício do poder”⁴⁴⁹.

O controle social pode se dar no âmbito institucional ou diretamente pelas comunidades, por meio dos indivíduos que as integram, e por meio de entidades representativas, como as associações. “Qualquer contribuinte é parte legítima para fiscalizar as contas do Município e ilícitos administrativos, conforme dispõe o § 3º do art. 31 da Constituição Federal”⁴⁵⁰. O controle institucional é exercido pelas entidades e órgãos do Poder Público, instituídos para a defesa de interesses gerais da coletividade, tal qual o Ministério Público, a Defensoria Pública, o PROCON e as

⁴⁴⁷ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. p. 862.

⁴⁴⁸ VIANA, Ana Cristina Aguilar. **Do moralismo ao controle democrático**: a ineficiência dos instrumentos de participação social no combate à corrupção. p. 166.

⁴⁴⁹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. p. 871.

⁴⁵⁰ FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **Direito municipal**. p. 214.

ouvidorias, por exemplo.

O controle social é direito consagrado pela Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, no art. 15, que preleciona que a sociedade tem o direito de pedir contas a todo agente público pela sua administração⁴⁵¹.

Mas, o papel do controle social nas relações administrativas, extrapola o direito de apenas pedir contas ao agente público, permitindo também “sugerir prioridades, impedir abusos e omissões, além de questionar, desde o nascedouro, as opções do administrador público”⁴⁵².

Nessa perspectiva, a democracia participativa, portanto, aliada ao dever de transparência e priorizando a participação popular em tempo real (por via digital, inclusive), “desponta como direito fundamental à construção pelo povo do seu próprio destino”⁴⁵³, em cogovernança com os Poderes constituídos.

As inovações tecnológicas ampliam a participação popular no controle dos gastos públicos, na implantação de políticas públicas em setores problemáticos da sociedade, auxiliando a eleger prioridades.

Diga-se que a participação social vem se revelando, embora ainda timidamente, como um meio eficaz de controle da Administração Pública, especialmente relacionado à aplicação do dinheiro público, aos gastos dos recursos, ao apontar os pontos nevrálgicos em que a atuação do Poder Público precisa ser direcionada a fim de otimizar a implementação de políticas públicas para atender às necessidades mais básicas da população.

No que concerne ao controle externo, aquele exercido pelo Poder Legislativo sobre a Administração Pública tem que se limitar às hipóteses previstas na Constituição Federal de 1988, porquanto se trata da interferência de um Poder nas atribuições dos outros dois. Alcança os órgãos do Poder Executivo, as entidades da Administração Indireta e o próprio Poder Judiciário, quando executa função

⁴⁵¹ FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **Direito municipal**. p. 215.

⁴⁵² FREITAS, Juarez. **O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais**. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 378.

⁴⁵³ FREITAS, Juarez. **O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais**. p. 369.

administrativa. Contudo, não pode a legislação infraconstitucional prever outras modalidades de controle

[...] que não as constantes da Constituição Federal, sob pena de ofensa ao princípio da separação de Poderes; o controle constitui exceção a esse princípio, não podendo ser ampliado fora do âmbito constitucional⁴⁵⁴.

O controle legislativo pode ser político e financeiro. O controle político abrange questões ora de legalidade ora de mérito e é exercido sobre as decisões administrativas sob o aspecto da discricionariedade, ou seja, da oportunidade e conveniência frente ao interesse público. Já, o controle financeiro, disciplinado nos arts. 70 a 75 da Constituição Federal de 1988, diz respeito à fiscalização contábil, financeira e orçamentária e é exercida em conjunto com o Tribunal de Contas dos Estados⁴⁵⁵.

Por sua vez, o controle externo do Município, nos termos do art. 31 da Constituição Federal de 1988, será exercido pela Câmara Municipal com auxílio do Tribunal de Contas do Estado ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver⁴⁵⁶.

Esclarece Ferrari que esta fiscalização é um poder-dever da Câmara Municipal, a qual, para tanto, possui poderes específicos como instaurar processos e procedimentos para apurar irregularidades, solicitar informações ao Prefeito, convocá-lo, assim como aos assessores, para prestarem informações e esclarecimentos sobre questões de interesse do Município, como mecanismo de controle externo, desde que haja previsão na Lei Orgânica municipal, a teor do art. 29, IX, da Constituição Federal de 1988⁴⁵⁷.

Além disso, os meios de controle incluem nas suas atividades a apreciação de contas, os pedidos de informação, as Comissões Parlamentares de Inquérito, a convocação de autoridades executivas para prestar informações,

⁴⁵⁴ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. p. 928.

⁴⁵⁵ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. p. 928-930.

⁴⁵⁶ FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **Direito municipal**. p. 200.

⁴⁵⁷ FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **Direito municipal**. p. 200.

“inclusive para processar e julgar o Prefeito por crime de responsabilidade”⁴⁵⁸.

Aliás, merece destaque o controle da Administração Pública desempenhado pelo Ministério Público, na lição de Di Pietro⁴⁵⁹:

Atualmente, uma instituição que desempenha importante papel no controle da Administração Pública é o Ministério Público, em decorrência das funções que lhe foram atribuídas pelo art. 129 da Constituição. Além da tradicional função de denunciar autoridades públicas por crimes no exercício de suas funções, ainda atua como autor na ação civil pública, seja para a defesa de interesses difusos e coletivos, seja para a repressão à improbidade administrativa. Embora outras entidades disponham de legitimidade ativa para a propositura da ação civil pública, a independência do Ministério Público e os instrumentos que lhe foram outorgados pelo referido dispositivo constitucional (competência para realizar o inquérito civil, expedir notificações, requisitar informações e documentos, requisitar diligências investigatórias) fazem dele o órgão mais bem estruturado e mais apto para o controle da Administração Pública.

A Administração Pública passa por uma transformação diante destes novos paradigmas, tal qual a democracia participativa e a sustentabilidade, inclusive com a utilização das inovações tecnológicas a fim de desburocratizar a sua estrutura e a forma de prestação de serviços, tornando-os mais eficientes a um menor custo e em um menor tempo e com mais qualidade.

Nessa nova perspectiva da Administração Pública, consagra-se o que Freitas⁴⁶⁰ chama de “direito fundamental à boa administração pública”, a qual se submete ao sistema de controles dos seus atos e que pode ser entendida como:

[...] direito fundamental à administração pública eficiente e eficaz, proporcional cumpridora de seus deveres, com transparência, motivação, imparcialidade e respeito à moralidade, à participação social e à plena responsabilidade por suas condutas omissivas e comissivas.

Pode-se falar, portanto, de um controle sistemático das relações administrativas, por meio dos princípios e direitos fundamentais, em que, na

⁴⁵⁸ FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **Direito municipal**. p. 200.

⁴⁵⁹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. p. 916.

⁴⁶⁰ FREITAS, Juarez. **O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais**. p. 26.

verdade, a Constituição administra⁴⁶¹.

Dentre todos os outros direitos fundamentais⁴⁶² abarcados pelo direito fundamental à boa administração alhures exposto, merece destaque, para fins deste trabalho, o direito fundamental à administração pública proba, que proíbe as condutas “eticamente não universalizáveis, omissivas ou comissivas, inequivocadamente desonestas, aí incluída a complacência reprovável com os deslizes associados às arbitrariedades do ‘coronelismo’”⁴⁶³.

Freitas⁴⁶⁴, completando, aponta que:

[...] a “corrupção” se tornou tecnologicamente sofisticada e, em certa medida, faz vulnerável o próprio Estado, mediante a captura de gestores ímprobos, todavia se nutre, no fundo, de cultura propícia a fraudes e desmandos, cultura que debilita letalmente as instituições democráticas, de modo que reclama sanção enérgica, para além das impotentes evasivas antigas.

O agir ímprobo vai de encontro com o principal objetivo de existência do Estado que é promover a aproximação com os melhores sentimentos morais, que envolve os deveres de transparência e informação fidedigna, sem ardis, enganos intencionais ou assimetrias⁴⁶⁵.

Nesse contexto, não basta que o Estado-Administração aja em estrita conformidade com as regras legais, porque a legitimidade da ação estatal pressupõe também moralidade, ou seja, “a avaliação dos atos administrativos deve, por isso, acontecer de modo a aferir também a moral congruência da conduta pública com o Direito”. Intenta-se, com isso, “viabilizar o controle da governança pública, no atinente a meios e fins moralmente aceitáveis, com a ciência de que a

⁴⁶¹ FREITAS, Juarez. **O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais**. p. 20-23.

⁴⁶² Direito fundamental à administração pública transparente; direito fundamental à administração pública dialógica e o direito fundamental à processualização administrativa; direito fundamental à administração pública isonômica ou imparcial e o direito à administração pública eficiente (FREITAS, Juarez. **O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais**. p. 26-27).

⁴⁶³ FREITAS, Juarez. **O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais**. p. 27.

⁴⁶⁴ FREITAS, Juarez. **O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais**. p. 27.

⁴⁶⁵ FREITAS, Juarez. **O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais**. p. 140-141.

responsabilidade ética e os imperativos da eficácia são plenamente compatíveis”⁴⁶⁶.

Como visto, o controle dos atos administrativos também se faz por meio do princípio da moralidade, o qual descende diretamente do princípio da probidade administrativa, que, por sua vez:

[...] consiste na proibição dos atos inequivocadamente desonestos ou desleais para com o Poder Público, praticados por agentes públicos ou terceiros, concretizados por tipificações e mecanismos sancionatórios inscritos na Lei n. 8.429/92, que exigem a aplicação cercada de cautelas, no resguardo de limites do próprio princípio⁴⁶⁷.

Aliado ao controle sistemático da Administração Pública por intermédio do princípio da moralidade, previsto no art. 37, *caput*, da CRFB/88, tem-se o controle jurisdicional exercido pelo Poder Judiciário, que pode se dar pela ação civil pública por ato de improbidade administrativa (Lei n. 7.347/1985 c/c a Lei n. 8.429/1992), pela ação de ressarcimento do dano ao erário (Lei n. 8.429/1992), pela ação popular (Lei n. 4.717/1965), pelo mandado de segurança individual e coletivo (art. 5º, LXIX e LXX, da CRFB/88 c/c Lei n. 12.016/2009) e todos os outros instrumentos e mecanismos previstos no plexo do ordenamento jurídico pátrio voltado à defesa dos direitos difusos e coletivos, especialmente ao direito fundamental à administração pública proba e, no caso do presente estudo, ao direito fundamental à cidade sustentável, abordado aqui, no âmbito administrativo e civil.

3.3 O CONTROLE DO PODER JUDICIÁRIO EM CASOS DE CORRUPÇÃO NO ÂMBITO DAS CIDADES

Antes da Constituição Federal de 1988, o controle judicial sobre os atos administrativos cingia-se à legalidade estrita, ou seja, à conformação do ato à lei. O parâmetro de controle, pois, era apenas a norma, de modo que quando esta silenciava ou deixava espaços para as escolhas da autoridade administrativa, sobretudo quanto ao objeto e aos motivos, subentendia-se, ao mesmo tempo, o ato como discricionário e impenetrável pelo controle judicial, que se esgotava na

⁴⁶⁶ FREITAS, Juarez. **O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais**. p. 143.

⁴⁶⁷ FREITAS, Juarez. **O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais**. p. 149.

comparação do ato com a norma, legal ou regulamentar, que o disciplinava⁴⁶⁸.

Contemporaneamente, o controle jurisdicional da Administração Pública sobressai à estrita legalidade⁴⁶⁹ dos seus atos e dos motivos determinantes para sopesar a legitimidade, a economicidade, a razoabilidade, a proporcionalidade, a eficiência e os resultados.

Houve, portanto, no decurso do século XX, um alargamento da fiscalização judicial do comportamento administrativo decorrente da consagração da teoria do desvio de poder ou de finalidade, bem como houve uma ampliação da responsabilidade civil do Estado pelos danos causados aos particulares por servidores no exercício da função pública, dispensando-se a presença da culpa para a imputação ao Poder Público do dever de indenizar⁴⁷⁰.

Mas, foi a partir da Constituição Federal de 1988 que o controle judicial sobre a Administração Pública passou a ter uma maior expressão, com o advento do art. 5º, XXXV, que prevê que a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça de direito, ou seja, nenhum ato vinculado ou mesmo discricionário “poderá impedir o questionamento ao Judiciário de ações ou omissões que agredam ou ameacem os valores fundamentais da ordem jurídica estabelecida”⁴⁷¹.

Assim, ante o princípio da inércia⁴⁷², quando provocado, o Poder Judiciário utilizará de sua força estatal, por meio de um sistema harmonicamente organizado (processo), dotado de poder decisório final para dirimir o uso ou ameaça de uso impróprio da força, mesmo se tal impropriedade provir de atos estatais,

⁴⁶⁸ PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres. **Controle judicial da administração pública**: da legalidade estrita à lógica do razoável. p. 47.

⁴⁶⁹ PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres. **Controle judicial da administração pública**: da legalidade estrita à lógica do razoável. p. 48.

⁴⁷⁰ MOREIRA, Rafael Martins Costa. **Direito administrativo e sustentabilidade**. posição 2449.

⁴⁷¹ FRANÇA, Phillip Gil. **O controle da administração pública**: discricionariedade, regulação econômica e desenvolvimento. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 45.

⁴⁷² O princípio da inércia possui previsão legal no art. 2º do Código de Processo Civil, o qual estabelece que: “O processo começa por iniciativa da parte e se desenvolve por impulso oficial, salvo as exceções previstas em lei” (BRASIL. **Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13105.htm>. Acesso em 11 out. 2018).

buscando sempre proporcionar a adequada prestação jurisdicional⁴⁷³.

Tem-se que o acesso ao Poder Judiciário, como garantia fundamental do indivíduo, é direito inafastável, constituindo-se em um dos principais instrumentos protetores do desenvolvimento do Estado Democrático de Direito, sem o qual não há segurança mínima às relações jurídicas⁴⁷⁴.

O controle externo e imparcial realizado pelo Poder Judiciário constitui-se num instrumento de controle da falibilidade humana, na medida em que um observador objetivo tem maior probabilidade de detectar erros na expedição dos atos administrativos e no processo de tomada de decisões administrativas⁴⁷⁵.

Para Pereira Junior⁴⁷⁶ o perfil da intervenção judicial no controle dos atos administrativos, cinge-se à:

[...] provocação pelo titular do direito lesado ou ameaçado; dedutível mediante qualquer via acionária; cujo objeto consiste no exame da validade e da eficácia do ato tido como inidôneo ou inquinado de inconstitucional ou ilegal; a ensejar a decisão provida de força preclusiva, isto é, somente o julgamento final pelo Poder Judiciário resolve o conflito em definitivo.

Quando a Administração Pública gozar de discricionariedade na produção do ato administrativo, não significa que ela tenha de atender somente aos critérios de oportunidade e conveniência, mas sim é cogente o dever de observância aos princípios constitucionais insertos no *caput* do art. 37 da Constituição Federal de 1988 (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência). Agir de forma contrária aos primados constitucionais impõe o controle jurisdicional, em virtude da inexistente insindicabilidade do mérito do ato administrativo⁴⁷⁷.

Inclui-se, nesse viés, o controle judicial sobre a motivação dos atos administrativos, que passou a ser admitida a partir do desenvolvimento da teoria dos

⁴⁷³ FRANÇA, Phillip Gil. **O controle da administração pública**: discricionariedade, tutela jurisdicional, regulação econômica e desenvolvimento. p. 45.

⁴⁷⁴ FRANÇA, Phillip Gil. **O controle da administração pública**: discricionariedade, tutela jurisdicional, regulação econômica e desenvolvimento. p. 46-47.

⁴⁷⁵ MOREIRA, Rafael Martins Costa. **Direito administrativo e sustentabilidade**. posição 2362.

⁴⁷⁶ PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres. **Controle judicial da administração pública**: da legalidade estrita à lógica do razoável. p. 31.

⁴⁷⁷ FRANÇA, Phillip Gil. **O controle da administração pública**: discricionariedade, tutela jurisdicional, regulação econômica e desenvolvimento. p. 75.

motivos determinantes, pela qual os motivos que determinaram a vontade do agente e serviram de suporte a sua decisão integram a validade do ato e, por isso, estão submetidos à supervisão jurisdicional⁴⁷⁸.

Assim, o controle judicial “recai sobre todas as espécies de comportamentos administrativos, sejam eles atos vinculados ou discricionários, ações ou omissões, normativos, ordinários ou negociais”⁴⁷⁹, não sendo mais admitido a existência de atos políticos insindicáveis, sob o argumento, muitas vezes falacioso, de ofensa ao princípio constitucional da separação dos poderes.

França⁴⁸⁰ esclarece que apenas há ofensa pelo Judiciário, no controle jurisdicional dos atos administrativos, ao princípio da tripartição dos Poderes, quando “o aspecto subjetivo do mérito administrativo for atingido e reformulado pelo Judiciário, sem uma fundamentação suficientemente consistente para demonstrar objetivamente o desrespeito deste ato a valores do direito”.

Registra-se que o objeto da tutela jurisdicional no exercício do controle da Administração Pública consiste no:

[...] exame da efetividade das obrigações de fazer que a lei imponha à Administração Pública, bem assim da validade e da eficácia dos atos administrativos de qualquer espécie (individuais, normativos, declaratórios, constitutivos, vinculados, discricionários), que nada mais são do que atos jurídicos por meio dos quais a Administração Pública (direta, indireta ou por entidade delegatária) expede declarações de natureza infralegal, destinadas a criar, modificar, transferir ou extinguir relações jurídicas, com o fim de atender ao interesse público, mediata ou imediatamente (v.g. licenças, autorizações, permissões, cessões, convênios, contratos em geral)⁴⁸¹.

No que diz respeito à submissão dos atos administrativos ao controle do Poder Judiciário, não se olvide que o controle jurisdicional visa à segurança jurídica

⁴⁷⁸ MOREIRA, Rafael Martins Costa. **Direito administrativo e sustentabilidade**. posição 2449.

⁴⁷⁹ MOREIRA, Rafael Martins Costa. **Direito administrativo e sustentabilidade**. posição 2462.

⁴⁸⁰ FRANÇA, Phillip Gil. **O controle da administração pública**: discricionariedade, tutela jurisdicional, regulação econômica e desenvolvimento. p. 75.

⁴⁸¹ PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres. **Controle judicial da administração pública**: da legalidade estrita à lógica do razoável. p. 32.

dos atos emanados pelo Executivo em prol do cidadão. França⁴⁸², assim sintetiza a atuação do Judiciário como fiscalizador da atividade administrativa:

Conforme expressado, o Judiciário, quando provocado, cabe a verificação da consonância do ato administrativo com a respectiva disposição legal que o embasa, ou seja, é de sua competência a análise de critérios objetivos do ato administrativo. Este Poder do Estado, em princípio, conforme a estrita observação do princípio constitucional da tripartição dos Poderes (art. 2º da CF/88), não poderia interferir na análise de critérios subjetivos (mérito: critérios de conveniência e oportunidade) do ato emanado por entes do Poder Executivo, apenas tendo a capacidade de revisão dos aspectos legais – objetivos. Isto, pois, seria vedada a revisão do mérito motivador do ato administrativo regulatório pelo Judiciário, excetuando a ocorrência de comprovação de que o respectivo critério de formação do ato está disforme aos ditames da moralidade, razoabilidade e proporcionalidade. Frisa-se que este raciocínio está de acordo com o prisma “executivo” – fato que não coaduna com a presente proposta, visto a cediça conclusão que cabe ao Judiciário, sempre, a última palavra no sistema nacional.

O Poder Judiciário, não obstante críticas advindas da Administração Pública, possui plena capacidade, inclusive técnica (por meio de perícias), para averiguar a adequação de mérito do ato administrativo, “pois, também, seu núcleo essencial deve estar em conformidade com a ponderação racional e proporcional da legalidade”⁴⁸³.

Como visto, no vigente regime constitucional, a unicidade da jurisdição decorre da garantia fundamental do acesso à justiça e da inalterabilidade da coisa julgada (art. 5º, XXXV e XXXVI, CRFB/88), assim como da atribuição de independência e outras garantias ao Poder Judiciário e seus membros (arts. 2º, 34, IV, 36, I, 92 e seguintes da CRFB/88)⁴⁸⁴.

Pode-se dizer que, ao franquear a qualquer pessoa, física ou jurídica, quando se sentir prejudicada por uma ação ou omissão do Estado o acesso a um juiz ou colegiado para que seja solucionado definitivamente o conflito, há um direito fundamental ao controle jurisdicional da Administração Pública, tratando-se, segundo

⁴⁸² FRANÇA, Phillip Gil. **O controle da administração pública**: discricionariedade, tutela jurisdicional, regulação econômica e desenvolvimento. p. 122-123.

⁴⁸³ FRANÇA, Phillip Gil. **O controle da administração pública**: discricionariedade, tutela jurisdicional, regulação econômica e desenvolvimento. p. 126.

⁴⁸⁴ MOREIRA, Rafael Martins Costa. **Direito administrativo e sustentabilidade**. posição 2281.

Moreira, de cláusula pétrea (art. 60, § 4º, III e IV, da CRFB/88)⁴⁸⁵.

Nesse desiderato, não há se falar em contencioso administrativo puro no Brasil e, por consequência lógica, em coisa julgada material no âmbito da Administração Pública, tampouco em condicionamento do exercício da jurisdição ao prévio esgotamento do procedimento administrativo, salvo algumas exceções (justiça desportiva e depósito prévio nas ações que questionam a exigibilidade do crédito tributário, por exemplo). Contudo, é preciso que haja resistência ao atendimento de pretensões do administrado, sob pena de não resultar configurado o interesse processual como condição da ação⁴⁸⁶.

O princípio da proporcionalidade, por sua vez, constitui-se num importante vetor de controle judicial dos atos administrativos, especialmente com o intuito de verificar a compatibilidade entre o meio empregado e o fim visado com a respectiva decisão da Administração Pública, além de auxiliar os juízes na determinação e alcance dos direitos fundamentais e na legitimidade das medidas restritivas a esses direitos. Trata-se de instrumento imprescindível para aferição da juridicidade das decisões administrativas em concreto⁴⁸⁷.

O controle judicial das decisões administrativas também visa resguardar os interesses dos mais vulneráveis na atual sociedade de risco, categoria esta em que se situam os direitos das futuras gerações, bem como a tutela do meio ambiente e do direito fundamental à cidade sustentável (meio ambiente artificial), “que normalmente não contam com representantes eleitos para defender tais interesses”⁴⁸⁸.

Merece especial destaque dentre as ações que provocam o controle judicial da Administração Pública a ação popular (Lei n. 4.717/1965) e ação civil pública (Lei n. 7.347/1985⁴⁸⁹), que representou importante marco na ampliação da

⁴⁸⁵ MOREIRA, Rafael Martins Costa. **Direito administrativo e sustentabilidade**. posição 2281.

⁴⁸⁶ MOREIRA, Rafael Martins Costa. **Direito administrativo e sustentabilidade**. posição 2292.

⁴⁸⁷ MOREIRA, Rafael Martins Costa. **Direito administrativo e sustentabilidade**. posição 2605.

⁴⁸⁸ MOREIRA, Rafael Martins Costa. **Direito administrativo e sustentabilidade**. posição 2317.

⁴⁸⁹ BRASIL. **Lei n. 7.347, de 24 de julho de 1985**. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7347orig.htm>. Acesso em: 06 de nov. 2018.

tutela jurisdicional para os interesses da comunidade, objetivando resguardar a efetivação dos direitos coletivos e difusos, ditos transindividuais. Destaca-se, ainda, a ação civil por ato de improbidade administrativa, prevista na Lei 8.429/1992.

Atualmente, com o advento do novo código de processo civil, por meio da Lei n. 13.140/2015, o controle jurisdicional conta com diversos meios de resolução de conflitos, inclusive, no âmbito da própria Administração Pública, tais como as câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos (art. 32) e a possibilidade de acordos ou transações para prevenir ou terminar litígios (Lei n. 9.469/97⁴⁹⁰, art. 1º)⁴⁹¹.

Além disso, o sistema processual conta com dispositivos legais que conferem eficácia inibitória, executiva, coercitiva e mandamental às decisões judiciais emanadas no exercício do controle jurisdicional, com previsão no art. 84 do Código de Defesa do Consumidor, arts. 77, 139, §§ 1º e 2º, 294 a 311, do vigente Código de Processo Civil; também há estímulo de emprego de meios alternativos para a solução de conflitos baseados na conciliação (arts. 3º, § 1º a 3º, 139, V, 165-175, 334 e 359); e, ainda, há possibilidade de as partes estipularem mudanças no procedimento para ajustá-lo às especificidades da causa e convencionar sobre os seus ônus, poderes, faculdades e deveres processuais, antes ou durante o processo (art. 190), bem como de fixarem calendário para a prática de atos processuais (art. 191)⁴⁹².

Diga-se que os atuais meios disponíveis para a resolução de conflitos relativos ao controle judicial da Administração Pública, estão em sintonia com a nova ordem de governança estatal e de serviço público, principalmente porque o cidadão, hoje, ocupa posição de destaque participando ativamente das deliberações administrativas, razão pela qual a consensualidade se mostra um importante e eficaz

⁴⁹⁰ BRASIL. **Lei n. 9.469, de 10 de julho de 1997**. Regulamenta o disposto no inciso VI do art. 4º da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993; dispõe sobre a intervenção da União nas causas em que figurarem, como autores ou réus, entes da administração indireta; regula os pagamentos devidos pela Fazenda Pública em virtude de sentença judiciária; revoga a Lei nº 8.197, de 27 de junho de 1991, e a Lei n. 9.081, de 19 de julho de 1995, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/Leis/L9469.htm>. Acesso em: 06 nov. 2018.

⁴⁹¹ MOREIRA, Rafael Martins Costa. **Direito administrativo e sustentabilidade**. posição 3049.

⁴⁹² MOREIRA, Rafael Martins Costa. **Direito administrativo e sustentabilidade**. posição 3194-3204.

instrumento de gestão do interesse público⁴⁹³.

No entanto, a fim de que o Poder Judiciário exerça o controle jurisdicional de forma plena, o titular do direito supostamente lesado pelo ato administrativo exarado com abuso de poder ou desvio de finalidade, por exemplo, deve postular o seu reconhecimento por meio da via judicial que seja adequada à índole dos pedidos e do rito do processo, de forma a viabilizar a produção das provas que habilitem o julgador a discernir sobre a decisão que efetivamente comporá o conflito, “ao invés de acirrará-lo ou de ministrar solução transgressora da ordem jurídica ou dos direitos de terceiros”⁴⁹⁴.

Tanto o Poder Executivo como o Poder Judiciário estão vinculados às normas constitucionais definidoras de direitos fundamentais, de modo que no exercício do controle judicial sobre os atos e decisões administrativas, devem rechaçar da Administração Pública as ações e omissões desproporcionais e insustentáveis, violadoras, ainda, da probidade administrativa.

Acerca da tutela jurisdicional de sustentabilidade das decisões administrativas, Moreira⁴⁹⁵ ensina que:

[...] afigura-se irretorquível a tutela jurisdicional de sustentabilidade das decisões administrativas para assegurar a proteção do direito difuso, das presentes e futuras gerações, à preservação e expansão de suas liberdades e capacidades substantivas (Amartya Sen), da multidimensionalidade do bem-estar (Juarez Freitas) e ao valor intrínseco do meio ambiente. Outrossim, o controle judicial da sustentabilidade erige-se como instrumento basilar para assegurar o respeito, pelo Brasil, dos tratados internacionais, de direitos humanos, das declarações de Direito Ambiental Internacional e das obrigações assumidas no recente Acordo de Paris, notadamente o cumprimento das “contribuições nacionalmente determinadas” para redução da emissão de gás carbônico e contenção do aquecimento global.

De outro norte, no que diz respeito ao controle jurisdicional dos atos administrativos no âmbito municipal, é preciso considerar a organização político-administrativa conferida aos municípios.

⁴⁹³ MOREIRA, Rafael Martins Costa. **Direito administrativo e sustentabilidade**. posição 3204-3212.

⁴⁹⁴ PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres. **Controle judicial da administração pública**: da legalidade estrita à lógica do razoável. p. 40.

⁴⁹⁵ MOREIRA, Rafael Martins Costa. **Direito administrativo e sustentabilidade**. posição 2550-2560.

O art. 18 da Constituição Federal de 1988 estabelece a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil, a qual compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos entre si. Isso significa que os entes federativos são dotados de autonomia para gerir seus próprios negócios, com observância aos princípios constitucionais⁴⁹⁶.

É indiscutível que a corrupção é endêmica no Brasil, mas isso não significa que não há mecanismos de controle, o que existe é falta de controle no exercício do poder⁴⁹⁷, o qual tem por finalidade, segundo afirma Di Pietro⁴⁹⁸

[...] assegurar que a Administração atue em consonância com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico, como os da legalidade, moralidade, finalidade pública, publicidade, motivação, impessoalidade; em determinadas circunstâncias abrange também o controle chamado de mérito, e que diz respeito aos aspectos discricionários de atuação administrativa.

Perez⁴⁹⁹ destaca que o Brasil conta com um amplo sistema de controle da Administração Pública, “apto a defender os administrados e a própria Administração contra atos ilegais e arbitrários praticados pelas autoridades públicas”, bem como:

[...] O sistema realiza o controle de legalidade em sentido formal, mas também o controle da constitucionalidade, da finalidade, da motivação, da razoabilidade e da proporcionalidade dos atos administrativos. A todos esses controles somam-se recentemente a legislação e o sistema de controle anticorrupção, sistema este fortemente inspirado do FCPA norte-americano e na COM (2011) 308 da Comissão Europeia, a qual tenta incentivar a boa governança e a integridade de empresas que contratam com a administração pública.

Como já mencionado alhures, aliado ao controle sistemático da Administração Pública por intermédio do princípio da moralidade, previsto no art. 37, *caput*, da Constituição Federal de 1988, o controle jurisdicional exercido pelo Poder Judiciário, pode se dar pela ação civil por ato de improbidade administrativa, objetivando, se for o caso, o ressarcimento do dano ao erário (Lei n. 8.429/1992),

⁴⁹⁶ FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **Mecanismos de prevenção e combate à corrupção**: as leis anticorrupção e os códigos de ética no âmbito dos municípios brasileiros. p. 121.

⁴⁹⁷ FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **Mecanismos de prevenção e combate à corrupção**: as leis anticorrupção e os códigos de ética no âmbito dos municípios brasileiros. p. 126.

⁴⁹⁸ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. p. 915.

⁴⁹⁹ PEREZ, Marcos Augusto. Controle da administração pública no Brasil: um breve resumo do tema. In: **Revista Brasileira de Direito Público**. Belo Horizonte, ano 14, n. 52, jan./mar. 2016. p. 74.

pela ação popular (Lei n. 4.717/1965), pelo mandado de segurança individual e coletivo (art. 5º, LXIX e LXX, da CRFB/88 c/c Lei n. 12.016/2009) e todos os outros instrumentos e mecanismos previstos no plexo do ordenamento jurídico pátrio voltado à defesa dos direitos difusos e coletivos, especialmente ao direito fundamental `administração pública proba e, no caso do presente estudo, ao direito fundamental à cidade sustentável.

Com efeito, o Poder Judiciário, no exercício de suas funções, também é submetido a um rigoroso controle por parte do Conselho Nacional de Justiça, submetendo-se os magistrados a uma fiscalização sobre a atuação disciplinar e proba, tanto pelas Corregedorias de Justiça como pelo próprio Conselho, nos termos do art. 103-B, § 4º, II, da Constituição Federal de 1988⁵⁰⁰.

No que diz respeito ao combate à improbidade administrativa, o Conselho Nacional de Justiça⁵⁰¹ elegeu como uma das oito metas aprovadas para a Justiça Estadual cumprir durante o ano de 2018, a meta n. 4 que consiste em:

Meta 4: Identificar e julgar até 31/12/2018 70% das ações de improbidade administrativa e das ações penais relacionadas a crimes contra a Administração Pública distribuídas até 31/12/2015, em especial a corrupção ativa e passiva, peculato em geral e concussão.

Como pode-se observar, o controle judicial é um instrumento imprescindível na consecução do princípio fundamental à boa administração, mormente no combate à corrupção no âmbito da Administração Pública, elegendo a moralidade administrativa como importante vetor a orientar a atividade pública, especialmente no âmbito dos municípios, a fim de realizar o direito à cidade

⁵⁰⁰ Art. 103-B, § 4º, II. § 4º Compete ao Conselho o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes, cabendo-lhe, além de outras atribuições que lhe forem conferidas pelo Estatuto da Magistratura: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004) [...] II - zelar pela observância do art. 37 e apreciar, de ofício ou mediante provocação, a legalidade dos atos administrativos praticados por membros ou órgãos do Poder Judiciário, podendo desconstituí-los, revê-los ou fixar prazo para que se adotem as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, sem prejuízo da competência do Tribunal de Contas da União; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004). (BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 5 fev. 2017).

⁵⁰¹ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Metas nacionais aprovadas pela Justiça Estadual para 2018**. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/gestao-e-planejamento/metas/justica-estadual>>. Acesso em: 06 nov. 2018.

sustentável, o que poderá ser constatado a partir do relato de alguns casos judicializados.

3.4 O JULGAMENTO DE CASOS ENVOLVENDO IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NO CONTEXTO URBANO PELO PODER JUDICIÁRIO

Neste subcapítulo, será realizado o relato de alguns casos judicializados, nos tribunais pátrios, contudo, dando um maior enfoque aqueles julgados pelo Tribunal de Justiça de Santa Catarina, envolvendo improbidade administrativa no âmbito municipal, com o objetivo de demonstrar como ocorre o controle judicial e a influência negativa da prática de atos ímprobos (de corrupção) na consecução do direito fundamental à cidade sustentável.

Como critério de seleção, buscou-se os julgados em que houve a condenação dos agentes públicos envolvidos na perpetração dos ilícitos de improbidade administrativa, com ou sem a configuração de prejuízo ao erário, nos casos de obras públicas, de loteamentos urbanos, de ordem urbanística, de concessão de licenciamento ambiental, de licitações e contratos públicos e de contratação irregular de servidores públicos.

Importa registrar que, no entanto, diante da dificuldade de encontrar jurisprudências que se encaixassem nos critérios acima, nem todas as que foram selecionadas se referem a apelações cíveis de processos com sentença de mérito no primeiro grau de jurisdição. Algumas delas são relativas a agravos de instrumento de decisões interlocutórias de concessão de tutela provisória, de natureza cautelar, para decretar a indisponibilidade de bens de agentes públicos e particulares que figuram como requeridos nas ações de improbidade administrativa e de recebimento da petição inicial das aludidas ações, nos termos do art. 17, § 8º, da Lei n. 8.429/1992⁵⁰², mas que, para fins da pesquisa, dão a dimensão da gravidade da

⁵⁰² Art. 17. A ação principal, que terá o rito ordinário, será proposta pelo Ministério Público ou pela pessoa jurídica interessada, dentro de 30 (trinta) dias da efetivação da medida cautelar. [...] § 8º. Recebida a manifestação, o juiz, no prazo de 30 (trinta) dias, em decisão fundamentada, rejeitará a ação, se convencendo da inexistência do ato de improbidade, da improcedência da ação ou da inadequação da via eleita. (BRASIL. **Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de

prática corruptiva que ofende o princípio constitucional da moralidade administrativa e dificulta à consecução do direito fundamental à cidade sustentável.

O primeiro caso é o retratado no Agravo de Instrumento n. 0226588-03.2012.8.24.0000, interposto pelo Ministério Público de Santa Catarina da decisão interlocutória proferida na ação civil de improbidade administrativa (autos n. 0019166-56.2012.8.24.0033), que indeferiu a decretação de indisponibilidade de bens dos particulares e agentes públicos que figuram como requeridos e de paralisação das obras de um empreendimento de grande porte na cidade de Itajaí, julgado pela Terceira Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, de relatoria do Desembargador Pedro Manoel Abreu.

O Ministério Público propôs ação civil pública contra os requeridos visando à cessação dos danos à ordem urbanística e ecológicos em andamento e à reparação dos danos já ocorridos em razão da implantação do Empreendimento Brava Beach Eco Residence, Comércio, Resort e Hotelaria, situado na Praia Brava, comarca de Itajaí, cuja aprovação e execução do projeto estariam eivados de vícios ditos irremediáveis, provocados, em tese, pelos empreendedores e agentes públicos municipais e estaduais. Conta que então Prefeito de Itajaí, na época dos fatos, foi acusado de ter apresentado inúmeras proposições legislativas que, convertidas em lei, teriam beneficiado a empresa Brava Beach Empreendimentos Imobiliários Ltda., e seus representantes legais. Diversos foram os vícios apontados no Estudo de Impacto de Vizinhança – EIV, que se refletiram, em tese, no projeto.

Figura que o então Prefeito apresentou proposições legislativas que culminaram na aprovação das Leis Complementares Municipais n. 97/2007, n. 126/2007, n. 144/2008 e das Leis n. 5001/2007 e n. 5.085/2007, em tese, dirigidas a beneficiar a empresa Brava Beach Empreendimentos Ltda., e os seus representantes legais, pois possibilitou a aprovação e execução do projeto do empreendimento Brava Beach Eco Residence de maneira mais favorável para estes. De acordo com o acórdão, observa-se que houve declaração de

mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429.htm>. Acesso em: 10 out. 2018).

inconstitucionalidade em ADIN, do art. 8.º-A da LCM n. 97/2007, bem como da LCM n. 144/2008, também objeto de ação direta. Além disso, pode ter havido aprovação irregular do projeto construtivo, prevendo a utilização das ruas Delfim Mário de Pádua Peixoto e Jucília Maria da Silva Miguel como se áreas privadas fossem e fora dos parâmetros previstos em lei. Referidas ruas teriam sido registradas, na incorporação, em uma única matrícula, como se pertencessem ao imóvel descrito na escritura. Há a notícia de que a agravada Brava Beach, por meio de seus representantes legais, apresentou para a Administração Pública cálculo com valor indevido para pagamento da contrapartida financeira prevista em Lei, indevidamente aprovado, resultando em dano ao erário no importe de R\$ 14.200.000,00 (quatorze milhões e duzentos mil reais).

A decisão agravada, neste caso, concedeu parcialmente a medida de urgência requerida pelo Ministério Público para: a) restringir a construção além do que já está iniciado, permitindo, contudo, a finalização das obras em andamento nos sete edifícios já erigidos e nos limites dos lotes 1 e 2; b) determinar que seja intimado o Oficial do 1º Ofício do Registro Imobiliário de Itajaí para que faça constar na matrícula imobiliária a existência desta ação e dos autos n. 0019438-50.2012.8.24.033, que trata dos danos ambientais e ao ordenamento urbanístico; c) determinar que a empresa demandada informe a eventuais compradores, a existência das demandas, comprometendo-se com possível evicção; d) postergar a análise do pedido de indisponibilidade de bens para momento posterior às informações, a fim de melhor analisar as implicações financeiras, determinando que o autor emende a inicial, em 10 dias, detalhando o valor total do prejuízo que pretende ver resguardado e individualizado dos bens que devem servir à construção (garantia).

Irresignado, o órgão ministerial interpôs o aludido Agravo de Instrumento, argumentando que: a) a obra deve ser paralisada imediatamente até que seja regularizada à luz da legislação vigente; b) deve ser impedida a averbação de qualquer ato registral de venda das unidades do empreendimento, até a implementação do novo projeto arquitetônico e da regularização da existência das ruas Delfim Mário de Pádua Peixoto e Jucília Maria da Silva Miguel; c) a

regularização das ruas teria consequências diretas nas demais adequações pelas quais deve passar o empreendimento; d) em momento algum, os réus pretenderam regularizar as ditas áreas públicas, mas sim mantê-las como integrantes do empreendimento para viabilizar o total aproveitamento do terreno; e) deve ser decretada a indisponibilidade dos bens dos requeridos, pois restou devidamente demonstrado na inicial que os atos ímprobos praticados solidariamente pelos agravados causaram lesão ao erário e possibilitaram o enriquecimento ilícito dos empreendedores. Ao final, requereu o provimento do recurso para conceder: a) a paralisação das obras em andamento até que o projeto seja adequado à legislação vigente; b) o impedimento da averbação de qualquer ato registral de venda de unidades do empreendimento, até a implementação do novo projeto arquitetônico e da regularização da existência das ruas Delfim Mário de Pádua Peixoto e Jucília da Silva Miguel; c) a indisponibilidade dos bens dos agravados na forma solidária conforme requerido na inicial e no agravo.

A Terceira Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de Santa Catarina decidiu, por votação unânime, dar parcial provimento ao agravo de instrumento, para determinar, de forma solidária, o imediato bloqueio dos bens dos demandados até o limite de R\$ 14.200.000,00⁵⁰³.

Em consulta aos autos n. 0019166-56.2012.8.24.0033, por meio do Sistema de Automação do Judiciário – Primeiro Grau (SAJ-PG), verificou-se que o processo está pendente de julgamento do mérito, estando na fase de instrução probatória, aguardando a realização de perícia. Por sua vez, nos autos conexos n. 0019438-50.2012.8.24.0033, que cuidam dos danos ambientais e ao ordenamento urbanístico, houve a celebração de acordo para a regularização do empreendimento, cujo cumprimento está sendo fiscalizado pelo Poder Judiciário.

Outro caso relevante, para fins do presente trabalho, em tramitação no Poder Judiciário catarinense, na comarca de Joinville, é a ação civil pública por ato de improbidade administrativa (autos n. 0046377-86.2011.8.24.0038), proposta pelo

⁵⁰³ SANTA CATARINA (Estado). Tribunal de Justiça de Santa Catarina. **Agravo de Instrumento n. 2012.084761-8, de Itajaí**. Relator: Desembargador Pedro Manoel Abreu. Terceira Câmara de Direito Público. Julgado em 12.11.2013. Disponível em: <<https://bit.ly/2TkjEYi>>. Acesso em 16 nov. 2018.

Ministério Público do Estado de Santa Catarina, que teve a petição inicial recebida por meio de decisão interlocutória, da qual houve a interposição do agravo de instrumento n. 0192561-57.2013.8.24.0000, julgado recentemente pela Quarta Câmara de Direito Público, em voto da relatoria do Desembargador Odson Cardoso Filho.

Relata-se, na ação, que os requeridos praticaram, continuamente, uma série de atos com total descumprimento oficial das finalidades públicas e privadas a que se destinam originalmente as funções exercidas pelos acionados na Fundação Municipal do Meio Ambiente (FUNDEMA), em relação aos servidores do aludido órgão ambiental, e, na empresa QUASA Ambiental, em relação aos demais réus. O Ministério Público requereu, por meio de tutela provisória, a suspensão dos atos administrativos ilegalmente lançados e o embargo das obras deles resultantes; e, ao final, a procedência do pedido, para condenar os requeridos nas sanções previstas no art. 12, I, II e III, com o ressarcimento ao erário, e infrações descritas nos arts. 9º, 10 e 11, todos da Lei n. 8.429/1992.

Nos autos há destaque à deflagração de Procedimento Investigatório n. 06.2010.005314-3, denominada "Operação Simbiose", em que se percebe a ocorrência de sérias irregularidades nas condutas praticadas pelos requeridos, ora recorrentes, tais como: a) a prática de atos articulados numa rede arquitetada em busca de facilidades e de benefícios pessoais indevidos, utilizavam a Direção-Presidência da FUNDEMA para favorecer alguns dos réus, utilizando como principal instrumento de legalização das negociatas e de fraudes diversas a empresa QUASA Ambiental; criavam-se dificuldades diversas para a concessão de licenciamentos ambientais da FUNDEMA para as empresas e/ou consultorias ambientais concorrentes, para, depois, oportunizar facilidades que poderiam ser providenciadas por um advogado e a empresa QUASA Ambiental; uma das demandadas, ciente da ilicitude das condutas perpetradas, na condição de bióloga responsável da empresa QUASA, assinava, em tese, os Projetos de Recuperação de Área Degradada e as Anotações de Responsabilidade Técnica, mesmo residindo no exterior e nunca tendo efetivamente vistoriado as áreas em questão, estudos estes fundamentais para o oferecimento dos serviços da empresa dos acionados; b) exercício

simultâneo de atividades pública e privadas incompatíveis, quando no exercício da Direção-Presidência da FUNDEMA não havia um dos réus se desligado da QUASA e ainda figurava como responsável técnico; c) apropriação de cópias e trabalhos de outras consultorias ambientais concorrentes; d) solicitação e exigência de vantagens indevidas aos representantes do empreendimento Prima Torre, comprometendo-se em reduzir o montante da multa aplicada, assim como agilizar o licenciamento ambiental para a liberação do empreendimento; e) concessão de licenças e/ou autorizações para funcionamento de postos de combustíveis, inclusive com a inserção de tabela de preços para realização de serviços desse gênero; f) emissão fraudulenta de PRAD e ART, sem o devido cumprimento às regras de emissão documentos previstas em lei, alguns requeridos falsificaram e fizeram o uso de documento particular, inserindo, ainda, informações falsas em documentos públicos ou, ainda, fabricados quando a responsável técnica estava fora do território nacional; g) aprovação de licenciamento ambiental do empreendimento denominado Otto Sky View, em desrespeito aos preceitos legais; h) elaboração e apresentação de licenciamento ambiental incorreto e fraudado referente ao empreendimento intitulado Villaggio Di Malta; i) com relação à indústria VAMA, alguns dos demandados, certamente acordados com terceiros favorecidos, depois de surrupiarem o procedimento da mesa técnica responsável, emitiram licenciamento ambiental sem o necessário parecer técnico, autorizando o funcionamento indevido da empresa, sem o necessário parecer e a assinatura técnica; j) solicitação de agilidade em processos de multas ambientais para captação de clientes à QUASA, com preferência a aqueles envolvendo valores financeiros expressivos; entre outras inúmeras condutas ímprobas.

Em se vislumbrando fortes indícios da prática de atos que, em tese, culminaram no enriquecimento ilícito, prejuízo ao erário e violação a princípios administrativos, bem como a necessidade de apuração da efetiva participação de cada um dos demandados nos episódios descritos, o que somente é possível ao longo da instrução probatória, concluiu-se pelo acerto da decisão agravada que

recebeu a peça vestibular⁵⁰⁴.

O terceiro caso trata-se do julgamento das Apelações Cíveis n. 0001148-17.2011.8.24.0002 e n. 000902-50.2013.8.24.0002, julgadas pela Quarta Câmara de Direito Público da Corte de Justiça catarinense, em voto da relatoria do Desembargador Paulo Ricardo Bruschi. Ambas foram interpostas da sentença de mérito proferida nas Ações Cíveis Públicas de Improbidade Administrativa, nas quais se almejava o reconhecimento do ato de improbidade administrativa que teria sido perpetrado pelo Prefeito do município de Romelândia e por alguns vereadores da cidade, assim como condenação dos requeridos nas sanções previstas do art. 12, incisos I, II ou III, da Lei n. 8.429/92.

Conta-se que o então Prefeito de Romelândia sancionou a Lei Complementar Municipal n. 001/2005, de sua autoria, sob o falso motivo de dar cumprimento à Lei de Responsabilidade Fiscal e contribuir com a redução de gastos com pessoal, a qual extinguiu cargos e culminou na exoneração de 13 (treze) servidores em estágio probatório, contratados anteriormente por concurso público, assim como criou outros 42 (quarenta e dois) cargos públicos, para preenchimento por concurso, por comissão ou como função de confiança, por pessoas por ele indicadas. Feito isso, o Alcaide nomeou em comissão várias pessoas a cargos aparentemente diversos daqueles eliminados, entretanto, materialmente, passaram a exercer as atribuições essenciais já desenvolvidas pelos servidores concursados. Noticia-se que cada um dos servidores exonerados ingressou com ação judicial pretendendo a reintegração no serviço público, as quais foram julgadas procedentes, culminando no reconhecimento da nulidade dos atos exoneratórios e na condenação do município de Romelândia ao pagamento de verbas indenizatórias.

Por sua vez, os vereadores do município de Romelândia, cometeram atos de improbidade administrativa ao aprovarem a Lei Complementar Municipal n. 001/2005, em suposto conluio com o Prefeito. A aprovação da lei indicada tinha nítido propósito ilegal e imoral, consistente na legitimação do administrador

⁵⁰⁴ SANTA CATARINA (Estado). Tribunal de Justiça de Santa Catarina. **Agravo de Instrumento n. 0192561-57.2013.8.24.0000, de Joinville**. Relator: Desembargador Odson Cardoso Filho, Quarta Câmara de Direito Público. Julgado em 26.07.2018. Disponível em: <<https://bit.ly/2PDeoBb>>. Acesso em 16 nov. 2018.

municipal para exonerar os servidores que não compartilhavam da mesma ideologia político-partidária, o que acarretou dano ao erário no montante aproximado de R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais), visto que foram todos eles reintegrados, por sentença judicial, com pagamento de toda a remuneração desde a exoneração até a data da reintegração.

Além disso, resultou demonstrado que foram contratados servidores comissionados para exercício de atribuições que não se caracterizam como de direção, chefia e assessoramento, ao arrepio do disposto no artigo 37, inciso V, da Constituição Federal. Assim, considerando que a exoneração de servidores não estáveis deve ser precedida de redução das despesas com cargos em comissão, como previsto no art. 169 da Constituição Federal de 1988, contudo, em contrassenso, ao arrepio do ordenamento jurídico, o Prefeito exonerou servidores em estágio probatório e contratou outros em seu lugar, para cargos em comissão criados posteriormente, em funções similares.

A sentença de mérito julgou parcialmente procedente para aplicar, com fundamento no artigo 10 e artigo 12, inciso II, da Lei n. 8.429/92, ao Prefeito as seguintes penalidades: a) ressarcimento integral do dano correspondente ao valor pago nos precatórios expedidos nas ações de nulidade de ato administrativo cumulada com pedido de reintegração no serviço público; b) suspensão dos direitos políticos pelo prazo de 08 (oito) anos, a partir do trânsito em julgado desta decisão; c) multa civil no valor de R\$ 500.000,00, passível de correção monetária pelo INPC e juros moratórios de 1% ao mês a partir desta data.

O Ministério Público do Estado de Santa Catarina interpôs apelação objetivando a aplicação de multa por litigância de má-fé, que foi improvida, bem como deu-se parcial provimento ao apelo do Prefeito requerido, para minorar a multa civil aplicada, mantendo incólume a sentença de primeiro grau, nos demais tópicos. Determinou-se, ainda, fosse comunicado o julgamento ao Conselho Nacional de Justiça (CNJ), para a inclusão dos dados da condenação no Cadastro Nacional previsto no art. 1º da Resolução n. 44/2007/CNJ, alterada pela Resolução n.

172/2013/CNJ⁵⁰⁵.

Há, pois, um caso emblemático, que ocorreu na cidade de Florianópolis, conhecido como “Operação Moeda Verde”, deflagrada pela Polícia Federal, no ano de 2006, que merece destaque, porquanto retrata bem a simbiose entre corrupção e degradação do meio ambiente natural, em prejuízo à sustentabilidade no meio urbano.

Empresas conhecidas do ramo imobiliário, empresários, vereadores e servidores públicos faziam parte de um grande esquema de corrupção, cuja quadrilha, liderada por um dos sócios da empresa Habitasul, destinava-se a praticar crimes contra o meio ambiente, contra o patrimônio público (especialmente grilagem de terras públicas) e contra a administração pública.

Por meio de contratos de assessoria, diárias de hotéis da Habitasul, outras dídivas, como dinheiro em espécie e ingressos para shows, inclusive, ajuda para eleições, corrompiam-se servidores públicos que, em infração do dever funcional, usavam o tempo da repartição em benefício da empresa privada, aprovavam projetos imobiliários e facilitavam sua aprovação em transgressão às leis ambientais, liberando, inclusive, licenciamentos ambientais para a construção de empreendimentos em áreas não edificáveis e de preservação permanente, no bairro de Jurerê Internacional.

Na denúncia ofertada pelo Ministério Público Federal, há relatos de que os postos de praia (*beach clubs*), foram erguidos em áreas de preservação permanente, eram reformados sem alvará, funcionavam como verdadeiros restaurantes, promoviam festas com excesso de pessoas e de barulho, além de fecharem completamente os acessos ao mar e isolarem quase toda a faixa de areia e passarelas laterais. As práticas de todas essas irregularidades e crimes ambientais eram realizadas sob o conhecimento dos asseclas da empresa Habitasul, os quais eram funcionários públicos do Município de Florianópolis.

⁵⁰⁵ SANTA CATARINA (Estado). Tribunal de Justiça de Santa Catarina. **Apelação Cível n. 0001148-17.2011.8.24.0002, de Anchieta**. Relator: Desembargador Paulo Ricardo Bruschi. Quarta Câmara de Direito Público. Julgado em 27.09.2018. Disponível em: <<https://bit.ly/2DKiQHW>>. Acesso em 16 nov. 2018.

De forma similar aconteceu com a construção do empreendimento Il Campanário sobre um curso d'água (Rio Faustino) com acesso ao mar, o qual foi aterrado ilegalmente, com a aquiescência de funcionários públicos municipais, mediante pagamento de suborno.

O Ministério Público Federal requereu a condenação dos réus pelos crimes narrados na denúncia, abstenção de novos atos agressivos contra o meio ambiente e a administração pública e a perda do produto do crime, com a demolição e recuperação das áreas degradadas.

A ação criminal n. 5036273-81.2014.4.04.7200, na data de 21.06.2017, foi julgada parcialmente procedente, em sentença penal condenatória da lavra do Juiz Federal Marcelo Krás Borges, para condenar a maioria dos acusados às sanções pela prática dos crimes de corrupção, de formação de quadrilha e de diversos delitos ambientais, cujas penas chegaram a alcançar até 28 anos de prisão. Determinou-se, ainda, como efeitos da sentença, a perda em favor da União do produto do crime, quais sejam, as edificações e seus complementos, já que as licenças para o Il Campanário, El Divino/Donna, Taikô, Café de la Musique, Simple on the Beach (atual 300 Cosmos), Pirata (atual AquaPlage), foram obtidas mediante oferecimento de vantagem ilícita, de modo que os bens construídos sob tais licenças são produto de crime. Entretanto, como a existência de tais obras é ilícita, por degradar o meio ambiente, ordenou-se sua demolição e a recuperação da área degradada.

A aludida decisão ainda não é definitiva, haja vista que as apelações criminais interpostas pelos réus ainda estão pendentes de julgamento do Tribunal Regional Federal da 4ª Região⁵⁰⁶.

Paralelamente, tramita a Ação Civil Pública n. 5008966-21.2015.4.04.7200 que apura a responsabilidade civil pelos danos ambientais praticados na região de Jurerê Internacional, proposta pelo Ministério Público Federal contra a Habitasul Empreendimentos Imobiliários Ltda.

⁵⁰⁶ BRASIL. Tribunal Regional Federal (4ª Região). **Ação Penal n. 5036273-81.2014.4.04.7200**. Juiz Federal: Marcelo Krás Borges. Seção Judiciária de Santa Catarina. 6ª Vara Federal de Florianópolis. Julgado em 21.06.2017. Disponível em: <<https://bit.ly/2t782Mz>>. Acesso em: 1º fev. 2019.

Realizados os relatos de casos envolvendo improbidade administrativa no contexto das cidades, constatou-se que as ações que buscam a condenação dos agentes ímprobos são morosas, não só por culpa do Poder Judiciário, mas, por muitas vezes envolver diversos requeridos, pelo próprio rito processual diferido da Lei n. 8.429/1992, que prevê uma fase de defesa preliminar antes do recebimento da petição inicial da ação de improbidade administrativa, pela possibilidade de interpor diversos recursos até chegar num decreto condenatório. Talvez, não seja outro o motivo da imposição da Meta n. 4 pelo CNJ com o intuito de priorizar o julgamento dos feitos de improbidade administrativa.

Em virtude de todos estes prováveis fatores, é que tenha sido difícil encontrar jurisprudências que se enquadrassem de forma adequada à proposta da presente pesquisa.

De todo modo, os exemplos de corrupção urbanística extraídos dos julgados citados dão a dimensão de como a prática de atos ímprobos está arraigada na administração pública das cidades, servindo de empecilho à consecução do direito à cidade sustentável, tema do próximo subcapítulo.

3.5 CORRUPÇÃO URBANÍSTICA: PRINCIPAL ÓBICE NA CONSECUÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL À CIDADE SUSTENTÁVEL

A reiterada violação ao princípio da moralidade administrativa é perniciosa ao desenvolvimento planejado das cidades, de modo que a população é constantemente carecedora de serviços públicos essenciais de qualidade e eficientes a atender as necessidades básicas nas áreas da saúde, educação, moradia, saneamento básico, mobilidade urbana, na falta de planejamento para o crescimento ordenado das cidades, na falta de investimentos para o fomento ao desenvolvimento social e econômico, à preservação do meio ambiente e dos recursos naturais, bem como voltados ao lazer, à manifestação cultural e à prática de esportes.

Assim como apontou Bodnar, é na cidade que se percebem os conflitos,

as potencialidades e demandas da população. “Por isso é neste ambiente que os desafios são mais intensos e especialmente qualificados, pois os fatos e condutas repercutem com maior intensidade na vida das pessoas e nos ecossistemas”⁵⁰⁷.

A corrupção esgota os recursos públicos e a sociedade paga o alto preço pela falta de responsabilidade dos governantes na gestão pública, sofrendo com a ausência ou com o oferecimento deficitário de serviços públicos essenciais ao desenvolvimento humano, social e sustentável das cidades.

Embora haja legislação pertinente a regular a atividade administrativa, controlá-la e restringir o abuso de poder e o uso da máquina estatal para fins espúrios, a começar pela própria Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, em seus arts. 37, *caput*, XXI e § 4º, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000), de Improbidade Administrativa (Lei n. 8.429/92), o Decreto-Lei n. 201/69, a Lei n. 12.846/2013, como visto anteriormente, impondo limites na atuação do Administrador Público, parece isso não ser o suficiente para combater a corrupção.

Esta é prática comum entranhada no desenvolvimento da sociedade brasileira, especialmente na Administração Pública, desde a época do Brasil-Colônia⁵⁰⁸ estendendo-se pelos longos períodos ditatoriais⁵⁰⁹. É fonte de esgotamento e malversação de recursos públicos destinados à implantação e ao incremento de serviços e políticas públicas essenciais ao desenvolvimento social e econômico das cidades e de sua população.

Como visto no tópico anterior, os milhões de reais de prejuízos causados aos erários municipais decorrentes de atos de improbidade administrativa, é verba pública que deixa de ser empregada em prol da população e do desenvolvimento sustentável das cidades.

Nesse sentido, “a luta é pela superação da lógica de uma cidade

⁵⁰⁷ BODNAR, Zenildo. **Direito à cidade: por uma epistemologia interdisciplinar emancipatória**. p. 155-171. In: BRANDÃO, Paulo de Tarso; ESPÍRITO SANTO, Davi. *Direito, desenvolvimento urbano e meio ambiente*. Itajaí: UNIVALI, 2016. p. 155

⁵⁰⁸ GOMES, Laurentino. **1808: como uma rainha louca, um príncipe medroso e uma corte corrupta enganaram Napoleão e mudaram a História de Portugal e do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Planeta, 2011. p. 367.

⁵⁰⁹ GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade administrativa**. p. 52

operacionalizada como mercadoria, a serviço do grande capital que exclui, marginaliza e joga milhões de cidadãos para áreas de vulnerabilidade social e ambiental”⁵¹⁰.

Constantemente depara-se com notícias de fatos relacionados à prática de atos graves de improbidade administrativa que colocam em risco o progresso e o desenvolvimento social e econômico de um país, de um Estado e, numa ótica local, de uma cidade, bem como coloca em xeque a própria democracia, visto que, segundo Jorge F. Malen Seña e Jesús Gonzáles Pérez citado por Garcia e Alves,

o paulatino aumento da desconfiança da população nos agentes públicos é um fator de desestabilização do próprio sistema democrático, o que torna imperativo que práticas corruptas sejam severamente perquiridas e punidas⁵¹¹.

Decorre disso que a corrupção gera um alto custo à sociedade, com o aumento da carga tributária e encarecimento de produtos e serviços, sem que tenha revertido em seu benefício o investimento no aprimoramento de serviços públicos essenciais, tais como saúde, educação, segurança pública, saneamento básico, mobilidade urbana, fomento ao desenvolvimento econômico (gerador de emprego e renda), à preservação do meio ambiente e dos recursos naturais, inclusive, no âmbito municipal.

Ao abordar os custos sociais da corrupção, tem-se que a transparência e estabilidade econômica são incompatíveis com ela. E, na ausência daqueles, há “desestímulo a toda ordem de investimentos, que serão direcionados a territórios menos conturbados, o que, em consequência comprometerá o crescimento, já que sensivelmente diminuído o fluxo de capitais”⁵¹².

As políticas públicas, por sua vez, mostram-se sensivelmente atingidas pela evasão fiscal, pela a diminuição da receita tributária e diminuem, portanto, a redistribuição de renda às classes menos favorecidas, aumentando a injustiça

⁵¹⁰ BODNAR, Zenildo. **Direito à cidade**: por uma epistemologia interdisciplinar emancipatória. p. 163.

⁵¹¹ GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade administrativa**. p. 54.

⁵¹² GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade administrativa**. p. 71-72.

social⁵¹³.

Assim,

esse ciclo conduz ao estabelecimento de uma relação simbiótica entre corrupção e comprometimento dos direitos fundamentais do indivíduo. Quanto maiores os índices de corrupção, menores serão as políticas públicas de implementação dos direitos sociais. Se os recursos estatais são reconhecidamente limitados, o que torna constante a invocação da reserva do possível ao se tentar compelir o Poder Público a concretizar determinados direitos consagrados no sistema, essa precariedade aumentará na medida em que os referidos recursos, além de limitados, tiverem redução de ingresso ou forem utilizados para fins ilícitos⁵¹⁴.

O princípio da moralidade administrativa é de observância obrigatória à Administração Pública, a teor do art. 37, *caput*, da Constituição Federal de 1988⁵¹⁵, é “dever de todo o administrador público”⁵¹⁶ e não por acaso, mas sim, porque serve (ou deveria ao menos servir) como referencial da conduta do administrador e dos agentes públicos para uma gestão transparente, proba e eficiente, na hipótese da presente pesquisa, destinada ao desenvolvimento sustentável das cidades. “Não raras vezes, a regra moral penetra no mundo jurídico e, com o auxílio do poder de coerção estatal, torna-se uma regra obrigatória de conduta”.⁵¹⁷

Não basta, no entanto, que através do princípio da moralidade administrativa o administrador cumpra sua estrita legalidade. No exercício da sua função pública precisa respeitar também “o princípio da proporcionalidade ou da razoabilidade entre os meios e os fins perseguidos pelo administrador”⁵¹⁸.

Pertinente ao tema em voga a ser desenvolvido, Freitas é pontual no que toca ao dever de o Administrador Público pautar sua conduta nos princípios constitucionais da moralidade administrativa e da sustentabilidade, sob pena da

⁵¹³ GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade administrativa**. p. 71-72.

⁵¹⁴ GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade administrativa**. p. 72.

⁵¹⁵ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 5 fev. 2017.

⁵¹⁶ BULA, Uadi Lammêgo. **Curso de direito constitucional**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 1.018.

⁵¹⁷ GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade administrativa**. p. 130.

⁵¹⁸ BULA, Uadi Lammêgo. **Curso de direito constitucional**. p. 1.017.

sociedade padecer com as consequências da ineficiência da gestão pública na prestação de serviços essenciais à existência digna e sustentável. Para ele “o direito à boa administração pública, com a indeclinável regulação das atividades essenciais e socialmente relevantes, à vista de que o Estado guarda comprovada relação com o bem-estar”⁵¹⁹, trata-se de direito fundamental. Por isso, reclama:

Como se afigura inequívoco, nas relações administrativas, os direitos fundamentais ainda não se impõem com a mínima densidade eficaz. Por exemplo, o Estado-Administração, em matéria de controle estratégico dos danos pessoais e ambientais, permanece frágil e pouco efetivo em áreas nevrálgicas, como ilustram a poluição do diesel (com liberação excessiva de enxofre) e a falta de planejamento diante das espécies exóticas invasoras, que causam prejuízos sistêmicos de monta. Outro exemplo: a política de mobilidade urbana ainda não confere a prioridade obrigatória aos serviços de transporte público coletivo. Mais: o acesso à informação é direito fundamental, porém claudicam os procedimentos assecuratórios, algo que inibe o controle relativo à implantação dos programas, projetos e ações dos órgãos e entidades públicas⁵²⁰.

E completa:

O princípio da moralidade, por sua vez, veda as condutas eticamente transgressoras do senso moral médio superior da sociedade, a ponto de não comportarem condescendência ou leniência, nem inovação expansiva da doutrina da árvore envenenada. Naturalmente, não se coaduna com a universalização daquelas máximas de conduta que levam ao perecimento dos liames de decência e de solidariedade entre as gerações. Nesse ponto, a relação com o princípio da sustentabilidade, em sua feição ética, é umbilical⁵²¹.

Nesse sentido, ao voltar os olhares para a esfera municipal, encontramos o Estatuto das Cidades, editado de forma a regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição Federal. Em seus objetivos encontram-se regular o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio social; estabelecendo normas de ordem pública e interesse social.

Para tanto, prevê a participação popular e de associações representativas na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de

⁵¹⁹ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade**: direito ao futuro. p. 70.

⁵²⁰ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade**: direito ao futuro. p. 196.

⁵²¹ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade**: direito ao futuro. p. 202.

desenvolvimento urbano. Um pensar da cidade pelos seus moradores e para os seus moradores. Essa fiscalização próxima da comunidade para os interesses difusos da mesma torna o Estatuto um importante instrumento de sustentabilidade urbana. Isso pois,

a razão de ser de toda a política urbana está orientada para a concretização do direito à cidade, pois é a partir deste que se alcançarão em plenitude os objetivos idealizados pelo legislador constituinte e que representam os anseios maiores da sociedade neste relevante tema⁵²².

Ainda, para que se alcancem tais objetivos, a moralidade deve ser norteadora e limitadora das atividades administrativas, tornando imperativo que os atos dos agentes públicos não subjuguem valores que defluam dos direitos fundamentais dos administrados, o que permitirá a valorização e o respeito à dignidade da pessoa humana⁵²³. A moralidade, assim, preserva os valores de uma sociedade justa e solidária e garante uma máxima eficiência dos atos administrativos, com a destinação adequada dos recursos públicos de forma a evitar também prejuízos econômicos, como os vistos no subcapítulo anterior.

As sanções previstas no § 4º do art. 37 da CRFB/88 – consistentes na suspensão dos direitos políticos, na perda da função pública, na indisponibilidade dos bens e no ressarcimento ao erário –, pela prática de atos de improbidade administrativa, definidos pela Lei n. 8.429/92⁵²⁴, deveriam exercer um efeito inibidor sobre o agente público e o particular que se aventuram na prática de atos de improbidade. Porém, os reiterados escândalos de corrupção mostram ser a conduta ímproba uma crescente e um dos grandes malefícios da sociedade, atravancando sobremaneira o desenvolvimento social e econômico do Estado, bem como das cidades.

Sabe-se que o pagamento de tributos é uma das principais fontes de arrecadação de receita pública e se trata de um dever fundamental do cidadão frente

⁵²² BODNAR, Zenildo. **Direito à cidade**: por uma epistemologia interdisciplinar emancipatória. p. 165.

⁵²³ GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade administrativa**. p. 139.

⁵²⁴ BRASIL. **Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429.htm>. Acesso em: 10 out. 2018.

ao exercício dos direitos fundamentais⁵²⁵. Em contrapartida, o desvio da destinação das verbas públicas gera na população uma sensação de descrédito nos Poderes constituídos e uma insatisfação relacionada, ao desenvolvimento urbano deficitário, uma vez que o Poder Público não cumpre, ou cumpre minimamente, com o seu papel de fomentador do crescimento sustentável das cidades.

Garcia e Alves, no prólogo de sua obra *Improbidade Administrativa*, constata que

o dinheiro público é consumido com atos de motivação fútil e imoral, de finalidade dissociada do interesse público e em total afronta à razoabilidade administrativa, havendo flagrante desproporção entre o numerário despendido e o benefício auferido pela coletividade, qual seja, nenhum. O administrador, tal qual o mandatário, não é o senhor dos bens que administra, cabendo-lhe tão somente praticar os atos de gestão que beneficiem o verdadeiro titular: o povo⁵²⁶.

A corrupção, de igual sorte, atrasa o progresso, pois a implementação de programas e políticas públicas voltadas ao bem-estar da população, está sempre a depender de negociações entre os governantes, entre governantes e parlamentares e entre estes e particulares.

Ribeiro insere no contexto a existência de uma “corrupção urbanística”, da qual entender-se-á,

as dos agentes da Administração Pública, que, agindo em desvio de finalidade, abuso de poder ou quaisquer outras formas de ilegalidade, manipule indevida e ilegalmente os instrumentos jurídicos urbanísticos de modo que agentes públicos obtenham alguma vantagem direta ou indireta, para além das vantagens que a conduta administrativa ilegal tenha conferido a grupos ou pessoas específicas em detrimento de outros grupos ou pessoas⁵²⁷.

⁵²⁵ DEMARCHI, Clóvis; COSTA, Ilton Garcia; PROSDÓSCIMO, Adolfo Carlos Rúbio. **Os deveres fundamentais em contrapartida aos direitos fundamentais na constituição brasileira**. In OLIVIERO, Maurizio; ABREU, Pedro Manoel; PILAU SOBRINHO, Liton Lanes (Org.). *Constitucionalismo como Elemento para a Produção do Direito*. Tomo 01. Coleção Principiologia Constitucional e Política do Direito. Itajaí: UNIVALI, 2016. p. 69-86. Disponível em: <<http://siaiapp28.univali.br/lstfree.aspx?type=ebook&id=4>>. Acesso em: 05 fev. 2019.

⁵²⁶ GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade administrativa**. p. 47.

⁵²⁷ RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves. Cidades são possíveis? – A ordenação do solo urbano e a corrupção urbanística. In: **Revista Brasileira de Direito Municipal – RBDM**. Belo Horizonte, ano 17, n. 59, janeiro/março 2016. p. 23-24.

Para superar o problema da corrupção é preciso uma grande mudança de atitude não só dos representantes de povo, a começar por prefeitos e vereadores, mas dos próprios habitantes, nas práticas diárias mais habituais, para que se espalhe por todas as esferas sociais e de Poder, e traga uma nova maneira de pensar a cidade, o Estado, o país. Que cidade queremos ter para nós? O que é uma cidade sustentável? O desenvolvimento de uma cidade sustentável é possível, dentro de um sistema corrupto de governabilidade?

Garcia e Alves ensinam que para a superação desse fenômeno social extremamente negativo, “é indispensável a paulatina implementação de um processo de conscientização, o que possibilitará a mobilização das diferentes camadas sociais contra um inimigo comum: a corrupção”⁵²⁸.

Tratam ainda que

evitar que a corrupção se generalize e se torne sistêmica é dever de todos, o que importará na preservação de todas as instituições dotadas de poder decisório e evitará que utilizem este poder de forma discricionária em favor de determinados grupos e em detrimento do interesse público⁵²⁹.

A observância do princípio da moralidade administrativa na construção de uma cidade sustentável é de extrema importância, visto que tende a garantir uma gestão administrativa transparente, proba e eficiente voltada a pensar a cidade como uma célula em constante desenvolvimento que necessita assegurar aos seus habitantes o atendimento às suas necessidades básicas, planejar seu crescimento urbano, preservar o meio ambiente e seus recursos naturais, fomentar o desenvolvimento econômico.

Combater a corrupção de forma preventiva (por meio da educação e conscientização, a exemplo da campanha deflagrada nacionalmente pelo Ministério Público e coordenada, no Estado de Santa Catarina, pelo Promotor de Justiça Samuel Dal-Farra Napolini, “O que você tem a ver com a corrupção?”⁵³⁰) e de

⁵²⁸ GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade administrativa**. p. 47.

⁵²⁹ GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade administrativa**. p. 49.

⁵³⁰ SANTA CATARINA (Estado). Ministério Público de Santa Catarina. **O que você tem a ver com a corrupção?** Coord. NASPOLINI, Samuel Dal-Farra. Disponível em <

forma repressiva, contando-se com a atuação conjunta dos Poderes constituídos na aplicação da legislação pertinente, com a imposição de sanções aos agentes ímprobos, bem como responsabilizando-os legalmente, é essencial para a consecução do direito fundamental a uma cidade sustentável condigna com os direitos e garantias fundamentais do homem, assegurados constitucionalmente.

No mundo complexo de hoje não há como separar temas como tais, pois a construção de uma cidade sustentável passa necessariamente pelo combate à corrupção, afinal, nas palavras de Jacobsen,

Vivemos tempos de escala gigantesca e enorme complexidade, em que a realidade emergente é nova e surpreendente. E o setor mais complexo de todos é o meio ambiente, sendo que a degradação ambiental constitui-se na mais grave ameaça à nossa qualidade de vida.⁵³¹

Experiência interessante acerca da garantia do “direito fundamental a uma cidade habitável” é possível observar na Cidade do México, capital do México, localizada na zona metropolitana do Vale do México, que constitui o centro econômico, financeiro, político e cultural mais importante da república mexicana, e compõe a maior zona metropolitana do mundo, com exceção da Ásia, e a terceira maior dos países integrantes da OCDE. Muñoz⁵³² relata uma realidade parecida com as das cidades brasileiras, carentes de infraestrutura para abastecer as necessidades básicas dos cidadãos, agravadas pela insegurança pública, pelo sistema deficitário de mobilidade urbana, entre outros tantos problemas que permeiam a crise urbanística, os quais são potencializados pela corrupção das autoridades públicas e pelos especuladores imobiliários.

A solução pensada para a crise urbana vivenciada pela Cidade do México trata-se de um novo regime jurídico contemplado na “Constituição Política da Cidade do México”, promulgada recentemente, em 05 de fevereiro de 2017, que agrupa uma

<https://www.mpsc.mp.br/campanhas/o-que-voce-tem-a-ver-com-a-corrupcao>>. Acesso em 16 nov. 2018.

⁵³¹ JACOBSEN, Gilson. **Sociedade de risco, pobreza e desenvolvimento urbano**: para além das cidades sustentáveis. p. 53

⁵³² MUÑOZ, Rodrigo Salazar. **El derecho fundamental a una ciudad habitable**: ¿La solución a la crisis de derecho urbanístico de la Ciudad de México? In: LIBÓRIO, Daniela; GUIMARÃES, Edgar; GABARDO, Emerson (coord.). **Eficiência e ética no direito administrativo**. Curitiba: Ithala, 2017. p. 139.

série de prerrogativas cidadãos exigíveis das autoridades locais, a fim de satisfazer distintas necessidades urbanas. Nela reconheceram-se distintos direitos fundamentais para que os cidadãos satisfaçam suas necessidades urbanas; criaram-se sistemas de planificação urbana; estabeleceram-se mecanismos para a proteção das áreas verdes; entre outras novidades⁵³³.

A Constituição da Cidade do México reconhece um grande número de direitos fundamentais relacionados com a vida da cidade, entre eles: o direito a uma cidade garantista (reconhecimento da progressividade, exigibilidade e justiça dos direitos fundamentais e o direito à reparação integral); uma cidade de liberdades e direitos (agrupa os direitos fundamentais à autodeterminação pessoal, à integridade, à identidade, à família, à liberdade sexual e reprodutiva, aos direitos humanos e à liberdade de crença); uma cidade democrática (inclui os direitos à boa administração, à informação, à privacidade e à proteção de dados pessoais, a um governo democrático e à participação político-partidária, às liberdades de reunião e associação, bem como à liberdade de associação); uma cidade educadora e de conhecimento (contempla os direitos à educação, ao sistema de educação local, à ciência e à inovação tecnológica, ao esporte e à cultura); uma cidade solidária (integra os direitos a uma vida digna, ao cuidado, à alimentação e nutrição, à saúde, ao corpo, à água e ao saneamento básico); uma cidade produtiva (conforma os direitos fundamentais ao desenvolvimento sustentável, ao trabalho privado ou público, à inversão social produtiva e à propriedade rural); uma cidade inclusiva (aglutina os direitos fundamentais dos grupos de atenção prioritária, como as mulheres, as crianças e adolescentes, as pessoas incapazes, as lésbicas, gays, bissexuais, transgêneros, travestis, transexuais e intersexuais, os imigrantes, as vítimas, as pessoas em situação de rua, as pessoas privadas de sua liberdade, as pessoas que residem em instituições de assistência social, os afrodescendentes, os indígenas e as minorias religiosas); uma cidade habitável e uma cidade segura (institucionaliza os direitos fundamentais à segurança pública e à proteção civil, de

⁵³³ MUÑOZ, Rodrigo Salazar. **El derecho fundamental a una ciudad habitable**: ¿La solución a la crisis de derecho urbanístico de la Ciudad de México? p. 140.

igual modo à segurança cidadã e à prevenção da violência do delito)⁵³⁴.

É claro que a garantia de direitos voltados à sustentabilidade urbana é imprescindível para a consecução, nas palavras de Muñoz, do direito a uma cidade habitável, contudo, a implementação de políticas públicas voltadas ao combate da corrupção igualmente o são, mormente porque garante que os recursos públicos sejam corretamente direcionados ao desenvolvimento urbano, bem como transparência a sua aplicação, sob pena de punir o agente ímprobo. Aliás, a evolução do Direito Urbanístico passa pelo desafio de torná-lo mais participativo e transparente, baseado numa planificação efetiva e obrigatória⁵³⁵.

Nesse viés, a Constituição da Cidade do México reconhece o direito fundamental à cidade, que consiste em: “[...] el uso y el usufructo pleno y equitativo de la ciudad, fundado en principios de justicia social, democracia, participación, igualdad, sustentabilidad, de respeto a la diversidad cultural, a la naturaleza, y al medio ambiente”⁵³⁶.

Outro exemplo de superação da crise para se tornar um dos países menos corruptos do mundo e exemplo de sustentabilidade vem da Nova Zelândia, que nos anos 1980 era uma nação estagnada economicamente, com diversas empresas estatais gerando prejuízos bilionários, além de ter uma administração pública extremamente burocrática e ineficiente. A partir de 1984, o governo neozelandês privatizou diversas empresas estatais, reestruturou as que continuaram sob o controle público, que passaram a dar lucro, cujo destino dos recursos passaram a ser investidos pesadamente em saúde, educação e cultura. Remodelou toda a administração pública de modo a torná-la mais eficiente com um menor custo estatal, eliminou as legislações desnecessárias e simplificou as demais, procedeu a uma intensa reforma tributária, com a redução de impostos e dos desperdícios com investimentos desnecessários e subsídios públicos. Enfim, foram trinta anos de medidas árduas para alguns setores e de uma maior abertura para permitir a efetiva

⁵³⁴ MUÑOZ, Rodrigo Salazar. **El derecho fundamental a una ciudad habitable**: ¿La solución a la crisis de derecho urbanístico de la Ciudad de México? p. 141-142.

⁵³⁵ MUÑOZ, Rodrigo Salazar. **El derecho fundamental a una ciudad habitable**: ¿La solución a la crisis de derecho urbanístico de la Ciudad de México? p. 146.

⁵³⁶ MUÑOZ, Rodrigo Salazar. **El derecho fundamental a una ciudad habitable**: ¿La solución a la crisis de derecho urbanístico de la Ciudad de México? p. 142.

participação popular nas decisões governamentais, que tornaram a Nova Zelândia como exemplo de corrupção zero e de sustentabilidade⁵³⁷.

Como visto, é preciso um esforço conjunto da sociedade civil, das autoridades públicas, das instituições de controle para implementar um novo modelo de governança voltada ao combate da corrupção e à consecução da sustentabilidade, começando a agir localmente para que os efeitos dessa nova ordem sejam globais.

⁵³⁷ MEDEIROS, Andreia. **Como a Nova Zelândia superou a crise e se tornou o país menos corrupto do mundo – família kiwi.** Disponível em: <<https://familiakiwi.wordpress.com/2018/02/26/como-a-nova-zelandia-superou-a-crise-e-se-tornou-o-pais-menos-corrupto-do-mundo-familia-kiwi/>>. Acesso em: 20 jul. 2018.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo científico geral desta pesquisa foi investigar a correlação entre o princípio da moralidade administrativa e a consecução do direito fundamental à cidade sustentável e em que medida a corrupção política, no contexto urbano, é um obstáculo para que a concretização deste direito se torne uma realidade cada vez mais presente em pleno século XXI, conhecido como o século das cidades.

Nessa perspectiva, o produto desejado consistiu no esclarecimento da sociedade sobre a importância do respeito ao princípio constitucional da moralidade administrativa na realização do direito fundamental à cidade sustentável, haja vista que a sua observância assegura uma gestão pública transparente, eficiente e proba.

A Administração Pública deve estar voltada a garantir o bem-estar dos cidadãos e, para tanto, deve pensar a cidade como uma célula em constante desenvolvimento, tendente a assegurar o atendimento às suas necessidades básicas, planejar o crescimento urbano, fomentar o desenvolvimento econômico e preservar o meio ambiente e os recursos naturais, em prol da sustentabilidade.

Isso porque são nas cidades que os indivíduos vivenciam os direitos e garantias fundamentais previstos constitucionalmente e a corrupção, não raro, impede seus habitantes de ter acesso, muitas vezes, ao mínimo existencial.

A partir dessas digressões e de todo o estudo empreendido, constatou-se que as hipóteses levantadas para fins desta Dissertação foram confirmadas e os problemas propostos foram satisfatoriamente respondidos.

Ao questionar-se em que medida a corrupção no meio urbano é um obstáculo para que a efetivação do direito fundamental à cidade sustentável se torne uma realidade, concluiu-se que a prática reiterada de atos de improbidade administrativa pelos administradores públicos e pelos particulares inviabiliza o exercício de tão importante direito fundamental.

Para tanto, é exigido do agente público a constância de uma conduta proba, transparente e eficiente, tendo como o principal vetor o princípio da

moralidade administrativa, valores estes inerentes ao direito fundamental à boa administração pública.

Respondendo à pergunta sobre a existência e eficiência dos instrumentos de combate à corrupção, averiguou-se que a participação popular na governança democrática da cidade, como instrumento de valorização do princípio da moralidade administrativa e de combate à corrupção urbanística, é essencial para a promoção do direito fundamental à cidade sustentável. Os instrumentos internacionais e nacionais de combate à corrupção, no meio urbano, mostraram-se, igualmente, imprescindíveis à garantia do direito fundamental em voga.

Indagou-se, ainda, se a corrupção no meio urbano é prática que remonta aos tempos antigos ou se é novidade da época atual, ao que se depreendeu que a corrupção política vem, historicamente, influenciando de forma negativa o desenvolvimento sustentável das cidades. Trata-se de prática arraigada nas mais diversas esferas do Poder e da própria sociedade que, aos poucos, está despertando para as consequências nefastas desta prática perniciosa, violadora dos direitos fundamentais do indivíduo.

Nessa esteira, inquiriu-se sobre quais seriam os setores da Administração Pública, comumente suscetíveis à prática de corrupção urbanística e o estudo revelou que muitas ilegalidades ligadas aos atos corruptivos concentram-se no setor edílio e de obras, os quais estão atrelados à prática de crimes ambientais, envolvendo a concessão de alvarás, licenças, planos de loteamento, mudança de destinação de imóveis e de uso do solo, no ordenamento urbano, nas licitações e contratos públicos e na contratação irregular de servidores públicos.

Questionou-se, então, sobre a atuação do Poder Judiciário nos casos envolvendo a prática de improbidade administrativa no âmbito municipal, ocasião em que se inferiu da importância do controle judicial da Administração Pública, no combate à corrupção urbanística. Por meio dele, é possível punir o agente ímprobo e eventual terceiro envolvido, ressarcir o erário de eventual prejuízo sofrido, por decisão judicial definitiva, bem como identificar os setores da Administração que devem ser fiscalizados e submetidos a ações constantes voltadas ao combate das

práticas corruptivas. Isso demonstra que o Judiciário está engajado na construção de uma sociedade mais justa, livre e solidária.

As variáveis, por conseguinte, não se realizaram.

A confirmação das hipóteses levantadas sucedeu-se a partir da exposição dos assuntos abordados nos três capítulos desta Dissertação, como segue.

Principiou, o Capítulo 1, com a apresentação da sustentabilidade como um novo paradigma tanto para o Direito como para o Estado e a sociedade em geral, tratando-se de um novo código de conduta que se desvela para garantir à presente e às futuras gerações um meio ambiente ecologicamente equilibrado. A sustentabilidade remete todos a uma revolução cultural e a uma mudança de hábito profunda diante da finitude dos recursos naturais.

Mostrou-se que o conceito de sustentabilidade surgiu no âmbito internacional como um novo valor a ser incorporado, estando inserido na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, na Declaração de Estocolmo de 1972, no Relatório de Brundtland de 1987, conhecido como Nosso Futuro Comum, a Declaração do Rio de Janeiro de 1992, a Carta da Terra apresentada durante a Rio-92, a Declaração de Joanesburgo de 2002, os Objetivos do Desenvolvimento do Milênio, na Rio+20, os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável que constam no documento Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, em 2015, bem como o Acordo de Paris formalizado na 21ª Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (COP21), em 2015. Demonstrou-se, igualmente, que a legislação brasileira incorporou a sustentabilidade como um princípio constitucional fundamental tal qual a dignidade da pessoa humana, impondo-a como de observância obrigatória, consoante se pode aferir dos artigos 1º, 3º, 5º a 7º, 170, 174, 175 e 225 da Constituição Federal de 1988. A legislação infraconstitucional também assimilou o caráter normativo da sustentabilidade, como pode se observar, por exemplo, das seguintes leis: Lei n. 6.938/1981, Lei n. 9.433/1997, Lei n. 10.257/2001, Lei n. 11.428/2006, Lei n. 12.187/2009, Lei n. 12.305/2010, Lei n. 12.651/2012, Lei n. 8.666/1993 (alterada pela Lei n. 12.349/2010) e Lei n. 12.462/2011.

Passo seguinte demonstrou-se a evolução do Estado de Direito ao Estado Democrático Socioambiental de Direito, o qual não está limitado tão somente a assegurar a manutenção da ordem jurídica, mas, sim, está concentrado na solução dos problemas ambientais e na promoção de políticas públicas pautadas nas exigências da sustentabilidade ecológica, em cooperação com outros entes da sociedade civil.

Aferiu-se ser imprescindível que o projeto de Estado incorpore a sustentabilidade em todas as esferas do desenvolvimento, não só no plano econômico, mas também no âmbito social, cultural, ambiental e de desenvolvimento humano. Do mesmo modo, o metaprincípio da sustentabilidade deve se espalhar por toda a seara administrativa, política e jurídica, a fim de que todas as ações estatais sejam realmente voltadas à consecução de uma sociedade mais justa, livre e solidária, tendente a erradicar a pobreza, a marginalização e reduzir as desigualdades sociais, principalmente no meio urbano.

Nessa linha de pensamento, confirmou ser a cidade sustentável um direito fundamental constitucional que deve ser assegurado a todos os indivíduos.

Traçou-se, então, um histórico da formação das cidades, ocasião em que foi possível averiguar que esta evoluiu de pequenas tribos, passando por grandes aglomerações, na Revolução Agrícola, até chegar no formato hoje conhecido, que descendeu do período industrial, quando a procura pelos centros urbanos aumentou, provocando o êxodo rural. As pessoas que migraram para os centros urbanos em grande número, instalaram-se na periferia das cidades de forma irregular, provocando o crescimento desordenado dos subúrbios e o desenvolvimento das mais diversas mazelas que, na América Latina, deu azo ao processo de favelização das cidades.

Observou-se, assim, que desde a era industrial, há uma ausência de preocupação com o urbanismo inclusivo, a falta de planejamento de ocupação do solo, de mobilidade urbana, de implementação de instrumentos e políticas públicas facilmente acessíveis à população, a densidade demográfica, na maioria das vezes, foram uma constante e são os principais responsáveis pelas mais variadas

adversidades inerentes à vida urbana, especialmente, pela exclusão social de milhares de pessoas que vivem à margem do exercício do direito à cidade sustentável.

Nesse desiderato, demonstrou-se que o conceito de cidade sustentável ganhou relevância na atualidade, haja vista que mais de 54% da população mundial mora nos centros urbanos e que, em 2050, mais de 75% da população viverão nas cidades, segundo o relatório *Perspectivas da Urbanização Mundial*, produzido em 2014, pela ONU, mostrando que o século XXI é a era das cidades e a Terra pode ser considerada um planeta urbano.

Assim como o conceito de sustentabilidade, aferiu-se que o de cidade sustentável também se originou no direito internacional, a partir dos anos de 1970, por meio da realização de diversas conferências, cujas sementes, no Brasil, germinaram com o advento da Constituição Federal de 1988, que previu a implantação da política urbana, nos artigos 182 e 183, regulamentada pela Lei n. 10.257/2001, conhecida como Estatuto das Cidades.

Nessa perspectiva, examinou-se que a definição de cidade sustentável está compreendida no conceito de meio ambiente artificial, aliada à disposição do art. 225 da Constituição Federal de 1988, razão pela qual se pode, definitivamente, afirmar que se trata de direito fundamental, de tutela transindividual, ou seja, é um bem coletivo a ser partilhado entre toda a sociedade.

O Capítulo 2, por sua vez, inicialmente abordou o princípio constitucional da moralidade administrativa, cuja observância pela Administração Pública no exercício de suas atividades é impositiva, a teor do art. 37, *caput*, da Constituição Federal de 1988. Ao lado dos princípios da legalidade, impessoalidade, publicidade e eficiência formam o plexo fundamental à boa administração. Com isso, tem-se que o exercício ético da função pública foi erigido como de observância obrigatória pelos agentes públicos e todos os demais particulares que, de algum modo, relacionarem-se com as esferas do Poder Público.

Por meio de um levantamento histórico da corrupção no mundo e no Brasil, demonstrou-se que esta prática perniciosa acompanha a história da

humanidade desde os seus tempos mais remotos e, na história brasileira, ao menos, desde a época do Brasil-Colônia, passando pelo período do regime militar, até os dias atuais, de forma endêmica. No entanto, constatou-se que desde o período colonial até a redemocratização do país, poucos casos de corrupção foram investigados e os corruptos devidamente punidos.

Verificou-se, ademais, que, nos dias atuais, o Estado brasileiro dispõe de instrumentos eficazes ao combate da corrupção, cujos atos estão emergindo ao conhecimento de todos, por intermédio da liberdade de informação, que permite aos cidadãos acompanharem o processo de investigação e cobrarem das autoridades uma atitude proba na condução da máquina pública, graças à democracia.

Em seguida, definiu-se corrupção que, de modo singelo, significa transação ou troca entre quem corrompe e quem se deixa corromper, uma promessa de recompensa em troca de um comportamento que favoreça os interesses do corruptor; é uma forma particular de exercer influência ilícita, ilegal e ilegítima, é um modo de influenciar as decisões públicas e locupletar-se delas.

Devido à amplitude de seu significado e à matriz teórica adotada, verificou-se ser possível falar em corrupção moral, política, jurídica, religiosa e científica, contudo, o presente estudo focou a corrupção política e jurídica.

Observou-se que a corrupção é fenômeno endêmico, de alcance mundial e se constitui em pauta constante nas organizações mundiais, como a ONU, a OCDE, a OEA, e em organizações não governamentais como é o caso da Transparência Internacional, com o estabelecimento de tratados, acordos internacionais, recomendações e programas diversos voltados ao combate de tal fenômeno, obrigando os países signatários a implementarem em seus sistemas legais e jurídicos ações voltadas a identificar e combater a corrupção nos mais diversos setores.

Certificou-se, ainda, ser a democracia participativa um instrumento imprescindível na luta contra a corrupção. Isso porque, a participação popular na vida política e pública, tende a garantir a transparência no processo de tomada de decisões, porquanto é uma das poucas formas que têm a capacidade de prevenir a

corrupção, além de conferir ao cidadão, meios de fiscalização da gestão pública.

O Capítulo 3, enfim, dedicou-se a revelar a corrupção urbanística como o principal óbice à promoção do direito fundamental à cidade sustentável e como ocorre a atuação do Poder Judiciário no julgamento de casos envolvendo a prática de improbidade administrativa no contexto urbano.

Com isso, apuraram-se os principais modos de manifestação da corrupção urbanística tais como: a) a transformação do ilícito em lícito, por meio do qual procura se atribuir uma regularidade jurídica ao ato praticado, através de uma alteração legislativa pontual e específica, como se o ato resultante convalidasse todo o processo que está eivado de ilícitos; b) a corrosão do sistema urbanístico, que se dá quando o espaço do direito é substituído por decisões de política, ditas causuísticas; e c) o entrosamento dos atos corruptivos em meio a temas que não são vistos como atos de corrupção, o qual está atrelado à má-gestão, não apenas do erário, mas da própria estrutura física e de pessoal, bem como das atividades desenvolvidas por cada servidor.

Identificou-se também que a corrupção urbanística ocorre com mais frequência nos setores de construções, no de ordenamento dos solos, concentrando-se nos processos de aprovação de obras, de modificação do uso do solo, na concessão de licenças ambientais e alvarás. As licitações e contratos administrativos e a contratação irregular de servidores públicos igualmente são áreas propensas a atos de corrupção.

Cientes de que os riscos de corrupção são mais elevados em nível local e os setores mais vulneráveis são o de desenvolvimento urbano e de construção, as Nações Unidas têm desenvolvido ações permanentes para o diagnóstico, prevenção e combate à corrupção no continente europeu. A OCDE em conjunto com a Transparência Internacional lançaram um programa de integridade pública voltado ao combate à corrupção na Administração Pública – Integridade Pública: Uma Estratégia Contra a Corrupção –, em que a OCDE lança recomendações para a implementação da integridade pública nas Administrações, isso porque o estudo revelou que de 10% a 30% do investimento em um projeto de construção com

financiamento público pode ser perdido devido à má-gestão e à corrupção.

Avistaram-se os principais fatores que favorecem a corrupção urbanística que, além de ter uma administração local e partidos políticos predispostos ao suborno, consistem em: a) desregulamentação no caso das contratações urbanísticas; b) discricionariedade nos âmbitos políticos e administrativos; c) lentidão do processo administrativo; d) falta de estruturas compatíveis com as necessidades de gestão; e, e) quantidade de normas a serem atendidas.

Descortinou-se que a adoção de medidas de controle e de responsabilização dos servidores, bons salários, estrutura compatível com as funções a serem desempenhadas, adoção de códigos de conduta, de programas de integridade, direcionadas à Administração Pública são formas de prevenção da corrupção urbanística.

Abordou-se, em seguida, o controle da Administração Pública, cujos atos e decisões são submetidos a uma ampla sindicabilidade e às seguintes espécies de controle: a) controle interno de cada Poder (art. 74, CF/88); b) controle externo pelo Poder Legislativo, exercido com o auxílio independente do Tribunal de Contas (arts. 49, X e 71, CF/88); c) controle social; d) controle judicial, realizado pelo Poder Judiciário, mediante provocação e diante de um conflito de interesses, além de possuir um caráter de definitividade; e e) controle sistemático das relações administrativas, por meio dos princípios e direitos fundamentais, a fim de efetivar-se o direito fundamental à boa administração.

Assim, discorreu-se sobre cada um deles, de forma breve, porém, o enfoque recaiu sobre o controle exercido pelo Poder Judiciário nos casos de corrupção no âmbito municipal. Relacionaram-se os diversos instrumentos jurídicos postos à disposição para o desenvolvimento da atividade de controle da Administração Pública, por meio da prestação da tutela jurisdicional.

Nesse contexto, relatou-se o julgamento de casos pelo Poder Judiciário envolvendo atos de improbidade administrativa na seara urbana, com o objetivo de demonstrar como ocorre o controle judicial e a influência negativa advinda da prática de atos ímprobos (de corrupção) para a realização do direito fundamental à cidade

sustentável.

Nesse tópico, sentiu-se certa dificuldade em encontrar precedentes jurisprudenciais que se encaixassem nos critérios eleitos para a sua seleção, quais sejam: a) julgados com condenação final dos agentes públicos e terceiros envolvidos na perpetração dos ilícitos de improbidade administrativa; b) com ou sem configuração de prejuízo ao erário; c) nos casos de obras públicas, de ordenamento urbanístico, de concessão de alvarás e licenciamentos ambientais, de licitações e contratos públicos e de contratação irregular de servidores públicos.

Acredita-se que esse de inconveniente decorreu não da inexistência de corrupção na Administração Pública, mas sim, em que pese haver um forte sistema de controle, da falta de fiscalização constante da atividade administrativa e da lentidão no trâmite das ações de improbidade administrativa. Esta morosidade pode ser causada por diversos fatores, como, por exemplo: o número de réus; a existência de uma fase de defesa preliminar antes do recebimento da petição inicial, a teor do art. 17, § 8º, da Lei n. 8.429/1992; a possibilidade de interposição de diversos recursos durante o processo; a dificuldade na produção de provas, muitas vezes causada pelo tempo que decorre da prática do ato até a judicialização da ação etc.

Em virtude disso, o Poder Judiciário tem o dever de concentrar esforços para que, nesses casos, a prestação jurisdicional seja célere e realizada num prazo razoável, porque o bem jurídico tutelado (moralidade administrativa) nessas ações pertence a toda sociedade e é essencial para a realização do direito fundamental à cidade sustentável.

Por derradeiro, após toda a pesquisa científica empreendida, confirmou-se que a corrupção no meio urbano, aliada à má-gestão pública, constitui-se no óbice preponderante à promoção do direito fundamental à cidade sustentável.

Isso porque, a violação reiterada ao princípio da moralidade administrativa por parte dos governantes e demais representantes do povo, nas diversas esferas do Poder, revelou-se em um verdadeiro empecilho ao desenvolvimento sustentável da sociedade, especialmente no âmbito das cidades.

A corrupção esvanece os recursos financeiros, devido ao prejuízo causado ao erário que, muitas vezes, é mensurado em milhões de reais, necessários à implementação de políticas públicas voltadas à qualidade de vida, ao meio ambiente, ao desenvolvimento social, econômico e humano.

Não raro, a prática de atos de corrupção revela-se também nos casos de desvio de finalidade e impede que parcela dos indivíduos, geralmente os menos abastados, exerçam na plenitude seus direitos fundamentais constitucionalmente assegurados, como, por exemplo, o direito à moradia digna. A corrupção, portanto, impede que as pessoas, por vezes, tenham acesso ao mínimo existencial.

Contudo, demonstrou-se que o combate à corrupção, por meio da aplicação de medidas eficazes e do engajamento da sociedade civil, num sistema democrático de governo, tem o condão de viabilizar a sustentabilidade das cidades.

Há um longo e árduo caminho a ser percorrido para que o direito fundamental à cidade sustentável seja uma realidade para a maioria da população, porque a luta contra a corrupção deve ser uma constante, na medida em que não há como exterminá-la por completo da vida em sociedade, pois ela é ínsita às relações humanas e sempre encontra subterfúgios para se estabelecer no poder e corromper as estruturas que o sustentam, alastrando à sociedade seus efeitos deletérios e prejudicando o exercício pleno dos direitos e garantias fundamentais.

Como visto, é preciso um esforço conjunto da sociedade civil, das autoridades públicas e das instituições de controle para implementar um novo modelo de governança, voltada ao combate constante da corrupção e à promoção da sustentabilidade como um novo paradigma a ser adotado. Para tanto, deve-se começar a agir localmente para que os efeitos dessa nova ordem sejam sentidos globalmente.

Por fim, registra-se que o estudo sobre o tema não deve se esgotar por aqui. Ele é amplo e há muito ainda a ser feito pelo combate à corrupção e pelo desenvolvimento das cidades brasileiras em prol da sustentabilidade e da qualidade de vida de seus habitantes, o que requer um compromisso de todos, governantes e população.

REFERÊNCIAS DAS FONTES CITADAS

ABREU, Pedro Manoel. **Processo e democracia**: a democracia como um *lócus* da democracia participativa e da cidadania inclusiva no estado democrático de direito. v. 3. Coleção ensaios de processo civil. Coordenadores Eduardo de Avelar Lamy, Pedro Manoel Abreu e Pedro Miranda de Oliveira. São Paulo: Conceito Editorial, 2011.

BENÉVOLO, Leonardo. **História da cidade**. 3. ed. São Paulo: Perspectiva, 1997.

BEZERRA, Juliana. **Cidades Sustentáveis**. Disponível em <<https://www.todamateria.com.br/cidade-sustentavel/>>. Acesso em: 31 jan. 2017.

BIASON, Rita. **Breve história da corrupção no Brasil**. Disponível em: <<http://www.contracorrupcao.org/2013/10/breve-historia-da-corrupcao-no-brasil.html>>. Acesso em: 18 jul. 2018.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo e sociedade**: para uma teoria geral da política. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. 11. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2004.

_____. **Liberalismo e democracia**. Trad. Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Brasiliense, 2000.

BOBBIO, Norberto; MATEUTTI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco (Coord.). **Dicionário de política**. 3. ed. v. 1. Brasília: UnB, 1991.

BONAVIDES, Paulo. **Do estado liberal ao estado social**. 6. ed. São Paulo: Forense, 1996.

BOSSELMANN, Klaus. **O princípio da sustentabilidade**: transformando direito e governança. Tradutor: Phillip Gil França. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

BRANDÃO, Paulo de Tarso; ESPÍRITO SANTO, Davi do (Coord.); SOUZA, Maria Cláudia Silva Antunes de; JACOBSEN, Gilson (Org.). **Direito, desenvolvimento urbano e meio ambiente**. Itajaí: Univali, 2016. Disponível em <<http://www.univali.br/ppcj/ebook>>. Acesso em: 4 fev. 2017.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Metas nacionais aprovadas pela Justiça Estadual para 2018**. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/gestao-e-planejamento/metas/justica-estadual>>. Acesso em: 06 nov. 2018.

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 5 fev. 2017.

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Vade Mecum Saraiva. 26. ed. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

_____. **Decreto n. 3.678, de 30 de novembro de 2000.** Promulga a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, concluída em Paris, em 17 de dezembro de 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3678.htm>. Acesso em: 10 out. 2018.

_____. **Decreto n. 4.410, de 7 de outubro de 2002.** Promulga a Convenção Interamericana contra a Corrupção, de 29 de março de 1996, com reserva para o art. XI, parágrafo 1o, inciso "c". Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto/2002/D4410.htm>. Acesso em: 10 out. 2018.

_____. **Decreto n. 5.015, de 12 de março de 2004.** Promulga a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5015.htm>. Acesso em: 10 out. 2018.

_____. **Decreto n. 5.687, de 31 de janeiro de 2006.** Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5687.htm>. Acesso em: 10 out. 2018.

_____. **Decreto n. 8.420, de 18 de março de 2015.** Regulamenta a Lei no 12.846, de 10 de agosto de 2013, que dispõe sobre a responsabilização administrativa de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8420.htm>. Acesso em: 10 out. 2018.

_____. **Decreto n. 9.203, de 22 de novembro de 2017.** Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal, direta, autárquica e fundacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9203.htm>. Acesso em: 28 out. 2018.

_____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/panorama>> Acesso em: 7 out. 2018.

_____. **Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 11 out. 2018.

_____. **Lei Complementar n. 135, de 4 de junho de 2010.** Altera a Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, que estabelece, de acordo com o § 9º do art. 14 da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências, para incluir hipóteses de inelegibilidade que visam a proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato.

Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp135.htm>. Acesso em: 11 out. 2018.

_____. **Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001.** Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 04 fev. 2017.

_____. **Lei n. 10.467, de 11 de junho de 2002.** Acrescenta o Capítulo II-A ao Título XI do Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, e dispositivo à Lei no 9.613, de 3 de março de 1998, que "dispõe sobre os crimes de 'lavagem' ou ocultação de bens, direitos e valores; a prevenção da utilização do Sistema Financeiro para os ilícitos previstos nesta Lei, cria o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf), e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10467.htm>. Acesso em: 10 out. 2018.

_____. **Lei n. 11.428, de 22 de dezembro de 2006.** Dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11428.htm>. Acesso em: 21 out. 2018.

_____. **Lei n. 12.187, de 29 de dezembro de 2009.** Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12187.htm>. Acesso em: 21 out. 2018.

_____. **Lei n. 12.305, de 2 de agosto de 2010.** Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei no 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm>. Acesso em: 21 out. 2018.

_____. **Lei n. 12.462, de 4 de agosto de 2011.** Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC; altera a Lei no 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, a legislação da Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) e a legislação da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero); cria a Secretaria de Aviação Civil, cargos de Ministro de Estado, cargos em comissão e cargos de Controlador de Tráfego Aéreo; autoriza a contratação de controladores de tráfego aéreo temporários; altera as Leis nos 11.182, de 27 de setembro de 2005, 5.862, de 12 de dezembro de 1972, 8.399, de 7 de janeiro de 1992, 11.526, de 4 de outubro de 2007, 11.458, de 19 de março de 2007, e 12.350, de 20 de dezembro de 2010, e a Medida Provisória no 2.185-35, de 24 de agosto de 2001; e revoga dispositivos da Lei no 9.649, de 27 de maio de 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12462.htm>. Acesso em: 21 out. 2018.

_____. **Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011.** Regula o acesso a

informação previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei n. 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei n. 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acesso em: 10 out. 2018.

_____. **Lei n. 12.529, de 30 de novembro de 2011.** Estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência; dispõe sobre a prevenção e repressão às infrações contra a ordem econômica; altera a Lei n. 8.137, de 27 de dezembro de 1990, o Decreto-Lei n. 3.689, de 3 de outubro de 1941 – Código de Processo penal, e a Lei n. 7.347, de 24 de julho de 1985; revoga dispositivos da Lei n. 8.884, de 11 de junho de 1994, e a Lei n. 9.781, de 19 de janeiro de 1999, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/Lei/L12529.htm>. Acesso em: 11 out. 2018.

_____. **Lei n. 12.651, de 25 de março de 2012.** Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nos 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nos 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória no 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm>. Acesso em: 21 out. 2018.

_____. **Lei n. 12.683, de 9 de julho de 2012.** Altera a Lei n. 9.613, de 3 de agosto de 1998, para tornar mais eficiente a persecução penal dos crimes de lavagem de dinheiro. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12683.htm>. Acesso em: 11 out. 2018.

_____. **Lei n. 12.846, de 9 de julho de 2013,** de 1 de agosto de 2013. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm>. Acesso em: 10 out. 2018

_____. **Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015.** Código de Processo Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13105.htm>. Acesso em 11 out. 2018.

_____. **Lei n. 6.938 de 31 de agosto de 1981.** Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6938.htm> Acesso em: 21 out. 2018.

_____. **Lei n. 7.347, de 24 de julho de 1985.** Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. Disponível em:<

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7347orig.htm>. Acesso em: 06 de nov. 2018.

_____. **Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992.** Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429.htm>. Acesso em: 10 out. 2018.

_____. **Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993.** Regulamenta o art. 37, XXI, da Constituição Federal, institui normas párea licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm>. Acesso em: 11 out. 2018.

_____. **Lei n. 9.433, de 08 de janeiro de 1997.** Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9433.htm>. Acesso em: 21 out. 2018.

_____. **Lei n. 9.469, de 10 de julho de 1997.** Regulamenta o disposto no inciso VI do art. 4º da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993; dispõe sobre a intervenção da União nas causas em que figurarem, como autores ou réus, entes da administração indireta; regula os pagamentos devidos pela Fazenda Pública em virtude de sentença judiciária; revoga a Lei nº 8.197, de 27 de junho de 1991, e a Lei n. 9.081, de 19 de julho de 1995, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/Leis/L9469.htm>. Acesso em: 06 nov. 2018.

_____. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. **Programa de Fomento à Integridade Pública (Profip).** Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/etica-e-integridade/profip>>. Acesso em: 28 out. 2018.

_____. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. **Empresa Pró-Ética.** Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/etica-e-integridade/empresa-pro-etica>>. Acesso em: 28 out. 2018.

_____. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. **Programa de integridade.** Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/etica-e-integridade/programa-de-integridade>>. Acesso em: 28 out. 2018.

_____. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral Da União. **Programa Brasil transparente.** Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/brasil-transparente>>. Acesso em: 28 out. 2018.

_____. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral Da União. **Portaria n. 1.089, de 25 de abril de 2018.** Disponível em:

<<http://www.cgu.gov.br/noticias/2018/04/cgu-lanca-regulamentacao-para-programas-de-integridade-no-governo-federal/portaria-cgu-1089-2018.pdf>>. Acesso em: 28 out. 2018.

_____. Ministério do Meio Ambiente (MMA). **A Carta da Terra**. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/estruturas/agenda21/_arquivos/carta_terra.pdf>. Acesso em: 21 out. 2018.

_____. Ministério do Meio Ambiente (MMA). **Acordo de Paris**. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/clima/convencao-das-nacoes-unidas/acordo-de-paris.html>>. Acesso em: 21 out. 2018.

_____. Ministério do Meio Ambiente (MMA). **Agenda 21**. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/agenda-21/agenda-21-global>>. Acesso em: 07 mar. 2018.

_____. Ministério do Meio Ambiente (MMA). **Relatório Rio+20: o modelo brasileiro**. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/images/noticias_arquivos/pdf/dezembro_2012/relatorio-rio20_atual.pdf>. Acesso em: 21 out. 2018.

_____. Ministério do Meio Ambiente. **Agenda 21 Brasileira**. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/agenda-21/agenda-21-brasileira.html>>. Acesso em: 22 out. 2018.

_____. ODM Brasil. **Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio**. Disponível em: <<http://www.odmbrasil.gov.br/os-objetivos-de-desenvolvimento-do-milenio>>. Acesso em: 21 out. 2018.

_____. Tribunal Regional Federal (4ª Região). **Ação Penal n. 5036273-81.2014.4.04.7200**. Juiz Federal: Marcelo Krás Borges. Seção Judiciária de Santa Catarina. 6ª Vara Federal de Florianópolis. Julgado em 21.06.2017. Disponível em: <<https://bit.ly/2t782Mz>>. Acesso em: 1º fev. 2019.

BRITTO, César. Corrupção e estado democrático de direito. **Fórum Administrativo – Direito Público – FA**, Belo Horizonte, ano 9, n. 100, p. 58-62, junho de 2009.

BULA, Uadi Lammêgo. **Curso de direito constitucional**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 24. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

CAVEDON, Fernanda de Salles; DOMINGOS, Silvia. A Audiência Pública como Instrumento de Participação Pública e Acesso à Informação nos Processos Decisórios de Licenciamento Ambiental: Espaço de Cidadania Ambiental? In: **Revista de Direito Difusos**. FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin; MACHADO, Paulo Affonso Leme (Coord.). São Paulo: IBAP, 2004.

CIAM - IV CONGRESSO INTERNACIONAL DE ARQUITETURA MODERNA. **Carta**

de Atenas de novembro de 1933. Disponível em: <<http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Carta%20de%20Atenas%201933.pdf>>. Acesso em: 25 maio 2018.

COMISSÃO EUROPEIA. **Relatório da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu: Relatório Anticorrupção da UE.** Bruxelas. 2014. Disponível em: <http://www.cpc.tcontas.pt/documentos/outros/relatorio_anticorruptao_ue.pdf>. Acesso em: 25 out. 2018.

CONFERÊNCIA EUROPEIA SOBRE CIDADES SUSTENTÁVEIS. **Carta de Aalborg.** Disponível em: <<http://www.oikosambiente.com/ficheiros/agenda21/Carta%20de%20Aalborg.pdf>>. Acesso em: 21 out. 2018.

CORRUPÇÃO. In: **Dicio:** Dicionário Online de Português. Disponível em: <<https://www.dicio.com.br/corruptao/>>. Acesso em: 17 jul. 2018.

COSTA, Helena Regina Lobo da. **Corrupção na história do Brasil:** reflexões sobre suas origens no período colonial. Temas de Anticorrupção e Compliance. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

COULANGES, Fustel de. **A cidade antiga:** estudo sobre o culto, o direito e as instituições da Grécia e de Roma. 11. ed. Lisboa: Clássica, 2014.

CUSTÓDIO FILHO, Ubirajara. **Comentários à Lei n. 12.846/2013:** lei anticorrupção. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

DAL BOSCO, Maria Goretti. Audiência pública como direito de participação. São Paulo: Revista dos Tribunais. **Revista dos Tribunais.** Ano 92, vol. 809, março/2003.

DERANI, **Cristiane.** **Direito ambiental econômico.** 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo.** 31. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

DIAS, Maurício Leal. Fundamentos do direito urbanístico: o direito à cidade sustentável. **Fórum de Direito Urbano e Ambiental (FDUA).** Belo Horizonte, n. 22, ano 4, julho/agosto de 2005.

ESTADÃO. MACEDO, Fausto. **Lula, enfim, preso.** Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/lula-deixa-sindicato-para-a-prisao-da-lava-jato/>>. Acesso em: 29 jan. 2019.

FENSTERSEIFER, Tiago. **Direitos fundamentais e proteção do ambiente:** a dimensão ecológica da dignidade humana no marco jurídico constitucional do estado democrático de direito. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

FERRAJOLI, Luigi. **Principia iuris:** teoría del derecho y de la democracia. 2. Teoría de la democracia. Traducción de Perfecto Andrés Ibañez, Carlos Bayón, Marina Gáscon, Luiz Prieto Sanchés y Alfonso Ruiz Miguel. Madrid: Trotta, 2011.

FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **Direito municipal**. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

FIGUEIREDO, Lucia Valle. Instrumentos da administração consensual – a audiência pública e sua finalidade. **Interesse Público**. Porto Alegre: Nota dez. Ano 5, n. 18, março-abril de 2003.

FORTINI, Cristiana (Coord). **Corrupção e seus múltiplos enfoques jurídicos**. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

FRANÇA, Phillip Gil. **O controle da administração pública: discricionariedade, regulação econômica e desenvolvimento**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

FREITAS, Juarez. **Controle das políticas públicas: ferramentas inovadoras**. XXXII Congresso Brasileiro de Direito Administrativo. Florianópolis, 2018.

_____. **O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais**. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

_____. O princípio constitucional da moralidade e o novo controle das relações de administração. **Interesse público**: revista bimestral de Direito Público. Porto Alegre, v. 10, n. 51, p. 13-41, set./out. 2008.

_____. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade administrativa**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

GOMES, Laurentino. **1808: como uma rainha louca, um príncipe medroso e uma corte corrupta enganaram Napoleão e mudaram a História de Portugal e do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Planeta, 2011.

_____. **Breve história da corrupção no Brasil**. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=2WbzHRb4n24>>. Acesso em: 18 jul. 2018.

GOMES, Rita Catarina de Sá Pinto Pereira. **Cidades sustentáveis: o contexto europeu**. Lisboa, 2009. Disponível em: <https://cetesb.sp.gov.br/proclima/wp-content/uploads/sites/36/2014/04/rita_gomes.pdf>. Acesso em: 22 out. 2018.

GRANZIERA, Maria Luiza. **Direito Ambiental**. 4. ed., rev. e atual. São Paulo, Atlas, 2015.

GRAU, Eros Roberto. **O direito posto e o direito pressuposto**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

HARARI, Yuval Noah. **Sapiens: uma breve história da humanidade**. Tradutora: Janaína Marcoantonio. Porto Alegre: L&PM, 2015.

INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO ADMINISTRATIVO. **Carta de Florianópolis**. Disponível em: <<http://ibda.com.br/noticia/carta-de-florianopolis>>. Acesso em: 23 set. 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE SUSTENTABILIDADE. **Relatório Brundtland “Nosso Futuro Comum”** – definição e princípios. Disponível em: <<https://bit.ly/2Rp6jxd>>. Acesso em: 21 out. 2018.

LEITE, Carlos; AWAD, Juliana di Cesare Marques. **Cidades sustentáveis, cidades inteligentes: desenvolvimento sustentável num planeta urbano**. São Paulo: Bookman, 2012.

LIBÓRIO, Daniela; GUIMARÃES, Edgar; GABARDO, Emerson (Coord.). **Eficiência e ética no direito administrativo**. Curitiba: Ithala, 2017.

LIMA, M. Madeleine Hutyra de Paula. A corrupção: importante obstáculo à implementação dos direitos econômicos, sociais e culturais. In: **Revista dos Direitos Difusos**, São Paulo, v. 10, p. 1297-1332, dezembro de 2001.

LOPES, José Mouraz. **O espectro da corrupção**. Coimbra: Almedina, 2011 [e-book].

MAQUIAVEL, Nicolau. **Discursi**: comentários sobre a primeira década de Tito Lívio. Tradução de Sérgio Bath. 3ª ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1994.

MARTINS JUNIOR, Wallace Paiva. **Probidade administrativa**. São Paulo: Saraiva, 2001. p. 113.

MARTINS, José Antônio. **Corrupção**. São Paulo: Globo, 2008.

MEDEIROS, Andreia. **Como a Nova Zelândia superou a crise e se tornou o país menos corrupto do mundo** – família kiwi. Disponível em: <<https://familiakiwi.wordpress.com/2018/02/26/como-a-nova-zelandia-superou-a-crise-e-se-tornou-o-pais-menos-corrupto-do-mundo-familia-kiwi/>>. Acesso em: 20 jul. 2018.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

MIRANDA, Davidson Alessandro de. Participação popular por meio de audiências públicas: efetividade da democracia participativa no licenciamento ambiental. In: **Revista Internacional de Direito Ambiental**. Ano V, n. 13, janeiro/abril. Caxias do Sul: Plenum, 2016.

MOREIRA, Rafael Martins Costa. **Direito Administrativo e Sustentabilidade: o novo controle judicial da administração pública**. Belo Horizonte: Forum, 2017 [e-book].

MOURA, Soadre Caroline Rolim de; SOLOCOSKI, Agnêia Corrêa. A Democracia em crise: uma análise acerca das consequências da corrupção ao Estado Democrático

de Direito. In: 4º Seminário Internacional Democracia e Constitucionalismo: novos desafios na era da globalização, 2017, Itajaí. **Anais de constitucionalismo, transnacionalidade e sustentabilidade**. Itajaí: Universidade do Vale do Itajaí, 2017. v. 4.

MUMFORD, Lewis. **A cidade na história**. Tradutor: Neil R. da Silva. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

NALINI, José Renato. **Direitos que a cidade esqueceu**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

OLIVIERO, Maurizio; ABREU, Pedro Manoel; PILAU SOBRINHO, Liton Lanes (Org.). **Constitucionalismo como Elemento para a Produção do Direito**. Tomo 01. Coleção Principiologia Constitucional e Política do Direito. Itajaí: Universidade do Vale do Itajaí, 2016. Disponível em: <<http://siaiapp28.univali.br/lstfree.aspx?type=ebook&id=4>>.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS NO BRASIL. **Agenda 2030**. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>>. Acesso em: 21 out. 2018.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA. **About the MOST Programme**. Nações Unidas, 2018. Disponível em: <<http://www.unesco.org/new/en/social-and-human-sciences/themes/most-programme/about-most/>>. Acesso em: 21 out. 2018.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Cimeira de Joanesburgo 2002**. Nações Unidas, 2018. Disponível em: <https://www.unric.org/html/portuguese/joanesburgo/CIMEIRA_-_16.pdf>. Acesso em: 21 out. 2018.

_____. Conferência das Nações Unidas sobre a Habitação e o Desenvolvimento Urbano - Habitat III. **Relatório de Cabo Verde**. Nações Unidas, 2016. Disponível em: <<http://habitat3.org/wp-content/uploads/National-Report-Africa-Cabo-Verde-Portuguese.pdf>>. Acesso em: 22 out. 2018.

_____. **Declaração de Estocolmo sobre o ambiente humano – 1972**. Nações Unidas, 2018. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Meio-Ambiente/declaracao-de-estocolmo-sobre-o-ambiente-humano.html>>. Acesso em: 21 out. 2018.

_____. **Declaração Universal dos Direitos Humanos, adotada em 10 de dezembro de 1948**. Nações Unidas, 2018. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001394/139423por.pdf>>. Acesso em: 21 out. 2018.

_____. Habitat III. **Nueva Agenda Urbana**. Nações Unidas, 2018. Disponível em: <<http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Spanish.pdf>>. Acesso em: 22 out. 2018.

_____. **Habitat III. The new urban agenda.** Nações Unidas, 2018. Disponível em: < <http://habitat3.org/the-new-urban-agenda>>. Acesso em: 22 out. 2018.

_____. **Istambul+5:** Sessão Extraordinária da Assembleia Geral das Nações Unidas para uma Análise e Avaliação Gerais da Execução do Programa do Habitat, Nova Iorque, 6-8 de Junho de 2001. Nações Unidas, 2018. Disponível em: <http://www.un.org/ga/Istanbul+5/Brochure_Portugees.pdf>. Acesso em: 22 out. 2018

_____. **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.** Disponível em <<https://bit.ly/2Bd48GH>>. Acesso: 4 fev. 2017.

_____. **Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente.** Nações Unidas, 2018. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/agencia/onumeioambiente/>>. Acesso em: 21 out. 2018.

_____. **Relatório da ONU mostra população mundial cada vez mais urbanizada, mais de metade vive em zonas urbanizadas ao que se podem juntar 2,5 mil milhões em 2050.** Nações Unidas, 2018. Disponível: <<https://bit.ly/1Ec2X0C>>. Acesso em: 4 fev. 2017.

_____. **Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável.** Nações Unidas, 2018. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>>. Acesso em: 21 out. 2018.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Recomendação do Conselho da OCDE Sobre Integridade Pública.** Disponível em: <<http://www.oecd.org/gov/ethics/integrity-recommendation-brazilian-portuguese.pdf>>. Acesso em: 13 out. 2018.

PARANÁ (Estado). Secretaria do Meio Ambiente e Recursos Hídricos. **Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento.** Disponível em: <http://www.meioambiente.pr.gov.br/arquivos/File/agenda21/Declaracao_Rio_Meio_Ambiente_Desenvolvimento.pdf>. Acesso em: 21 out. 2018.

PAZZAGLINI FILHO, Marino. **Lei de improbidade administrativa comentada: aspectos constitucionais, administrativos, civis, criminais, processuais e de responsabilidade fiscal.** 7. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres. **Controle judicial da administração pública: da legalidade estrita à lógica do razoável.** 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

PEREIRA, Layon Nicolas Dias. **Diferenciação entre município e cidade.** Disponível em: <<https://layon.jusbrasil.com.br/artigos/248945548/diferenciacao-entre-municipio-e-cidade>>. Acesso em: 16 nov. 2018.

PEREZ, Marcos Augusto. Controle da administração pública no Brasil: um breve resumo do tema. **Revista Brasileira de Direito Público.** Belo Horizonte, ano 14, n. 52, jan./mar. 2016.

PILATI, José Isaac. **Audiência pública na justiça do trabalho**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015.

PLUTOCRACIA. In: **DICIONÁRIO Michaelis**. Disponível em: <<http://michaelis.uol.com.br/busca?r=0&f=0&t=0&palavra=plutocracia>>. Acesso em: 25 jan. 2017.

PRESTES, Vanêsa Buzelato. **Corrupção urbanística: da ausência de diferenciação entre direito e política no Brasil**. Belo Horizonte: Forum, 2018.

PROBIDADE. In: **Dicio: Dicionário Online de Português**. Disponível em: <<https://www.dicio.com.br/probidade/>>. Acesso em: 16 out. 2018.

REISDORFER, Guilherme F. Dias. Definição e concretização do direito à cidade: entre direitos e deveres fundamentais. **Revista de Direito Administrativo Contemporâneo**. São Paulo, v. 19, ano 3, julho/agosto de 2015.

RIBAS JUNIOR, Salomão. **Corrupção pública e privada: quatro aspectos: ética no serviço público, contratos, financiamento eleitoral e controle**. Belo Horizonte: Forum, 2014.

RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves. Cidades são possíveis? – A ordenação do solo urbano e a corrupção urbanística. **Revista Brasileira de Direito Municipal – RBDM**. Belo Horizonte, ano 17, n. 59, janeiro/março 2016.

ROSA, Márcio Fernandes Elias. Corrupção como entrave ao desenvolvimento. In **Revista Bonijuris**, Curitiba, ano XVI, n. 484, p. 5-12, março de 2004.

ROSENFELD, Denis Lerrer. **Justiça, democracia e capitalismo**. 3ª reimpressão. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O contrato social**. Trad. Rolando Roque da Silva. Disponível em: <<https://www.ebooksbrasil.org/eLibris/contratosocial.html>> Acesso em: 23 jan. 2019.

SANTA CATARINA (Estado). Ministério Público de Santa Catarina. **O que você tem a ver com a corrupção?** Coord. NASPOLINI, Samuel Dal-Farra. Disponível em <<https://www.mpsc.mp.br/campanhas/o-que-voce-tem-a-ver-com-a-corruptao>>. Acesso em: 16 nov. 2018.

_____. Tribunal de Justiça de Santa Catarina. **Agravo de Instrumento n. 2012.084761-8, de Itajaí**. Relator: Desembargador Pedro Manoel Abreu. Terceira Câmara de Direito Público. Julgado em 12.11.2013. Disponível em: <<https://bit.ly/2TkjEYi>>. Acesso em 16 nov. 2018.

_____. Tribunal de Justiça de Santa Catarina. **Agravo de Instrumento n. 0192561-57.2013.8.24.0000, de Joinville**. Relator: Desembargador Odson Cardoso Filho, Quarta Câmara de Direito Público. Julgado em 26.07.2018. Disponível em: <<https://bit.ly/2PDDeoBb>>. Acesso em 16 nov. 2018.

_____. Tribunal de Justiça de Santa Catarina. **Apelação Cível n. 0001148-17.2011.8.24.0002, de Anchieta**. Relator: Desembargador Paulo Ricardo Bruschi. Quarta Câmara de Direito Público. Julgado em 27.09.2018. Disponível em: <<https://bit.ly/2DKiQHW>>. Acesso em 16 nov. 2018.

SILVA, José Antônio Tietzmann e. As perspectivas das cidades sustentáveis: entre a teoria e a prática. **Revista de Direito Ambiental**. São Paulo, n. 43, ano 11, julho/setembro de 2006.

SIMONIA. In. **Priberam dicionário**. Disponível em: <<https://dicionario.priberam.org/simonia>>. Acesso em: 15 jan. 2019..

SOUZA, Maria Cláudia da Silva Antunes de; REZENDE, Elcio Nacur. **Sustentabilidade e meio ambiente**: efetividades e desafios. Belo Horizonte: D'Plácido, 2017.

STRECK, Lênio Luiz; MORAIS, José Luis Bolzan. **Ciência política e teoria do estado**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2014.

TERCEK, Mark R.; ADAMS, Jonathan S. **Capital natural**: como as empresas e a sociedade podem prosperar ao investir no meio ambiente. São Paulo: Alaúde, 2014.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. **Conhecimento**. Disponível em: <<https://transparenciainternacional.org.br/conhecimento>>. Acesso em: 15 out. 2018.

_____. **Corruption Perceptions Index 2017**. Disponível em: <https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2017>. Acesso em: 25 jul. 2018.

_____. **Índice de percepção da corrupção 2017**: Brasil caiu da 79ª para a 96ª posição no ranking mundial. Disponível em: <<https://www.ipc.transparenciainternacional.org.br/>>. Acesso em: 15 out. 2018.

_____. **Integridade e empresas no Brasil**. Disponível em: <<https://transparenciainternacional.org.br/assets/files/conhecimento/relatorio-executivo.pdf>>. Acesso em: 15 out. 2018.

_____. **Quem mora ao lado**. Disponível em: <<http://www.quemmoraolado.org/qmal/index.php>>. Acesso em: 15 out. 2018.

URBANO. In: **Significados.com.br**. Disponível em: <<https://www.significados.com.br/urbano/>>. Acesso em: 16 nov. 2018.

VENTURA, Zuenir. **1968 o ano que não terminou**: a aventura de uma geração. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1988.

WOLFF, Simone. O direito a cidades sustentáveis: breve análise da Lei 10.257/2001. **Fórum de Direito Urbano e Ambiental – FDU**. Belo Horizonte, ano 3, v. 13, janeiro/fevereiro de 2004.