



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE GOIÁS  
Gabinete do Desembargador Rodrigo de Silveira  
10ª Câmara Cível



**APELAÇÃO CÍVEL N. 5338226-84.2022.8.09.0076**

COMARCA DE ORIGEM IPORÁ

APELANTE MINISTÉRIO PÚBLICO DE ESTADO DE GOIÁS

APELADO NACOITAN ARAÚJO LEITE

**RELATOR Desembargador RODRIGO DE SILVEIRA**

### VOTO

Presentes os pressupostos de admissibilidade do presente recurso, dele conheço.

Conforme relatado, trata-se de **Apelação Cível** interposta pelo MINISTÉRIO PÚBLICO DE ESTADO DE GOIÁS em face da sentença (evento 50) prolatada pelo MM. Juiz de Direito da Vara das Fazendas Públicas da Comarca de Iporá, nos autos da **Ação Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa** ajuizada em desfavor de NACOITAN ARAÚJO LEITE.

Extrai-se da exordial que o Ministério Público imputa ao réu, gestor municipal, a prática de ato ímprobo previsto no art. 52, VII, da Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), **consistente na omissão da regulamentação e na revisão do Plano Diretor do Município**, razão pela qual ingressou com a presente demanda para pugnar pela condenação do requerido nas sanções estabelecidas no art. 12 da Lei n. 8.429/92.

A insurgência recursal cinge-se à reforma da sentença que, sob o fundamento de ausência de comprovação do dolo específico exigido pela Lei n. 14.230/2021, julgou improcedente o pedido inicial.

Nesses termos, passo ao exame do recurso.

Sobre a temática, cumpre lembrar que a Constituição Federal, em seu art.182, § 1º, estabeleceu como instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana o Plano Diretor, impondo a edição de tal instrumento normativo de forma obrigatória para os municípios com população superior a 20.000 (vinte mil habitantes).

Por sua vez, a Lei nº 10.257/2001 trouxe em seu bojo o chamado “Estatuto da Cidade” no qual se consagrou a obrigação dos prefeitos municipais de viabilizarem a



edição do plano diretor dos municípios com população superior a vinte mil habitantes, inclusive estabelecendo no seu art. 50 o prazo para a edição do referido diploma normativo até 30 de junho de 2008.

Por outro lado, como forma de tentar garantir o cumprimento da referida obrigação, o legislador federal, através do art. 52, inciso VII, da Lei nº 10.257/2001, estabeleceu que a omissão do prefeito na viabilização do plano diretor acarretará a prática de **ato de improbidade administrativa do gestor municipal**.

Dispõe o aludido dispositivo que:

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

VII – deixar de tomar as providências necessárias para garantir a observância do disposto no § 3o do art. 40 e no art. 50 desta Lei.

Trata-se de norma que impõe, como um verdadeiro dever do gestor público municipal, a adoção de medidas para viabilizar a edição da lei do Plano Diretor Municipal, instrumento normativo de suma importância para um crescimento urbano ordenado.

De antemão, deve-se ter em mente que as hipóteses de improbidade administrativa previstas no Estatuto das Cidades **não são autônomas**, devendo ser aplicadas em consonância com o que dispõe a Lei nº 8.429/92 – Lei de Improbidade Administrativa, formando assim um verdadeiro sistema de normas que disciplinam a temática dos atos de improbidade.

Nesse sentido, temos a doutrina de Luís Otávio Sequeira de Cerqueira (GAJARDONI, p.42):

Na Lei Federal 10.257/2001, denominada Estatuto da Cidade, também foram tipificadas condutas de improbidade administrativa dos prefeitos, especificamente em seu art.52 e incisos, nos quais são previstas sete condutas ímprobas, ampliando assim as hipóteses previstas na LIA.

As normas sobre improbidade da Lei Federal 10.257/2001 devem ser interpretadas e aplicadas em conjunto com as da Lei Federal nº 8.429/92, que neste aspecto formam um sistema.

Na opinião de Marino Pazzaglini Filho, para configuração da improbidade administrativa não é suficiente a identificação de uma das condutas previstas nos incisos do art. 52 do Estatuto da Cidade, que para tanto deverá ter presente também a ocorrência de enriquecimento ilícito, prejuízo ao Erário ou violação dos princípios da Administração Pública. (*Comentários à Lei de Improbidade Administrativa*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010).

Compartilhando do mesmo posicionamento, temos as palavras de Marcelo Figueiredo (DALLARI, in *Estatuto da Cidade comentários à Lei Federal nº 10.257/01* . 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p.379):

“A regra do art. 52 é norma não autônoma, já que, não prescrevendo a sanção necessita, para a sua completa aplicabilidade, de outra norma – no caso, a Lei



8429/92. Não há no art. 52, ou em qualquer outra regra do Estatuto da Cidade, o enunciado das sanções aplicáveis em caso de transgressão do antecedente.

Ocorre que, ao não estabelecer em seu texto quais as sanções aplicáveis, forçoso reconhecer que são aquelas estabelecidas na Lei de Improbidade. Ainda assim a regra causa insegurança, na medida em que não saberemos que tipo de sanção deve ser aplicada.

Haveremos de nos perguntar: O ato de improbidade causou enriquecimento ilícito? Lesou o Erário? Violou algum princípio da Administração Pública? Somente após obter essas respostas é que poderemos encontrar a regra correspondente na Lei de Improbidade, para determinar quais são as sanções cabíveis.”

Como se vê, as hipóteses abstratamente descritas no art. 52 da Lei nº 10.257/01 são normas que atuam em nosso ordenamento jurídico em caráter de complementariedade com o regramento infraconstitucional de improbidade administrativa previsto na Lei nº 8.429/92, a qual tipifica como atos de improbidade administrativa os atos que geram enriquecimento ilícito, prejuízo ao Erário e violação aos princípios administrativos.

Assim, para que possam ser configuradas as hipóteses de improbidade administrativa no art. 52 do Estatuto das Cidades, devem ser observados os mesmos requisitos necessários à caracterização dos atos de improbidade administrativa descritos na Lei nº 8.429/92, a depender do caso.

Dessa maneira, há de se entender que a conduta ora analisada constitui ato de improbidade administrativa por afronta à **legalidade**, mais especificamente ao disposto no art. 50 do Estatuto das Cidades, já que, mesmo depois do prazo legal, o gestor dá continuidade à recalcitrância das gestões anteriores, dilatando indevidamente a obrigação legal de viabilizar a edição do plano diretor municipal.

Também não se pode negar que omissão do prefeito em agilizar o plano diretor municipal configura também uma afronta à **moralidade administrativa** à medida em que se consubstancia em um total descaso do Poder Público, o qual, ao perpetuar a mora legislativa, obsta a expansão ordenada da cidade e impede a concretização plena do postulado da função social da propriedade, afetando assim o cotidiano de toda a coletividade do município.

Há de se afirmar, contudo, que, para a caracterização do atos de improbidade administrativa do artigo 11 da LIA - como ocorre no caso em exame - **se faz necessário não somente a ofensa aos princípios da Administração Pública, mas também o dolo**, consistente na livre vontade do agente público voltada à transgressão dos valores constitucionais que devem orbitar a atividade administrativa.

Importante registrar que com a publicação da Lei nº 14.230, de 25/10/2021, a Lei nº 8.429/92 foi substancialmente alterada, o que atingiu o mencionado dispositivo. Veja-se:

“Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública a **ação ou omissão dolosa** que viole os deveres de honestidade, de imparcialidade e de legalidade, caracterizada por uma das seguintes condutas (...)



Como se vê, a nova disciplina legal exige a comprovação do dolo do agente, o que antes não era necessário para a configuração do ato de improbidade.

Com efeito, nos termos expressos da própria lei, o sistema da Improbidade Administrativa adota os princípios do Direito Administrativo Sancionador, tais como os princípios da legalidade, do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa, da segurança jurídica, da retroatividade da lei benéfica, individualização da pena e da razoabilidade e proporcionalidade.

A propósito, a redação do artigo 1º da Lei 8.429/92, com as modificações inseridas pela Lei nº 14.230/2021, apresenta o seguinte teor:

Art. 1º O sistema de responsabilização por atos de improbidade administrativa tutelar a probidade na organização do Estado e no exercício de suas funções, como forma de assegurar a integridade do patrimônio público e social, nos termos desta Lei. (...) § 4º Aplicam-se ao sistema da improbidade disciplinado nesta Lei os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador.

Desse modo, por se tratar de Direito Sancionador, na hipótese da Improbidade Administrativa, o princípio constitucional da retroatividade da lei mais benéfica, no caso, a Lei nº 14.230/2021, deve ser aplicado ao campo administrativo e judicial sancionador, cenário no qual se inserem atos ímprobos, justamente porque, assim como a lei penal, a Lei de Improbidade também prevê em seu corpo estrutural sanções e penalidades.

Acerca do tema, eis a jurisprudência:

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AUSÊNCIA DE EMENDA A INICIAL. ARTIGO 11 DA LIA. PRINCÍPIO DA TIPICIDADE. 1. A nova Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 14.230/2021), em virtude de sua natureza jurídica de cunho sancionatório, aplica-se retroativamente aos casos em curso, por ser mais benéfica do que a Lei nº 8.429/92, na forma do artigo 5º, XL da Constituição Federal. 2. A Lei nº 14.230/2021 revogou o artigo 11, I, da Lei nº 8.429/1992, e conferiu nova redação ao dispositivo legal para exigir a prática, dolosa, de uma das condutas tipificadas pelos seus incisos, de forma taxativa, para configuração do ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública. 3. Tendo em vista que o apelante foi intimado para emendar a petição inicial e adequar a conduta do apelado a uma das hipóteses do artigo 11 da LIA, porém não atendeu o comando judicial, deve ser mantida a sentença que extinguiu o feito sem resolução do mérito. APELAÇÃO CONHECIDA E DESPROVIDA. (TJGO, PROCESSO CÍVEL E DO TRABALHO -> Recursos -> Apelação Cível 5106222-19.2020.8.09.0182, Rel. Des(a). DESEMBARGADOR MARCUS DA COSTA FERREIRA, 5ª Câmara Cível, julgado em 23/01/2023, DJe de 23/01/2023).

[...] 1 - A nova Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 14.230/2021), em virtude de sua natureza jurídica de cunho sancionatório aplica-se retroativamente aos casos em curso, por ser mais benéfica do que a Lei nº 8.429/92, na forma do artigo 5º, XL da Constituição Federal.(...) (TJGO, Apelação Cível 0339425-81.2012.8.09.0173, Rel. Des(a). DESEMBARGADOR MAURICIO PORFIRIO ROSA, 5ª Câmara Cível, julgado em 02/06/2022, DJe de 02/06/2022).

Feitas tais considerações, entende-se que para a conduta se enquadrar como



ato de improbidade administrativa, que trata o artigo colacionado alhures, é imprescindível a prova do dolo no seu comportamento ilegal, na vontade livre e deliberada de violar os princípios administrativos e na desonestidade e imoralidade dos agentes.

O § 2º da LIA, com redação dada pela Lei nº 14.230 /2021, exige a comprovação do **dolo específico**, consubstanciado na: “vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, não bastando a voluntariedade do agente”.

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

A jurisprudência, anterior às alterações legislativas, já reconhecia que a lei de improbidade não tem como finalidade a punição do inábil, mas do desonesto, corrupto e daquele que age com má-fé.

Assim, não se verifica dolo do gestor público em se omitir na tomada de providências para a edição do plano diretor municipal, especialmente quando as circunstâncias fáticas assim o autorizarem.

No caso *sub judice*, após minucioso estudo do caderno processual, verifico inexistir indício de que o requerido/apelado Naçoitan Araújo Leite tenha agido de má-fé ou tenha agido com o dolo específico quanto à não adoção de providências necessárias para a revisão decenal do Plano Diretor do Município de Iporá/GO.

Para justificar sobredita conclusão, teço algumas considerações.

Extrai-se da peça vestibular que, considerando o decurso de mais de 10 (dez) anos da Lei Complementar 08/200, o MP instaurou o procedimento administrativo n. 201900679036 para acompanhar e fiscalizar as providências adotadas pelo Município de Iporá para o cumprimento legal do artigo 40, § 3º, do Estatuto da Cidade, consistente em rever, no prazo de 10 anos, o Plano Diretor Municipal.

Conforme demonstra o caderno probatório, as atuações do prefeito não foram voluntariamente direcionadas ao descumprimento da regra contida no art. 40, inciso IV, da Lei nº 10.257/01, havendo provas colacionadas nos autos demonstrando uma tentativa de elaboração do plano diretor que encontrou óbice na epidemia de COVID-19 e na impossibilidade de aglomeração de pessoas para as discussões públicas necessárias para implementação do plano diretor, consoante constou do Ofício nº 184/2021.

Na ocasião, o gestor, em resposta a Recomendação emitida pelo MP, respondeu, em janeiro de 2019, que o processo de revisão deveria ser suspenso temporariamente em razão do estado de calamidade sanitária decorrente da pandemia de COVID-19, com prorrogação até 30 de julho de 2021, a fim de garantir a participação democrática qualificada e o controle social assegurados pela Constituição Federal e pelo Estatuto da Cidade.

Esses fatos foram confirmados durante a instrução processual (evento 44), com a oitiva das testemunhas Duílio Alves de Siqueira (atual Chefe de Gabinete) e Aguiar Araújo de Lima (Secretário de Controle Interno).



A testemunha Aguiar Araújo de Lima afirmou que: “em 2019, 2020 e 2021 ocupava o cargo de Secretário de Controle Interno na Prefeitura de Iporá; que atualmente ocupa o mesmo cargo; que é indispensável a participação popular no procedimento de revisão do plano de diretor, com audiências públicas; que em 2020 e 2021, época da pandemia, havia proibição de aglomeração de pessoas; que o procedimento de revisão do plano diretor sofreu um atraso em virtude da impossibilidade realização de audiências públicas na época, diante da proibição de aglomeração de pessoas em função da pandemia; que chegou a ter algumas reuniões com o Prefeito Naçoitán para tratar acerca da revisão do plano diretor”.

Por sua vez, a testemunha Duílio Alves de Siqueira narrou que: “em 2019, 2020 e 2021 ocupava o cargo de Diretor do Hospital Municipal; que atualmente é chefe de gabinete na Prefeitura; que é necessária a participação popular no procedimento de revisão do plano de diretor, com audiências públicas, porque cada setor da cidade tem suas realizadas; que em 2020 e 2021, época da pandemia, havia proibição de aglomeração de pessoas; que o procedimento de revisão do plano diretor sofreu um atraso em virtude da impossibilidade realização de audiências públicas na época, diante da proibição de aglomeração de pessoas em função da pandemia”.

Consta, ainda, que transcorrido sobredito prazo e alcançado termo as restrições quanto a citada pandemia, o administrador municipal adotou providências para implementar o comando normativo contido no artigo 40, § 3º, do Estatuto da Cidade, como se verifica do Processo nº 9.016/2022, que se encontra na fase de mapeamento do Município – cujo resultado do trabalho será utilizado tanto para atualização da base de cálculo do IPTU como para revisão do Plano Diretor.

Portanto, embora a não elaboração do Plano Diretor no Município de Iporá constitua uma falha legal do Executivo, na espécie, não corresponde a atos de improbidade tipificados no art. 11 da LIA, eis que ausente o dolo do agente, não se verificando, ainda, que o agente tivesse como escopo o desrespeito a legislação.

Logo, não merece reparos a sentença fustigada.

Ante o exposto, **conheço da apelação cível e nego-lhe provimento**, para manter a sentença recorrida por esses e seus próprios fundamentos.

**É o voto.**

Goiânia, 05 de março de 2024.

Desembargador **RODRIGO DE SILVEIRA**

Relator

## **ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos os presentes autos da Apelação Cível nº



**5338226-84.2022.8.09.0076.**

Acorda o Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, pela Quarta Turma Julgadora de sua Décima Câmara Cível, à unanimidade de votos, em conhecer da Apelação Cível mas negar-lhe provimento, nos termos do voto do Relator.

Votaram acompanhando o Relator, o Desembargador **Altamiro Garcia Filho** e o Desembargador **Anderson Máximo de Holanda**.

Presidiu a sessão de julgamento o Excelentíssimo Senhor Desembargador **Aureliano Albuquerque Amorim**.

Presente na sessão de julgamento o Dr. **Heitor Simon Fonseca Pedroso**, pelo apelado.

Esteve presente a Procuradora Geral de Justiça, a Doutor **Carmem Lúcia Santana de Freitas**.

*(Datado e assinado em sistema próprio).*

Desembargador **RODRIGO DE SILVEIRA**

Relator