

Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

Repositório autorizado de jurisprudência
do Egrégio Supremo Tribunal Federal
Registro nº 25/99, de 22/04/1999
– DJU nº 72, de 16/04/1999, p.1

Repositório autorizado de jurisprudência
do Egrégio Superior Tribunal de Justiça
Registro nº 37 – Portaria nº 1, de 26/10/1998
DJU de 05/11/1998, p.137 - Registro retificado
Portaria nº 9, de 14/06/1999 – DJ 22/06/1999



Código
Philippino
1763

nº 81 jul./set. 2021

Improbidade administrativa no Estatuto da Cidade

Renee do Ó Souza*

José Vicente Gonçalves de Souza**

Sumário

1. Introdução: O Princípio Constitucional da Função Social da Propriedade e o Estatuto da Cidade. 2. Breves considerações sobre a tipologia dos atos de improbidade administrativa consagrados no art. 52 do Estatuto da Cidade. 3. Análise pormenorizada dos atos ímprobos estabelecidos no art. 52 do Estatuto da Cidade. 4. Conclusão. Bibliografia.

1. Introdução: O Princípio Constitucional da Função Social da Propriedade e o Estatuto da Cidade

A Constituição da República consagra plúrimos direitos, garantias e deveres fundamentais, espalhados de modo profuso ao longo do seu extenso corpo, que se materializam por meio de princípios e regras, explícitos e/ou implícitos.

É nessa tecitura deveras heterogênea, fruto dos diversos matizes que permeiam o processo de construção constitucional, que se situa o direito de propriedade, insculpido às expressas no art. 5º, XXII, do Texto Magno e assim visto por José Francisco da Cunha Ferraz Filho:

Entende-se por direito de propriedade o direito patrimonial do homem. Sem dúvida, perfaz um dos valores mais importantes da ordem constitucional brasileira. O direito de propriedade é um dos pilares dos direitos fundamentais da pessoa humana e ninguém poderá ser destituído de seu patrimônio sem a correspondente e justa indenização. A garantia ao direito de propriedade propicia a efetivação de outros direitos individuais e liberdades, tais como o direito à intimidade, à privacidade, ao lazer, à moradia, à autonomia individual e à preservação da espécie humana¹.

* Mestre em Direito pelo Centro Universitário de Brasília - Uniceub. Promotor de Justiça do Mato Grosso. Membro Auxiliar do Conselho Nacional do Ministério Público. Professor.

** Especialista em Direito Administrativo e Gestão de Qualidade pela FESMP-MT. Promotor de Justiça do Mato Grosso.

¹ MACHADO, Antônio Cláudio da Costa (org.). FERRAZ, Anna Candida da Cunha (coord.). *Constituição Federal Interpretada: artigo por artigo, parágrafo por parágrafo*. 2ª ed. São Paulo: Editora Manole, 2011, p. 25.

É certo que atualmente é atrelado ao direito de propriedade o atributo da função social (art. 5º, XXIII, da Constituição Federal), que baliza a fruição da aludida prerrogativa constitucional de modo a impedir que este direito seja usado ao bel prazer de seu titular.

Dirley da Cunha Júnior, a esse propósito, leciona:

(...) a propriedade de há muito deixou de ser exclusivamente do *direito subjetivo do proprietário* para se transformar na *função social do detentor da riqueza*, na feliz expressão de Duguit.

É, sem dúvida, um importante direito individual, mas um direito individual condicionado ao bem-estar da comunidade, na medida em que a propriedade deverá atender a sua função social (art. 5º, XIII). Por isso mesmo, não é absurdo afirmar-se que a Constituição só garante o direito de propriedade se esta atender a sua função social. Se assim o é, o Estado Social, para proporcionar o bem-estar social, pode intervir na propriedade privada, se esta, evidentemente, estiver sendo utilizada contra o *bem comum* da coletividade.

Assim, o caráter absoluto do direito de propriedade foi relativizado em face da existência do cumprimento de sua função social².

O constituinte, por intermédio de dispositivos outros estabeleceu instrumentos voltados à efetivação prática do princípio da função social. Assim, especificamente no que se refere à tutela/submissão da propriedade urbana, passou a tratar da temática sob as hostes do *direito urbanístico*, cujas normas gerais³ são de competência da União, nos termos dos arts. 21, XX, e 24, I, §1º, da Constituição Federal.

Também de acordo com a Carta Magna, a política de desenvolvimento urbano será executada pelos Municípios, observadas as diretrizes gerais fixadas em lei, com o fito de promover a função social da cidade e, máxime, o bem comum, os quais restam atendidos se/quando observadas as exigências de ordenação da cidade estabelecidas no plano diretor, instrumento previsto no art. 182 da CF, que, na lição de Paulo Affonso Leme Machado, pode ser entendido como um conjunto de normas obrigatórias, fruto de uma lei municipal específica, que integram o processo de planejamento municipal e regula as atividades e empreendimentos públicos ou

² *Curso de Direito Constitucional*. 10ª ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2016, p.624.

³ Diremos que “normas gerais” são normas de leis, ordinárias ou complementares, produzidas pelo legislador federal nas hipóteses previstas na Constituição, que estabelecem princípios e diretrizes da ação legislativa da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Por regra, elas não regulam diretamente situações fáticas, porque se limitam a definir uma normatividade genérica a ser obedecida pela legislação específica federal, estadual e municipal: direito sobre direito, normas que traçam diretrizes, balizas, quadros à atuação legislativa daquelas unidades da Federação. (SILVA, José Afonso da. *Comentário Contextual à Constituição*. 9ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2014, p. 284-285)

privados desenvolvidos em território municipal. Segundo o professor, é imprescindível a existência de planejamento obrigatório para que haja ordenação do crescimento urbano e identifica no plano diretor um importante ponto de equilíbrio entre a capacidade criadora dos municípios e a liberdade de iniciativa, que sem controle pode levar à anarquia urbana, situação que contraria a função social da cidade e torna o indivíduo uma ilha⁴.

Assim que a regulamentação infraconstitucional da matéria se deu pela edição da Lei nº 10.257/2001 – Estatuto da Cidade, que funciona como norma geral de direito urbanístico e, portanto, baliza o exercício da propriedade urbana, as consequências da não observância do princípio da função social e, outrossim, a atuação do administrador público, notadamente do gestor municipal, em face do titular do domínio que se demonstrar renitente. Leandro Teodoro Andrade, a esse respeito, obtempera:

O Estatuto da Cidade é, sem qualquer embargo, um marco deveras significativo à política urbana e ao direito urbanístico brasileiro. É a primeira legislação nacional a especificar diretrizes gerais para o uso e ocupação do solo urbano, bem como instrumentos e ferramentas jurídicas e políticas para nortear o cumprimento da função social da propriedade e da cidade. No limite, é uma legislação que visa um rompimento do caos urbano e da histórica produção desordenada do espaço nas cidades brasileiras, em perspectiva de uma gradativa reforma urbana⁵.

Aos Municípios, relegou-se a implementação prática dessas diretrizes gerais e, demais disso, a eventual edição de normas de interesse local, nos moldes do art. 30, I, II e VII, da Constituição.

A fim de evitar sua inocuidade, porém, o diploma impõe/confere (dever-poder) ao gestor uma série de instrumentos voltados à consecução do princípio da função social, que, se não manejados a contento, podem ensejar a prática de ato de improbidade administrativa, na forma do art. 52 do Estatuto da Cidade.

2. Breves considerações sobre a tipologia dos atos de improbidade administrativa consagrados no art. 52 do Estatuto da Cidade

A previsão de atos de improbidade administrativa no Estatuto da Cidade, diploma legal concebido principalmente com a finalidade de estabelecer diretrizes gerais sobre a política urbana, dá-se de forma quase secundária, o que implica uma redação incompleta, carente de complementação normativa. Confira-se então o disposto no art. 52 da Lei nº 10.257/2001:

⁴ *Direito Ambiental Brasileiro*. 22ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2014, p. 446.

⁵ *Manual de Direito Urbanístico*. São Paulo: Editora Thomson Reuters Brasil, 2019, p. RB-5.1

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:

I – (VETADO);

II – deixar de proceder, no prazo de cinco anos, o adequado aproveitamento do imóvel incorporado ao patrimônio público, conforme o disposto no § 4º do art. 8º desta Lei;

III – utilizar áreas obtidas por meio do direito de preempção em desacordo com o disposto no art. 26 desta Lei;

IV – aplicar os recursos auferidos com a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso em desacordo com o previsto no art. 31 desta Lei;

V – aplicar os recursos auferidos com operações consorciadas em desacordo com o previsto no § 1º do art. 33 desta Lei;

VI – impedir ou deixar de garantir os requisitos contidos nos incisos I a III do § 4º do art. 40 desta Lei;

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

VIII – adquirir imóvel objeto de direito de preempção, nos termos dos arts. 25 a 27 desta Lei, pelo valor da proposta apresentada, se este for, comprovadamente, superior ao de mercado.

Da ausência de previsão acerca das penalidades, passando pela falta de esclarecimentos acerca do elemento volitivo, institutos imprescindíveis para um sistema sancionador minimamente eficiente, o dispositivo ressentir-se de elementos descritivos centrais, que, por meio de uma interpretação integrativa são colocados ao seu alcance pela Lei nº 8.429/1992, norma base e alicerce do referido sistema sancionador⁶.

A Lei de Improbidade administrativa, como cediço, consagra a tipologia dos atos de improbidade administrativa e os separou na seguinte ordem: a) atos de improbidade administrativa que importam em enriquecimento ilícito – art. 9º; b) atos de improbidade administrativa que causam em prejuízo ao erário – art. 10; c) e, por fim, atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da Administração Pública – art. 11. Posteriormente, de forma atécnica, a Lei Complementar nº 157/2016 inseriu o art. 10-A ao corpo da Lei de Improbidade Administrativa, estabelecendo-se assim nova modalidade de ato ímprobo: trata-se da hipótese de concessão, aplicação ou manutenção de benefício financeiro ou tributário em desacordo com o § 1º do

⁶ GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. *Improbidade Administrativa*. 9ª ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2017, p. 285.

art. 8º-A da Lei Complementar nº 116/2003, que regula o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN).

Dada sua característica central e bussolar⁷, a Lei nº 8.429/1992 é considerada norma geral, razão pela qual se destina a orientar a interpretação, aplicação e incidência das hipóteses de atos ímprobos previstos em leis especiais, a exemplo do Estatuto da Cidade⁸, de modo a ajustá-los, às hipóteses dos arts. 9º a 11 da Lei de Improbidade Administrativa. Uma vez aclarada a modalidade de ato ímprobo identifica-se, nessa integração normativa, a sanção cominada ao fato, o regime acerca do elemento subjetivo etc.

Para Pedro Roberto Decomain, a técnica adotada apresenta uma vantagem porque maleável:

O artigo faz apenas referência genérica à Lei n. 8.429/92, mas não cuidou do enquadramento das diversas condutas relacionadas nos incisos, nem no artigo 9º, nem no art. 10 e nem no art. 11 daquela Lei, no que, aliás, andou bem.

(...)

Tocante às diferentes condutas relacionadas ao longo dos incisos do art. 52 da Lei n. 10.257/01, o respectivo enquadramento nos arts. 9º, 10 ou 11 da Lei n. 8.429/92 dependerá, então, da presença do requisito essencial que caracteriza os atos de improbidade aos quais cada qual daqueles artigos se reporta. Se a conduta, entre as indicadas no art. 52 do Estatuto da Cidade, vier acompanhada por ganho patrimonial ilícito do agente, seu enquadramento deverá ocorrer no art. 9º da Lei n. 8.429/92, com a aplicação das sanções nos termos do inciso I de seu art. 12. Se a conduta prevista como improbidade pelo Estatuto da Cidade produzir prejuízo patrimonial para o Erário (caso, por exemplo, daquela do inciso VIII do art. 52),

⁷ Sobre o papel Constitucional da Lei de Improbidade já sustentou um dos autores em outro trabalho: “Os traços gerais que emanam desta norma constitucional programática, que efetivam a proteção do direito fundamental à probidade administrativa, encontram-se compreendidos na Lei 8.429/92, que passa a ter um papel central, bussolar e complementar à Constituição. Assim sendo, a Lei de Improbidade deve ser considerada como fruto direto da determinação constitucional enunciada e a aplicação de suas penas, expressamente proclamadas no texto do § 4º do art. 37 citado, não podem ser dispostas ou desprezadas sem motivo justo devidamente aferido em um processo legal e, principalmente, desde que observados os postulados da proporcionalidade, que é a régua necessária para o ajuste entre os direitos fundamentais envolvidos no julgamento de um caso de corrupção, seja na esfera da Lei de Improbidade, seja da Lei Anticorrupção, seja na esfera criminal, visto que nesses casos há uma tensão entre os direitos individuais (direito de propriedade e direitos políticos) dos agentes que praticaram o ilícito e o direito difuso à probidade administrativa.” (SOUZA, Renee do O. *Os Efeitos Transversais da Colaboração Premiada e do Acordo de Leniência*. Belo Horizonte: Editora D’Plácido, 2019, p. 71-72).

⁸ O mesmo sucede, *v. g.*, com o disposto nos arts. 73 da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), 73, § 7º, da Lei nº 9.504/1997 (Lei das Eleições) e, outrossim, 29 da Lei nº 12.594/2012 (Lei do SINASE), e art. 12 da Lei 12.813/2013, que invocam a Lei nº 8.429/1992 para hipóteses especiais de incidência de atos ímprobos.

o enquadramento deverá ocorrer no art. 10 da Lei n. 8.429/92, com incidência das sanções nos termos do inciso II e seu art. 12. Finalmente, se a conduta entre as relacionadas ao longo dos incisos do art. 52 do Estatuto importar em violação a princípio norteador da Administração Pública, mas não vier acompanhada nem de enriquecimento ilícito do agente público ímprobo e nem de prejuízo patrimonial para o Erário, a improbidade haverá de ser subsumida ao art. 11 da Lei n. 8.429/92, com a incidência das sanções como previstas pelo inciso III de seu art. 12⁹.

Assim, a mesma técnica de conjugação normativa deve ser utilizada para a identificação do elemento volitivo: se a conduta capitulada no art. 52 do Estatuto da Cidade melhor se combinar com uma das hipóteses dos arts. 9^o¹⁰ ou 11¹¹ da Lei de Improbidade Administrativa, admitir-se-á a punição apenas a título de dolo. Porém, se a conduta se subsumir à modalidade estampada no art. 10 da Lei n. 8.429/1992, afigurar-se-á possível o sancionamento do agente a título de dolo ou culpa¹².

A propósito, dada a natureza vinculante de vários institutos previstos no Estatuto da Cidade, que determinam como deve agir o agente público, resta absolutamente pertinente uma breve reflexão acerca do dolo e culpa na esfera da improbidade administrativa, elementos aferidos a partir do descumprimento do comando legal editado na espécie. A conduta do agente público, como se sabe, é pautada estritamente pelo comando normativo que o autoriza agir. A falta de autorização para agir num ou noutro sentido equivale, para o agente público, em transgressão ao proibido. Por isso que, segundo Pontes de Miranda, “não exclui o dolo o motivo do ato, nem o fim que teve em vista o agente, nem o interesse maior, moral, política ou economicamente, que levou ao ato”¹³. Basta, para a caracterização de um comportamento doloso, que o agente haja com desvio de finalidade, identificado pela atuação em sentido diverso daquele previsto na norma legal de competência.

⁹ *Improbidade Administrativa*. 2ª ed. São Paulo: Editora Dialética, 2014, p. 216-217

¹⁰ Verifica-se pela dicção do *caput* do artigo em exame, assim como de seus incisos, que a conduta do agente público suscetível de causar enriquecimento ilícito é dolosa, ou seja, pressupõe sua ciência da ilicitude da vantagem patrimonial auferida para si ou para terceiro. O enriquecimento ilícito é a causa eficiente ou determinante de sua atuação funcional abusiva. Logo, não há falar em enriquecimento ilícito involuntário ou culposo. (PAZZAGLINI FILHO, Marino. *Lei de Improbidade Administrativa Comentada*. 6ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2015, p. 51).

¹¹ Não há, pois, violação culposa dos princípios explicitados no art. 11. Ninguém é desonesto, desleal ou parcial por negligência. Ou o agente público labora movido pelo dolo (e pratica ato de improbidade) ou não se aperfeiçoa a figura do art. 11. (FAZZIO JÚNIOR, Waldo. *Improbidade Administrativa*. 3ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2015, p. 306).

¹² A conduta que caracteriza a improbidade administrativa lesiva ao erário, expressa no art. 10 da Lei n. 8.429/92, pode ser qualquer ação ou omissão dolosa bem como qualquer ação ou omissão culposa. Também são ímprobos o relaxado e o desidioso. Não tanto quanto os que laboram nos domínios da má-fé, mas tão prejudiciais quanto. Deixar as portas abertas e abrir as portas, nessa área, proporcionam os mesmos resultados nocivos. (FAZZIO JÚNIOR, Waldo. *Op. Cit.*, p. 208)

¹³ PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. *Tratado de Direito Privado: Parte Geral*. Rio de Janeiro: Editora Borsoi, v. 2, 1954, p. 252.

Nos tipos previstos no art. 52 da Lei nº 10.527/2001 não são poucos os casos de tipificação de condutas que implicam análise, pura e simples, do desvio de finalidade pretendida pela ordem urbanística constitucional¹⁴.

Calha dizer, ainda, que a redação do *caput* do art. 52 nos soa *enfática* ao fazer menção à penalização do Prefeito. A menção específica ao Chefe do Poder Executivo Municipal parece conferir à norma uma espécie de alerta ao gestor – é dele a incumbência de liderar a implementação das políticas públicas estabelecidas no Estatuto da Cidade para a efetivação prática do princípio da função social da propriedade. De modo algum deve-se entender, contudo, tratar-se de hipótese de improbidade que não admite concurso de pessoas. Se não atender aos anseios do legislador, o alcaide responderá pela prática de ato de improbidade, em conjunto com os demais agentes públicos envolvidos e/ou com particulares que induzam, concorram ou se beneficiem da conduta ilícita, direta ou indiretamente, nos termos do multicitado art. 52 da Lei nº 10.257/2001 c.c. os arts. 2º e 3º da Lei nº 8.429/1992.

A esse propósito, Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves vaticinam:

A ratio do art. 52 foi tornar mais claro o rol de atos de improbidade passíveis de serem praticados pelo Prefeito Municipal, o que certamente aumentaria a sua responsabilidade na gestão da coisa pública, não constituir um sistema específico e derogatório do direito comum. Aplicam-se, assim, todas as normas da Lei n. 8.429/1992, incluindo o seu art. 3º, que sujeita os terceiros, estranhos aos quadros da Administração, às mesmas sanções cominadas ao agente público sempre que induzam ou concorram para a prática do ato¹⁵.

Por fim, importante sublinhar que o art. 52 do Estatuto da Cidade não tem o condão de exaurir os atos de improbidade que tenham por ensejo a violação das normas de direito urbanístico. Sabe-se que a Lei nº 8.429/1992 (notadamente, o seu art. 11) ostenta tectura aberta e, por isso, é apta a contemplar diversas e incontáveis hipóteses de atos espúrios, não antevistos pelo legislador ordinário. Tanto que os próprios preceitos indicam modalidades meramente exemplificativas.

Logo, é plenamente possível que determinada conduta viole o Estatuto da Cidade, sem que, contudo, se subsuma ao disposto no art. 52. Bastará, então, a aplicação direta da Lei de Improbidade Administrativa:

¹⁴ Não se quer dizer, contudo, que qualquer irregularidade procedimental formal é capaz de configurar os atos de improbidade previstos no Estatuto da Cidade. Os atos capazes de caracterizar os ilícitos relacionados devem ser aqueles que materialmente atinjam as finalidades contidas na legislação, ligadas, no caso, ao bom funcionamento dos institutos previstos na lei e de uma cidade sustentável.

¹⁵ *Op. Cit.*, p. 588

Igualmente é necessário dizer que, mesmo à míngua dessas disposições expressas, as condutas descritas são subsumíveis às já integrantes do elenco da Lei nº 8.429/92. Não são acréscimos legais inúteis, mas sua inexistência não impediria a configuração de condutas ímprobas no segmento urbanístico, pela singela adequação típica na Lei de Improbidade Administrativa¹⁶.

Como exemplos de atos de improbidade administrativa praticados contra a ordem urbanística que não estão no art. 52 da Lei nº 8.429/1992:

Pode-se cogitar de ato do Prefeito que permite a construção em área de preservação permanente em troca de determinados favores; de acidente causado em razão da omissão quanto às providências para a retirada de pessoas de áreas de risco geológico, com a consequente necessidade de pagamento por parte do Município de indenização pelos danos sofridos; de alteração do plano diretor visando ao incabível aumento de coeficiente de aproveitamento, a fim de beneficiar determinadas empresas privadas, contrariando frontalmente o interesse coletivo em virtude da verticalização excessiva de área urbana; de ocupação indevida de praias — bem de uso comum do povo, nos termos do art. 10 da Lei nº 7.661/88, que institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro — por condomínios que dificultem o acesso de todos, com a anuência do Chefe do Executivo local; de omissão no que se refere à exigência de apresentação de Estudo de Impacto de Vizinhança (artigos 36 a 38 da Lei nº 10.257/2001) em face da construção de empreendimento imobiliário de grande porte, em troca de benefícios ilegais pagos ao agente público; e de tanto outros¹⁷.

Feita essa análise geral, passemos ao estudo de cada uma das espécies de atos de improbidade descritos na Lei 10.257/2001.

3. Análise pormenorizada dos atos ímprobos estabelecidos no art. 52 do Estatuto da Cidade

Analisaremos, doravante, as hipóteses particulares de atos ímprobos, nos moldes estabelecidos nos incisos do art. 52 do Estatuto da Cidade, que contêm vários elementos descritivos remissivos à própria lei, o que resguarda a especialidade destes

¹⁶ FAZZIO JÚNIOR, Waldo. *Op. Cit.*, p. 357.

¹⁷ LEVIN, Alexandre. *Atos de Improbidade Administrativa Praticados Contra a Ordem Urbanística: Estudo Sobre o Art. 52 do Estatuto da Cidade*. Revista Brasileira de Estudos da Função Pública – RBEFP, Belo Horizonte, ano 3, n. 8, p. 125-150, maio/ago. 2014. p. 137.

tipos e a necessidade de compreensão de vários institutos nela contemplados. A marca característica destes tipos, destarte, é o uso irregular dos institutos de direito urbano previstos no Estatuto da Cidade, conforme se verifica a seguir:

I. Art. 52, II: deixar de proceder, no prazo de cinco anos, o adequado aproveitamento do imóvel incorporado ao patrimônio público, conforme o disposto no § 4º do art. 8º desta Lei.

O dispositivo pune o agente público que não emprega adequadamente o imóvel desapropriado, o que representa um desrespeito intolerável ao custoso processo percorrido antes, bem como ao descumprimento, agora pelo poder público, da função social dessa propriedade.

Como se sabe, o art. 182, §4º, da Constituição Federal, já citado noutras linhas, estabelece medidas coercitivas, que têm por escopo estimular o titular do domínio, a fim de que passe a observar/atender ao princípio da função social da propriedade urbana. Rogério Gesta Leal leciona:

Pode e deve, pois, a Administração Pública estabelecer limites e comportamentos dos proprietários urbanos, principalmente quando estes exercem o domínio de seus imóveis de forma divorciada das disposições cogentes que regulam a matéria, porém, deverá fazê-lo na forma do disposto desde a Constituição Federal, pelo Estatuto da Cidade (Lei Federal n. 10.250/2001), e outras normas federais, estaduais e municipais, ambientais e urbanísticas, todas integradas para o mesmo fim: a função social da cidade e da propriedade¹⁸.

Referidas medidas encontram eco no Estatuto da Cidade, eis que reguladas em preceitos específicos do referido diploma: i) parcelamento/edificação compulsórios – arts. 5º e 6º; ii) IPTU progressivo no tempo – art. 7º; iii) desapropriação-sanção¹⁹, com pagamento de títulos da dívida pública – art. 8º. Há uma relação de gradualidade na imposição dessas medidas em face do proprietário – pelo que se nota, a desapropriação se cuida do mecanismo drástico, derradeira opção, passível de aplicação se os demais instrumentos não se revelarem eficazes. Bem por isso, o próprio art. 8º estabelece o desatendimento, pelo proprietário, da determinação de parcelamento, edificação ou

¹⁸ CANOTILHO, J.J. Gomes. *et. al. Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Editora Saraiva/Almedina, 2013, p. 1873.

¹⁹ Fala-se em *desapropriação-sanção*, visto que o art. 182, §4º, III, excepciona o art. 5º, XXIV, também da Constituição Federal, que estabelece como regra para as desapropriações o prévio pagamento em dinheiro – no caso da *desapropriação-sanção*, admite-se o adimplemento em títulos da dívida pública de emissão previamente autorizada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até 10 (dez) anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, observado o valor real, acrescido de juros legais.

utilização do imóvel urbano e, outrossim, o interstício de 5 (cinco) anos de cobrança do IPTU progressivo como *conditio sine qua non* para a desapropriação-sanção.

Ultimado todo esse procedimento, deveras dificultoso, e transferido o domínio do imóvel à municipalidade, a Lei nº 10.257/2001 confere ao Poder Público e, máxime, ao Chefe do Poder Executivo, o prazo máximo de 5 (cinco) anos para o adequado aproveitamento do bem. Nesse jaez, o próprio art. 8º, § 5º, da Lei nº 10.257/2001 aponta ao administrador o caminho a ser seguido – utilização direta, pela máquina pública, do imóvel desapropriado ou alienação/concessão a terceiros, observado o devido procedimento licitatório. Assim, não se exige grande inventividade do gestor, mas sim que adote as medidas traçadas, no tempo certo, com o fito de fazer valer o princípio da função social.

É clara a pretensão do legislador – se o Município assume o domínio de determinado imóvel, em razão do não atendimento de sua função social, não pode o Prefeito dar seguimento à prática ilícita, sob pena de ofensa qualificada ao bem jurídico tutelado e, pois, prática de ato de improbidade administrativa (art. 52, II).

Anote-se que o prazo de cinco anos é contado a partir da incorporação do imóvel ao patrimônio público, o que se dá, segundo Diógenes Gasparini, com o pagamento da indenização, ou seja, com a entrega dos correspondentes títulos da dívida pública ao expropriado ou com o seu depósito em Juízo²⁰. Há posição no sentido de que o marco inicial deva ser contado da eventual imissão provisória na posse, já que a partir deste momento o Município já dispõe do bem para efetivar a sua utilização²¹.

Como bem anota Rita Tourinho, como a obrigação para implementação de providências é do Município, serão responsabilizados por improbidade administrativa todos os agentes que passaram pela administração municipal durante o transcurso do prazo sem adotar qualquer providência concernente ao aproveitamento do bem²².

II. Art. 52, III: utilizar áreas obtidas por meio do direito de preempção em desacordo com o disposto no art. 26 desta Lei.

O direito de preempção ou de preferência, etiquetado no art. 25 da Lei nº 10.257/2001, confere ao Poder Público Municipal prioridade na aquisição de imóvel urbano objeto de alienação onerosa entre particulares²³. À luz do §1º do dispositivo

²⁰ GASPARINI, Diogenes. *O Estatuto da Cidade*. São Paulo: NDJ, 2002. p. 210.

²¹ TOURINHO, Rita. *Dos Atos de Improbidade por Violação de Normas Constantes do Estatuto da Cidade*. Interesse Público IP, Belo Horizonte, ano 11, n. 53, jan./fev. 2009. Disponível em: <http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdicntd=56741>. Acesso em: 13 set. 2019. p. 09.

²² TOURINHO, Rita. *Dos Atos de Improbidade por Violação de Normas Constantes do Estatuto da Cidade*. Interesse Público IP, Belo Horizonte, ano 11, n. 53, jan./fev. 2009. Disponível em: <http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdicntd=56741>. Acesso em: 13 set. 2019. p. 10.

²³ O direito de precedência outorgado ao Poder Público municipal para adquirir imóvel urbano objeto de alienação onerosa (transferência estipulando vantagens e obrigações recíprocas entre os contratantes) entre os particulares, ou seja, a regra que assegura a preferência ao Poder Público municipal na aquisição de imóvel urbano na forma do que estabelecem os arts. 25 a 27 do Estatuto da Cidade, significa outro

em tela, o plano diretor estabelecerá as áreas de incidência do direito de preempção e, outrossim, fixará o prazo de vigência, de até 5 (cinco) anos, renovável a partir de 1 (um) ano após o decurso do interstício inicial. Ainda, o §2º dispõe que o direito de preferência será assegurado, independentemente do número de alienações relativamente ao mesmo imóvel.

Naturalmente, o direito de preempção não pode ser exercido ao livre talante do gestor, mas sim para finalidades específicas, elencadas no art. 26 do Estatuto da Cidade: a) regularização fundiária; b) execução de programas e projetos habitacionais de interesse social; c) constituição de reserva fundiária; d) ordenamento e direcionamento da expansão urbana; e) implantação de equipamentos urbanos e comunitários; f) criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes; g) criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental; h) proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico. Assim, prerrogativa conferida ao Poder Público municipal é antecipadamente direcionada pelo legislador, de modo que seu desatendimento ensejará desvio de finalidade (art. 2º, e, parágrafo único, e, da Lei nº 4.717/1965), apto a ensejar a nulificação do ato administrativo viciado.

Demais disso, restará configurado ato de improbidade administrativa (art. 52, III), notadamente ante a exatidão da lei, que indica, *numerus clausus*, a destinação do imóvel adquirido por intermédio do direito de preempção. Nesse sentido, Hely Lopes Meirelles:

Por outro lado, se o Município utilizar as áreas obtidas por meio do *direito de preempção* em desacordo com o disposto nos incisos do art. 26 da Lei 10.257/2001, sem prejuízo da punição de outros agentes públicos envolvidos e da aplicação de outras sanções cabíveis, o prefeito incorrerá em *improbidade administrativa*, nos termos da Lei 8.429, de 2.6.1992, de acordo com o inciso III do art. 52 do Estatuto da Cidade²⁴.

III. Art. 52, IV: aplicar os recursos auferidos com a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso em desacordo com o previsto no art. 31 desta Lei.

Cabe ao Município regulamentar o exercício do direito de construir, pautado no princípio da função social da propriedade, nos moldes delineados pelo Estatuto da Cidade. Nesses comenos, a Lei nº 10.257/2001, ao tratar da *outorga onerosa do direito de construir (solo criado)* e da *alteração do uso*, dispõe:

importante instrumento vinculado ao meio ambiente artificial para os fins de ordenamento e pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, bem como da propriedade urbana. (FIORILLO, Celso Antonio Pacheco; FERREIRA, Renata Marques. *Estatuto da Cidade Comentado*. 6ª ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2014, p. 175-176).

²⁴ *Direito Municipal Brasileiro*. 17ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2014, p. 553.

Art. 28. O plano diretor poderá fixar áreas nas quais o direito de construir poderá ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento básico adotado, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário.

§ 1º Para os efeitos desta Lei, coeficiente de aproveitamento é a relação entre a área edificável e a área do terreno.

§ 2º O plano diretor poderá fixar coeficiente de aproveitamento básico único para toda a zona urbana ou diferenciado para áreas específicas dentro da zona urbana.

§ 3º O plano diretor definirá os limites máximos a serem atingidos pelos coeficientes de aproveitamento, considerando a proporcionalidade entre a infraestrutura existente e o aumento de densidade esperado em cada área.

Art. 29. O plano diretor poderá fixar áreas nas quais poderá ser permitida alteração de uso do solo, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário.

Pelo que se vê, as normas locais podem impor determinado coeficiente de aproveitamento básico ao titular do domínio – relação existente entre a área do terreno e a área edificável, bem como estabelecer destinação específica ao uso do solo de determinada localidade.

Assim, o titular do domínio não está autorizado edificar a totalidade da área do imóvel como lhe aprouver – deverá observar as normas de ordem pública que regulam a matéria; do mesmo modo, não pode construir o que bem entender, no local que quiser. Há, portanto, inúmeros anteparos, todos voltados à harmonização do meio ambiente urbano, concebidos sob o influxo do princípio da função social da propriedade, cuja obediência se revela cogente.

Entretanto, como visto, viabiliza-se ao proprietário a outorga onerosa do direito de construir, que, uma vez concedida, terá o condão de lhe conferir coeficiente de aproveitamento superior ao básico adotado pela legislação local (p. ex., com o aumento do número de pavimentos de determinada obra, mediante contrapartida ao ente público). Outrossim, poderá o proprietário buscar junto à municipalidade a alteração do uso do solo, a fim de, quando do exercício do direito de construir, conferir ao seu imóvel destinação diversa daquela consagrada originariamente no zoneamento urbano.

A outorga onerosa e/ou a alteração de uso de penderão, concomitantemente, do seguinte: i) previsão no plano diretor; ii) contrapartida, pelo interessado, em prol do Município; iii) regulamentação em lei específica, na forma do art. 30 do Estatuto da Cidade.

Anote-se, contudo, que a referida contrapartida, destinada ao ente público, não poderá ser empregada pelo gestor de modo aleatório – os recursos que dela frutificarem destinam-se, obrigatoriamente, às mesmas finalidades elencadas para a utilização dos imóveis adquiridos por meio do direito de preempção, citadas linhas atrás (art. 31 c.c. o art. 26 do Estatuto).

Como esses recursos possuem aplicação vinculada e, portanto, restrita, o agente público que aplicá-los de forma distinta incidirá em ato de improbidade administrativa, na forma do art. 52, IV, da Lei nº 10.257/2001. A aferição acerca do desvio de finalidade dos recursos obtidos pela outorga onerosa é feita pela análise da lei municipal que a regulou, que deverá prever essas rubricas específicas no orçamento municipal ou fundos específicos para o depósito e posterior utilização desses valores²⁵.

À evidência, o legislador assim laborou com o intuito de limitar o administrador municipal, a fim de que este não utilize os instrumentos em voga com intuito meramente arrecadatório, em prejuízo ao ordenamento urbano, como advertido por Pedro Roberto Decomain:

Convém alertar para a necessidade de que as faculdades concedidas ao legislador municipal pelos arts. 28 e 29 do Estatuto sejam utilizadas com grande parcimônia. Seu desvirtuamento, permitindo indiscriminado excedimento dos patamares edilícios ou modificação do uso do solo urbano, mediante contrapartida pecuniária, poderá, em tese, comprometer todo o ordenamento da cidade no futuro, em homenagem a um simples interesse arrecadatório no momento presente.

Justamente imbuído do propósito de evitar semelhante desvirtuamento é que o art. 31 do Estatuto confere aos recursos, assim obtidos, destinações específicas e, ainda, para evitar que sejam empregados em qualquer outra finalidade, sanciona o emprego desvirtuado como improbidade administrativa²⁶.

Assim, ao mesmo tempo em que atribui ao Poder Público a prerrogativa de conceder a outorga onerosa do direito de construir ou a alteração do uso do solo urbano, o Estatuto, por meio da destinação vinculada de recursos, minorou a possibilidade de danos colaterais, visto que a contrapartida amealhada será necessariamente empregada em prol do meio ambiente urbano, sob pena de ato de improbidade administrativa.

²⁵ VIZZOTTO, Andrea Teichmann. *A improbidade urbanística: a Lei de Improbidade Administrativa e o artigo 52 do Estatuto da Cidade*. Biblioteca Digital Fórum de Direito Público. Debates em Direito Público. Belo Horizonte, ano 9, n. 9, out. 2010. p. 6.

²⁶ *Op. Cit.*, p. 225.

IV. Art. 52, V: aplicar os recursos auferidos com operações consorciadas em desacordo com o previsto no §1º do art. 33 desta Lei.

Para a compreensão deste ato ilícito, faz-se necessário compreender que o Estatuto da Cidade, a fim de promover a revitalização e a modificação de determinada área, prevê uma ferramenta de gestão urbana e financeira conhecida como Operação Urbana Consorciada, prevista nos arts. 32 a 34 do Estatuto da Cidade. Trata-se de intervenção levada a efeito pelo Município que, como coordenador e contando com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, atua com o fito de alcançar, numa determinada área, transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental.

A operação consorciada implica obtenção de recursos para o Poder Público, fruto da contrapartida dos proprietários, usuários permanentes e investidores privados após a adoção das medidas possíveis ao instituto. Esses valores, conforme dispõe §1º do art. 33 do Estatuto da Cidade, têm destinação vinculada, isto é, devem ser empregados, com exclusividade, na própria operação urbana consorciada.

O desrespeito e aplicação a esta destinação vinculada enseja a prática deste ato de improbidade previsto no art. 52, V, da Lei nº 10.257/2001.

V. Art. 52, VI: impedir ou deixar de garantir os requisitos contidos nos incisos I a III do § 4º do art. 40 desta Lei.

De acordo com o §4º do art. 40 do Estatuto da Cidade, no curso do processo de elaboração, fiscalização e implementação do plano diretor, deverá ser garantida, pelos Poderes Executivo e Legislativo, a plena participação popular, compreendendo-se nisso: i) promoção de audiências públicas e debates com a participação popular/ associativa; ii) publicidade quanto aos documentos e informações produzidas; iii) acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidas.

Cuida-se, em verdade, de corolário da noção de democracia participativa, vez que o plano diretor deve representar “produto de uma negociação pública, em que os habitantes definem o que desejam para sua cidade”²⁷ – referido *iter* procedimental se faz obrigatório, sob pena, inclusive, de inconstitucionalidade, na esteira da lição de Toshio Mukai:

Tal dispositivo de lei, obrigatório para os Municípios, é constitucional, na medida em que cada uma das obrigações referidas encontra respaldo no próprio Texto Constitucional: as audiências públicas e a participação da comunidade na formulação e na fiscalização da execução do plano encontram fulcro no princípio da democracia participativa (art. 1º e

²⁷ GRANZIERA, Maria Luiza Machado. *Direito Ambiental*. São Paulo: Editora Altas, 2009, p. 496.

parágrafo único da CF) e no art. 29, XII, da Constituição; a publicidade no *caput* do art. 37 da CF e o acesso aos documentos e informações no art. 5º, XXXIII e XXXIV, *b*.

Portanto, se não houver atendimento de tais obrigações pelo Município, haverá inconstitucionalidade absoluta do plano diretor que resultar sem a observância de tais condições²⁸.

Pode-se notar que, para além de mera vulneração à forma legal de concepção, criação e implementação do plano diretor, a ofensa ao dispositivo em tela tem o condão de vulnerar diversos axiomas constitucionais pétreos (arts. 1º, *caput* e parágrafo único, 5º, XXXIII e XXXIV, *b*, 29, XII, e 37, *caput*, todos da Lei Maior). Noutros termos, a afronta ao art. 40, §4º do Estatuto não traduz, tão somente, fraude procedimental, mas vício de conteúdo, isto é, ataque direto a caros valores constitucionais.

Por isso, o legislador estabeleceu que o menoscabo à participação popular no processo de construção do plano diretor ensejará, nos moldes do art. 52, VI, da Lei nº 10.257/2001, ato de improbidade administrativa.

Aliás, fácil constatar que essa modalidade típica se destina não só ao alcaide, mas inclusive ao “Presidente da Câmara de Vereadores (e bem assim, eventualmente, também demais integrantes da Mesa Diretora), que impeçam ou não assegurem a observância do previsto no parágrafo 4º do art. 40 do Estatuto”²⁹.

VI. Art. 52, VII: deixar de tomar as providências necessárias para garantir a observância do disposto no §3º do art. 40 e no art. 50 desta Lei.

De acordo com o art. 40, §3º, do Estatuto da Cidade, a lei instituidora do plano diretor deve ser revisada a cada 10 (dez) anos, periodicidade necessária que justifica a feliz lição de Hely Lopes Meirelles, para quem o “plano diretor não é estático; é dinâmico e evolutivo”³⁰.

Toma-se de início que o projeto de lei de revisão do plano diretor é de iniciativa do Chefe do Executivo Municipal, de modo que concerne a ele, no prazo estabelecido, deflagrar o processo legislativo, desincumbindo-se, assim, do ônus legal. Caso simplesmente ignore a obrigação encimada, incidirá em ato de improbidade, na forma do art. 52, VII, do Estatuto da Cidade³¹.

²⁸ *O Estatuto da Cidade*. 3ª ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2013, p. 134.

²⁹ DECOMAIN, Pedro Roberto. *Op. Cit.*, p. 229

³⁰ *Op. Cit.*, p. 562.

³¹ Reexame necessário - ação civil pública - obrigação de fazer - Município de Viçosa - revisão do plano diretor - Estatuto da Cidade (Lei 10.257, de 2001) - prazo decenal - omissão do Poder Público - interesse coletivo - sentença confirmada. O Estatuto da Cidade estabeleceu o poder-dever do administrador público para a revisão do plano diretor do Município no prazo máximo de dez (10) anos de sua vigência, sob pena de improbidade administrativa. (TJMG, Remessa Necessária nº 1.0713.10.003732-2/001, 2ª Câmara Cível, Rel. Des. Marcelo Rodrigues, j. 09.03.2016).

Como o tipo legal é bastante abrangente, para desincumbir-se de sua obrigação, o prefeito deve adotar todas as providências indispensáveis para a revisão do plano diretor, como o levantamento e análise dos problemas, o estabelecimento de prioridades, estudo dos projetos de leis e dos planos de atualização, remessa de projeto de lei à Câmara, a convocação de audiências e consultas públicas, a publicação de todos os atos referentes ao processo de alteração do plano³².

A propósito, também quando da revisão do plano diretor, deverá ser contemplada a participação popular, na forma do § 4º do art. 40 da Lei nº 10.257/2001, sob pena de ato de improbidade (art. 52, VI)³³.

Um passo adiante, o art. 50 da Lei nº 10.257/2001 estabelecia, originalmente, que os Municípios enquadrados na obrigação de criação/implementação do plano diretor, na forma do art. 40, I e II, e que não contassem com o referido instrumento quando da entrada em vigor do Estatuto, teriam o prazo de 5 (cinco) anos para fazê-lo. Empós, por meio da Lei nº 11.673/2008, esse prazo foi estendido para o dia 30 de junho de 2008.

A finalidade deste tipo, portanto, é obrigar o gestor a promover a revisão do decenal do plano diretor vez que a fixação de marco temporal, *per se*, pouco significaria se o legislador não atrelasse a norma a alguma medida de coerção. Bem por isso, estabeleceu, para a hipótese de inobservância do referido prazo, a configuração de ato de improbidade em face do gestor renitente, também na forma do art. 52, VII, do Estatuto da Cidade.

³² LEVIN, Alexandre. *Atos de improbidade administrativa praticados contra a ordem urbanística: estudo sobre o art. 52 do Estatuto da Cidade*. Revista Brasileira de Estudos da Função Pública – RBEFP, Belo Horizonte, ano 3, n. 8, p. 125-150, maio/ago. 2014. p.143.

³³ APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. VIOLAÇÃO DO ESTATUTO DA CIDADE E DOS PRINCÍPIOS QUE REGEM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. PRELIMINARES. LITISCONSÓRCIO NECESSÁRIO UNITÁRIO. DESNECESSIDADE. CERCEAMENTO DE DEFESA. NÃO OCORRÊNCIA. ALTERAÇÃO DO PLANO DIRETOR DA CAPITAL. DESAFETAÇÃO DE 70 (SETENTA) ÁREAS URBANAS SEM A PARTICIPAÇÃO CIDADÃ. INOBSERVÂNCIA DO ESTATUTO DA CIDADE. ART. 40, § 4º, INCISOS I, II E III C/C ART. 52, INCISO VI, TODOS DA LEI FEDERAL Nº 10.257/2001. DOLO GENÉRICO VERIFICADO. VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS NORTEADORES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. ART. 11, INCISO IV, DA LIA. MULTA CIVIL. PROPORCIONALIDADE E RAZOABILIDADE. REDUÇÃO DO VALOR DA SANÇÃO. (...) 3. Para tornar efetiva a gestão democrática e transparente que estabelece o Estatuto da Cidade, referida norma determina que o prefeito que impedir ou deixar de garantir quaisquer dos requisitos contidos nos incisos I a III do § 4º do art. 40 do mesmo diploma legal se sujeitará a responder por improbidade administrativa, nos termos da Lei federal nº 8.429/92 (art. 52, inciso VI). 4. O argumento do apelante de que “a mera alteração formal de um dispositivo seu” (do plano diretor) tornaria desnecessária a “convocação de audiências públicas” vez que “o projeto de Lei encaminhado à Câmara Municipal não versa sobre a elaboração de um novo Plano Diretor, não encontra respaldo na realidade fática retratada nestes autos, na medida em que mencionado dispositivo (a ser alterado) visava justamente desafetar nada mais que 70 (setenta) áreas públicas municipais, no setor denominado Parque Lozandes e imediações, perfazendo a soma de todas elas uma área de mais de 700.000 m² (setecentos mil metro quadrados), incorrendo numa modificação substancial do zoneamento municipal com impactos significativos no trânsito e no meio ambiente artificial. 5. Comprovada a manifesta violação dos princípios da administração pública, bem assim o dolo genérico, concernente à vontade deliberada de praticar o ilícito, deve o agente público sujeitar-se às sanções previstas no inciso III do art. 12 da Lei federal nº 8.429/1992. (...) (TJGO, Apelação Cível nº 0029378-02.2012.8.09.0051, 4ª Câmara Cível, Rel. Des. Maurício Porfírio Rosa, DJGO 27.01.2017).

Ao assim proceder, o legislador ratificou a importância conferida ao plano diretor, visto como instrumento de concretização prática do princípio da função social da propriedade urbana.

Art. 52, VIII: adquirir imóvel objeto de direito de preempção, nos termos dos arts. 25 a 27 desta Lei, pelo valor da proposta apresentada, se este for, comprovadamente, superior ao de mercado.

O direito de preempção, versado nos arts. 25 a 27 do Estatuto da Cidade, confere ao Poder Público Municipal, como dito, o direito de preferência na aquisição de imóveis urbanos particulares, sob certas condições.

De acordo com o estabelecido no art. 27, *caput* e §1º, o proprietário de imóvel abrangido pelo direito de preempção, se decidir vender o bem, deverá notificar a municipalidade acerca do seu intuito, cumprindo-lhe, na mesma oportunidade, apresentar ao ente local proposta de compra assinada pelo interessado, com todas as nuances pertinentes (notadamente, preço, condições de pagamento e prazo de validade). Então, o Município terá o prazo de 30 (trinta) dias para manifestar o interesse em adquirir o imóvel.

Por certo, a Administração Municipal deverá laborar de modo responsável, balizada no valor de mercado do bem objeto da negociação entre os particulares. E, no afã de verificar a conveniência da medida, pertinente que o gestor determine a avaliação do imóvel, a fim de, se caso for, exercer o direito de preempção em prestígio ao interesse público primário.

Também é pertinente que a avaliação seja pautada por atuação metodológica e parâmetros normativos oficiais, suscetível, portanto, a controle e análise capazes de se evitar abusos, excessos e ineficiências, o que é feito mediante laudos de avaliação prévia com análise técnica, realizada por Engenheiro de Avaliações, apta a identificar o valor do bem, de seus custos, frutos e direitos, assim como determinar indicadores da viabilidade de sua utilização econômica, para uma determinada finalidade, situação e data.

Assim, se a proposta lançada superar o valor de mercado e isto restar atestado por avaliação perfectibilizada pela municipalidade, afigura-se vedado o exercício do direito de preempção pelo Município, sob pena de prejuízo ao erário, o que, conseqüentemente, ensejará a prática de ato de improbidade administrativa pelo alcaide na forma do art. 52, VIII, do Estatuto da Cidade.

Outrossim, se o exercício do direito de preempção for levado a efeito sem a prévia avaliação, o gestor o fará por sua conta e risco e, assim, poderá incidir na prática de ato de improbidade, nos moldes do preceptivo em comento.

Trata-se de tipo legal especial em relação art. 10, V, da Lei nº 8.429/1992.

4. Conclusão

No presente trabalho, foram abordados os aspectos gerais relacionados à função social da propriedade urbana, com fulcro no desenho constitucional pátrio.

Empós, conferiu-se especial direcionamento ao art. 52 do Estatuto da Cidade, norma geral de direito urbanístico. Assim, foi empreendida análise geral, voltada ao *caput* do preceptivo, sob o influxo da Lei nº 8.429/1992; na sequência, as modalidades específicas, etiquetadas nos incisos respectivos, foram amiúde exploradas.

Ainda, dedicou-se espaço aos institutos vinculados ao art. 52 da Lei nº 10.257/2001, ante a necessária compreensão dos instrumentos de direito urbanístico (direito de preempção, operações urbanas consorciadas etc.), elemento imprescindível para o correto balizamento das condutas improbas especiais alhures invocadas.

De todo esse contexto, pode-se notar, em linhas gerais, que o legislador conferiu prestígio à implementação das medidas de política urbana instituídas no Estatuto da Cidade, com vistas a atribuir concreção ao princípio da função social da propriedade. E assim, por intermédio dos atos de improbidade, buscou atribuir coercibilidade aos seus comandos.

Bibliografia

ANDRADE, Leandro Teodoro. *Manual de Direito Urbanístico*. São Paulo: Editora Thomson Reuters Brasil, 2019.

CANOTILHO, J.J. Gomes. *et. al. Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Editora Saraiva/Almedina, 2013.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. *Curso de Direito Constitucional*. 10ª ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2016.

DECOMAIN, Pedro Roberto. *Improbidade Administrativa*. 2ª ed. São Paulo: Editora Dialética, 2014.

FAZZIO JÚNIOR, Waldo. *Improbidade Administrativa*. 3ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2015.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco; FERREIRA, Renata Marques. *Estatuto da Cidade Comentado*. 6ª ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2014.

GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. *Improbidade Administrativa*. 9ª ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2017.

GASPARINI, Diogenes. *O Estatuto da Cidade*. São Paulo: NDJ, 2002.

GRANZIERA, Maria Luiza Machado. *Direito Ambiental*. São Paulo: Editora Altas, 2009.

LEVIN, Alexandre. Atos de Improbidade Administrativa Praticados Contra a Ordem Urbanística: Estudo Sobre o Art. 52 do Estatuto da Cidade. *Revista Brasileira de Estudos da Função Pública – RBEFP*, Belo Horizonte, ano 3, n. 8, p. 125-150, maio/ago. 2014.

MACHADO, Antônio Cláudio da Costa (org.). FERRAZ, Anna Candida da Cunha (coord.). *Constituição Federal Interpretada: artigo por artigo, parágrafo por parágrafo*. 2ª ed. São Paulo: Editora Manole, 2011.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 22ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2014.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 17ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2014.

MUKAI, Toshio. *O Estatuto da Cidade*. 3ª ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2013.

PAZZAGLINI FILHO, Marino. *Lei de Improbidade Administrativa Comentada*. 6ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2015.

PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. *Tratado de Direito Privado: Parte Geral*. Rio de Janeiro: Editora Borsoi, v. 2, 1954.

SANTANA, Anina Di Fernando. *O Direito Ambiental Urbanístico Brasileiro: A Importância do Adequado Uso e Ocupação do Solo e da Avaliação de Impactos Ambientais nas Cidades*. São Paulo: Editora Baraúna, 2013.

SILVA, José Afonso da. *Comentário Contextual à Constituição*. 9ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2014.

SOUZA, Renee do Ó. *Os Efeitos Transversais da Colaboração Premiada e do Acordo de Leniência*. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2019.

TOURINHO, Rita. *Dos Atos de Improbidade por Violação de Normas Constantes do Estatuto da Cidade*. Interesse Público IP, Belo Horizonte, ano 11, n. 53, jan./fev. 2009. Disponível em: <http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=56741>. Acesso em: 13 set. 2019.

VIZZOTTO, Andrea Teichmann. *A Improbidade Urbanística: a Lei de Improbidade Administrativa e o Artigo 52 do Estatuto da Cidade*. Biblioteca Digital Fórum de Direito Público. Debates em Direito Público. Belo Horizonte, ano 9, n. 9, out. 2010.