

PLANO DIRETOR, FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE E GESTÃO DEMOCRÁTICA: UMA ANÁLISE DA LEI COMPLEMENTAR Nº 253/2012 DO MUNICÍPIO DE PALMAS/TO**DIRECTOR PLAN, SOCIAL FUNCTION OF THE PROPERTY AND DEMOCRATIC MANAGEMENT: AN ANALYSIS OF SUPPLEMENTARY LAW N ° 253/2012 OF PALMS / TO MUNICIPALITY**

Suyene Monteiro Rocha¹
Vinicius Pinheiro Marques²

Resumo

A política urbana brasileira ao longo da última década buscou uma estruturação de uma cidade alicerçada em princípio: equidade, participação social, acessibilidade, estabelecendo diretrizes para a efetivação da Política. O trabalho, inicialmente, traça o panorama constituído pelo Estatuto da Cidade voltando olhar as disposições pertinentes a estruturação do Plano Diretor, associada a função social da propriedade e a gestão democrática. Contextualiza as ações da gestão urbana na formação da cidade de Palmas/TO, construindo análise reflexiva da Lei Complementar Municipal nº 253/2012 e suas inferências na dinâmica e organização do Plano Diretor, a partir de seus instrumentos de participação social. Se propõe construir em uma perspectiva analítica contrativa uma visão acerca dos movimentos em âmbito político com a fito de ampliar os debates e as ações na formação de um ambiente urbano equânime a partir da participação social. Ao final da pesquisa, concluiu-se que A Lei Complementar Municipal nº 253/2012 ao promover a alteração no art. 19 do Plano Diretor do Município de Palmas (LC nº 155/2007), retirando a previsão de realização de audiência pública para alteração de destino, fins e objetivos das áreas públicas municipais, viola gravemente o princípio da função social da propriedade e da gestão democrática da cidade.

Palavras-chave: Estatuto da cidade. Gestão Democrática Urbana. Plano Diretor. Lei Complementar Municipal nº 253/2012. Palmas/Tocantins.

Abstract

The Brazilian urban policy over the last decade sought a structure of a city founded on principle: equity, social participation, accessibility, establishing guidelines for effective policy. The work initially traces the panorama made up of the City Statute chamber turning to look at the relevant provisions structuring the Master Plan, associated the social function of property and democratic management. Contextualizes the actions of urban management in shaping the city of Palmas / TO, building reflective analysis of Complementary Law No. 253/2012 and municipal their inferences on the dynamics and organization of the Master Plan, from their instruments of social participation. Proposes to build an analytical perspective contrastive a view about the movements in the political sphere with the aim to broaden the discussions and actions in the formation of an equitable urban environment from social participation. At the end of the survey, it was concluded that the Municipal Complementary Law No. 253/2012 to promote change in art. 19 of the Director of Palmas City Plan (LC n ° 155/2007), removing the public hearing realization forecast change of destination,

¹ Doutoranda em Biodiversidade e Biotecnologia pela Rede Bionorte (2013). Docente da Universidade Federal do Tocantins – UFT. E-mail: suyenerocha@uft.edu.br

² Professor de Direito da Universidade Federal do Tocantins. Doutorando em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC MINAS). E-mail: viniciusmarques@uft.edu.br

purpose and objectives of municipal public areas, seriously violates the principle of the social function of property and management democratic city.

Keywords: City Statute. Democratic Urban Management. Director Plan. Complementary Law No. 253/2012 Municipal. Palmas/Tocantins.

INTRODUÇÃO

A caracterização da cidade a partir de sua funcionalidade permite determiná-la como o espaço físico de habitação, conjugado com condições de trabalho, recreação e circulação humana (art. 2º, § 1º, Lei nº. 10.257/01). Com a fixação da cidade como o local de trabalho e exercício da cidadania, fruto de uma elevada urbanização, por vezes abrupta e desenfreada, diversos problemas acompanham o dia-a-dia das cidades: falta de habitação, especulação imobiliária, espaços vazios, trânsito caótico e outros.

Sendo necessário para a obtenção de êxito, e continuidade da cidade, planejar. Para Mukai (2004, p.31) o ato de planejar requer a aplicação de métodos de forma contínua e permanente, destinado a resolver racionalmente, os problemas que afetam a sociedade situada em determinado espaço, em determinada época, através de uma previsão ordenada de antecipar suas ulteriores consequências.

A “cidade” no cenário político e social é um local a ser constituído sob as bases da sustentabilidade, com a premissa que seja esse espaço, um ambiente onde a população, empresários e órgão público se empenham na melhoria do ambiente natural, construído e cultural, em nível local e regional, objetivando o desenvolvimento.

No cenário social o “direito à cidade” emerge como o direito ao gozo das funções urbanísticas dela depreendidas, neste contexto a cidade se manifesta como forma superior dos direitos, cuja conjugação de todos aqueles exercíveis em seu seio, em suas premissas básicas, devem buscar o bem-estar geral de seus habitantes, a fim de congregar diversos direitos fundamentais estatuídos pela Carta Política.

Lefebvre (2001) ao caracterizar a funcionalidade da cidade, estabelece que essa se manifesta como forma superior dos direitos: direito à liberdade, à individualização na socialização, ao habitat e ao habitar. O direito à obra (à atividade participante) e direito à apropriação (bem distinto à propriedade) estão abarcados como direito à cidade.

Ao se considerar as sociedades contemporâneas, marcadas pela vida urbana, todo e qualquer direito concreto é efetivado no espaço físico da cidade. Dentre os principais problemas urbanos encontrados no contexto municipal, a segregação espacial e a distância entre o local de moradia e o trabalho são características básicas do processo de urbanização atual, entre outros.

A urbanização moderna é marcada por desvirtuar sobremaneira as funções sociais das cidades, traduzida em cidades esparsas e marcadas por bolsões de pobreza e problemáticas

ambientais. Neste sentido, Vainer (2003, p. 28) é categórico ao afirmar que “[...] é evidente que a utopia da cidade democrática não se realiza de maneira plena na contemporaneidade; mas ela é experimentada parcialmente”.

O debate envolto as contingências vivenciadas na *polis*, não são recentes. A composição de instrumentos que busquem a melhor composição e organização do espaço urbano tem sido um dos desafios em âmbito global.

Sanchez analisando a constituição das políticas urbanas contemporâneas estabelece que:

Esta linguagem renovada, presente nas novas políticas, surge de forma articulada no discurso do planejamento estratégico, primeiramente nos Estados Unidos, nos anos 80, logo depois na Espanha e, recentemente, nos anos 90, sobretudo por intermédio de consultorias espanholas, na América Latina. A força da experiência de reestruturação urbana de Barcelona, viabilizada pelos Jogos Olímpicos de 1992, transformou a cidade em paradigma, apresentada como modelo a ser seguido pelas cidades que procuram uma inserção competitiva na nova ordem econômica. (1999, p. 121)

Complementando a perspectiva histórica Vainer estabelece que:

A crise do modelo tecnocrático-centralista-autoritário de cidade é simultânea à ascensão dos movimentos urbanos, ao fortalecimento das organizações populares em praticamente todas as cidades brasileiras. Na Assembleia Nacional Constituinte, a emenda popular sobre reforma urbana foi a terceira em número de assinaturas recolhidas, comprovando a força dos movimentos urbanos que reivindicavam e lutavam por moradia, saneamento, transporte, urbanização. (2003, p. 28)

Sem desmerecer todo o processo de construção da política urbana no Brasil, o seu marco temporal relevante no para a temática é a Constituição Federal de 1988 – até então, nenhuma carta constitucional disciplinara o assunto. E, inserido nesse cenário, possui singular importância o plano diretor, colocado como instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

O plano diretor, no contexto da nova ordem constitucional, assume caráter instrumental com o propósito de estabelecer quais critérios e condições são necessários ao cumprimento da função social da propriedade. Para cumprir tal desiderato, a gestão democrática da cidade emerge como elemento essencial e nuclear do plano diretor.

Maricato (2003) afirma que não se pode negar:

Que a Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Cidade de 2001 constituem paradigmas inovadores e modernizantes no que diz respeito às relações de poder sobre a base fundiária e imobiliária urbana. O nó da questão reside [...] na aplicação dos novos instrumentos urbanísticos trazidos por essa legislação quando se deseja reestruturar (porque o problema é de estrutura). (2003, p.162)

Analisando os instrumentos e sua aplicação no Município de Palmas/TO, tem-se que o plano diretor é regulamentado pela Lei Complementar Municipal nº 155, de 28 de dezembro de 2007. Não obstante, em meio a discussão local sobre a viabilidade, ou não, da expansão territorial urbana do município, foi aprovada a Lei Complementar Municipal nº 253, de 21 de junho de 2012, que alterou a redação do §3º do art. 19 e do §1º do art. 43. Com estas alterações, ao Chefe do Poder Executivo foi autorizado alterar os destinos, fins e objetivos das áreas públicas municipais sem a realização de audiências públicas, bem como autorizou a alteração de destinação das áreas verdes, que antes (redação anterior) era vedado em razão da sua natureza jurídica.

Diante destas alterações legislativas promovidas pela Lei Complementar Municipal nº 253/2012 sobre o Plano Diretor do Município de Palmas/TO, tem-se como problema da pesquisa as modificações inseridas pela referida Lei na estrutura de organização e formação do Plano Diretor do Município. O objeto será analisado a luz dos princípios da função social da propriedade e da gestão democrática das cidades, com fito de compreender a dinâmica ofertada e suas consequências na instituição da política urbana municipal associada as diretrizes gerais de formação da *urbe*.

ESTATUTO DA CIDADE: FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE E GESTÃO DEMOCRÁTICA

A criação do Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257/01, decorreu da necessidade de regulamentação da Política Urbana constitucionalmente instituída num texto composto por dois únicos artigos da Constituição Federal, quais sejam, o 182 e o 183. O texto da Lei nº 10.257/2001 é um desdobramento dos preceitos constitucionais relativos à Política Urbana a fim de instituir mecanismos de controle público do exercício do direito à propriedade.

Embora a constitucionalização da Política Urbana tenha ocorrido formalmente desde 1988, a regulamentação para que houvesse a efetiva implementação dessa política demorou mais de uma década. O processo legislativo de análise do projeto de lei que deu origem ao Estatuto da Cidade iniciou-se em 1989 sofrendo diversas alterações. O texto final aprovado em julho de 2001, sendo fruto do enorme trabalho que envolveu um extenso exercício de participação democrática, pois que foram realizados, em vários locais do país, debates, audiências públicas, seminários, além de reuniões técnicas entre o Relator do projeto e os vários órgãos de representação interessados na temática. (SILVA, 2003).

Jardim (2007, p. 97) pondera que a Regulamentação Urbana no Brasil:

Tem relevância histórica para os movimentos sociais combativos, que na condição de parcela expressiva da sociedade civil lutaram pela consolidação e aplicação das normas e políticas urbanísticas para o desenvolvimento sustentável nas cidades, mesmo quando, ainda essa ideia era embrionária. [...]

Iniciado nas décadas de 1960 e retomado em 1987, no propósito de cumprir as funções sociais da cidade, o que sempre se constituiu na finalidade daquele movimento.

O Estatuto da Cidade é norma geral que disciplina a política urbana. Segundo o art. 21, inciso XX, da Constituição Federal de 1988, compete privativamente à União, no âmbito das competências administrativas, instituir as diretrizes gerais para o desenvolvimento urbano no país, o que inclui, entre outras, as diretrizes para as políticas de habitação, saneamento básico e transportes urbanos.

Já no âmbito legislativo, o art. 24, inciso I, da Constituição Federal estabelece que a competência para legislar sobre direito urbanístico é concorrente. Nesse sentido, à União cabe estabelecer as normas gerais de direito urbanístico por meio de lei nacional de desenvolvimento urbano, que deve conter as diretrizes do desenvolvimento urbano e regional, os objetivos da política urbana nacional, a regulamentação dos artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988; além de instituir os instrumentos urbanísticos e o sistema de gestão desta política. (OLIVEIRA FILHO, 2004)

O Estatuto da Cidade, enquanto norma de caráter geral, é lei nacional que disciplina as regras gerais para o desenvolvimento urbano e regulação dos instrumentos de política urbana a serem aplicados pelos entes federativos. O conteúdo desta lei se apresenta em cinquenta e oito artigos divididos em cinco capítulos que dispõem sobre as diretrizes gerais, os instrumentos da política urbana, o plano diretor, a gestão democrática da cidade e disposições gerais.

O processo de constituição do Estatuto da Cidade iniciou-se em 1982 no Congresso Nacional. A edição do Estatuto uniformizou as políticas urbanas no país e ratificou o papel do plano diretor, erigindo esse a modelo institucional inovador e instrumento político fundamental para a ampliação da cidadania, o ordenamento do solo urbano e a sustentabilidade da qualidade de vida da cidade. (JARDIM, 2007)

“Planos diretores são, assim, leis especiais, tanto pelo aspecto da Constitucionalização de seu objeto principal – a definição da função social da propriedade urbana – como pela abrangência da matéria e da diversidade normas que integram” (WERNECK, 2007, p.133)

Ao dispor as diretrizes gerais, o Estatuto da Cidade, em seu artigo 2º, estabelece conjunto de instruções que devem orientar a política urbana nacional, cujo objetivo é ordenar o pleno

desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana. Isso significa que a Lei nº 10.257/2001 enumerou grupo de ações que, implementadas sinergicamente, podem promover a função social da cidade e da propriedade.

A função social da propriedade é princípio constitucional expresso dentre os direitos e garantias fundamentais. O art. 5º, inciso XXIII, da Constituição Federal dispõe que a propriedade atenderá a sua função social. Associa-se a essa relação o título da Ordem econômica e Financeira, no art. 170, inciso III – CF/1988, que elegeu o a função social da propriedade como um dos princípios gerais da atividade econômica. Mas ao tratar da política urbana, especificamente, o texto constitucional explicita no art. 182, § 2º, que a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

A primeira noção de função social da propriedade foi concebida no início do século XX, por León Duguit. O propósito desse autor era fazer frente às doutrinas individualistas vigentes à época. León Duguit sustentou que a propriedade é uma instituição jurídica que, como qualquer outra, formou-se para responder a uma necessidade econômica e, neste ensejo, evoluiu de acordo com tais necessidades. Para o autor, a propriedade não poderia ser um direito subjetivo absoluto, devendo ser atribuída a natureza de função, ser utilizada em prol da coletividade. Ressaltando, que o proprietário deveria ser apenas detentor de um bem cuja propriedade pertenceria à coletividade. (EVANGELISTA, 2012)

Segundo León Duguit *apud* Jelinek (2006), cada pessoa deve exercer sua individualidade com vistas ao cumprimento de uma função social, na medida em que todos estão inseridos na sociedade. Da mesma forma seria com a ideia de propriedade, não se tratando de um direito absoluto e intangível, pois o proprietário, ao exercer a sua individualidade, deveria ter vistas ao cumprimento da função social da propriedade. Caso contrário, seriam legítimas as ações de intervenção do Estado com o fito de obrigar o cumprimento de sua função social.

A constitucionalização do princípio da função social da propriedade configura a crescente intervenção estatal sobre a propriedade privada. O Estado, num contexto sócio democrático, obriga-se à regulamentar o regime jurídico social da propriedade. Para tanto, ao mesmo tempo em que o Estado fornece instrumentos eficazes de proteção ao direito fundamental à propriedade contra a intervenção de terceiros ou do próprio Poder Público, deverá também instituir medidas adequadas e legais para tornar a propriedade privada efetivamente útil e produtiva considerando que o não uso ou a subutilização causam inquietação social, gerando violência e injustiça. (CASTRO, 2010).

A determinação constitucional de que a propriedade deve atender a sua função social relativizou o direito de propriedade. A propriedade deixa de ter um caráter absoluto e passa a estar vinculada a sua função social. Essa condição para o exercício do direito de propriedade revela a precedência do interesse comum sobre o interesse individual. Nesse novo contexto, o proprietário deve buscar o uso socialmente justo de sua propriedade. Segundo Silva (2003, p. 43), “[...] em termos de direito, estaria garantido a todo cidadão apropriar-se do território, dentro dos parâmetros democráticos, de justiça social e de condições ambientalmente sustentáveis”.

Para Werneck (2007, p. 132) a construção do conceito de função social da propriedade urbana “passa pela implementação do princípio da gestão democrática da cidade, que particulariza para o município o princípio geral da participação popular que advém do princípio fundamental da democracia, com destaque para os mecanismos de democracia direta.”

O direito de propriedade, a fim de atender ao princípio da função social, sujeita-se a limitações e restrições legais. O Estatuto da Cidade prevê uma série de instrumentos jurídicos cuja finalidade é dar efetividade ao princípio da função social da propriedade. São exemplos desses instrumentos: o parcelamento ou edificação compulsória, a progressividade no tempo do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana, a desapropriação para fins de reforma urbana e também o direito de preempção. A aplicação desses instrumentos implica na relativização do direito de propriedade que deixa de ser absoluto para atender finalidades sociais e ambientais.

Um dos elementos essenciais do Estatuto da Cidade é a viabilização da participação da sociedade na gestão urbana. Para tanto, Lei nº 10.257/2001 instituiu normas que buscam democratizar o processo de gestão da cidade. O princípio da gestão democrática aparece especificadamente no art. 20º, compondo o conjunto das diretrizes gerais da política urbana.

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:

- II. Gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;
- III. Cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social; e
- XIII. Audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população;

Mais adiante, no art. 4º, o Estatuto da Cidade estabelece os instrumentos da política urbana dentre os quais muitos estão relacionados à gestão democrática da cidade como: a gestão orçamentária participativa; o referendo popular e o plebiscito; os estudos de impacto à vizinhança e de impacto ambiental. A participação popular é também exigida, conforme o § 3º desse artigo, para realizar o controle social nos casos em que a utilização dos instrumentos da política urbana demandar o dispêndio de recursos públicos.

A gestão democrática da cidade é tratada especificamente no capítulo IV, sendo regulamentada nos artigos. 43 a 45 do Estatuto da Cidade. O artigo 43 relaciona os instrumentos cujo uso visa garantir que a gestão das cidades se realize de forma democrática. Esses instrumentos possibilitam a participação popular nas três esferas de governo por meio da formação de órgãos colegiados e conferências nos níveis nacional, estadual e municipal, bem como pela realização de debates, audiências e consultas públicas. Cabe ressaltar que, além destes instrumentos, outros poderão ser utilizados por expressa previsão legal admitida no próprio art. 43.

Art. 43. Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:

- I. Órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal;
- II. Debates, audiências e consultas públicas;
- III. Conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal;
- IV. Iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

A gestão democrática se dará poder meio da participação da população e de associações mediante a formulação, execução e acompanhamento de plano, programas e projetos de desenvolvimento humano (MUKAI, 2004). Assumindo, portanto, importância fundamental para se atingir os objetivos da política urbana, ordenar o pleno desenvolvimento da função social da cidade e garantir o bem-estar dos seus habitantes.

Para Bucci (2002) o processo democrático na gestão das cidades é a razão de ser do Estatuto da Cidade, resultante de um movimento iniciado na década de 80 e que teve grande influência na redação do capítulo da política urbana da Constituição Federal.

O paradigma da gestão democrática decorre da própria participação popular cuja concepção nos termos da Constituição Federal deverá ter lugar em todos os níveis de exercício do poder político. Entretanto, é no nível municipal que a participação popular deve, efetivamente, ocorrer. A proximidade entre o poder local e a comunidade, a vivência comum dos problemas

sociais e o sentimento de grupo são fatores que incentivam e facilitam a participação. Segundo ensina Mourão *apud* Petrucci (2004, *on line*):

Como célula política da organização nacional, é no Município que se apresentam as condições propícias à participação popular, não só pela existência de uma relativa homogeneidade na composição de cada comunidade local como pela maior possibilidade de identificação dos interesses comuns e dos meios a serem utilizados para a sua realização.

Nesse mesmo sentido, Dowbor (1999) argumenta que a questão do poder local emerge para tornar-se um dos pontos fundamentais da organização social, sobretudo por ser elemento norteador de instrumentos e mecanismos de transformações que envolvem a descentralização, a desburocratização e a participação, assim como as denominadas novas tecnologias urbanas.

A importância da gestão democrática da cidade se revela em seu caráter instrumental de ruptura de paradigmas centralizadores e excludentes praticados ao longo de todo o processo histórico de formação e ocupação das cidades brasileiras. A implementação da forma participativa de gestão da cidade propicia a participação das camadas sociais menos favorecidas nos processos decisórios de planejamento urbano. Ademais, a participação direta da comunidade nas decisões políticas acerca dos espaços urbanos é literalmente a expressão máxima da democracia.

“O processo participativo deve ser compreendido como um processo resultante de práticas de cidadania voltadas para eliminar as desigualdades sociais e os obstáculos e os obstáculos para efetivação do direito à cidade”. (JARDIM, 2007, p. 112)

Na lição de Bucci (2002) a gestão democrática constitui a única garantia de que os instrumentos de política urbana introduzidos, regulamentados ou sistematizados pelo Estatuto da Cidade não serão mecanismos a serviço de concepções tecnocráticas, mas sim verdadeiras ferramentas de promoção do direito à cidade, sem qualquer tipo de exclusão social.

O PLANO DIRETOR E A CONSTITUCIONALIZAÇÃO DA POLÍTICA URBANA

No texto original da emenda popular proposta pelo Movimento Nacional pela Reforma Urbana para a instituição da Política Urbana na Constituição Federal de 1988 não constava a expressão plano diretor, que somente veio a ser incluso após uma reivindicação dos setores mais conservadores. Na realidade, essa foi uma forma encontrada por estes setores para protelar a aplicação das sanções decorrentes do descumprimento da função social da propriedade urbana. (BASSUL, 2005).

Nesse sentido, Fontes relembra como fora a votação dessa emenda, em especial no que diz respeito ao plano diretor:

A submissão do princípio da função social da propriedade urbana a um “plano urbanístico” e a inserção do termo “sucessivamente” na aplicação dos instrumentos previstos pelo atual art. 182, § 4º da Constituição Federal foram fruto da emenda do deputado Lúcio Alcântara (PFL).

É neste contexto – de disputas em torno da concretude do princípio da função social da propriedade – que se insere no texto constitucional a expressão “plano diretor”. No final do processo constituinte, durante votação do último substitutivo do relator, o “Centrão” apresenta emenda substituindo o termo “plano urbanístico” por “plano diretor”, além de inserir a expressão “nos termos de lei federal” ao *caput* do art. 182. (2010, p. 32)

A aprovação da Emenda Popular da Reforma Urbana deu origem à constitucionalização da Política Urbana e com ela surgiu também a obrigatoriedade da instituição do plano diretor para as cidades com mais de vinte mil habitantes.

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º - O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º - A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

O art. 182 §§ 1º e 2º da Constituição Federal dispõe que o plano diretor é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana e que a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor. Esses dispositivos constitucionais permitem inferir que o plano diretor é a base a partir da qual os municípios devem elaborar e implementar, em âmbito local, suas políticas e ações para o desenvolvimento urbano a fim de que possam dar cumprimento à função social da propriedade e da cidade.

O plano diretor, no contexto da nova ordem constitucional, assume caráter instrumental com finalidade específica de definir quais critérios e condições são necessários ao cumprimento da função social da propriedade.

Maricato realizando reflexões acerca da Carta Constitucional, o Estatuto da Cidade e o Plano Diretor traz as seguintes ponderações:

Tanto a Constituição Federal de 1988, em seus capítulos dedicados à política urbana (nos.182 e 183), como o Estatuto da Cidade não resultaram textos de fácil aplicação. A primeira porque os adversários da chamada Reforma Urbana preconizada pelos movimentos sociais conseguiram incluir na

redação alguns detalhes que remeteram à aplicação de alguns instrumentos, como o IPTU progressivo para imóveis não utilizados ou subutilizados, para lei complementar. O segundo porque remeteu à utilização dos instrumentos de reforma urbana à elaboração do Plano Diretor. Isto é, com exceção dos instrumentos de regularização fundiária, os demais, que dizem respeito ao direito à habitação e à cidade, ficam dependentes de formulação contida no Plano Diretor. O que parece ser uma providência lógica e óbvia resultou em um travamento na aplicação das principais conquistas contidas na lei (2003, p. 160)

Na visão da autora, todo o esforço para a otimização da Política Urbana no Brasil acabou por sofrendo com a inserção de travas ao processo de normatização dos instrumentos por estarem esses vinculados ao Plano Diretor.

Apesar do entrave que possa ter causado, no início dos anos 90 várias cidades brasileiras voltaram a elaborar planos diretores a fim de dar cumprimento à determinação constitucional. A partir de então, os planos diretores passaram a apresentar uma dimensão política de caráter democrático, contemplando acirradas discussões entre setores divergentes com interesses conflituosos acerca do destino da cidade. (VILLAÇA, 1995)

Ao definir as fases do planejamento urbano do Brasil, Villaça (1995), distingue a fase que se inicia nos anos 90 das demais por seu caráter de politização do processo de elaboração do plano diretor, resultante de toda a mobilização social pró constitucionalização da política urbana.

Após a Constituição de 88, tem início uma redefinição acerca do conceito do que é, do que pode ser e do que deverá ser o plano diretor de uma cidade. Esse é um momento histórico porquanto a tendência é de ruptura da tradição urbanística brasileira em que os planos diretores se estruturavam por um viés tecnicista indiferentes à compreensão do cidadão comum.

Na nova ordem constitucional, o plano diretor não é apenas um conjunto de diretrizes, princípios e objetivos com finalidade urbanística de organizar a ocupação e o uso do espaço urbano, mas sim um instrumento eficaz na promoção do direito à cidade.

Assim, pode ser o Plano Diretor compreendido como um complexo de “normas legais, contendo diretrizes, objetivos, programas e metas, que abrangem o desenvolvimento econômico-social, o meio ambiente e o uso e a ocupação do solo, projetados para um determinado período de tempo” (MUKAI, 2004, p.35)

O plano diretor é uma lei municipal, de iniciativa do Executivo e votada e discutida pelo Legislativo, porém sua elaboração deve ser estruturada a partir da participação de toda a população, a fim de que sejam democrática e politicamente debatidas e definidas as políticas públicas urbanas de zoneamento, habitação de interesse social, transporte, etc.

Nesse sentido, afirma Bazolli (2012) que o modelo participativo se sustenta em práticas direcionadas para resultados, participação e envolvimento, objetivando contribuir com a possibilidade da construção de uma melhoria global. Assim, para a elaboração do Plano Diretor deve-se considerar o município como um todo e traçar os objetivos para as áreas urbana e rural, onde o plano deve definir a função social da propriedade e ser concebido a partir de ampla participação popular.

Contudo, a exigência no texto constitucional de que a execução da política de desenvolvimento urbano pelos municípios tivesse em conformidade com as diretrizes gerais fixadas em lei federal faz arrastar as discussões acerca do assunto ao longo de toda a década de 90 até a aprovação do Estatuto da Cidade em 2001.

LEI COMPLEMENTAR MUNICIPAL N° 253/2012: UMA VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA DA CIDADE E DA FUNÇÃO SOCIAL

A cidade de Palmas, capital do Estado do Tocantins, estado criado com o advento da Constituição Federal de 1988, como se observa no art. 13 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. A cidade foi à última capital planejada do século XX no Brasil, tendo sido sua implementação determinada pela Lei Estadual nº 70/1989, revogada pela Lei Estadual nº 106, de 19/12/1989.

Por fatores geográfico-econômicos e políticos, o Poder Executivo escolheu a área que abriga atualmente a cidade de Palmas, à margem direita do rio Tocantins, considerando o sentido sul-norte, localizada no centro geográfico do Estado. Como medida administrativa, na ocasião, foi desmembrada do Município de Porto Nacional a área de 1.024 quilômetros quadrados, englobando a localidade de Taquaralto e de Taquarussu do Porto. (BAZOLLI, 2007, p. 82)

Entretanto a primeira capital do novo Estado Brasileiro foi à cidade de Miracema do Tocantins. Sendo Palmas fundada no dia 20 de maio de 1989, vindo a se tornar a capital do Estado somente em 1º de Janeiro de 1990. A partir desse momento, o município de Taquarussu do Porto passa a ser considerado distrito da nova capital, e a ser englobado em sua área de influência. O nome da capital foi uma homenagem a Comarca de São João da Palma, atualmente, cidade de Paranã.

Com o rápido crescimento da capital, sua área de abrangência se tornou muito mais evidente. A população crescia cada vez mais e isso estendia a área urbana da cidade para locais não planejados, o que resultou numa dispersão física da cidade. Desse modo, foi elaborado um

plano estratégico de desenvolvimento metropolitano de Palmas, Lei nº. 829/99, cuja finalidade era a de:

Definir políticas e implementar ações, no sentido de dotar, mediante a mobilização de todos os segmentos da sociedade, de um desenvolvimento planejado que possa a integrar a sua função de Capital do Estado, num contexto Metropolitano, com um crescimento intencional, que concilie desenvolvimento econômico com a melhoria da qualidade de seus habitantes.

Importante ressaltar que projeto político deve responder as demandas e interesses da população. Para tal, obtenção deverão estar disponíveis: recursos técnicos, materiais, econômicos e humanos. Essa racionalidade implica em analisar gastos, custos e benefícios, articulando-se com grupos não hegemônicos e buscando, pelo menos, o desenvolvimento institucional da sociedade.

Fazer política, na sociedade contemporânea, pode significar inúmeros posicionamentos e defesas teóricas, o que determina manterem no cenário da polis/urbes/cidade um espaço/local para que os atores sociais possam interagir, materializando assim, ideias convergentes e divergentes, em um ápice da participação cidadã, uma vez que expressadas, analisadas e contextualizadas são capazes de construir/constituir as ações municipais a partir de olhares múltiplos.

Na contínua busca de estruturação e organização do Município de Palmas/ TO o Plano Diretor Participativo foi instituído pela Lei Complementar Municipal nº 155/2007, em dezembro de 2007. Essa lei busca efetivar a determinação constitucional instituída no art.182 da Constituição Federal, segundo o qual a política de desenvolvimento urbano deve estar pautada no pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade.

Baseada nessa determinação constitucional, a Lei Complementar Municipal nº 155/2007 instituiu como princípios do Plano Diretor de Palmas a função social da cidade e da propriedade; a inclusão social; a humanização da cidade; a proteção do meio ambiente e de seus bens comuns e vitais ao homem e; a sustentabilidade e equidade social, econômica e ambiental.

Coriolano (2013), ao realizar diagnóstico sobre a execução do Plano Diretor de Palmas, ressalta que foi identificado que a segregação socioterritorial na cidade é um dos principais problemas urbanísticos, apesar da Lei do Plano Diretor ter estabelecido importantes objetivos que buscam, de alguma forma, reduzir as desigualdades e promover o acesso à terra urbanizada. Estes objetivos são claramente identificados no art. 12 da Lei Complementar Municipal nº 155/2007:

Art. 12. São objetivos do Plano Diretor de Palmas:

- II. Democratizar o acesso à terra, à moradia e aos serviços públicos de qualidade, revertendo o processo de segregação socioespacial;
- V. Coibir o uso especulativo do imóvel urbano de modo a assegurar o cumprimento da função social da propriedade;

O processo de discussão e elaboração do Plano Diretor de Palmas contemplou a aplicação do princípio da gestão democrática, pois no entendimento de Bazolli (2012) a Lei Complementar Municipal nº 155/2007 foi construída durante o período de um ano e meio priorizando a participação da sociedade em todas as etapas de elaboração. Até o momento de promulgação da lei, o projeto já havia percorrido importantes etapas buscando ao máximo a participação popular através de reuniões, fóruns, audiências, seminários temáticos, etc.

A Lei Complementar Municipal nº 155/2007 institui um título específico para tratar da gestão democrática da cidade estabelecendo objetivos e instrumentos para garantir a participação da população nos programas e projetos urbanísticos de Palmas. No artigo 106 foram elencados os instrumentos da gestão democrática, dentre os quais, os conselhos municipais e as audiências e consultas públicas. Ficou estabelecido ainda, no artigo 109 que ao Conselho de Desenvolvimento Urbano e Habitação compete, dentre outras atribuições, o monitoramento do Plano Diretor e da legislação urbanística complementar, bem como a avaliação dos relatórios e dos pareceres técnicos de alienação de áreas públicas municipais.

O princípio da gestão democrática da cidade parece ter sido plenamente contemplado no Plano Diretor de Palmas sendo perseguido desde sua elaboração.

Entretanto, em meados de 2011, no cenário político palmense ganhou força o debate sobre a expansão do perímetro urbano. À época foram encaminhados pelo Chefe do Poder Executivo o Projeto de Lei Complementar Municipal nº 06/2011 e o nº 07/2011, tendo a Câmara de Vereadores apresentado a proposta de Emenda Substitutiva nº 001/2012, todos os documentos trazendo profundas alterações no Plano Diretor de Palmas (Lei Complementar Municipal nº 155/2007).

Os Projetos de Lei Complementar Municipal nº 06 e 07 e a respectiva Emenda Substitutiva nº 001/2012 ficaram paralisados ante a polêmica em torno da expansão urbana da cidade em razão da manifestação contrária de importantes órgãos de representação dos interesses populares, bem como pela propositura de ação civil pública interposta pelo Ministério Público do Estado do Tocantins.

Nesse período, precisamente em 13 de março de 2012, foi organizado pela sociedade civil, por meio de sindicatos, associações e conselhos de representação profissional, o *“Comitê contra a*

expansão do Plano Diretor de Palmas” com o objetivo de mobilizar a população e promover debates sobre o tema, sobretudo destacando os vazios populacionais (aproximadamente 135 quadras não ocupadas), a ausência de serviços públicos como transporte, pavimentação e calçamento em parte das quadras já ocupadas, sobretudo naquelas em regiões periféricas, além de denunciar que a expansão do plano diretor somente iria beneficiar os especuladores imobiliários.

Entretanto, no auge dessas discussões, o Executivo Municipal aproveitou parte do texto da Emenda Substitutiva nº 001/2012, em especial a redação que propunha a alteração do artigo 19 e 43 da Lei Complementar Municipal nº 155/2007, e propôs o Projeto de Lei Complementar Municipal nº 12/2012, o qual foi rapidamente aprovado pela Câmara Municipal originando a Lei Complementar Municipal nº 253/2012, desconsiderando todas as manifestações populares contra a expansão do plano diretor de Palmas.

Para melhor visualização das alterações acarretadas pela referida lei, quadro comparativo abaixo:

Lei Complementar Municipal nº 155/2007		Lei Complementar Municipal nº 253/2012	
Capitulação	Redação Original	Capitulação	Nova Redação
Art. 19, §3º	As áreas definidas neste Plano Diretor e nos parcelamentos do solo como áreas públicas municipais não poderão ter sua destinação fim e objetivos originalmente estabelecidos alterados, exceto para a implantação de equipamentos de comprovado interesse público, <u>submetido à aprovação em audiência pública</u> , coordenada pelo município. (Grifo nosso)	Art. 19, §3º	As áreas definidas neste Plano Diretor e nos parcelamentos do solo como áreas públicas municipais não poderão ter sua destinação fim e objetivos originalmente estabelecidos alterados, exceto: <ol style="list-style-type: none"> I. Para a implantação de equipamentos públicos; II. Quando houver relevante interesse público ou administrativo devidamente justificado; III. Quando não mais se justificar urbanisticamente seus fins e objetivos originalmente previstos.
Art. 43, §1º	As áreas definidas neste Plano Diretor e parcelamentos do solo, como áreas verdes, <u>não poderão</u> , em qualquer hipótese, <u>ter sua destinação fim e objetivos</u>	Art. 43, §1º	As áreas definidas neste Plano Diretor e parcelamentos do solo, como áreas verdes, não poderão ter sua destinação fim e objetivos originalmente

	<u>originalmente estabelecidos alterados.</u> (Grifo nosso)		estabelecidos alterados, exceto nas seguintes condições: I. Quando sobre a área houver relevante interesse público ou administrativo devidamente justificado; II. Quando não mais se justificar urbanisticamente e/ou ambientalmente seus objetivos e fins previstos originalmente.
--	---	--	---

Fica evidente que as alterações feitas na Lei Complementar Municipal nº 155/2007 por meio da aprovação da Lei Complementar Municipal nº 253/2012 possibilitam ao Executivo Municipal a alteração do uso e a desafetação das áreas públicas municipais sem qualquer participação da população, bem como a desafetação das áreas verdes da cidade por mera discricionariedade administrativa, violando o princípio da gestão democrática da cidade.

As áreas públicas municipais, assim como as áreas verdes, enquanto propriedade pública urbana, não estão excluídos da incidência das normas constitucionais que asseguram a função social da propriedade. Conforme destaca Di Pietro (2006), quando o art. 182, §2º, da Constituição Federal exige que a propriedade urbana cumpra com sua função social, não faz diferença entre as pessoas físicas ou jurídicas, privadas ou governamentais, de tal modo que o princípio da função social conforma todas as propriedades urbanas, inclusive as públicas.

O plano diretor, na compreensão de Meirelles (1993), enquanto expressão das aspirações dos munícipes quanto ao progresso do território municipal no seu conjunto cidade-campo, é muito mais que um plano de obras; deve tratar o espaço como manifestação social, que envolve aspectos físicos, econômicos, sociais e institucionais, não sendo um fim em si mesmo, mas com o objetivo de proporcionar melhor qualidade de vida da população.

O plano diretor, enquanto ancoradouro, da participação social e da função social no espaço urbano, não pode excluir as audiências públicas ou deixar a destinação das áreas públicas municipais e das áreas verdes ao mérito discricionário da Administração Pública, pois, como assevera Castro (2006, p. 379), “a cidade e o cidadão tem uma interação sensível e sentida”.

A Lei Complementar Municipal nº 253/2012 ao excluir a necessidade da audiência pública da redação original do art. 19, §3º, da referida lei contraria a democracia participativa.

Sobre este tema, há de se considerar que o cidadão não é visto somente como indivíduo titular dos direitos públicos de votar e ser votado e suas consequências necessárias. Clève (1990) assevera que, como técnica de democracia participativa, o termo cidadão é tomado em uma perspectiva mais ampla, não circunscrita ao universo daqueles que, detentores de direitos políticos, podem votar e ser votados. Cidadão é o sujeito ativo da cena política, provocador da mutação do Direito, agente reivindicante que possibilita a contínua floração de direitos novos. Olaya (1996) prefere a utilização do termo participação comunitária para concluir que está ligada aos processos organizativos da comunidade de caráter supraindividual, com ênfase na prevalência social e coletiva que se desenvolve na interação indivíduo/sociedade/Estado, como um processo social de intervenção dos sujeitos na definição do coletivo.

Pode-se observar que democracia participativa e audiência pública são temas interligados, sobretudo ao se observar a definição deste último:

[Audiência pública] é um processo administrativo de participação aberto a indivíduos e grupos sociais determinados, visando o aperfeiçoamento da legitimidade das decisões da Administração Pública, criado por lei, que lhe preceitua a forma e a eficácia vinculatória, pela qual os administrados exercem o direito de expor tendências, preferências e opções que possam conduzir o Poder Público às decisões de maior aceitação consensual. (MOREIRA NETO, 2001, p. 213)

Desta forma, a participação do cidadão no universo político exige como pressuposto a existência de um Estado de Direito e o respeito aos seus direitos fundamentais, entre eles a liberdade de comunicação e de manifestação do pensamento, sem o que a participação popular não será verdadeira.

A democracia participativa consiste em nova forma de entender o sistema democrático, no qual a participação política é vital. Assim, há de se concordar com o posicionamento de Ferrari (2012) ao lecionar que se impõe ao ordenamento jurídico a abertura de canais à participação popular, com a adoção de instrumentos novos de acesso do povo ao poder, com isso reforçando a legitimidade deste, sem prejuízo dos instrumentos tradicionais.

Um dos elementos processo de planejamento participativo é a responsabilidade ou corresponsabilidade na formação do plano de ação ou gestão. Essa corresponsabilidade requer a formação de alianças requer a construção de cenários de debates e embates no âmbito da municipalidade entre os atores envolvidos (sociedade/ empresa/ governo) com a finalidade de se construir novos horizontes para as ações locais.

Há que se considerar ainda a função da participação social, isso porque se a considerar como *locus* de reivindicação da melhoria de prestação de serviços à comunidade estar-se-ia a caracterizar a defesa de interesses específicos de grupos ou associações, o que a desconfiguraria por completo. Há um sentido amplo em sua existência na gestão municipal, uma cogestão, convergem-se interesses da sociedade em uma lógica para se propiciar o desenvolvimento em todo o espaço territorial da municipalidade.

Com as alterações inseridas nos artigos 19, §3º e 43, §1º o que se verifica é uma ruptura em todo o processo construído ao longo da última década na busca da construção de uma sociedade participativa, integrada nas ações municipais. Na consolidação de atores com expressão nas atividades locais. Há uma destoar de valores inseridos no texto da lei municipal, o que evidencia a contramão da Lei Complementar Municipal nº 253/2012 ao desconsiderar a democracia participativa.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No cenário político social a cidade deve ser um local constituído continuamente e (re) construído a partir da população, dos empresários associados as atividades do gestor público com fulcro a melhoraria do ambiente natural, artificial e cultural, em nível local e regional, objetivando o desenvolvimento.

O Estatuto da Cidade é um marco infra legal ao introduzir novos instrumentos jurídicos e políticos na gestão urbana. O Plano diretor ocupa lugar de destaque no que cinge a essa relação uma vez que associa a sua efetivação elementos como função social da propriedade, participação cidadã.

Como instrumento jurídico-político o plano diretor é uma ferramenta que possibilita ao gestor público a composição de uma construção dialogada e participativa dos “caminhos” a serem percorridos para a obtenção do desenvolvimento da cidade.

O plano diretor é a principal ferramenta do Poder Público Municipal para a execução da política de desenvolvimento urbano, expressão esta que abrange a ordenação do território, de forma a proporcionar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade para o bem-estar de seus habitantes.

A Lei Complementar Municipal nº 253/2012 ao promover a alteração pontual nos art. 19 e 43 do Plano Diretor do Município de Palmas (Lei Complementar Municipal nº 155/2007), retirando a previsão de realização de audiência pública para alteração de destino, fins e objetivos das áreas

públicas municipais, viola gravemente o princípio da gestão democrática da cidade caminha em sentido contrário ao que prevê a democracia participativa. Ademais, sujeitar as áreas públicas municipais ao simples mérito administrativo, de conveniência e oportunidade, contraria o princípio da função social da propriedade.

Se o Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001) reafirma os princípios básicos estabelecidos pela Constituição Federal de que o plano diretor é o elemento central da política urbana com ênfase na gestão democrática; e, se a Lei Complementar Municipal nº 253/2012 gravemente suprime a participação popular nos processos de decisão das áreas públicas, contrariando deste modo o Estatuto da Cidade, somente se pode chegar à conclusão da latente inconstitucionalidade da norma do município de Palmas/TO.

REFERÊNCIAS

BASSUL, José Roberto. **Estatuto da Cidade: quem ganhou? Quem perdeu?** Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2005.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 30 jun. 2014.

_____. **Lei nº 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: 30 jun. 2014.

BAZOLLI, João Aparecido. **Os Efeitos dos vazios urbanos no custo de urbanização da Cidade de Palmas – TO**. (Dissertação de Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Ciências do Ambiente. Universidade Federal do Tocantins, Palmas, 2007.

_____. **Dispersão urbana e instrumentos de gestão: dilemas do poder local e da sociedade em Palmas/TO**. 2012. Tese (Doutorado em Geografia). Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2012.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Gestão Democrática da Cidade. In: DALLARI, Adilson Abreu e FERRAZ, Sérgio (coord.). **Estatuto da cidade**. São Paulo: Malheiros, 2002.

CASTRO, José Nilo de. **Direito municipal positivo**. 6. ed. rev. atual. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

CASTRO, Thainá Lima Bittencourt de. O direito à propriedade em face da função social: indivíduo x sociedade. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XIV, n. 94, nov 2011. Disponível em: <http://www.ambitojuridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=10766&revista_caderno=7>. Acesso em: 30 jun. 2014.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. A administração pública e a nova Constituição. **Revista Jurisprudência Brasileira**, Curitiba, v. 1. n. 155, 1990.

CORIOLOANO, Germana Pires. Palmas: entre o planejamento e a exclusão. **Minha Cidade**. Palmas, ano 11, set. 2010.

DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. Função social da propriedade pública. **Revista Eletrônica de Direito do Estado**, Salvador, nº 6, abr. mai. Jun/2006.

DOWBOR, Ladislau. **O que é poder local**. São Paulo: Brasiliense S.A., 1999.

EVANGELISTA, Eduardo Rodrigues. A função social da propriedade e o conceito de princípio jurídico. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 18, n. 3628, 7 jun. 2013. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/24656>>. Acesso em: 30 jun. 2014

FERRARI, Regina Maria Macedo Neri. **Direito Municipal**. 3. ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012.

FONTES, Mariana Levy Piza. **Planos diretores no Brasil: um estudo de caso**. 2010. Dissertação (Mestrado em Direito). Programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2010.

JARDIM, Zélia Leocádia da Trindade. Regulamentação da política urbana e garantia do direito à cidade. In: **Direito da Cidade: novas concepções sobre as relações jurídicas no espaço social urbano**. COUTINHO, Ronaldo & BONIZZATO, Luigi. (orgs). Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

JELINEK, Rochelle. **O princípio da função social da propriedade e sua repercussão sobre o sistema do código civil**. PUCRS: Porto Alegre, 2006. Disponível em: <<http://www.mprs.mp.br/areas/urbanistico/arquivos/rochelle.pdf>> Acesso em 30 jun. 2014.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. São Paulo: Editora Centauro, 2001.

MARICATO, Ermínia. MetrÓpole, legislação e desigualdade. **Estud. av.**, São Paulo, v. 17, n. 48, p. 151-166, Aug. 2003. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142003000200013&lng=en&nrm=iso>. Access on 11 Dec. 2015. <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40142003000200013>.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 1993.

MOREIRA NETO, Diogo Figueiredo. **Mutações do direito administrativo**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

MUKAI, Toshio. **Temas atuais de direito urbanístico e Ambiental**. Belo Horizonte. Editora Forum, 2004.

OLAYA, Uriel Alberto Amya. **Fundamentos constitucionales del control fiscal**. Colômbia: Umbral, 1996.

OLIVEIRA FILHO, João Telmo de. O Estatuto da Cidade: fundamentos e principais instrumentos. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 9, n. 347, 19 jun. 2004. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/5370>>. Acesso em: 30 jun. 2014.

PALMAS. **Lei Complementar nº 155, de 28 de dezembro de 2007**. Dispõe sobre a política urbana do município de Palmas, formulada para atender ao pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar de seus habitantes, conforme estabelece a Constituição Federal/88, em seus arts. 182 e 183, e o Estatuto da Cidade, Lei Federal n.º10.257, de 10 de julho de 2001. Disponível em: <<http://legislativo.palmas.to.gov.br/media/leis/LEI%20COMPLEMENTAR%20N%C2%BA%20155%20de%2028-12-2007%2011-53-26.pdf>>. Acesso em: 30 jun. 2014.

_____. **Lei Complementar nº 253, de 21 de junho de 2012**. Autoriza a alienação das áreas que especifica; altera o § 3º do art. 19 e § 1º do art. 43 da Lei Complementar nº 155, de 28 de dezembro de 2007; revoga a Lei Complementar nº 245, de 17 de fevereiro de 2012, na forma que especifica. Disponível em: <<http://legislativo.palmas.to.gov.br/media/leis/LEI%20COMPLEMENTAR%20N%C2%BA%20253%20de%2021-06-2012%2012-52-46.pdf>>. Acesso em: 30 jun. 2014.

_____. **Lei Municipal nº 829, de 08 de julho de 1999**. Institui o plano estratégico de desenvolvimento metropolitano de Palmas e adota outras providências. Disponível em: <<http://201.90.134.51/portal/noticia/buscalei>> Acesso em: 16.jun.2014

PETRUCCI, Jivago. Gestão democrática da cidade: delineamento constitucional e legal. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 9, n. 276, 9 abr. 2004. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/5051>>. Acesso em: 30 jun. 2014.

SANCHEZ, Fernanda. **Políticas Urbanas em Renovação**: Uma leitura crítica dos Modelos Emergentes. Disponível em: <<http://unuhospedagem.com.br/revista/rbeur/index.php/rbeur/article/view/13>>. Acesso em: 10 dez. 2015.

SILVA, Éder Roberto da. **O movimento nacional pela reforma urbana e o processo de democratização do planejamento urbano no Brasil**. 2003. Dissertação (Mestrado em Engenharia Urbana). Programa de Pós-Graduação em Engenharia Urbana da Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2003.

TOCANTINS. **Lei nº 70, de 26 de julho de 1988**. Cria o município de Palmas e dá outras providências. Diário Oficial do Estado do Tocantins nº 16. Disponível em: <http://www.al.to.gov.br/arq/AL_arquivo/6330_Lei070_89.pdf> Acesso em: 10.jul.2014.

VAINER, Carlos B. **Utopias urbanas e o desafio democrático**. Disponível em: <http://www.ipardes.gov.br/publicacoes/revista_pr/revista_pr_105.htm> Acesso em: 10 dez. 2015

VILLAÇA, Flávio. A crise do planejamento urbano. **Revista São Paulo em Perspectiva**. São Paulo, v. 9, n. 2, 1995.

WERNECK, Augusto. Função social da cidade. Plano Diretor e Favelas. A regulamentação setorial nas comunidades populares e a gestão democrática das Cidades. In: COUTINHO, Ronaldo & BONIZZATO, Luigi. (orgs). **Direito da Cidade**: novas concepções sobre as relações jurídicas no espaço social urbano. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

*Trabalho enviado em 15 de outubro de 2015.
Aceito em 20 de janeiro de 2016.*