



UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS
CAMPUS DE PALMAS
CURSO DE GRADUAÇÃO EM ENGENHARIA CIVIL

IGOR SOARES HANATE

**SOB O ESPELHO D'ÁGUA:
O QUE O USO DOS INSTRUMENTOS DE REGULARIZAÇÃO
URBANÍSTICA NA ORLA 14 REVELA SOBRE PALMAS-TO**

PALMAS-TO
2025

IGOR SOARES HANATE

**SOB O ESPELHO D'ÁGUA:
O QUE O USO DOS INSTRUMENTOS DE REGULARIZAÇÃO
URBANÍSTICA NA ORLA 14 REVELA SOBRE PALMAS-TO**

Projeto de Pesquisa foi avaliado e apresentado à UFT – Universidade Federal do Tocantins – Campus Universitário de Palmas, no Curso de Engenharia Civil, para obtenção de nota e aprovação na disciplina de Projeto de Graduação II, em sua forma final, pela Orientadora e pela Banca Examinadora.

Orientador: Profª.Draª. Marielle Rodrigues Pereira

**PALMAS-TO
2025**

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do Tocantins

H233s Hanate, Igor Soares.

Sob o espelho d'água: o que o uso dos instrumentos de regularização urbanística na Orla 14 revela sobre Palmas-TO. / Igor Soares Hanate. – Palmas, TO, 2026.

66 f.

Monografia Graduação - Universidade Federal do Tocantins – Câmpus Universitário de Palmas - Curso de Engenharia Civil, 2026.

Orientador: Marielle Rodrigues Pereira

1. Função social da propriedade. 2. Empreendimentos imobiliários. 3. Orla 14. 4. Regularização Urbanística. I. Título

CDD 624

TODOS OS DIREITOS RESERVADOS – A reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio deste documento é autorizado desde que citada a fonte. A violação dos direitos do autor (Lei nº 9.610/98) é crime estabelecido pelo artigo 184 do Código Penal.

Elaborado pelo sistema de geração automática de ficha catalográfica da UFT com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

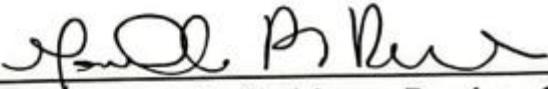
IGOR SOARES HANATE

**SOB O ESPELHO D'ÁGUA:
O QUE O USO DOS INSTRUMENTOS DE REGULARIZAÇÃO URBANÍSTICA NA
ORLA 14 REVELA SOBRE PALMAS-TO**

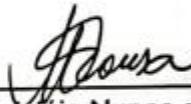
Monografia foi avaliada e apresentada à UFT – Universidade Federal do Tocantins – Campus Universitário de Palmas, Curso de Engenharia Civil para obtenção do título de Bacharel e aprovada em sua forma final pelo Orientador e pela Banca Examinadora.

Data de aprovação: 08 / 10 / 2025

Banca Examinadora



Prof.(a). Marielle Rodrigues Pereira - Orientadora (UFT)
Presidente da Banca



Prof.(a). Enicléia Nunes de Sousa Barros
Membro interno



Eng. Joel Faustíniano Lopes Soares
Membro externo

Palmas, 2025

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus por iluminar meu caminho e por me proporcionar ótimas companhias e momentos marcantes ao longo da graduação. Sou profundamente grato aos meus pais, Juliana e Sergio, por tudo que fizeram por mim, por cada sacrifício, incentivo e cuidado que me permitiram ter uma boa educação e qualidade de vida. Este título de engenheiro é, antes de tudo, a representação de que todo esse esforço valeu a pena.

Também deixo meu agradecimento aos amigos que estiveram comigo durante toda essa jornada e que tornaram cada etapa ainda mais especial. Lembrarei para sempre de vocês: dos dias até tarde estudando para as provas, dos almoços no RU, dos momentos de tempo livre na faculdade e do quanto fui feliz e me diverti ao longo desses anos com vocês.

Por fim, agradeço à minha orientadora, Marielle Rodrigues Pereira, por toda a paciência, dedicação, incentivo e pelo acompanhamento essencial para a realização desta monografia e conclusão da reta final do curso. Sem cada um de vocês, nada disso seria possível.

Espero que todos que estejam lendo este trabalho tenham tido a mesma sorte que eu, encontrar pessoas incríveis que tornam cada momento mais leve, significativo e especial.

RESUMO

Este trabalho analisa a aplicação dos instrumentos de regulação urbanística na Orla 14 de Palmas, com ênfase na relação entre a função social da propriedade e as transformações recentes do território. A pesquisa examina como a legislação urbanística vigente, embora estabeleça parâmetros para o uso socialmente justo da terra urbana, se materializa na prática em um contexto marcado pela valorização fundiária e pelo protagonismo do mercado imobiliário. O estudo adota uma abordagem analítica baseada em documentos oficiais, observações de campo, entrevista institucional e pesquisa junto aos moradores da cidade, permitindo compreender de forma integrada os mecanismos que moldam a ocupação da orla. Os resultados apontam que instrumentos como a outorga onerosa, o estudo de impacto de vizinhança e os termos de ajustamento têm sido utilizados de maneira seletiva, frequentemente orientados pela viabilização de empreendimentos de alto padrão em áreas originalmente destinadas ao uso coletivo. As percepções da população mostram que a presença desses empreendimentos resulta em melhorias estéticas, porém não garante a ampliação efetiva dos espaços públicos ou do acesso democrático à orla, reforçando a sensação de elitização e restrição progressiva do uso. As observações de campo confirmam que as contrapartidas concentradas no entorno das edificações possuem alcance limitado e não se traduzem em benefícios significativos para o conjunto da cidade. A análise evidencia um descompasso entre os princípios previstos na legislação e a prática urbanística, revelando que a função social da propriedade ainda não se consolida plenamente como diretriz orientadora das decisões municipais. Conclui-se que a efetivação do direito à cidade em Palmas depende menos da criação de novos instrumentos e mais do fortalecimento da transparência, da fiscalização e da participação social na gestão urbana, de modo que espaços como a Orla 14 possam cumprir seu papel público e coletivo no desenvolvimento urbano da capital.

Palavras-chaves: Função social da propriedade. Empreendimentos imobiliários. Orla 14. Regularização urbanística. Gestão urbana.

ABSTRACT

This study examines the application of urban regulation instruments in Orla 14, in the city of Palmas, with emphasis on the relationship between the social function of property and the recent transformations of the territory. The research analyzes how the existing urban legislation, although designed to ensure socially fair land use, is effectively implemented in a context characterized by land appreciation and the growing influence of the real estate market. The study adopts an analytical approach based on official documents, field observations, an institutional interview, and a perception survey conducted with local residents, allowing an integrated understanding of the mechanisms that shape the occupation of the area. The results reveal that instruments such as the building rights charges, the neighborhood impact assessment, and adjustment agreements have been applied selectively, often functioning as tools to enable high-standard developments in areas originally intended for collective use. Residents' perceptions indicate that, although these developments contribute to aesthetic improvements, they do not expand public spaces or ensure democratic access to the waterfront, reinforcing feelings of elitization and restricted use. Field observations confirm that the compensatory measures implemented by the developments tend to be limited in scope and do not produce significant benefits for the city as a whole. The analysis highlights a clear discrepancy between the principles established in the legislation and the urban practices observed, showing that the social function of property has not yet been fully consolidated as a guiding principle of municipal decision-making. The study concludes that the effective realization of the right to the city in Palmas depends not on the creation of new instruments, but on strengthening transparency, oversight, and public participation in urban management, ensuring that spaces such as Orla 14 fulfill their collective and public role in the city's development.

Key-words: Social function of property. Real estate developments. Orla 14. Urban regularization. Urban management.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Fluxograma das etapas da metodologia	17
Quadro 1- Principais referências jurídicas e acadêmicas sobre a ocupação urbana na Orla da Graciosa.....	15
Figura 2 - Palmas: localização da área urbana e do reservatório da Usina Hidrelétrica (UHE) Luís Eduardo Magalhães	20
Figura 3- Mapa da delimitação da área de estudo	21
Figura 4 - Palmas: macrozoneamento da área entre a avenida Parque e as margens do futuro reservatório, conforme a Lei Ordinária nº 85/1991	37
Figura 5 – Imagem via satélite da Orla 14 em no ano de 2007	38
Figura 6 - Imagem via satélite da Orla 14 em no ano de 2017.....	39
Figura 7- Palmas: ilustração de uso das Áreas de Lazer e Cultura (ALC's), junto ao reservatório da UHE Luiz Eduardo Magalhães, onde não se previa construções verticais, como previstas nas quadras ao fundo.....	40
Figura 8 - Palmas: Antiga praia da Graciosa	41
Figura 9- Palmas: discurso do então governador (1999-2002) no início das obras de infraestrutura na quadra ALC SO 14.....	43
Figura 10 - Palmas: proposta apresentada por Ruy Ohtake para o Projeto Orla, 1999	44
Figura 11- Palmas: projeção para a área da nova praia da Graciosa	44
Figura 12 - Palmas: identificação dos edifícios acima de dezesseis pavimentos na ALC SO 14.	45
Figura 13 - Empreendimentos verticais identificados na Orla 14.	47
Figura 14 - Iluminações instaladas na Orla 14	50
Figura 15 - Bicicletário instalado por uma construtora na Orla 14	51
Figura 16 - Jardim e calçada, em frente aos prédios de maior valor	51
Figura 17 - “Praça da fama” citada pelo MPTO.....	52
Figura 18 - Gráfico 01 do questionário aplicado	53
Figura 19 - Gráfico 01 do questionário aplicado	54
Figura 20 - Gráfico 02 do questionário aplicado	54
Figura 21 - Gráfico 03 do questionário aplicado	55
Figura 22 - Gráfico 04 do questionário aplicado	55

Figura 23 - Gráfico 05 do questionário aplicado	55
Figura 24 - Gráfico 06 do questionário aplicado	56
Figura 25 - Gráfico 07 do questionário aplicado	56
Figura 26 - Gráfico 08 do questionário aplicado	57

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

PPGCom	Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Sociedade
UFT	Universidade Federal do Tocantins
ALC	Área de Lazer e Cultura
EIV	Estudo de Impacto de Vizinhança
MPTO	Ministério Público do Estado do Tocantins
PD	Plano Diretor
PMT	Prefeitura Municipal de Palmas
SEPLAN	Secretaria de Planejamento
TAC	Termo de Ajustamento de Conduta
UHE LEM	Usina Hidrelétrica Luís Eduardo Magalhães
REURB	Regularização Fundiária Urbana
OODC	Outorga Onerosa do Direito de Construir e de alteração de uso

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	12
2	OBJETIVO	16
2.1	Objetivo Geral	16
2.2	Objetivos Específicos.....	16
3	METODOLOGIA E PROCEDIMENTOS	17
4	CAPITULO 1: FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE PRIVADA E O CONTEXTO URBANÍSTICO DE PALMAS.....	25
4.1	Função social da propriedade privada	25
4.2	Instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade e no Plano Diretor de Palmas 27	
4.3	A transformação urbana de palmas-to: histórico urbanístico e plano piloto original até o plano diretor atual.....	35
5	CAPÍTULO 2: OS EMPREENDIMENTOS IMOBILIÁRIOS NO NOVO CONTEXTO URBANÍSTICOS DA ORLA DA GRACIOSA	47
5.1	Diagnóstico da ocupação na orla 14.....	47
5.2	Caracterização dos edifícios e a justificativa para a implantação em áreas sensíveis.....	48
5.3	A visão institucional: entrevista com agente público do ministério público do tocantins (MPTO)	49
6	CAPÍTULO 3: PERCEPÇÃO DA POPULAÇÃO E ANÁLISE INTERPRETATIVA	53
6.1	Percepção da população.....	53
7	ANÁLISE DOS RESULTADOS: O ESPELHO D'ÁGUA QUE REFLETE DESIGUALDADES.....	58
8	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	60
	REFERÊNCIAS	61
	ANEXOS.....	65

1 INTRODUÇÃO

A cidade de Palmas, última capital planejada do século XX, foi concebida com base em uma lógica moderna de ocupação do solo, priorizando o ordenamento urbano e a valorização das áreas públicas. No entanto, com o passar dos anos, o avanço de interesses privados sobre a paisagem urbana - especialmente na região da orla do lago, como na quadra ALC SO 14 (popularmente conhecida como Orla 14) - revelou uma série de contradições entre o que foi previsto nos planos urbanísticos e o que efetivamente se consolidou. Como observa Mocci (2020) essa área, originalmente destinada ao uso coletivo e lazer da população, passou a ser ocupada por empreendimentos residenciais de alto padrão, muitos dos quais inseridos em lógicas de privatização do espaço urbano.

Essa ocupação foi possível, em parte, devido à flexibilização dos instrumentos de controle urbanístico, à aplicação seletiva da legislação e à ausência de mecanismos eficazes de fiscalização. Conforme aponta Vieira (2021), a implementação de projetos privados em áreas da orla ocorreu, muitas vezes, sob forte influência política e econômica, desconsiderando as diretrizes do Plano Diretor e o princípio da função social da propriedade urbana. Essa situação é ainda mais preocupante quando se considera que parte dessas obras ocorreu em áreas ambientalmente sensíveis, como margens de corpos hídricos, onde o adensamento deveria ser controlado.

A atuação do Instituto Municipal de Planejamento Urbano de Palmas (IMPUP) é central nesse processo, por ser o órgão responsável por coordenar o planejamento urbano da capital, revisar legislação, propor diretrizes territoriais e aprovar projetos de urbanização. Entre suas funções, destacam-se a formulação de políticas públicas para o uso e ocupação do solo, a modernização da gestão territorial e a articulação de projetos que visam à sustentabilidade e à qualificação do espaço urbano (Palmas, 2024). Entretanto, mesmo diante desse papel institucional, observa-se que o avanço de empreendimentos em áreas sensíveis, muitas vezes ocorre com flexibilizações ou ajustes promovidos posteriormente, o que levanta questionamentos sobre os limites da ação do Estado e o equilíbrio entre os interesses públicos e privados.

Nesse cenário, o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) passou a se consolidar como uma das alternativas jurídicas para lidar com essas irregularidades urbanísticas. Trata-se de um instrumento que permite ao poder público regularizar obras inicialmente executadas fora dos padrões legais. Previsto no § 6º do art. 5º da Lei nº 7.347/85 e no art. 14 da Recomendação nº 16/10 do Conselho Nacional do Ministério Público, o TAC é um acordo firmado entre órgãos

públicos e empreendedores, com o objetivo de cessar a irregularidade, reparar eventuais danos e adequar a conduta às exigências legais, evitando, assim, o ajuizamento de ações civis públicas.

A princípio, este trabalho tinha como foco principal a análise da aplicação dos Termos de Ajustamento de Conduta (TACs) em empreendimentos verticais da Orla 14. No entanto, durante o desenvolvimento da pesquisa, constatou-se a dificuldade de acesso a documentos e dados oficiais sobre esses instrumentos, tanto junto ao Ministério Público quanto aos órgãos municipais. Diante dessa limitação, o estudo foi redirecionado para uma abordagem mais ampla sobre os instrumentos urbanísticos utilizados pelas construtoras, conforme detalhado no capítulo 2.2 “Instrumentos urbanísticos aplicados pelas construtoras”.

Assim, o foco do trabalho voltou-se para a análise de mecanismos legais previstos no Estatuto da Cidade e no Plano Diretor de Palmas, que, direta ou indiretamente, possibilitaram a regularização e o benefício de empreendimentos privados em áreas de alto valor urbano e ambiental. Essa readequação não apenas manteve a coerência com o objetivo central, como também ampliou a discussão sobre os efeitos desses instrumentos na configuração territorial e no cumprimento da função social da propriedade.

Problema de pesquisa

Na prática, observa-se que os TACs e outros instrumentos de regularização urbanística têm sido utilizados como forma de formalizar empreendimentos que violaram legislações urbanísticas, ambientais ou de uso do solo, permitindo sua continuidade mediante a imposição de compensações ou benfeitorias

Essas contrapartidas, que deveriam se traduzir em melhorias concretas para o espaço urbano e a coletividade, nem sempre cumprem essa finalidade. Em muitos casos, limitam-se a intervenções pontuais, desconectadas das reais necessidades urbanas e sociais da cidade. Isso levanta questionamentos sobre a real serventia pública dessas obras compensatórias e sua aderência ao princípio da função social da propriedade.

A função social da propriedade, prevista no artigo 5º, inciso XXIII da Constituição Federal e amplamente desenvolvida pelo Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), estabelece que o uso da propriedade urbana deve atender ao bem coletivo, à segurança, ao bem-estar dos cidadãos e às exigências do ordenamento territorial. Dessa forma, os empreendimentos que impactam diretamente a morfologia urbana precisam demonstrar compatibilidade com essas diretrizes, sobretudo quando se trata da ocupação de áreas sensíveis ou de uso coletivo como a orla de Palmas.

Nesse processo, surgem questionamentos importantes, como: Quais são os mecanismos e legislações disponíveis na esfera federal, estadual e municipal, no caso em Palmas-TO, que podem ser utilizados pelas construtoras para promover melhor aproveitamento do terreno e garantir a função social da propriedade privada?

Quais foram os empreendimentos implantados na Orla da Graciosa que usufruíram desses instrumentos voltados à compensação e à oferta de serventia pública na cidade?

Quais têm sido os impactos e a efetividade dessas obras e ações no espaço urbano e público e/ou privado destinadas à coletividade, e em que medida essas intervenções cumprem sua função de promover melhorias reais ao espaço urbano e à população?

Hipóteses

Os instrumentos urbanísticos e jurídicos são utilizados como mecanismos formais de regularização de empreendimentos fora dos parâmetros legais em diferentes contextos urbanos. Ainda que incluam contrapartidas destinadas à coletividade, essas medidas nem sempre resultam em melhorias urbanas efetivas. Parte-se da hipótese de que, em muitos casos, esses acordos servem mais para atender aos interesses do setor imobiliário do que para cumprir, de fato, o princípio da função social da propriedade, funcionando como meios de legitimação de ocupações irregulares ou inadequadas.

Como contribuição, este trabalho busca oferecer uma análise crítica da aplicação desses instrumentos na Orla 14, em Palmas-TO, propondo reflexões sobre sua efetividade e sobre possíveis caminhos para tornar tais mecanismos mais transparentes, vinculados ao planejamento urbano e voltados ao interesse coletivo.

Delimitação de escopo

Este trabalho se concentra na análise de instrumentos urbanísticos e jurídicos de regularização aplicados a empreendimentos imobiliários, em Palmas-TO, com foco principal em edificações verticais que impactam a organização urbana e o uso coletivo do espaço. O estudo busca compreender como acordos, termos e mecanismos - como parcerias, Termos de Ajustamento de Conduta (TACs) e outros instrumentos previstos na legislação urbanística - têm sido utilizados por construtoras em articulação com o poder público para atender (ou não) à função social da propriedade. Também se buscou verificar se oferecem alguma serventia pública ao espaço urbano.

A análise abrangerá o período entre 2007 a 2024, recorte temporal justificado pela promulgação do Plano Diretor instituído pela Lei Complementar nº 155/2007, o qual refletia os princípios fundacionais da cidade, como a contenção da expansão urbana, o combate à especulação imobiliária e a promoção do adensamento das áreas com infraestrutura. A escolha deste marco inicial visa identificar os efeitos das mudanças introduzidas com o novo Plano Diretor de 2018 (Lei Complementar nº 400/2018), que, ao modificar diretrizes importantes, como a retirada explícita do combate à especulação fundiária, inaugurou um novo ciclo de ordenamento e ocupação urbana (Mocci, 2020).

Não será objeto deste estudo a análise de loteamentos horizontais, zonas rurais, parcelamentos irregulares de solo urbano nem aspectos jurídicos detalhados dos contratos firmados entre as partes. O foco será nas repercussões sociais, urbanísticas e ambientais desses instrumentos sobre o espaço urbano da Orla 14 e sua coletividade.

Justificativa

O crescimento urbano de Palmas-TO, marcado pela expansão de empreendimentos verticais e pela valorização de áreas estratégicas, tem colocado em evidência a atuação do setor imobiliário e os instrumentos jurídicos e urbanísticos utilizados para viabilizar construções fora dos parâmetros do plano piloto original e atual da cidade e desconexas com a realidade local.

No entanto, embora esses instrumentos estejam previstos em lei e possuam caráter compensatório, ainda são escassas as análises que avaliem se tais intervenções realmente promovem melhorias concretas para a cidade ou se estão alinhadas com os objetivos do planejamento urbano. Nesse contexto, torna-se necessário compreender o uso desses instrumentos sob uma perspectiva crítica, avaliando sua efetividade e sua aderência aos princípios que regem o planejamento urbano, especialmente os estabelecidos pelo Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001).

A escolha da Orla 14 como objeto de análise se justifica, principalmente, pelas transformações significativas ocorridas na morfologia urbana dessa região nos últimos anos. A área, originalmente concebida no Plano Piloto de Palmas como espaço de uso coletivo, lazer e preservação ambiental, passou a ser alvo de intensa pressão do mercado imobiliário, especialmente a partir da década de 2010. Esse processo resultou em uma expressiva verticalização e em mudanças no padrão de ocupação, alterando profundamente a paisagem urbana, o acesso público e a dinâmica socioespacial local, sendo assim, se tornando importante a análise dos instrumentos urbanísticos que estão sendo utilizados em Palmas-TO.

Os resultados esperados permitirão uma visão mais ampla sobre a coerência entre o que está previsto na legislação e o que é realizado na prática, além de possibilitar a análise dos impactos sociais, urbanísticos e ambientais decorrentes dessas intervenções, além de trazer indagações em momento oportuno diante da revisão do plano diretor atual.

A viabilidade do estudo está assegurada pelo acesso a documentos públicos, legislações e casos práticos já implantados em Palmas, o que permite uma análise concreta e contextualizada. A pesquisa se justifica do ponto de vista acadêmico, por contribuir com o debate sobre a função social da propriedade e a gestão urbana; e do ponto de vista social, ao propor reflexões sobre o equilíbrio entre interesses públicos e privados na produção da cidade.

2 OBJETIVO

A seguir há uma melhor descrição dos objetivos do presente trabalho, tanto o geral quanto os específicos.

2.1 Objetivo Geral

Analizar a aplicação dos instrumentos de regularização urbanística, pelas construtoras, para promover a função social da propriedade e serventia pública oferecidos pelos empreendimentos verticais em Palmas-TO.

2.2 Objetivos Específicos

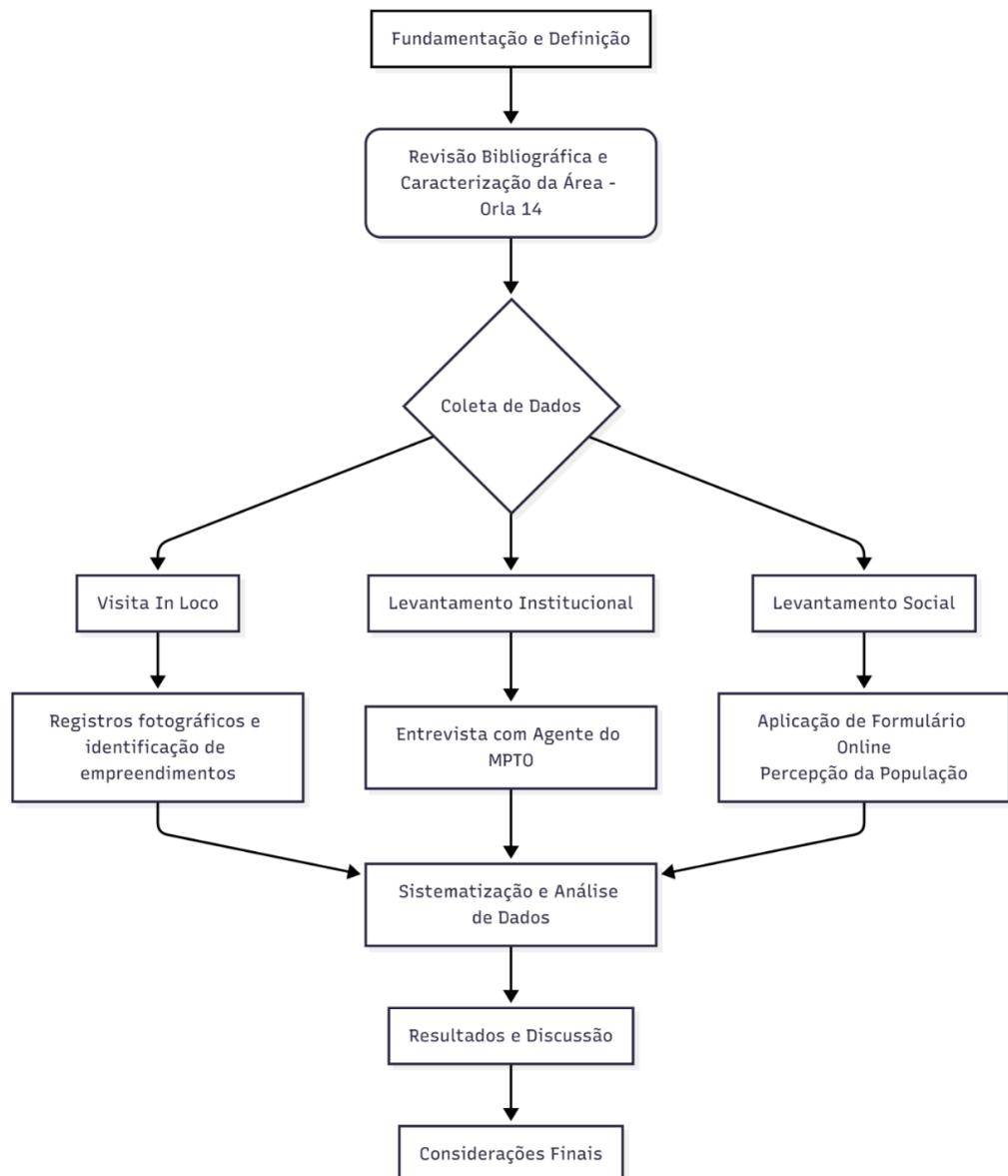
- Estudar os instrumentos urbanísticos que permitem às construtoras ampliar o aproveitamento urbano dos terrenos, alinhando-se à função social da propriedade e à oferta de serventia pública para a cidade de Palmas;
- Identificar os empreendimentos implantados na Orla 14 e seus possíveis instrumentos de regularização utilizados;
- Analisar os impactos das contrapartidas resultantes dos acordos urbanísticos na Orla 14, a partir da pesquisa sobre a percepção da população do entorno e dos usuários desses espaços.

3 METODOLOGIA E PROCEDIMENTOS

A metodologia proposta caracteriza-se como qualitativa, fundamentada na revisão bibliográfica, levantamento de dados e na análise de dados empíricos por meio de estudos de caso.

Para conduzir o estudo das próximas etapas, adotou-se um método estruturado conforme as etapas dispostas na Figura 1. Subsequentemente cada etapa será detalhada, de maneira a analisar os impactos urbanos e sociais, práticas e eventuais distorções no uso desses instrumentos urbanísticos.

Figura 1 – Fluxograma das etapas da metodologia



Fonte: Autor (2025)

Revisão de literatura

Para sistematizar as principais abordagens sobre a ocupação urbana na orla da Graciosa, esta revisão de literatura organiza as perspectivas em dois eixos analíticos:

Quadro 2- Principais referências jurídicas e acadêmicas sobre a ocupação urbana na Orla da Graciosa.

Jurídico e Urbanístico	Técnico / acadêmico
Plano Diretor de Palmas	GRUPOQUATRO (autores do Projeto original)
Estatuto da Cidade	Ana Beatriz Araujo Velasques
TAC e seu uso no meio urbano previsto no § 6º do art. 5º da Lei 7347/85 e no art. 14 da Recomendação do CNMP nº 16/10	Francisco Otaviano Merlin Amaral
Sistema Municipal de Licenciamento, Monitoramento e Fiscalização Urbana	João A. Bazolli (jurídico /urbano)

Fonte: Autor (2025)

Abordagem da pesquisa

Abordagem qualitativa

A abordagem qualitativa é uma estratégia metodológica que busca compreender os fenômenos sociais em sua complexidade, considerando análise das relações, dos processos e dos contextos em que ocorrem. Segundo Godoy (1995), a pesquisa qualitativa não se limita a mensurar dados, mas prioriza a interpretação, a descrição detalhada e a compreensão dos processos sociais a partir da perspectiva dos sujeitos envolvidos. Trata-se de uma investigação que ocorre no ambiente natural, valorizando o contato direto entre o pesquisador e a realidade estudada.

Como destaca Silva (2010), a abordagem qualitativa torna-se pertinente especialmente quando o interesse da pesquisa está centrado em compreender como os processos sociais se estruturam e se manifestam na prática, não podendo ser reduzidos a dados estatísticos, mas sim compreendidos em sua totalidade e complexidade. Sendo assim, esse método permite não apenas captar as dinâmicas sociais, interesses e contradições presentes nas realidades urbanas, mas também analisar de forma aprofundada a aplicação prática dos instrumentos urbanísticos

na Orla 14 de Palmas, considerando tanto os aspectos legais quanto seus impactos sociais, urbanísticos e ambientais.

Estudo de caso

O estudo de caso como metodologia de pesquisa baseia-se na utilização de informações qualitativas, coletadas em situações reais visando investigar, explicar tendências ou descrever determinados fenômenos associados ao evento estudado (Branski, 2010).

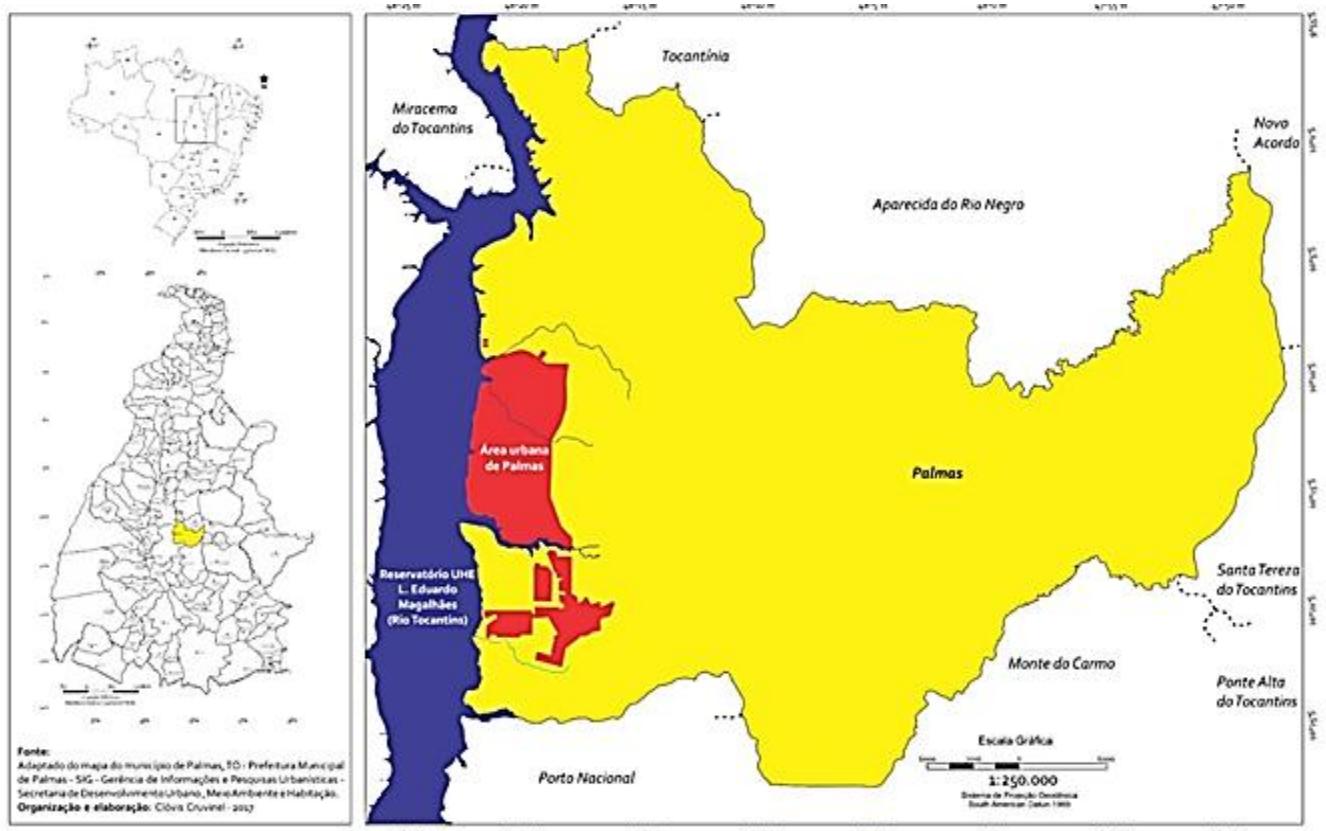
De acordo com Bressan (2023), o estudo de caso é particularmente útil em situações nas quais o fenômeno não pode ser manipulado, mas pode ser observado de forma direta associado a entrevistas, levantamentos e análise documental, sendo adequado quando se busca identificar padrões e construir interpretações aplicadas a contextos específicos. Dessa forma, sua utilização nesta pesquisa justifica-se pela necessidade de compreender a aplicação dos instrumentos urbanísticos na Orla da Graciosa, analisando não apenas os aspectos normativos, mas também as práticas institucionais, as contrapartidas negociadas e seus impactos na dinâmica urbana.

Área de estudo

Caracterização da cidade de Palmas/TO

Palmas, capital do Tocantins, está situada na parte central do estado, mais precisamente nas coordenadas 10°12'46"S e 48°21'37"W (Cidade Brasil, 2021). A cidade é limitada ao norte por Lajeado/TO e Aparecida do Norte/TO, ao sul pelo município de Monte Carmo/TO, a oeste por Miracema do Tocantins/TO e Porto Nacional/TO e a Leste por Santa Tereza do Tocantins/TO e Novo Acordo/TO. Sua localização geográfica é ilustrada na Figura 2.

Figura 2 - Palmas: localização da área urbana e do reservatório da Usina Hidrelétrica (UHE)
Luís Eduardo Magalhães



Fonte: Lucini (2020)

De acordo com o Censo Demográfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 2022 a população era de 302.692 habitantes (IBGE, 2022). Sua área é de 2.227,329 km² e a Densidade demográfica 135,90 hab./km² (IBGE, 2022).

Delimitação da área de estudo

A área selecionada para aplicação da pesquisa está compreendida pela Praia da Graciosa, região também chamada de ALC-SO 14. Localizada na parte oeste da cidade de Palmas-TO. Como pode ser observado na Figura 3:

Figura 3- Mapa da delimitação da área de estudo



Fonte: Adaptado de Google Earth (2025)

Segundo o projeto urbano original de Palmas, essa área “não recebe parcelamento urbano e tem uso definido como Área de Lazer e Cultura (ALC)” (Vieira, 2019, p. 20). No entanto, observa-se que atualmente a região é predominantemente ocupada por grupos de alto poder aquisitivo, reflexo do elevado valor do metro quadrado no local.

Coleta de Dados

O levantamento de dados foi conduzido em diferentes etapas, combinando fontes documentais, observações diretas e entrevistas. Essa abordagem permitiu compreender tanto os aspectos normativos e técnicos quanto a percepção social acerca da ocupação da Orla 14. A coleta de informações envolveu o exame de documentos oficiais, visitas in loco aos empreendimentos, entrevista com agente público do Ministério Público do Tocantins (MPTO), a sistematização e análise dos dados obtidos, além da aplicação de uma pesquisa junto à população de entorno e aos usuários da área de estudo.

Documentos

Esta etapa consistiu na tentativa de obtenção e análise de documentos oficiais, com o objetivo de identificar e mapear os empreendimentos verticais implantados na Orla da Graciosa no período de 2010 a 2024, especialmente aqueles vinculados à aplicação de instrumentos urbanísticos de regularização já citados no desenvolvimento desta pesquisa.

Inicialmente, planejou-se a análise de projetos arquitetônicos e urbanísticos, programas de intervenção, ações administrativas, acordos, contratos e outros instrumentos firmados entre o poder público e o setor privado. Também estavam previstas consultas a legislações, relatórios técnicos e documentos institucionais que pudessem indicar inconformidades, fragilidades nos processos de regularização ou eventuais desvios em relação às diretrizes urbanísticas estabelecidas no Plano Diretor e no Estatuto da Cidade.

No entanto, a indisponibilidade de acesso a esses documentos junto aos órgãos competentes, como o Ministério Público do Estado do Tocantins (MPTO) e a Prefeitura de Palmas, impossibilitou a realização completa dessa análise documental. Diante dessa limitação, optou-se por realizar uma entrevista com um agente público do MPTO, de modo a suprir essa lacuna e obter informações diretas sobre os instrumentos urbanísticos mais utilizados na regularização dos empreendimentos verticais da Orla 14.

Visita in loco

A etapa de visita *in loco* foi fundamental para a coleta de dados primários, a observação direta dos empreendimentos mapeados. Durante as vistorias, foram analisadas as características urbanísticas do entorno, a existência de contrapartidas urbanísticas, bem como eventuais melhorias de uso coletivo vinculadas aos instrumentos aplicados.

Foram realizados registros fotográficos dos imóveis, dos espaços públicos adjacentes e de equipamentos urbanos eventualmente implantados como resultado dos acordos firmados. Além disso, coletadas informações relativas à acessibilidade, à ocupação do solo e aos possíveis impactos socioambientais decorrentes dos empreendimentos. Esta etapa será complementada pela análise de dados secundários disponibilizados Ministério Público do Tocantins (MPTO).

Levantamento Primário: A Perspectiva Institucional

Para complementar a análise documental e aprofundar a compreensão sobre como os instrumentos urbanísticos são efetivamente aplicados no contexto local, realizou-se uma entrevista semiestruturada com um agente público do Ministério Público do Estado do Tocantins (MPTO). A decisão de incluir essa etapa decorre da necessidade de acessar informações que não estão disponíveis em documentos oficiais, especialmente no que diz respeito ao funcionamento interno das negociações, às práticas adotadas pelas construtoras e à forma como o órgão fiscalizador interpreta e executa sua atuação na Orla 14.

A entrevista foi escolhida por sua flexibilidade metodológica: embora orientada por um roteiro prévio, permitiu explorar temas que emergiram espontaneamente durante o diálogo, o que foi essencial para compreender nuances institucionais e esclarecer pontos que surgiram ao longo da pesquisa documental.

Em respeito às normas éticas da pesquisa e atendendo à solicitação do entrevistado, sua identidade foi preservada, garantindo anonimato. As informações obtidas foram transcritas, organizadas e confrontadas com os dados de campo e com a revisão bibliográfica, contribuindo para uma análise mais completa e contextualizada do tema.

Levantamento Primário: A Percepção da População

Esta etapa consistiu em um levantamento de opinião junto dos moradores de Palmas-TO, com o intuito de compreender a percepção da população sobre os processos de ocupação da Orla 14 (Orla da Graciosa), bem como sobre a aplicação de instrumentos urbanísticos e compensatórios previstos na legislação. O objetivo central foi analisar em que medida a população reconhece e avalia os impactos e aspectos relacionados à função social da propriedade, à elitização da área e à efetividade das contrapartidas exigidas das construtoras por meio de instrumentos.

O público-alvo da pesquisa é composto por moradores de Palmas de diferentes regiões da cidade, sem restrição de idade, renda ou escolaridade, buscando abranger uma diversidade de percepções sociais. O método de coleta de dados foi realizado por meio de um formulário eletrônico elaborado no Google Forms, amplamente divulgado nas redes sociais, de modo que alcançou o maior número possível de participantes.

O questionário foi estruturado em blocos temáticos, abordando, inicialmente, dados gerais do participante, seguidos de questões relacionadas à ocupação da Orla 14, como a percepção sobre os impactos da verticalização, o acesso da população ao espaço público e a possível elitização da área. Em seguida, houve perguntas voltadas à avaliação da função social da propriedade na região, considerando se os empreendimentos atendem ao interesse coletivo ou privilegiam predominantemente interesses privados.

Por fim, foi analisada a visão dos moradores sobre as compensações realizadas pelas construtoras, investigando se são percebidas como suficientes, relevantes e efetivas na melhoria da qualidade urbana da cidade.

Dessa forma, a pesquisa pretendeu oferecer subsídios empíricos para a análise crítica do processo de urbanização da Orla da Graciosa, complementando a abordagem teórica e documental com a perspectiva direta da população palmense.

Sistematização e análise de dados

A organização dos dados foi realizada a partir das informações reunidas ao longo da pesquisa, incluindo documentos oficiais, registros obtidos na visita em campo, conteúdos fornecidos na entrevista institucional e respostas coletadas por meio do formulário aplicado aos moradores de Palmas. Esse conjunto permitiu sistematizar de forma clara os elementos necessários para a análise.

A etapa de análise teve como referência os princípios da função social da propriedade e as diretrizes do Plano Diretor vigente. Foram examinadas a conformidade legal dos empreendimentos, a aplicação dos instrumentos de regularização urbana e a efetividade das contrapartidas estabelecidas, considerando seus impactos no espaço urbano e na coletividade. A interpretação qualitativa buscou identificar padrões e possíveis fragilidades na utilização desses instrumentos, além de verificar se as contrapartidas executadas contribuíram para mitigar os impactos urbanísticos.

Esse processo permitiu responder aos dois objetivos específicos restantes: (i) identificar os empreendimentos verticais implantados na Orla 14 e os instrumentos de regularização associados, e (ii) analisar os impactos das contrapartidas resultantes desses instrumentos a partir da percepção da população e dos usuários da área.

Os resultados dessa análise são apresentados no capítulo seguinte.

4 CAPITULO 1: FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE PRIVADA E O CONTEXTO URBANÍSTICO DE PALMAS

Neste capítulo, apresentam-se os fundamentos teóricos e normativos que sustentam a discussão sobre o uso de instrumentos urbanísticos no contexto da função social da propriedade. Inicialmente, discute-se o conceito de função social da propriedade privada no ordenamento jurídico brasileiro, com base na Constituição Federal de 1988 e no Estatuto da Cidade.

Em seguida, abordam-se os instrumentos urbanísticos utilizados por construtoras para promover a regularização de empreendimentos e contrapartidas destinadas à coletividade. Na sequência, o capítulo volta-se ao contexto específico de Palmas-TO, detalhando seu processo histórico de ocupação da Orla da Graciosa, desde o plano piloto original até o atual Plano Diretor. Por fim, apresenta-se uma síntese dos aspectos discutidos, relacionando os conceitos desenvolvidos com a problemática da pesquisa.

4.1 Função social da propriedade privada

O ensino superior brasileiro passou por um processo histórico de transformação, iniciado com a criação da Universidade do Brasil em 1920. Durante o século XX, o acesso permaneceu concentrado nas elites das regiões Sudeste e Sul, excluindo amplamente as populações do Norte e Nordeste. Senkevics e Carvalho (2020) ressaltam que essa centralização contribuiu para a reprodução das desigualdades sociais e territoriais, restringindo o alcance da educação de qualidade e aprofundando a exclusão educacional nas regiões periféricas do país.

A função social da propriedade urbana é um princípio constitucional e um dos pilares fundamentais da política urbana brasileira. Está expressamente prevista no artigo 5º, inciso XXIII, da Constituição Federal de 1988, que determina que "a propriedade atenderá a sua função social" (Brasil, 1988). Esse princípio estabelece que o uso da propriedade privada não pode ser guiado apenas por interesses individuais, devendo necessariamente atender ao interesse coletivo e às necessidades da cidade.

O Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) reforça esse entendimento ao dispor que "a política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana e garantir o bem-estar de seus habitantes" (Brasil, 2001, art. 2º). Isso significa que a propriedade urbana deve ser utilizada de forma a promover o acesso à terra urbanizada, à moradia, aos serviços públicos e ao desenvolvimento sustentável.

No âmbito municipal, o Plano Diretor de Palmas (Lei Complementar nº 171/2007) consolida esse princípio como um de seus fundamentos. Como expresso no artigo 6º do Plano Diretor, a função social da cidade e da propriedade corresponde ao "direito à terra, à moradia, ao saneamento ambiental, a uma cidade humanizada, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho, à cultura e ao lazer, para as presentes e futuras gerações" (Palmas, 2007). Trata-se de uma definição abrangente que conecta os direitos individuais aos deveres coletivos, promovendo a sustentabilidade urbana e a inclusão social.

De acordo com Santos Junior e Montandon (2011), a função social da propriedade urbana deve servir como um instrumento para limitar a lógica meramente especulativa do mercado imobiliário, buscando assegurar que o uso do solo urbano atenda efetivamente às necessidades coletivas e ao interesse público.

O artigo 7º do Plano Diretor de Palmas reforça que a propriedade urbana cumpre sua função social quando observa critérios como o aproveitamento socialmente justo e racional do solo, a utilização adequada dos recursos naturais, a preservação ambiental e o uso do solo de forma compatível com a segurança, a saúde e o bem-estar da coletividade (Palmas, 2007). Além disso, o artigo 8º introduz a inclusão social como princípio associado, compreendida como a "garantia da igualdade de oportunidades no processo produtivo, no acesso à moradia, ao lote urbanizado, ao espaço e aos serviços públicos, na educação, na cultura, no lazer e na gestão democrática" (Palmas, 2007).

De forma clara, o Plano Diretor busca materializar o conceito de função social da propriedade não apenas como um princípio abstrato, mas como diretriz concreta para o ordenamento urbano. Como destaca a Enciclopédia Jurídica da PUC-SP, "a política de desenvolvimento urbano tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana e garantir o bem-estar de seus habitantes" (Enciclopédia Jurídica, 2020).

Diante disso, percebe-se que a função social da propriedade transcende a simples titularidade ou exploração econômica do imóvel. Ela impõe aos proprietários obrigações que visam assegurar o uso socialmente justo do solo urbano, condicionando a valorização privada ao atendimento das necessidades públicas. O desafio, contudo, reside na efetivação desse princípio, frequentemente tensionado pelas dinâmicas de valorização imobiliária, como é observado em áreas como a Orla da Graciosa, em Palmas, onde o interesse privado tem, por vezes, se sobreposto às diretrizes do planejamento urbano.

4.2 Instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade e no Plano Diretor de Palmas

A atuação das construtoras no espaço urbano brasileiro é mediada por um conjunto de instrumentos jurídico-urbanísticos que, embora concebidos para garantir o cumprimento da função social da propriedade, são frequentemente apropriados pelo setor imobiliário como mecanismos de flexibilização das normas urbanísticas. A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 182, estabelece que a política urbana deve assegurar "o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes", princípio regulamentado pelo Estatuto da Cidade, no artigo 226 (Lei nº 10.257/2001).

Este marco legal prevê instrumentos como a Regularização Fundiária Urbana (REURB), Outorga Onerosa do Direito de Construir e de alteração de uso (OODC), Operação Urbana Consorciada, Transferência do Direito de Construir, Direito de Preempção, Estudo de Impacto da Vizinhança (EIV), Termos de Ajustamento de Conduta (TACs), ambos amplamente utilizados pelas construtoras para viabilizar empreendimentos, regularizar irregularidades e obter ganhos de potencial construtivo.

De acordo com os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, que fundamentam o Estatuto da Cidade, o planejamento municipal deve considerar os instrumentos de regularização urbana previstos no Plano Diretor vigente. No caso de Palmas-TO, o artigo 226 da Lei Complementar nº 400, de 2 de abril de 2018, que institui o Plano Diretor Participativo do município, estabelece os principais instrumentos de gestão urbana que orientam a organização, o controle e o desenvolvimento do espaço urbano.

Regularização Fundiária Urbana

A Regularização Fundiária Urbana (REURB) é um conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que têm como objetivo incorporar núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano, garantindo o direito à moradia, a função social da propriedade e a promoção de uma cidade mais justa e sustentável. Esse instrumento está formalizado no marco legal da Lei nº 13.465/2017 e no Decreto nº 9.310/2018, que estabeleceram um regime jurídico específico para resolver as situações de irregularidade fundiária no Brasil.

De acordo com a legislação federal, a REURB é dividida em duas modalidades: REURB de Interesse Social (REURB-S), destinada aos núcleos ocupados predominantemente por população de baixa renda, e REURB de Interesse Específico (REURB-E), aplicada aos núcleos

informais ocupados por população que não se enquadra nos critérios de baixa renda. Cada modalidade possui procedimentos e exigências específicas, mas ambas têm como finalidade principal promover a regularização do parcelamento do solo e da ocupação urbana, garantindo segurança jurídica aos ocupantes e integrando esses núcleos ao tecido urbano formal, com acesso pleno à infraestrutura e aos serviços públicos.

No âmbito do município de Palmas, a REURB é regulamentada pelo Plano Diretor Participativo do Município de Palmas-TO, que, em seus artigos 192 a 195, estabelece diretrizes claras para o processo de regularização. Tal lei reconhece que a regularização fundiária é fundamental para garantir o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, assegurar a preservação ambiental e promover a inclusão social.

O artigo 195 é enfático ao dispor que “o Município de Palmas deverá criar uma estrutura apropriada para Fiscalização de Áreas Irregulares em todo o território municipal, tendo em vista os procedimentos e sanções administrativas para coibir tais ocupações e penalizar seus promotores” (Palmas, 2018, Art. 195).

Entre os princípios orientadores, estão a prioridade para a preservação de áreas ambientalmente sensíveis. A legislação municipal também estabelece que o município deve estruturar um sistema eficiente de fiscalização para coibir novas ocupações irregulares, promovendo, simultaneamente, acordos de cooperação com o Ministério Público e outros órgãos de controle.

Por outro lado, os estudos analisados (Fardin et al., 2018; Neris et al., 2022) apontam que, embora o marco legal da REURB represente um avanço significativo, sua efetiva aplicação enfrenta desafios. Entre eles destacam-se a fragilidade dos mecanismos de gestão municipal, a burocracia, a carência de recursos técnicos e humanos e, especialmente, as dificuldades para integrar a regularização fundiária aos planos de desenvolvimento urbano sustentável.

Entretanto, a efetividade da REURB no contexto urbano de Palmas está diretamente ligada à capacidade institucional do município em articular os instrumentos disponíveis com políticas públicas de habitação, mobilidade e sustentabilidade, bem como em assegurar a participação efetiva da sociedade civil em todas as etapas do processo.

Outorga Onerosa do Direito de Construir e de alteração de uso

A Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) é um dos instrumentos fundamentais da política urbana brasileira para promover o equilíbrio entre os interesses privados de aproveitamento imobiliário e o interesse público no ordenamento urbano.

Segundo a legislação, "o direito de construir será exercido mediante outorga onerosa, quando o proprietário desejar utilizar o potencial construtivo adicional ao coeficiente de aproveitamento básico adotado pelo plano diretor" (Brasil, 2001, art. 28). Prevista nos artigos 28 a 34 do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), a OODC permite que proprietários construam acima do coeficiente de aproveitamento básico de um terreno, até o limite do coeficiente máximo, mediante contrapartida financeira ou física ao poder público, permitindo o uso mais intensivo do solo urbano.

O Plano Diretor de Palmas, em seu artigo 58, reforça essa diretriz ao afirmar: "Fica instituída a Outorga Onerosa do Direito de Construir como instrumento de política urbana destinado a permitir ao proprietário edificar além do coeficiente de aproveitamento básico, mediante contrapartida financeira" (Palmas, 2006). O mesmo destaca que os recursos arrecadados com a OODC devem ser aplicados em finalidades de interesse coletivo, como "habitação de interesse social, regularização fundiária, melhoria da mobilidade urbana, criação de espaços públicos e preservação ambiental" (Palmas, 2006).

Conforme aponta Vieira (2021), "a valorização da terra urbana estimulou o avanço de empreendimentos verticais voltados às camadas de maior poder aquisitivo" na orla do lago, o que implicou em transformações significativas no uso do solo e na paisagem urbana. Ao permitir que proprietários ampliem seu potencial construtivo mediante pagamento, os municípios podem captar recursos significativos que devem ser obrigatoriamente reinvestidos em melhorias urbanas. Essa contrapartida financeira busca equilibrar o benefício privado obtido com o aumento da construção e a necessária compensação coletiva pelos impactos urbanísticos gerados.

Sendo assim, esse mecanismo representa uma importante ferramenta de gestão territorial, pois estabelece uma relação direta entre o desenvolvimento urbano e o financiamento de políticas públicas. Em cidades como Palmas-TO, onde a valorização imobiliária em áreas nobres como a Orla da Graciosa tem impulsionado um acelerado processo de verticalização, a aplicação da OODC exige especial atenção.

Paralelamente, o Estatuto da Cidade prevê outro instrumento complementar: a Outorga Onerosa de Alteração de Uso (OOAU), regulamentada pelo artigo 30 da mesma lei. Enquanto a OODC trata especificamente da intensificação do uso do solo por meio do aumento da área construída, a OOAU aborda a mudança qualitativa na utilização do espaço urbano. No contexto de Palmas, esse instrumento ganha relevância especial em áreas como a Orla 14, onde pressões por mudanças de uso - de residencial para comercial ou de serviços - têm se intensificado com o processo de valorização imobiliária.

Portanto, ambos os instrumentos compartilham o objetivo de assegurar que as decisões urbanísticas não se baseiem apenas nos interesses privados, mas também beneficie o interesse coletivo, princípio este que encontra respaldo no artigo 182 da Constituição Federal, que estabelece a função social da propriedade como condição para o pleno exercício do direito de propriedade no meio urbano.

Operações Urbanas Consorciadas

As Operações Urbanas Consorciadas (OUC) são instrumentos de política urbana previstos nos artigos 32 a 34 do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) e no artigo 256 da Lei Complementar nº 400/2018, Plano Diretor Participativo de Palmas.

De acordo com o artigo 32 do Estatuto da Cidade, “considera-se operação urbana consorciada o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental” (Brasil, 2001).

O Plano Diretor de Palmas adota definição semelhante, acrescentando que as operações urbanas consorciadas são instrumentos destinados à “realização de intervenções urbanas coordenadas pelo Poder Público Municipal, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental” (Palmas, 2018, art. 256).

O Estatuto da Cidade estabelece que essas operações são implementadas por meio de lei municipal específica, que deve estar fundamentada no Plano Diretor e delimitar a área de intervenção. As medidas que podem ser adotadas incluem, conforme o artigo 32, §2º, “a modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo, bem como alterações das normas edilícias, considerado o impacto ambiental delas decorrente”. Além disso, também é possível “a regularização de construções, reformas ou ampliações executadas em desacordo com a legislação vigente” e “a concessão de incentivos a operações urbanas que utilizam tecnologias visando à redução de impactos ambientais” (Brasil, 2001).

O artigo 33 do Estatuto da Cidade estabelece que uma Operação Urbana Consorciada deve conter, no mínimo, a delimitação da área, as finalidades da intervenção, um programa básico de ocupação e um plano de atendimento econômico e social para a população afetada. Também é obrigatória a apresentação de Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança (EIV), a

definição das contrapartidas dos beneficiários e a forma de controle da operação, que deve incluir a participação da sociedade civil (Brasil, 2001, art. 33).

O artigo 34 do Estatuto da Cidade introduz os Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPACs), que são títulos negociáveis e convertidos em direito de construir exclusivamente dentro da área da operação urbana consorciada, conforme dispõe: “serão livremente negociados, mas conversíveis em direito de construir unicamente na área objeto da operação” (Brasil, 2001, art. 34, §1º). Esses certificados funcionam como fonte de financiamento da operação, sendo os recursos arrecadados destinados exclusivamente às intervenções previstas no plano da operação.

Portanto, a adoção de operações urbanas consorciadas na cidade se configura como um instrumento capaz de alinhar interesses públicos e privados, promovendo melhorias urbanísticas, sociais e ambientais de forma planejada, condicionada à ampla participação da sociedade civil e ao efetivo controle público sobre os processos de transformação do espaço urbano.

Transferência do Direito de Construir

A Transferência do Direito de Construir (TDC) é um instrumento urbanístico previsto no artigo 35 do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), que permite que o proprietário de um imóvel urbano transfira seu potencial construtivo a outro terreno, quando seu imóvel esteja sujeito a restrições de uso por motivos ambientais, culturais, históricos ou paisagísticos. Como dispõe o artigo: “O proprietário de imóvel urbano poderá transferir o seu direito de construir, nos termos da lei municipal, quando o referido imóvel for considerado necessário para fins de preservação, interesse histórico, cultural, ambiental ou paisagístico” (Brasil, 2001).

Em Palmas-TO, esse instrumento também é regulamentado pelo Plano Diretor, que em seu artigo 65 afirma: “Fica instituída a Transferência do Direito de Construir, mediante a qual o proprietário de imóvel poderá exercer em outro local, nos termos da lei, o potencial construtivo não utilizado em seu próprio lote” (Palmas, 2006).

O Plano Diretor define que esse mecanismo visa preservar áreas de interesse ambiental, histórico, cultural ou paisagístico e, simultaneamente, estimular o adensamento urbano em setores previamente definidos como receptores. Dessa forma, busca-se promover a ocupação ordenada do território, garantir a função social da propriedade e conciliar interesses públicos e privados de forma equilibrada.

Apesar disso, alguns estudos indicam que a aplicação da transferência do direito de construir, em Palmas, ocorre de maneira distorcida, muitas vezes priorizando interesses privados em detrimento do interesse público. Mocci (2020) observa que esse instrumento, que deveria ser voltado à preservação ambiental e à promoção da função social da propriedade, tem sido usado para viabilizar empreendimentos de alto padrão, concentrados em regiões de interesse do mercado imobiliário, e não necessariamente em áreas que apresentam déficit de infraestrutura ou que carecem de habitação social, sendo assim, sem que contrapartidas sociais ou ambientais sejam devidamente observadas.

A aplicação deste instrumento urbanístico em Palmas-TO tem sido alvo de críticas por sua utilização como mecanismo de flexibilização das normas urbanísticas, especialmente na Orla da Graciosa. Segundo Vieira (2021), viabilizando empreendimentos de alto padrão sem retorno proporcional em benefícios coletivos, assim gerando restrições ao acesso da população a espaços públicos e comprometendo o uso originalmente coletivo da região.

Essa percepção é compartilhada por Granja e Magalhães (2021), que apontam que a efetividade da TDC depende da capacidade dos municípios em gerir, fiscalizar e articular sua aplicação às políticas urbanas. Na ausência de estruturas institucionais robustas, o instrumento tem sido apropriado por agentes econômicos, funcionando mais como uma ferramenta de legitimação de práticas imobiliárias do que como um verdadeiro mecanismo de gestão urbana.

Direito de Preempção

O Direito de Preempção é um instrumento urbanístico previsto nos artigos 25 a 27 do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) que assegura ao Poder Público municipal preferência na aquisição de imóveis urbanos objeto de alienação onerosa entre particulares.

Conforme estabelece o artigo 25 do Estatuto da Cidade, “o direito de preempção confere ao Poder Público municipal preferência para aquisição de imóvel urbano objeto de alienação onerosa entre particulares” (Brasil, 2001). Já o artigo 26 detalha as finalidades que justificam o uso do direito de preempção, abrangendo ações como regularização fundiária, implantação de projetos habitacionais de interesse social, formação de reservas fundiárias, direcionamento da expansão urbana, implantação de equipamentos urbanos e comunitários, criação de espaços públicos e áreas verdes, além da proteção de áreas de interesse ambiental, histórico, cultural ou paisagístico (Brasil, 2001).

Para sua aplicação, é necessário que o município delimite, por meio de lei específica, as áreas sobre as quais incidirá o direito, fixando um prazo de vigência que não pode exceder cinco

anos, sendo possível sua renovação após um ano do término do prazo inicial (Brasil, 2001, art. 25, §1º). O Plano Diretor de Palmas, Lei Complementar nº 400/2018, reforça que a delimitação das áreas deve estar vinculada às finalidades urbanísticas, priorizando a expansão ordenada, a preservação ambiental, a constituição de reservas fundiárias e a implantação de infraestrutura e equipamentos públicos.

Dessa forma, o direito de preempção se consolida como um importante mecanismo de planejamento urbano, que permite ao município atuar de forma preventiva e estratégica na organização do território, inibindo a especulação imobiliária e garantindo a destinação social dos imóveis e dos espaços urbanos.

Estudo de Impacto da Vizinhança

O Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) é um dos instrumentos urbanísticos mais relevantes previstos no Estatuto da Cidade, servindo como mecanismo de mediação entre o desenvolvimento urbano e a qualidade de vida da população.

De acordo com o artigo 36 da Lei Federal nº 10.257/2001, cabe à lei municipal definir quais empreendimentos ou atividades, públicos ou privados, dependerão da elaboração de EIV para obtenção das licenças ou autorizações necessárias. Este instrumento foi recentemente aperfeiçoado pela Lei nº 14.849/2024, que atualizou pontos específicos de sua aplicação.

O artigo 37 do Estatuto da Cidade estabelece que o EIV deve contemplar, no mínimo, os efeitos sobre sete aspectos fundamentais: adensamento populacional; equipamentos urbanos e comunitários; uso e ocupação do solo; valorização imobiliária; mobilidade urbana, geração de tráfego e demanda por transporte público; ventilação e iluminação; e paisagem urbana e patrimônio natural e cultural. A norma ainda determina, em seu parágrafo único: “Dar-se-á publicidade aos documentos integrantes do EIV, que ficarão disponíveis para consulta, no órgão competente do Poder Público municipal, por qualquer interessado.” (Brasil, 2001; Brasil, 2024).

No contexto de Palmas, a aplicação desse instrumento está disciplinada pela Lei Complementar nº 400/2018, que, em seus artigos 258 e 259, detalha os parâmetros locais. O artigo 258 define que o EIV deve avaliar os impactos positivos e negativos decorrentes da implantação de empreendimentos, além de propor medidas para redução, mitigação ou extinção dos impactos adversos. Destaca-se, ainda, que o quarto parágrafo do mesmo artigo isenta templos religiosos e anexos de cunho social e educacional da exigência do EIV (Palmas, 2018).

O artigo 259, por sua vez, exige que no estudo haja uma delimitação precisa sobre a área impactada, avaliação técnica sobre as interferências na infraestrutura urbana e serviços públicos, e apresente propostas de medidas mitigadoras, acompanhadas de seus respectivos mecanismos de controle (Palmas, 2018).

Entretanto, na prática, a implementação do EIV em Palmas ainda está abaixo do que determinam as normas legais. Como apontam Granja e Magalhães (2021), o instrumento, muitas vezes, é tratado como um mero requisito burocrático, dissociado das reais necessidades de planejamento urbano. Este cenário é particularmente evidente nas áreas de maior valorização imobiliária, como a Orla da Graciosa, onde os estudos de impacto frequentemente não aprofundam as análises sobre os efeitos da verticalização e do adensamento urbano, tampouco oferecem soluções eficazes para os desafios decorrentes.

Termos de Ajustamento de Conduta

Os Termos de Ajustamento de Conduta (TACs) são instrumentos jurídicos extrajudiciais que visam adequar comportamentos e ações às exigências legais, com o objetivo de cessar práticas lesivas a interesses difusos, coletivos ou individuais homogêneos. Sua previsão legal está disposta no sexto parágrafo do art. 5º da Lei nº 7.347/1985, a qual dispõe sobre a ação civil pública. Conforme estabelece o dispositivo, “os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante cominações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial” (Brasil, 1985).

Conforme destaca Lazzarini (2024), os TACs funcionam como acordos firmados entre o Poder Público e agentes privados, visando à correção de condutas em desacordo com a legislação, especialmente nas esferas urbanística, ambiental e de uso do solo. O autor ressalta que, no âmbito ambiental, os TACs não possuem natureza punitiva, mas sim preventiva e reparatória, com o objetivo de cessar o dano, promover sua recomposição e adequar o comportamento dos responsáveis às normas vigentes.

Embora sua concepção original tenha sido direcionada à prevenção de conflitos judiciais, os TACs passaram a ser amplamente utilizados como instrumentos de regularização de empreendimentos que infringiram normas urbanísticas e ambientais. Segundo Vieira (2021), na prática, os TACs tornaram-se um meio recorrente de legalização posterior de empreendimentos implantados em desconformidade com as normas, especialmente aqueles destinados às classes de maior poder aquisitivo, frequentemente dissociados do interesse coletivo e das diretrizes de planejamento urbano.

De forma semelhante, Mocci (2020) argumenta que, embora os TACs sejam instrumentos relevantes para a gestão urbana e ambiental, sua aplicação tem sido frequentemente distorcida, funcionando como meio de legitimação de empreendimentos que violavam as legislações urbanísticas. A autora observa que, na prática, muitas das contrapartidas acordadas não possuem relação direta com os impactos gerados, o que enfraquece seu caráter reparatório e seu benefício coletivo.

Lazzarini (2024) também destaca que um dos principais desafios relacionados aos TACs está na ausência de critérios objetivos e de uma regulamentação uniforme, o que gera insegurança jurídica quanto à sua aderência ao princípio da função social da propriedade e à efetividade das contrapartidas estabelecidas.

Além disso, tanto Vieira (2021) quanto Mocci (2020) apontam que a fragilidade nos mecanismos de controle social, na publicidade dos atos e na fiscalização dos acordos compromete o potencial dos TACs como instrumento de governança urbana. Tal prática não apenas enfraquece o planejamento urbano, como também legitima uma lógica de ocupações irregulares em benefício de interesses do mercado imobiliário.

No caso específico da Orla da Graciosa, observa-se uma prática recorrente em que empreendimentos são iniciados em desconformidade com o planejamento urbano, sendo posteriormente regularizados por meio de TACs. As contrapartidas assumidas, muitas vezes restritas a benfeitorias pontuais ou compensações financeiras desvinculadas dos reais impactos gerados, acabam por perder seu caráter transformador e sua legitimidade social.

4.3 A transformação urbana de palmas-to: histórico urbanístico e plano piloto original até o plano diretor atual

A cidade de Palmas, planejada para ser a capital do Estado do Tocantins após sua criação pela Constituição Federal de 1988, foi concebida sob uma lógica modernista, fortemente inspirada em modelos como Brasília. Seu traçado urbano foi elaborado com a proposta de uma cidade ordenada, setorizada e racional, em que os espaços públicos, ambientais e de lazer teriam papel central na configuração do território urbano (Mocci, 2020).

A cidade foi planejada e construída a partir de 1989 para ser a nova capital do Estado do Tocantins, representando um dos casos mais emblemáticos de urbanização planejada no Brasil contemporâneo. “Em relação ao título de Palmas – a última capital planejada do século XX – por si só, representa uma grande contribuição para o pensamento urbanístico

contemporâneo, pois se tratou de uma necessidade prática, imperativa, de se propor o desenho de uma nova cidade sobre uma área rural” (Velasques, 2009, p. 16).

O projeto urbanístico inicial da cidade foi elaborado pela empresa GRUPOQUATRO Arquitetura, que concebeu um plano piloto inovador baseado em princípios de qualidade ambiental, funcionalidade urbana e integração com os elementos naturais do território.

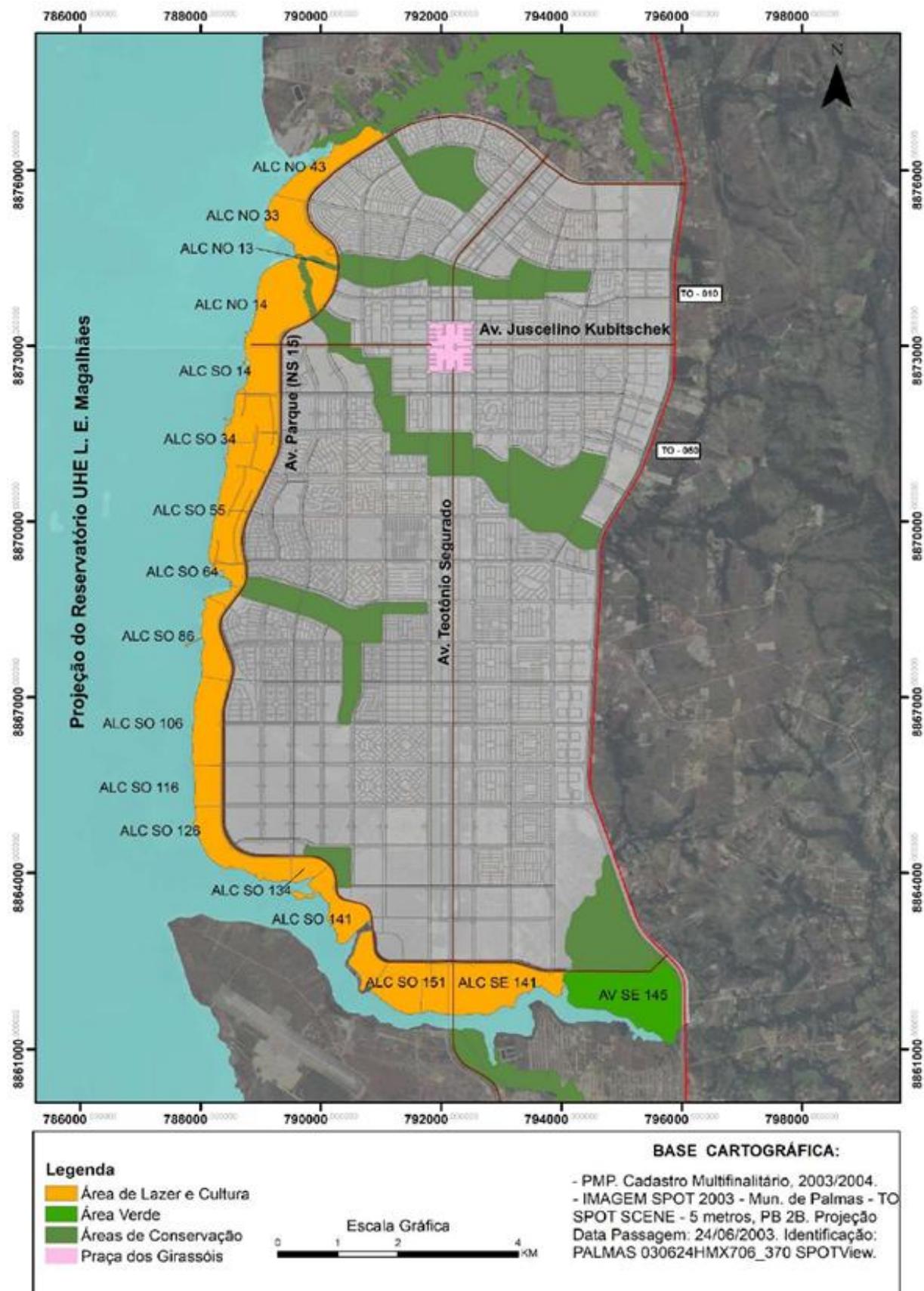
Como descreve Vieira (2019) o plano básico original, denominado “Projeto da Capital do Estado do Tocantins: Plano Básico/Memória”, estruturava a cidade em um território delimitado entre dois marcos naturais: a Serra do Lajeado e o rio Tocantins, posteriormente transformado em um lago artificial pela construção da Usina Hidrelétrica Luiz Eduardo Magalhães (UHE Lajeado). Nesse contexto, a paisagem natural foi incorporada como elemento estruturante da malha urbana, com destaque para as Áreas de Lazer e Cultura (ALC), que somavam mais de 1.100 hectares e visavam preservar as margens do lago para uso público, cultural e ambiental (Figura 4).

O macrozoneamento previsto inicialmente determinava o perímetro urbano entre os ribeirões Água Fria, ao norte, e Taquaruçu Grande, ao sul, estabelecendo limites claros à expansão urbana e prevendo áreas de expansão futura apenas em situações de necessidade e planejamento específico (Vieira, 2019). Tal concepção visava garantir o adensamento urbano, o uso eficiente da infraestrutura pública e o acesso democrático ao espaço urbano.

Contudo, a partir da década de 1990, Palmas passou a adotar um conjunto de instrumentos legais que, gradualmente, flexibilizaram as diretrizes do plano original. O primeiro Plano Diretor Urbanístico de Palmas (PDUP) foi instituído pela Lei nº 468/1994, sendo sucedido por outros dois planos relevantes: o Plano Diretor de 2007 (Lei Complementar nº 155) e o Plano Diretor de 2018 (Lei Complementar nº 400) (Mocci, 2020).

O Plano Diretor de 2007 refletia, ainda, parte dos princípios do projeto fundacional da cidade, ao enfatizar o combate à especulação imobiliária, a função social da propriedade e a contenção da expansão urbana horizontalizada. O plano sugeria o adensamento das áreas já servidas por infraestrutura, com o objetivo de reduzir os custos urbanos e evitar o surgimento de vazios urbanos que encarecem a prestação de serviços públicos (Mocci, 2020).

Figura 4 - Palmas: macrozoneamento da área entre a avenida Parque e as margens do futuro reservatório, conforme a Lei Ordinária nº 85/1991



Fonte: GRUPOQUATRO (1989)

Entretanto, essa perspectiva foi em grande parte modificada no Plano Diretor de 2018, elaborado no contexto do programa Palmas Sustentável e do Plano de Ação Climática da cidade. Apesar de manter a preocupação com o uso racional do solo e a preservação ambiental, o novo plano retirou expressamente o combate à especulação imobiliária como diretriz normativa e, em seu lugar, introduziu novos mecanismos de controle, como a delimitação da Macrozona de Ordenamento Condicionado (MOCOND) (Mocci, 2020).

Essa macrozona abrange áreas ambientalmente sensíveis, como as margens do lago, e estabelece que a expansão urbana nessas regiões somente será admitida mediante estudos técnicos específicos e compatíveis com a sustentabilidade ambiental. Ainda assim, essa normatização ocorre paralelamente à consolidação de projetos urbanísticos que promovem a ocupação de áreas inicialmente protegidas, como é o caso das quadras ALC, inclusive a ALC SO 14, diretamente afetada por empreendimentos imobiliários verticalizados e clubes privados de alto padrão (Vieira, 2019).

Com base nos mapas comparativos dos perímetros urbanos entre 2007 e 2017, é possível verificar que houve uma expansão territorial significativa da mancha urbana de Palmas. “A especulação imobiliária, incentivada principalmente pelo gestor público na instalação da capital do Estado do Tocantins, Palmas, tem reforçado o espraiamento urbano e a formação de regiões periféricas” (Alex; Bazolli, 2021, p. 60).

Figura 5 – Imagem via satélite da Orla 14 em no ano de 2007



Fonte: Adaptado de Google Earth (2025)

Figura 6 - Imagem via satélite da Orla 14 em no ano de 2017



Fonte: Adaptado de Google Earth (2025)

Portanto, observa-se que o histórico urbanístico de Palmas percorre um caminho de progressiva flexibilização dos princípios originalmente estabelecidos para o ordenamento territorial. A cidade, antes pensada como modelo de integração entre urbanização e meio ambiente, vem sendo reconfigurada por interesses ligados ao mercado imobiliário e valorização fundiária. Essa transição compromete os ideais fundacionais de uma cidade mais democrática, planejada e ambientalmente sustentável, revelando os conflitos entre planejamento urbano técnico e os interesses políticos e econômicos que permeiam a produção do espaço urbano.

Entre o ideal da capital planejada e o redesenho atual

Diante do exposto, torna-se evidente que as sucessivas alterações no Plano Diretor refletem um processo de desconstrução dos princípios que fundamentaram o planejamento de Palmas. A concepção de uma capital planejada, ambientalmente equilibrada e socialmente inclusiva tem sido progressivamente tensionada por interesses econômicos e pela expansão da lógica de mercado sobre o território.

As transformações observadas, especialmente em áreas como a Graciosa, escancaram um distanciamento crescente entre o planejamento urbano idealizado e a cidade efetivamente produzida. Tal trajetória reforça a urgência de fortalecer os instrumentos de gestão urbana,

garantindo mecanismos de controle social capazes de recolocar os princípios da função social da propriedade e do interesse coletivo no centro do desenvolvimento da cidade.

Figura 7- Palmas: ilustração de uso das Áreas de Lazer e Cultura (ALC's), junto ao reservatório da UHE Luiz Eduardo Magalhães, onde não se previa construções verticais, como previstas nas quadras ao fundo.



Fonte: GRUPOQUATRO (1989)

Assim, este cenário não apenas revela os desafios da gestão urbana contemporânea, mas também impõe uma reflexão, pois se tornou preciso retomar o compromisso com a grande parte da população, resgatando o acesso democrático aos espaços urbanos e aos valores que deram origem ao projeto da capital do Tocantins.

Orla em Transformação: A Graciosa e Seus Novos Habitantes

A ocupação da Orla da Graciosa não foi originalmente autorizada pelas diretrizes do plano urbanístico inicial, que destinava essa área como uma faixa contínua de uso coletivo, vedada ao parcelamento urbano. No entanto, observou-se que parte dessa ocupação ocorreu de forma irregular ou em desacordo com os usos previstos, sendo posteriormente legitimada por meio de alterações no Plano Diretor.

Esse processo evidencia um movimento em que o poder público local, diante da pressão de agentes do mercado imobiliário e do avanço consolidado das obras, promoveu revisões legais e normativas que, na prática, regularizaram empreendimentos anteriormente não previstos. A análise dessa transformação exige compreender as dinâmicas institucionais, político-

econômicas e socioespaciais que incidiram sobre a Área de Lazer e Cultura (ALC), especialmente ao longo do processo de consolidação da capital tocantinense (Vieira, 2019).

Desde a concepção da cidade de Palmas, em 1989, o projeto urbanístico elaborado pelo GRUPOQUATRO Arquitetura previa uma extensa faixa de terra situada entre a futura Avenida Parque (NS-15) e a margem do reservatório a ser formado pela Usina Hidrelétrica Luís Eduardo Magalhães como uma zona especial, denominada Área de Lazer e Cultura (Figura 8). A função principal da ALC era oferecer à população um espaço público, de baixa densidade de ocupação, voltado para atividades sociais, culturais, esportivas e de lazer, com acesso irrestrito às praias e paisagens naturais do lago (Vieira, 2019).

Figura 8 - Palmas: Antiga praia da Graciosa



Fonte: Globo (2015)

Segundo o projeto original, a ALC não deveria ser parcelada em lotes urbanos, justamente para garantir sua função pública e coletiva. A proposta urbanística previa a implantação de universidades, centros olímpicos, clubes, parques públicos, clínicas de repouso e outros equipamentos de uso coletivo distribuídos ao longo da ALC. Essa área, com aproximadamente 1.363,8 hectares, correspondia a cerca de 12,3% do perímetro urbano

planejado da capital, o que revela a importância estratégica desse território como articulador entre o espaço urbano e a natureza preservada (Vieira, 2019).

Contudo, as transformações no uso e na forma da ALC começaram a ocorrer ainda nos primeiros anos da implantação da capital, com as primeiras leis municipais de uso e ocupação do solo, como a Lei Ordinária nº 85/1991 e, posteriormente, a Lei nº 386/1993. Essas legislações introduziram o conceito de “macro quadras” dentro da ALC, rompendo com a ideia original de uma faixa contínua e indivisa, abrindo margem para futuros parcelamentos e alterações no uso do solo. A quadra ALC SO 14 passou a ser reconhecida formalmente como unidade espacial específica, o que facilitou sua posterior apropriação por meio de projetos privados (Vieira, 2019).

O marco da inflexão no planejamento urbano da ALC ocorreu com a criação do Projeto Orla (Figura 9), institucionalizado pela Lei Estadual nº 1.128/2000, que estabeleceu diretrizes para a ocupação das margens do reservatório da UHE Luís Eduardo Magalhães. O Projeto Orla teve início formal em 1999, com propostas elaboradas pelo arquiteto Ruy Ohtake, e foi posteriormente desenvolvido por outros agentes, como a parceria Naturatins/Investco em 2000, e, finalmente, pelo próprio GRUPOQUATRO em 2002, que elaborou um novo plano urbanístico para a ALC SO 14 e parte da quadra ALC SO 34.

Figura 9- Palmas: discurso do então governador (1999-2002) no início das obras de infraestrutura na quadra ALC SO 14



Fonte: Wikimapia (1999)

Em 2001, o Governo do Estado do Tocantins firmou uma parceria público-privada com empresas do ramo da construção civil, resultando na criação da empresa Orla Participações e Investimentos S/A (Orla S/A). Essa empresa tornou-se a principal operadora da urbanização da orla e da implantação do Projeto Orla, tendo como objetivo central a viabilização dos empreendimentos projetados para a área. A atuação da Orla S/A deu início ao microparcelamento da quadra ALC SO 14 e à criação do loteamento Orla 14, o qual incluía equipamentos urbanos como marina, píer, áreas de praia, áreas residenciais e zonas comerciais, marcando a transição definitiva do valor de uso coletivo para o valor de troca da terra urbana (Figura 10).

Figura 10 - Palmas: proposta apresentada por Ruy Ohtake para o Projeto Orla, 1999



Fonte: Projeto Orla (1999)

Figura 11- Palmas: projeção para a área da nova praia da Graciosa



Fonte: Projeto Orla (1999)

Essa transformação implicou diretamente na valorização imobiliária da região. A terra pública, antes reservada ao uso coletivo, passou a ser privatizada e inserida no mercado imobiliário, com forte presença de empreendimentos de alto padrão, como condomínios horizontais fechados e edifícios verticais de luxo. Os dados apresentados na dissertação de Vieira (2019) demonstram que, entre 2007 e 2018, o valor do metro quadrado da terra na ALC destinada ao uso residencial cresceu de R\$ 75,00 para R\$ 450,00, enquanto para atividades comerciais e de serviços passou de R\$ 90,00 para R\$ 550,00.

A quadra ALC SO 14 tornou-se, portanto, símbolo dessa nova lógica de urbanização seletiva, pautada na lógica mercantil da cidade, que se distancia do projeto humanista e

ecológico proposto inicialmente. Com a aprovação da Lei Complementar nº 155/2007, que instituiu o Plano Diretor Participativo de Palmas, legalizou-se grande parte das transformações já em curso. Posteriormente, a Lei nº 400/2018, ao atualizar o Plano Diretor, consolidou a política de valorização fundiária, prevendo novas intervenções urbanas na orla, como a expansão da praia da Graciosa e a criação de novas quadras urbanizadas voltadas à lógica de mercado.

Além das alterações na legislação urbanística, diversos projetos complementares foram elaborados ao longo da década de 2010 para ampliar a ocupação da orla da Graciosa. O “Masterplan” de 2015, o “Plano de Ação Palmas Sustentável” e a proposta “Paisagens Integrativas” de 2017 previram novas estruturas como parques lineares, ciclovias, marinas, restaurantes, centros de convenções e complexos turísticos, com destaque para o redesenho da Esplanada do Lago e a expansão da praia da Graciosa, com a instalação de novos equipamentos urbanos e áreas de uso misto.

A expansão urbana da região atraiu diferentes agentes do setor privado, sobretudo incorporadoras imobiliárias que lançaram projetos como o Imperador do Lago e o Vision Residence. Esses empreendimentos consolidaram a verticalização da quadra ALC SO 14 e o fechamento do espaço urbano, com crescente substituição de áreas públicas por espaços de uso restrito e controlado (Figura 12). A implantação desses projetos gerou impactos significativos na morfologia urbana da orla, reduzindo as áreas verdes e dificultando o acesso livre da população ao lago, o que vai de encontro às diretrizes originais do projeto da capital.

Figura 12 - Palmas: identificação dos edifícios acima de dezesseis pavimentos na ALC SO 14.



Fonte: Rodrigues (2015)

A praia da Graciosa, outrora um espaço natural de uso livre, passou a ser transformada em um polo turístico e imobiliário, com obras de revitalização que incluíram a construção de

calçadões, quiosques, estacionamentos, sinalização turística e ciclovias. Embora apresentadas como iniciativas de requalificação urbana, essas intervenções contribuíram para a elitização do espaço, acompanhadas de forte valorização dos imóveis adjacentes e aumento da especulação fundiária.

Em síntese, a ocupação urbana da orla da Graciosa em Palmas revela um processo emblemático de reconfiguração do espaço urbano por meio da apropriação privada do solo público. O caso exemplifica as contradições entre os princípios de planejamento urbano pautados na função social da cidade e a lógica de valorização imobiliária induzida por grandes projetos urbanos. A análise dessa ocupação permite compreender a cidade como produto de disputas entre diferentes interesses e agentes, e evidencia como os arranjos institucionais, por meio de legislações, parcerias e planos diretores, podem legitimar a transformação do espaço urbano em mercadoria.

5 CAPÍTULO 2: OS EMPREENDIMENTOS IMOBILIÁRIOS NO NOVO CONTEXTO URBANÍSTICOS DA ORLA DA GRACIOSA

5.1 Diagnóstico da ocupação na orla 14

Nesta etapa, apresenta-se a identificação dos empreendimentos verticais localizados na Orla 14, que constitui uma etapa fundamental desta pesquisa, pois permite visualizar de forma concreta como a ocupação urbana se consolidou em uma área originalmente destinada ao uso coletivo. O levantamento foi realizado a partir de imagens de satélite, visitas in loco e registros fotográficos, permitindo delimitar e registrar os edifícios implantados na área de estudo.

Figura 13 - Empreendimentos verticais identificados na Orla 14.



Fonte: Adaptado de Google Earth (2025)

Na Figura 13, apresenta o mapeamento da quadra ALC-SO 14, conhecida como Orla da Graciosa, destacando os empreendimentos verticais implantados na região. Ao todo, foram identificados 21 empreendimentos, distribuídos ao longo da faixa próxima ao lago e em pontos do interior da quadra. Entretanto, para fins analíticos, este trabalho destaca os casos mais representativos, selecionados com base em sua localização, porte e relação com instrumentos de regularização urbanística ou possíveis intervenções públicas observadas in loco, e citadas na entrevista com o MPTO.

O objetivo desta etapa é reconhecer a presença e a distribuição espacial desses empreendimentos. Esse procedimento permitiu sistematizar as informações de maneira organizada, servindo de base para a análise crítica desenvolvida na sequência deste capítulo.

5.2 Caracterização dos edifícios e a justificativa para a implantação em áreas sensíveis

Como etapa complementar da metodologia, procedeu-se à caracterização dos empreendimentos verticais localizados na área de estudo. Essa caracterização é útil porque organiza, de forma comparável, informações sobre implantação, tipologia, volumetria, composição de fachadas, atributos de planta e demais elementos que ajudam a compreender o padrão de verticalização na área.

Neste trabalho, será aproveitada a análise conduzida por Moreira (2024), que caracterizou os empreendimentos verticais da Orla 14 em termos urbanísticos, arquitetônicos e funcionais. O autor destacou que o mercado imobiliário de alto padrão em Palmas apresenta uma dinâmica singular, marcada pela valorização das áreas mais exclusivas da cidade e pela forte demanda de investidores externos e empresários do agronegócio.

Segundo sua pesquisa, os empreendimentos da Orla 14 se alinham a tendências observadas em mercados de referência, como Balneário Camboriú e Miami, com torres residenciais de grande altura, plantas generosas que variam entre 150 m² e 300 m², além de unidades diferenciadas como duplex e PentHouses. Esse padrão reforça o caráter exclusivo da região, ao mesmo tempo em que incorpora inovações tecnológicas e soluções sustentáveis, como painéis solares e infraestrutura para veículos elétricos.

Por outro lado, foram identificadas contradições: a sustentabilidade e a biofilia aparecem mais no discurso do que na prática, já que soluções como fachadas em pele de vidro voltadas para o sol da tarde aumentam o ganho térmico e o consumo energético. Além disso, a relação dos edifícios com o entorno urbano se mostrou limitada, com predominância de projetos isolados em detrimento de espaços coletivos e de convivência.

Outro aspecto discutido foi o uso dos conceitos de “alto padrão” e “luxo”. Apesar da imagem transmitida pelo marketing das construtoras, nem todos os empreendimentos atendem plenamente aos requisitos técnicos dessas classificações, como evidencia o caso do edifício Acqua Design.

Em síntese, a caracterização feita por Moreira (2024) mostra um mercado em ascensão, marcado por sofisticação e adensamento, mas que ainda carece de maior integração climática,

paisagística e urbana. Esses resultados serão utilizados como base para este trabalho, que se concentra na análise dos instrumentos de regularização urbanística e das contrapartidas associadas aos empreendimentos da Orla 14.

5.3 A visão institucional: entrevista com agente público do ministério público do tocantins (MPTO)

Com o intuito de compreender a atuação dos órgãos públicos no processo de regularização urbanística em Palmas, foi realizada uma entrevista com um agente público vinculado ao Ministério Público do Estado do Tocantins (MPTO). A conversa teve caráter técnico e exploratório, e o entrevistado solicitou anonimato, razão pela qual sua identidade não será divulgada neste trabalho.

Durante a entrevista, o MPTO destacou que os instrumentos urbanísticos mais recorrentes utilizados por construtoras em Palmas, assim como em outras cidades brasileiras, são a Outorga Onerosa do Direito de Construir, o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) e os Termos de Compromisso Urbanístico. Entre eles, a Outorga Onerosa foi apontada como o principal mecanismo adotado no município, especialmente em áreas de grande valorização imobiliária, como a Orla 14. Segundo o entrevistado, esse instrumento tem sido amplamente empregado para permitir a ampliação do potencial construtivo de lotes e viabilizar edificações verticais em locais originalmente restritivos.

Foi explicado que tais instrumentos acabam favorecendo diretamente o setor construtivo, ao possibilitar flexibilizações em parâmetros urbanísticos, como coeficiente de aproveitamento e taxa de ocupação. No caso da Outorga Onerosa, a contrapartida financeira oferecida ao poder público permite um maior aproveitamento dos terrenos, ampliando o retorno econômico das obras.

Em Palmas, a aplicação desse instrumento passou a ocorrer de forma preventiva, sendo incorporada ao planejamento dos empreendimentos ainda na fase de projeto. Essa prática tem como objetivo evitar bloqueios legais e garantir a emissão do “habite-se”, documento essencial para a regularização dos imóveis e para a liberação de financiamentos bancários. Dessa forma, o pagamento da outorga passou a funcionar como uma estratégia jurídica e comercial das construtoras, assegurando a legalidade do empreendimento e sua inserção no mercado imobiliário.

Em relação aos benefícios para a população, o MPTO observou que, em teoria, as contrapartidas associadas à Outorga Onerosa e a outros instrumentos deveriam resultar em melhorias urbanas, como pavimentação, iluminação pública, acessibilidade e áreas de lazer. Contudo, na prática, esses impactos costumam ser restritos ao entorno imediato das construções, sem gerar transformações significativas no espaço público ou garantir o acesso efetivo da coletividade.

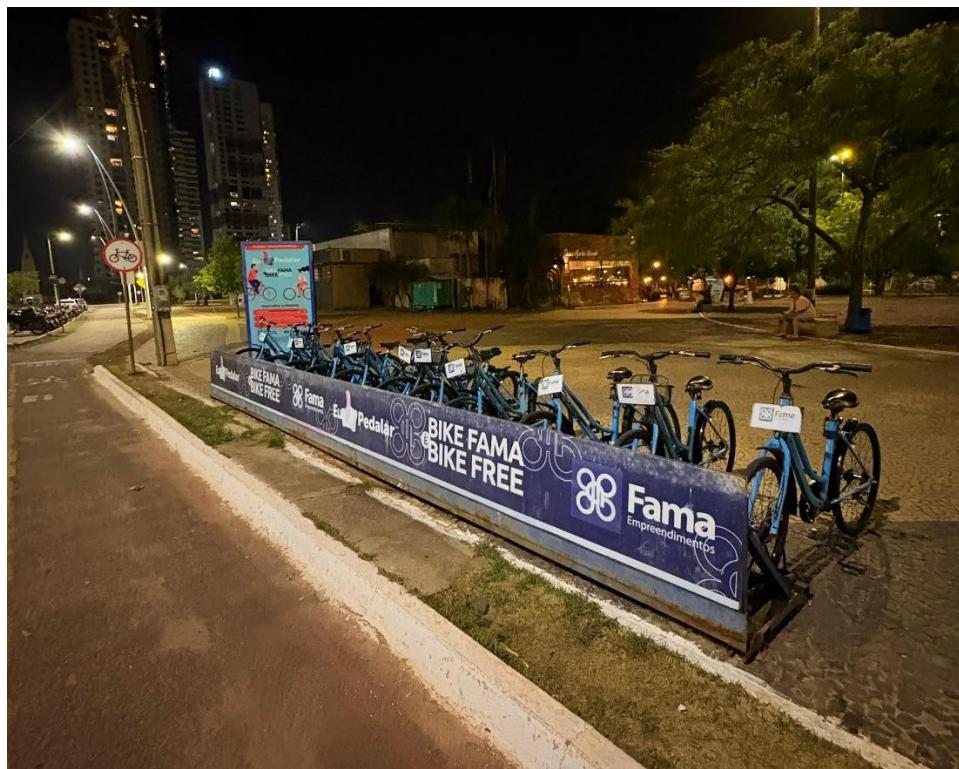
Ao comentar sobre as serventias públicas relacionadas a empreendimentos na região da Orla 14, o ministério mencionou intervenções como a revitalização de calçadas, jardins, iluminações e praças, a exemplo da Praça da Fama (Figuras 14 a 17). Apesar de contribuírem para o embelezamento e valorização do entorno, essas ações são frequentemente motivadas pelo interesse imobiliário, reforçando o caráter privado dos espaços e limitando seu uso social mais amplo.

Figura 14 - Iluminações instaladas na Orla 14



Fonte: Autor

Figura 15 - Bicicletário instalado por uma construtora na Orla 14



Fonte: Autor

Figura 16 - Jardim e calçada, em frente aos prédios de maior valor



Fonte: Autor

Figura 17 - “Praça da fama” citada pelo MPTO



Fonte: Autor

Também foi destacado que algumas iniciativas, como a instalação de bancos, iluminação e pequenos equipamentos urbanos, podem gerar impacto positivo na valorização dos imóveis e trazer benefícios concretos à comunidade local. No entanto, tais melhorias tendem a permanecer circunscritas às áreas próximas aos empreendimentos, sem promover transformações urbanas de maior alcance.

Por fim, o ministério relatou que, segundo sua experiência profissional, a maior parte dos empreendimentos verticais de Palmas é regularizada por meio da Outorga Onerosa, mas afirmou não possuir documentos que comprovem formalmente essa informação, uma vez que os processos são conduzidos e arquivados pela administração municipal, sem ampla divulgação pública.

Esse relato evidencia a dificuldade de obtenção de dados oficiais sobre os instrumentos de regularização, o que reforça uma das limitações enfrentadas nesta pesquisa. Diante dessa realidade, observa-se que os instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade e no Plano Diretor de Palmas, mesmo sem ampla documentação acessível, exercem influência direta na configuração urbana e na valorização das áreas sensíveis da capital, como a Orla 14.

6 CAPÍTULO 3: PERCEPÇÃO DA POPULAÇÃO E ANÁLISE INTERPRETATIVA

6.1 Percepção da população

Com base nessas informações, foi elaborada uma pesquisa por meio do Google Forms. Para fins de caracterização dos dados, foram incluídas perguntas sobre a região de moradia e a faixa etária dos 92 participantes. De acordo com os resultados obtidos, a idade dos respondentes varia entre 17 e 62 anos, o que demonstra uma amostragem ampla e representativa, conferindo maior confiabilidade e validade estatística aos resultados da pesquisa.

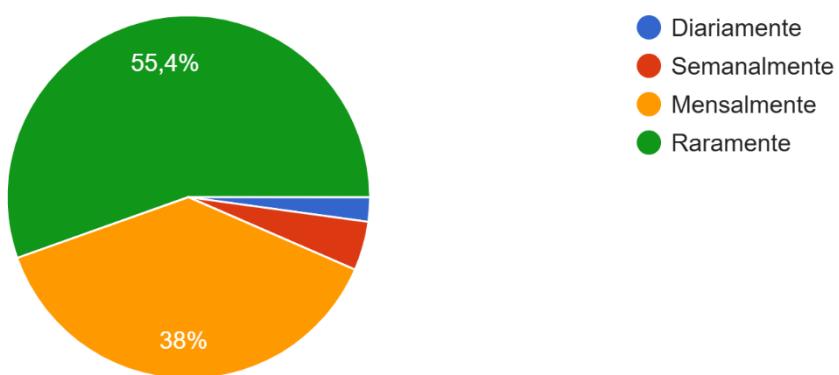
Além disso, para traçar o perfil dos entrevistados, também foi questionado há quanto tempo cada participante reside em Palmas e em qual região mora atualmente. Verificou-se que 5,4% moram na cidade há menos de 1 ano, 33,7% entre 1 e 5 anos, 16,3% entre 6 e 10 anos e 44,6% há mais de 10 anos. Observou-se ainda que a maior parte dos entrevistados reside nas regiões Norte e Sul, embora também tenham sido registradas respostas de moradores de Taquaralto, dos setores Aureny 2, 3 e 4, da zona rural e da própria Orla 14.

A seguir, são apresentados os resultados obtidos por meio do questionário aplicado à população de Palmas. As respostas foram compiladas em gráficos extraídos diretamente do Google Forms, permitindo uma visualização clara das tendências e percepções dos participantes em relação à ocupação e ao uso da Praia da Graciosa.

Figura 18 - Gráfico 01 do questionário aplicado

Com qual frequência você costuma frequentar a Praia da Graciosa?

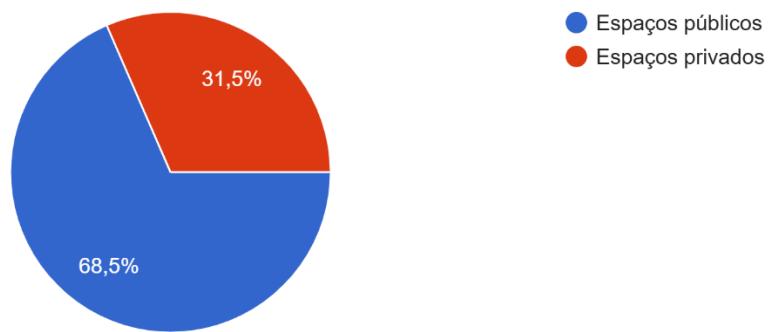
92 respostas



Fonte: Adaptado de Google Forms (2025)

Figura 19 - Gráfico 01 do questionário aplicado

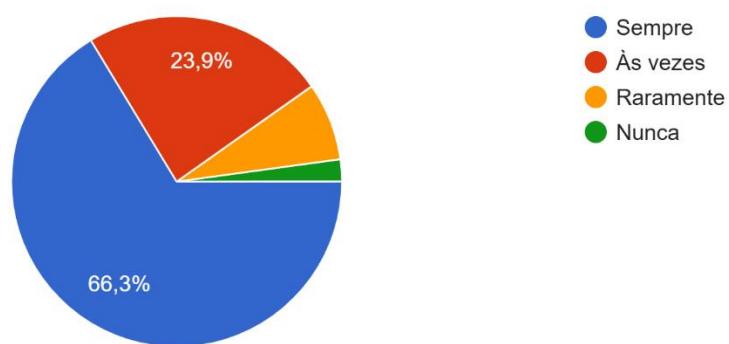
Quando visita a Praia da Graciosa, costuma utilizar mais espaços públicos (como gramados, calçadão, áreas de convivência) ou espaços privados (como bares, restaurantes, etc)?
92 respostas



Fonte: Adaptado de Google Forms (2025)

Figura 20 - Gráfico 02 do questionário aplicado

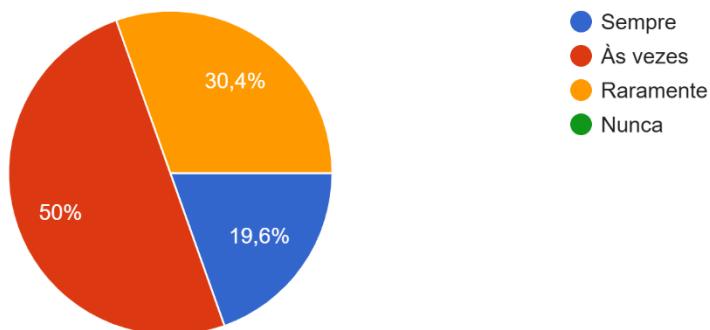
Quando visita a Praia da Graciosa, com que frequência costuma utilizar espaços públicos?
92 respostas



Fonte: Adaptado de Google Forms (2025)

Figura 21 - Gráfico 03 do questionário aplicado

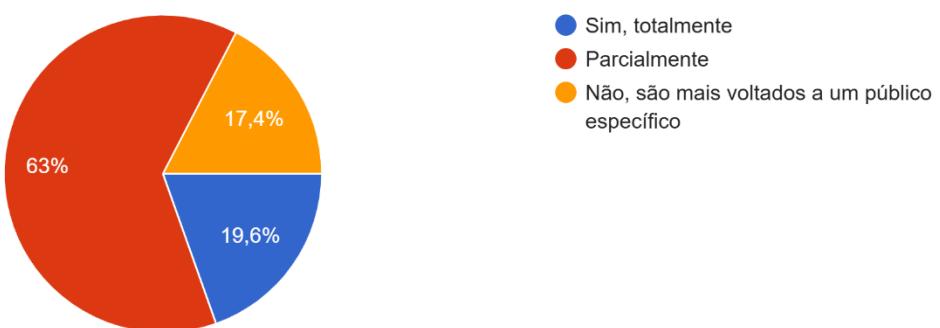
Quando visita a Praia da Graciosa, com que frequência costuma utilizar espaços privados?
92 respostas



Fonte: Adaptado de Google Forms (2025)

Figura 22 - Gráfico 04 do questionário aplicado

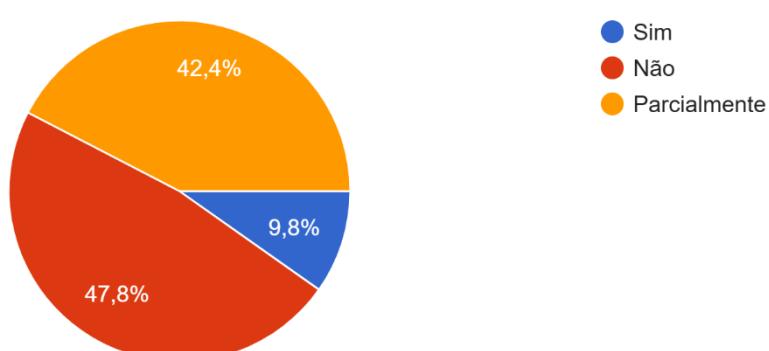
Na sua opinião, os espaços da Praia da Graciosa são acessíveis a toda a população?
92 respostas



Fonte: Adaptado de Google Forms (2025)

Figura 23 - Gráfico 05 do questionário aplicado

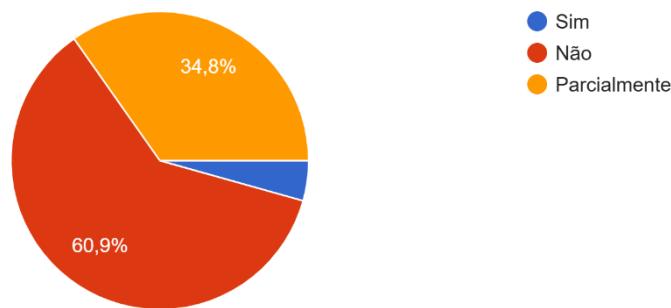
Você considera que existem opções de lazer público suficientes na Orla da Graciosa?
92 respostas



Fonte: Adaptado de Google Forms (2025)

Figura 24 - Gráfico 06 do questionário aplicado

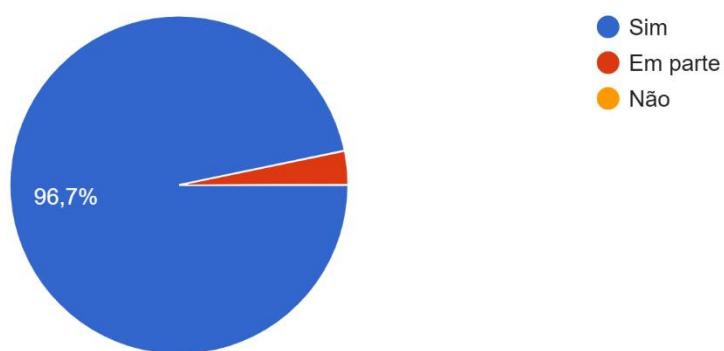
Você acredita que o poder público tem investido em lazer e cultura voltados à população em geral na Orla 14?
92 respostas



Fonte: Adaptado de Google Forms (2025)

Figura 25 - Gráfico 07 do questionário aplicado

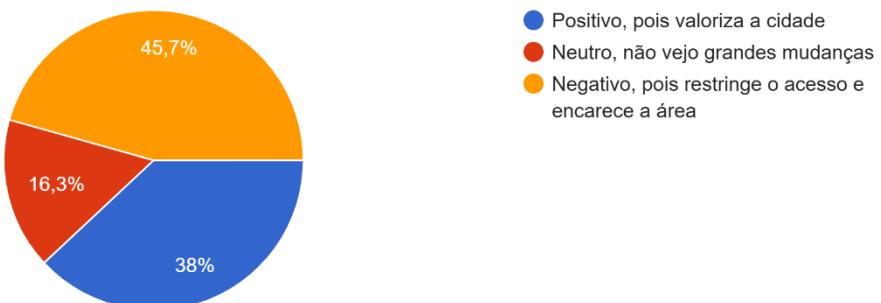
Você percebe a presença de empreendimentos de alto padrão (prédios, condomínios, estabelecimentos privados) nessa região?
92 respostas



Fonte: Adaptado de Google Forms (2025)

Figura 26 - Gráfico 08 do questionário aplicado

Como você avalia o impacto desses empreendimentos na região da Orla 14?
92 respostas



Fonte: Adaptado de Google Forms (2025)

Em relação ao tema deste trabalho, foi obtido que 66,3% dos entrevistados afirmaram frequentar a Orla em busca de lazer público, porém apenas 9,8% acreditam haver opções de lazer público suficientes na região. Quando questionados sobre os locais que costumam visitar, 68,5% declararam utilizar majoritariamente os espaços públicos, enquanto 31,5% afirmaram frequentar mais os espaços privados, como bares e restaurantes.

Mesmo com essa predominância de uso dos espaços públicos, os dados revelam uma frequência relativamente baixa de visitas à Praia da Graciosa: 55,4% dos participantes afirmaram frequentar o local raramente, enquanto 38% o fazem mensalmente, e apenas uma pequena parcela a visita semanalmente ou diariamente. Isso demonstra que, apesar de a Orla ser um ponto de referência em Palmas, o uso contínuo ainda é limitado.

Entre os que frequentam a praia, 66,3% afirmaram sempre utilizar os espaços públicos, como gramados, calçadões e áreas de convivência, enquanto 50% declararam utilizar os espaços privados apenas “às vezes” e 30,4% raramente. Esses números reforçam a percepção de que há uma tendência ao uso esporádico e condicionado a eventos ou ocasiões específicas, e não a um uso cotidiano ou rotineiro.

Quando perguntados sobre a acessibilidade dos espaços da Praia da Graciosa, 63% dos entrevistados consideram que eles são apenas parcialmente acessíveis, enquanto 17,4% acreditam que são voltados a um público específico e apenas 19,6% os consideram totalmente acessíveis. Esse resultado evidencia uma percepção de exclusividade e limitação no uso do espaço público, reforçando a desigualdade no acesso ao lazer urbano.

Além disso, 60,9% dos participantes afirmaram não perceber investimentos do poder público em lazer e cultura voltados à população em geral na Orla 14, e 34,8% consideram que

esses investimentos ocorrem apenas parcialmente. Essa falta de atuação pública efetiva contribui para o fortalecimento da presença de empreendimentos privados de alto padrão, percebida por 96,7% dos entrevistados.

Por fim, ao avaliar o impacto desses empreendimentos na região, 45,7% dos respondentes consideram negativo, alegando que eles restringem o acesso e encarecem a área; 38% entendem como positivo, por valorizar a cidade, e 16,3% avaliam como neutro. Esse conjunto de percepções evidencia um processo de elitização urbana, em que os benefícios e as oportunidades de lazer e moradia na Orla da Graciosa tendem a se concentrar em um grupo específico da população, em detrimento da função social e do uso coletivo do espaço urbano.

7 ANÁLISE DOS RESULTADOS: O ESPELHO D'ÁGUA QUE REFLETE DESIGUALDADES

A análise integrada dos resultados obtidos ao longo da pesquisa evidencia tensões profundas entre o marco legal do planejamento urbano de Palmas e os processos que moldam a ocupação e o controle urbano da Orla 14. Ao retomar as reflexões desenvolvidas no capítulo sobre a função social da propriedade e o contexto urbanístico de Palmas, torna-se possível compreender como as transformações recentes da orla expressam desigualdades estruturais e revelam distanciamentos entre o previsto na legislação e o que se concretiza no território.

O processo de formação de Palmas, marcado pelo ideal de uma cidade planejada, estabeleceu instrumentos destinados a assegurar o uso socialmente justo da propriedade. No entanto, a análise histórica demonstrou que o avanço do mercado imobiliário ao longo das últimas décadas passou a influenciar de maneira decisiva a valorização fundiária, a expansão das centralidades e as escolhas de ocupação. A verticalização da Orla 14 e o aumento expressivo do valor do solo evidenciam esse protagonismo do setor privado, frequentemente sobrepondo-se às diretrizes de democratização territorial presentes no Plano Diretor e no Estatuto da Cidade.

A avaliação dos instrumentos urbanísticos reforça essa percepção. A entrevista institucional revelou dificuldades de fiscalização, limitações na transparência dos processos e fragilidades no controle do cumprimento das contrapartidas. Instrumentos como a Outorga Onerosa, o Estudo de Impacto de Vizinhança e os Termos de Ajustamento de Conduta têm sido utilizados, muitas vezes, como meios de viabilização de empreendimentos de alto padrão, especialmente em áreas de interesse coletivo. Esse uso direcionado enfraquece o papel desses instrumentos enquanto mecanismos de gestão democrática da cidade.

Os dados recolhidos junto aos moradores reforçam esse diagnóstico. Embora a maior parte dos entrevistados reconheça a presença marcante de empreendimentos de luxo na orla, apenas uma pequena parcela considera satisfatórias as opções de lazer público disponíveis. Apesar de a maioria frequentar a região, muitos afirmam que a área não oferece equipamentos adequados ou acessíveis para a população em geral. As percepções sobre elitização e privatização simbólica aparecem de forma recorrente nas respostas, indicando que a população identifica uma transformação que beneficia segmentos específicos em detrimento do uso coletivo.

As observações de campo confirmam essa leitura ao mostrarem que as contrapartidas executadas pelos empreendimentos tendem a se concentrar em intervenções restritas ao entorno imediato das obras. Em vez de promover melhorias estruturais que ampliem o acesso e qualifiquem a orla como espaço público, muitas das ações observadas possuem caráter estético e pontual, contribuindo pouco para a efetivação da função social da propriedade. Essa prática resulta em uma paisagem que apresenta avanços visíveis, mas que não se traduz, na mesma proporção, em melhorias para o conjunto da população.

A integração dessas diferentes fontes de informação demonstra que a Orla 14 se tornou um território emblemático das contradições urbanas de Palmas. O espelho d'água, elemento central da paisagem, funciona como metáfora do processo analisado. Sua superfície reflete fachadas modernas e belas composições arquitetônicas, mas também permite vislumbrar, mesmo que de forma sutil, as desigualdades profundas que orientam a produção e o uso do espaço urbano. As contrapartidas e flexibilizações revelam um desenho de cidade formado por disputas, onde interesses privados encontram maior força e visibilidade que o interesse público.

Dessa forma, a análise dos resultados confirma que existe um descompasso entre o que a legislação estabelece, o que o planejamento propõe e o que se realiza efetivamente no território da Orla 14. Os instrumentos legalmente concebidos para equilibrar interesses e democratizar o espaço urbano acabam sendo aplicados de maneira limitada ou orientados por lógicas que privilegiam o mercado imobiliário. Ao mesmo tempo, a percepção popular evidencia que a orla, apesar de ser um dos principais espaços de lazer da cidade, ainda não cumpre plenamente sua função pública.

A partir dessa leitura conjunta, torna-se possível compreender que as desigualdades observadas na Orla 14 não são apenas fruto da dinâmica econômica, mas da forma como as instituições aplicam e interpretam os instrumentos urbanísticos.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa realizada permitiu compreender como a aplicação dos instrumentos urbanísticos em Palmas, especialmente na Orla 14, revela desafios que ultrapassam a simples existência de uma legislação robusta. O estudo mostrou que, embora o marco legal apresente diretrizes claras para assegurar o uso socialmente justo da propriedade, sua concretização depende de processos que envolvem decisões políticas, capacidade institucional e controle social ativo.

A partir da análise integrada dos dados, observou-se que a produção urbana da Orla 14 reflete um movimento mais amplo de valorização fundiária e de expansão imobiliária, no qual os instrumentos urbanísticos nem sempre são utilizados com seu potencial de indução de justiça territorial. As entrevistas e as percepções dos moradores revelaram inquietações sobre o acesso, a qualidade dos espaços públicos e os efeitos da verticalização, indicando que a população percebe avanços estéticos, mas ainda identifica fragilidades na democratização do uso da orla.

Esse conjunto de elementos evidencia que o desafio central não está apenas no aprimoramento técnico dos instrumentos, mas na forma como são operacionalizados. A transparência, a fiscalização e a participação popular aparecem como condições essenciais para que os instrumentos deixem de atuar como mecanismos de flexibilização normativa e se fortaleçam como ferramentas de equilíbrio entre interesses públicos e privados.

A Orla 14 se apresenta, portanto, como um palco onde se manifestam tanto as potencialidades quanto as contradições da cidade planejada. As transformações observadas mostram que Palmas dispõe de instrumentos capazes de orientar um desenvolvimento mais inclusivo, mas depende de escolhas institucionais que priorizem a coletividade, a função social da propriedade e a preservação dos espaços públicos.

Assim, esta pesquisa contribui ao evidenciar que a efetivação do direito à cidade demanda não apenas estrutura normativa, mas sobretudo práticas urbanísticas comprometidas com a equidade. Avançar nesse sentido exige que os instrumentos urbanísticos sejam aplicados de forma transparente, integrada e orientada pelo interesse público, permitindo que áreas como a Orla 14 sejam vivenciadas como espaços verdadeiramente coletivos e socialmente acessíveis.

REFERÊNCIAS

ALEX, Rayane da Silva; BAZOLLI, Marina Figueiredo. **A expansão urbana e seus reflexos socioespaciais em Palmas – TO.** Interface – Revista de Extensão da UFT, Palmas, v. 10, n. 2, p. 82-100, 2023. Disponível em: <https://sistemas.uft.edu.br/periodicos/index.php/interface/article/view/14368>. Acesso em: 2 jun. 2025.

AMARAL, Francisco Otaviano M. **Especulação imobiliária e segregação social em Palmas do Tocantins: uma análise a partir dos programas habitacionais de período de 2000 a 2008.** 2009. 133 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

BAZOLLI, João A. **Os efeitos dos vazios urbanos no custo da urbanização da cidade de Palmas-TO.** 2007. 154 f. Dissertação (Mestrado em Ciência do Ambiente) – Universidade Federal do Tocantins, Palmas, 2007.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985.** Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, entre outros. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 25 jul. 1985.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001.** Estatuto da Cidade: regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal e estabelece diretrizes gerais da política urbana. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11 jul. 2001.

BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017.** Dispõe sobre a regularização fundiária urbana e rural. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 12 jul. 2017.

BRASIL. **Lei nº 14.849, de 22 de maio de 2024.** Altera a Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), aprimorando os dispositivos relativos ao Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV). Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23 maio 2024.

BRITO, Daniel Rodrigues. **Análise de desempenho térmico de paredes em concreto armado em uma habitação social em Palmas-TO.** 2022. 69 f. Monografia (Graduação em Engenharia Civil) – Universidade Federal do Tocantins, Palmas, 2022.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (CNMP). **Recomendação nº 16, de 28 de setembro de 2010.** Dispõe sobre a atuação do Ministério Público em TACs. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br>. Acesso em: 10 jun. 2025.

ENCICLOPÉDIA JURÍDICA PUC-SP. **Princípios e instrumentos de política urbana.** Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/76/edicao-1/principios-e-instrumentos-de-politica-urbana>. Acesso em: maio 2025.

GLOBO. **Pioneiros de Palmas relembram como era a Praia da Graciosa.** G1 Tocantins, 2015. Disponível em: <https://g1.globo.com/to/tocantins/noticia/2015/05/pioneiros-de-palmas-relembram-como-era-praia-da-graciosa.html>. Acesso em: 11 jun. 2025.

GRANJA, Vanessa; MAGALHÃES, Paula. **A eficácia dos instrumentos urbanísticos na gestão das cidades: limites e desafios.** Revista Brasileira de Direito Urbanístico, v. 5, n. 2, p. 45-62, 2021.

GRUPOQUATRO. **Palmas: manual orientador.** Palmas: Prefeitura de Palmas, [1989a].

GRUPOQUATRO. **Palmas: memória da concepção.** Palmas: Prefeitura de Palmas, [1989b].

GRUPOQUATRO. **Projeto da capital do estado do Tocantins: plano básico/memória.** Palmas: Governo do Estado do Tocantins; Novatins, 1989.

LAZZARINI, Leonardo. **Termo de Ajustamento de Conduta Ambiental.** 2024. Disponível em: <https://lazzarini.com.br/termo-de-ajustamento-de-conduta-ambiental/>. Acesso em: maio 2025.

LUCINI, Andréia Cristina Guimarães Cantuária. **As lógicas de produção do espaço urbano em Palmas: territórios, conflitos e estratégias.** 2020. 306 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2020.

MOREIRA, Talisson de Sousa. **Análise das tipologias dos empreendimentos verticais de alto padrão na quadra Orla 14 (Graciosa) em Palmas-TO.** 2024. 68 f. Monografia (Bacharelado em Engenharia Civil) – Universidade Federal do Tocantins, Palmas, 2024.

MOCCI, Maria Angélica Menegaz. **Instrumentos jurídicos urbanísticos e sua aplicação na expansão urbana de Palmas-TO.** 2020. 126 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) – Universidade Federal do Tocantins, Palmas, 2020.

NERIS, Edilaine et al. **Regularização fundiária: instrumento de garantia do direito à cidade.** Revista de Direito Urbanístico, v. 9, n. 1, p. 112-130, 2022.

PALMAS. **Instituto Municipal de Planejamento Urbano de Palmas.** Disponível em: <https://www.palmas.to.gov.br/estrutura/instituto-municipal-de-planejamento-urbano>. Acesso em: 10 jun. 2025.

PALMAS. **Lei Complementar nº 171, de 29 de maio de 2007.** Institui o Plano Diretor Participativo do Município de Palmas. Palmas, TO, 2007.

PALMAS. **Lei Complementar nº 400, de 2 de abril de 2018.** Institui o Plano Diretor do Município de Palmas. Palmas, TO, 2018. Disponível em: <https://legislativo.palmas.to.gov.br/media/leis/lei-complementar-400-2018-04-02-15-6-2018-10-12-24.pdf>. Acesso em: maio 2025.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; MONTANDON, Daniel. **Planejamento urbano no Brasil: desafios contemporâneos.** Belo Horizonte: C/Arte, 2011.

VELASQUES, Ana Beatriz Araujo. **A 'última capital planejada do século XX': o projeto de Palmas e sua condição moderna.** Revista Projeto, São Paulo, n. 146, p. 16-33, out. 1991.

VIEIRA, Kássia da Costa. **Os desdobramentos do Projeto Orla em Palmas: a predominância do valor de troca da terra urbana na ALC e demais áreas nas margens do reservatório.** 2019. 141 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) – Universidade Federal do Tocantins, Palmas, 2019.

VIEIRA, Kássia da Costa. **Os desdobramentos do Projeto Orla em Palmas: a predominância do valor de troca da terra urbana na ALC e demais áreas nas margens do reservatório.** 2021. Dissertação (Mestrado em Ciências do Ambiente) – Universidade Federal do Tocantins, Palmas, 2021.

Anexos A

ROTEIRO DA ENTREVISTA COM O AGENTE PÚBLICO DO MPTO

1. Quais são as irregularidades urbanísticas mais comuns identificadas pelo MPTO em empreendimentos na Orla 14?
2. Como o MPTO costuma conduzir o processo de regularização quando uma irregularidade é constatada?
3. Em quais situações o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) é utilizado e quais critérios orientam sua aplicação?
4. As contrapartidas previstas nos TACs atendem ao princípio da função social da propriedade?
5. Quais são as principais dificuldades enfrentadas pelo MPTO na fiscalização da região da Orla 14?
6. A ocupação da Orla 14 apresenta padrões recorrentes de problemas ou cada empreendimento traz demandas específicas?
7. Como o MPTO percebe a postura das construtoras diante dos processos de correção e regularização urbanística?
8. Na visão do órgão, os instrumentos urbanísticos atuais são suficientes para garantir a ordem urbanística e a boa gestão da Orla 14?

Anexos B

ROTEIRO DA ENTREVISTA COM MORADORES DE PALMAS-TO

1. Qual a sua idade?
2. Em qual quadra de Palmas você mora?
3. Há quanto tempo você mora em Palmas?
4. Com qual frequência você costuma frequentar a Praia da Graciosa?
5. Quando visita a Praia da Graciosa, costuma utilizar mais espaços públicos (como gramados, calçadão, áreas de convivência) ou espaços privados (como bares, restaurantes, etc)?
6. Quando visita a Praia da Graciosa, com que frequência costuma utilizar espaços públicos?
7. Quando visita a Praia da Graciosa, com que frequência costuma utilizar espaços privados?
8. Na sua opinião, os espaços da Praia da Graciosa são acessíveis a toda a população?
9. Você considera que existem opções de lazer público suficientes na Orla da Graciosa?
10. Você acredita que o poder público tem investido em lazer e cultura voltados à população em geral na Orla 14?
11. Você percebe a presença de empreendimentos de alto padrão (prédios, condomínios, estabelecimentos privados) nessa região?
12. Como você avalia o impacto desses empreendimentos na região da Orla 14?

13. (QUESTÃO OPCIONAL) Em sua opinião, o que poderia ser melhorado na Orla 14 para torná-la mais acessível e atrativa à população em geral?