

POLÍTICAS HABITACIONAIS, INCLUSÃO SOCIAL E DIREITO À MORADIA DIGNA: O PAPEL DOS ENTES FEDERATIVOS NA CONCRETIZAÇÃO DA FUNÇÃO SOCIAL DA CIDADE EM PALMAS/TO

Paulo Beli Moura Stakoviak Júnior¹
Anna Clara Andrade Costa Alves²

RESUMO: O presente artigo analisa o papel dos entes federativos — União, Estado do Tocantins e Município de Palmas — na concretização da função social da cidade e do direito à moradia digna, a partir do processo de urbanização de Palmas, capital planejada marcada pela rápida expansão territorial, pela valorização imobiliária e pela persistência de vazios urbanos. Adota-se abordagem exploratória e bibliográfica, mediante análise de doutrina, legislação e jurisprudência do STJ e do STF. Conclui-se que a efetivação do direito à moradia depende menos da criação de novos instrumentos jurídicos do que da articulação cooperativa entre os entes federativos e da integração entre política habitacional e planejamento urbano.

Palavras-chave: Direito à moradia. Função social da cidade. Entes federativos. Regularização fundiária. Palmas.

ABSTRACT: This article analyzes the role of the federative entities (the Union, the State of Tocantins and the Municipality of Palmas) in the realization of the social function of the city and the right to adequate housing, based on the urbanization process of Palmas, a planned capital marked by rapid territorial expansion, real estate appreciation and the persistence of urban vacant lots. An exploratory and bibliographic approach is adopted, through the analysis of legal doctrine, legislation and the case law of the Superior Court of Justice (STJ) and the Federal Supreme Court (STF). It is concluded that the realization of the right to housing depends less on the creation of new legal instruments than on cooperative coordination among the federative entities and on the integration between housing policy and urban planning.

Keywords: Right to housing. Social function of the city. Federative entities. Land regularization. Palmas.

¹Professor orientador. Coordenador do Curso de Direito da Unitins.

²Graduanda em Direito pela Unitins.

INTRODUÇÃO

A busca do ser humano por moradia acompanha a própria história da vida em sociedade, e o direito à moradia digna consolidou-se, ao longo do tempo, como direito humano fundamental, reconhecido internacionalmente e incorporado ao ordenamento jurídico brasileiro. A Constituição Federal de 1988, ao inserir a moradia no rol dos direitos sociais (art. 6º), impôs ao Poder Público o dever de formular e executar políticas capazes de assegurar não apenas a existência de uma unidade habitacional, mas condições adequadas de vida em sociedade.

Um ponto de partida necessário para essa análise é a própria definição de habitação adequada, fixada pelo Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU no Comentário Geral nº 4 (1991 apud BRASIL, 2013): não um simples teto, mas um conjunto articulado de segurança da posse, disponibilidade de serviços, habitabilidade, acessibilidade econômica, localização adequada e adequação cultural. Essa compreensão orienta toda a análise desenvolvida a seguir, na medida em que os direitos fundamentais sociais possuem, conforme Hesse (1998, p. 52) e Schneider (1991, p. 49), caráter duplo: são direitos subjetivos e, simultaneamente, elementos estruturantes da ordem objetiva da coletividade, condição sem a qual não se sustenta o próprio Estado Constitucional Democrático.

2

O tema ganha relevância porque, apesar do reconhecimento formal desse direito, as políticas habitacionais brasileiras permanecem, em larga medida, fragmentadas e insuficientes para promover a inclusão social das populações de baixa renda. Segundo a Fundação João Pinheiro (2022), 41,2% dos domicílios urbanos brasileiros apresentam algum tipo de inadequação habitacional, e o déficit habitacional nacional é estimado em cerca de 5,9 milhões de moradias números que evidenciam que o problema da moradia não se resume à falta de unidades, envolvendo também infraestrutura, mobilidade e acesso a serviços essenciais. Programas como o ‘Minha Casa, Minha Vida’, apesar do seu alcance, seguem sujeitos a críticas quanto à localização periférica dos empreendimentos e às barreiras de acesso enfrentadas pelas famílias mais vulneráveis.

É importante notar, ainda, que IBGE e Fundação João Pinheiro adotam metodologias distintas para dimensionar essa realidade: enquanto o IBGE concentra-se na identificação de aglomerados subnormais e no número de famílias que neles residem, a FJP analisa as características das próprias unidades habitacionais e das condições de vida dos moradores,

incluindo o peso do aluguel no orçamento familiar (FEITOSA, 2022, p. 38). Essa diferença metodológica explica por que os números de déficit e de inadequação habitacional variam conforme a fonte consultada, e justifica a opção deste artigo por tratar tais dados como indicadores de magnitude do problema, e não como medidas exatas e comparáveis entre si.

O presente artigo tem por objetivo analisar o papel dos entes federativos na concretização da função social da cidade e do direito à moradia digna, tomando como recorte empírico o Município de Palmas, capital do Tocantins. A pergunta que orienta a pesquisa é: de que forma a atuação articulada de União, Estado e Município contribui para a concretização da função social da cidade e para a efetivação do direito à moradia digna em Palmas?

A escolha de Palmas como recorte empírico se justifica por uma particularidade rara entre as capitais brasileiras: trata-se de cidade planejada, fundada já sob a vigência da Constituição de 1988 e, portanto, concebida a partir de um arcabouço jurídico que já reconhecia formalmente a função social da cidade e da propriedade. Ainda assim, como se demonstrará, Palmas reproduziu, em menos de quatro décadas, dinâmicas de valorização imobiliária, expansão periférica e formação de vazios urbanos historicamente associadas a cidades cuja urbanização ocorreu de forma não planejada. Esse aparente paradoxo, planejamento formal convivendo com os mesmos problemas de urbanização espontânea, é o que confere relevância acadêmica ao estudo de caso, na medida em que sugere que a existência de norma e de planejamento prévio não é, por si só, condição suficiente para a concretização da função social da cidade.

3

Para respondê-la, adota-se abordagem exploratória e bibliográfica, sustentada na análise de doutrina, legislação, dados institucionais e jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Federal. O trabalho está estruturado em quatro partes, além desta introdução e das considerações finais: (i) a evolução histórica das políticas habitacionais brasileiras e sua repercussão na formação urbana de Palmas; (ii) o tratamento jurisprudencial recente conferido pelo STJ e pelo STF aos institutos da usucapião e da regularização fundiária; (iii) a repartição de competências entre União, Estado do Tocantins e Município de Palmas na implementação de políticas habitacionais; e (iv) os instrumentos jurídicos de concretização da função social da cidade, com a necessária distinção entre direito à moradia, direito à cidade, função social da propriedade e função social da cidade.

Quanto ao procedimento metodológico, a pesquisa combina levantamento bibliográfico — doutrina de direito constitucional e urbanístico, além de literatura sobre urbanização brasileira — com análise documental de legislação federal, estadual e municipal aplicável a Palmas, e com pesquisa jurisprudencial junto aos sítios eletrônicos do STJ e do STF. Trata-se, portanto, de pesquisa qualitativa, de natureza aplicada e finalidade exploratória, na medida em que se propõe a compreender, mais do que a mensurar, a relação entre norma, jurisprudência e prática urbana em um caso concreto (CRESWELL, 2007). Os dados quantitativos sobre déficit habitacional, apresentados a título de contextualização na seção seguinte, têm função ilustrativa e não constituem, por si só, objeto central da investigação, que é predominantemente jurídico-normativa.

Evolução histórica das políticas habitacionais no Brasil e a formação urbana de Palmas

A compreensão da atual política habitacional brasileira exige uma análise do processo histórico de urbanização do país e das formas pelas quais o Estado atuou na organização do espaço urbano. Segundo Ferreira (2009), as cidades brasileiras refletem, espacial e territorialmente, desajustes estruturais diretamente relacionados à formação nacional dependente e ao subdesenvolvimento. A urbanização desenvolveu-se sobre uma estrutura já marcada pela desigualdade, e foi o intenso processo de industrialização da segunda metade do século XX, acompanhado da migração rural-urbana em direção aos polos do Sudeste, que intensificou os problemas urbanos (KOWARICK, 1993). Maricato caracteriza esse fenômeno como uma "urbanização com baixos salários", em que o crescimento das cidades não veio acompanhado de política pública capaz de garantir habitação e infraestrutura à população trabalhadora, empurrando-a para a autoconstrução e a ocupação informal de áreas periféricas.

4

Dos primeiros programas habitacionais ao Banco Nacional da Habitação

Entre 1937 e 1964, os Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs) produziram cerca de 140 mil moradias, sobretudo destinadas ao aluguel, constituindo referência qualitativa na arquitetura habitacional brasileira, ainda que numericamente limitada diante da demanda (MARICATO, 1997). A Lei do Inquilinato de 1942, ao congelar os preços dos aluguéis, reduziu o interesse dos proprietários pela locação e estimulou a consolidação da casa própria como principal via de acesso à moradia. Esse deslocamento (do aluguel regulado para a propriedade

privada individual como forma dominante de acesso à moradia) teve efeitos duradouros sobre a cultura jurídica e política habitacional brasileira, que passou a tratar a casa própria, e não o acesso à moradia adequada em sentido amplo, como o objetivo central das políticas públicas subsequentes, inclusive dos programas federais examinados adiante.

A criação do Banco Nacional da Habitação (BNH), em 1964, representou o principal marco institucional do período seguinte, ampliando a produção habitacional sob um modelo centralizado e fortemente vinculado à lógica financeira (BONDUKI, 1998, p. 150). As Companhias de Habitação Popular (COHABs) construíram grandes conjuntos destinados à população de menor renda, mas a localização periférica desses empreendimentos aprofundou a segregação socioespacial: a terra central e valorizada permaneceu retida para os setores de maior poder aquisitivo, enquanto a população trabalhadora era deslocada para regiões distantes, sem infraestrutura adequada (FERREIRA, 2009). A política habitacional do período, portanto, não pode ser avaliada apenas pelo número de unidades produzidas, mas também por onde foram construídas e a que serviços seus moradores tiveram acesso.

Crise institucional, redemocratização e o Ministério das Cidades

A partir da década de 1980, o modelo baseado no BNH entrou em crise, culminando em sua extinção em 1986. Seguiu-se um período de sucessivas reorganizações institucionais (Secretaria Especial de Habitação e Ação Comunitária (SEAC), Secretaria de Política Urbana (SEPURB) e, depois, Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano (SEDU)), marcado por desarticulação institucional e insuficiência de recursos. A Constituição Federal de 1988 ampliou a autonomia municipal e incorporou a função social da propriedade e da cidade, deslocando o Município para o centro do planejamento urbano, sem, contudo, transferir-lhe exclusividade sobre a política habitacional, que segue exigindo atuação articulada entre os três entes federativos. Somente a partir de 2003, com a criação do Ministério das Cidades, o país voltou a contar com estrutura federal dedicada a integrar habitação, saneamento, mobilidade e planejamento territorial.

Vale destacar que a descentralização promovida pela Constituição de 1988 não equivaliu a uma transferência simples de encargos da União para os Municípios. Ao ampliar a autonomia municipal para legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, I, CF/88) e ao exigir Plano Diretor dos Municípios com mais de vinte mil habitantes, a Constituição criou, ao mesmo

tempo, uma responsabilidade nova e uma exigência de capacidade técnica que grande parte dos Municípios brasileiros — sobretudo os de menor porte e os de criação recente, caso de Palmas — não possuía plenamente ao longo das décadas de 1990 e 2000. A efetividade da descentralização, portanto, dependeu (e ainda depende) da capacidade da União e dos Estados de apoiarem tecnicamente os Municípios, o que situa a cooperação federativa não apenas como princípio constitucional abstrato, mas como condição prática de funcionamento do próprio modelo descentralizado adotado em 1988.

Essa trajetória demonstra que a política habitacional brasileira evoluiu institucionalmente, mas manteve uma limitação persistente: a predominância de programas voltados à produção quantitativa de unidades, pouco articulados ao planejamento urbano, o que contribuiu para a expansão periférica das cidades e para a manutenção da segregação socioespacial. É essa chave de leitura, a moradia como algo que só se realiza plenamente quando inserida em um espaço urbano dotado de infraestrutura e serviços, que orienta a análise do caso de Palmas.

Balanço crítico do período pré-1988

A leitura conjunta desses episódios permite uma síntese crítica. Segundo Rolnik (2016), a produção do espaço urbano brasileiro está diretamente relacionada às disputas pelo acesso à terra e à moradia, disputas nas quais o Estado, ao financiar a produção habitacional sem controlar o preço e a localização da terra, frequentemente terminou por favorecer a própria dinâmica especulativa que pretendia combater. Souza (2003) reforça esse diagnóstico ao destacar que a qualidade da moradia não pode ser avaliada isoladamente da unidade construída, pois depende de sua inserção no tecido urbano e do acesso à infraestrutura e aos serviços públicos do entorno. Nesse sentido, a política habitacional anterior a 1988 evidenciou um padrão recorrente: a ampliação do número de unidades produzidas não foi acompanhada de instrumentos capazes de conter a valorização da terra urbana nem de garantir a localização adequada dos empreendimentos, padrão que, como se verá adiante, reaparece na experiência de Palmas mesmo décadas depois, sob um arcabouço constitucional distinto.

A formação urbana de Palmas e a questão habitacional

Criada em 1989, Palmas apresentou, desde seus primeiros anos, intenso crescimento populacional e expansão territorial. A chegada de milhares de novos moradores durante a construção da capital, associada à concentração de investimentos nas áreas centrais, provocou expressiva valorização imobiliária (BAZZOLI, 2007). Comparada a Brasília (a outra grande experiência brasileira de capital planejada), Palmas apresenta uma diferença estrutural relevante: enquanto o Distrito Federal foi concebido com controle fundiário quase integral pelo poder público desde sua origem, o que permitiu, ao menos inicialmente, maior capacidade de conter a especulação sobre a terra, Palmas conviveu, desde o início de sua implantação, com parcelamento e comercialização de lotes por agentes privados em paralelo à ação do Estado, o que ajuda a explicar por que a cidade, mesmo planejada e concebida já sob a Constituição de 1988, não escapou da lógica de valorização especulativa característica das cidades brasileiras não planejadas.

Em 2010, a população do Município já alcançava 228.332 habitantes, com déficit habitacional estimado em 12.498 domicílios, equivalente a 18,2% do total (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2013). Esse total reunia coabitação familiar (5.619 domicílios), ônus excessivo com aluguel (4.701), adensamento excessivo (1.343) e habitação precária (835). O Plano Local de Habitação de Interesse Social de Palmas, que adota critérios próprios e por isso não deve ser somado ao dado anterior, registra 10.670 domicílios no déficit quantitativo e 35.275 com inadequações, dos quais 20.906 por carência de infraestrutura (PALMAS, [s.d.]). Esses números revelam que o planejamento formal da cidade não foi acompanhado, na mesma proporção, pela garantia de acesso à moradia adequada para todos os segmentos da população, e que a questão habitacional envolve infraestrutura e regularização, e não apenas a construção de unidades. Cabe registrar que, em resposta a pedido de acesso à informação, a própria Fundação João Pinheiro esclareceu que, por ainda não dispor dos microdados do Censo 2022, seus dados municipais permanecem os de 2010 (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2026).

Dados mais recentes confirmam que essa demanda permanece atual: segundo a Secretaria Municipal de Habitação de Palmas (SEHAB), o cadastro habitacional do Município contava, em 2026, com 14.700 pessoas cadastradas e aptas a participar de processos de seleção habitacional, dentro de um cadastro geral de aproximadamente 21.000 pessoas³. A distância entre

³Dado fornecido pela Secretaria Municipal de Habitação de Palmas (SEHAB), sem publicação em documento oficial até o fechamento deste artigo (informação verbal, 2026).

o número de aptos à seleção e o total geral do cadastro sugere, ainda, que parte considerável da demanda registrada não preenche integralmente os critérios de habilitação vigentes, o que é, em si, um indicativo adicional da complexidade da gestão da fila habitacional no Município.

Esse processo também produziu os chamados vazios urbanos, áreas desocupadas situadas entre setores ou no interior da própria malha urbana, relacionados à retenção especulativa de terrenos dotados de infraestrutura (BAZZOLI, 2007). A partir de 2010, o Programa Minha Casa, Minha Vida tornou-se o principal vetor de produção habitacional no Município, mas sua execução coincidiu com um ciclo de forte valorização da terra: segundo Veloso (2014), entre 2006 e 2013 o preço médio das casas em Palmas aumentou 182,05% e o valor do metro quadrado dos lotes, 352,17%, o que levou Pinto (2012, p. 148) a falar em uma espécie de "bolha imobiliária" local.

A coexistência entre déficit habitacional e vazios urbanos evidencia a principal contradição da urbanização de Palmas: parte da população não consegue acessar terrenos e moradias em áreas bem localizadas, enquanto áreas já urbanizadas permanecem sem ocupação efetiva. Coriolano (2011, p. 68) reconhece que o Plano Diretor Participativo de Palmas já contemplava instrumentos voltados ao combate da retenção especulativa, mas aponta a fragilidade desses dispositivos diante de diretrizes genéricas e da ausência de parâmetros objetivos de uso e ocupação do solo — fragilidade que, como se verá adiante, na seção sobre os instrumentos de concretização da função social da cidade, permanece atual.

8

Cabe registrar, ainda, que a valorização observada em Palmas não decorreu de um único fator, mas da combinação entre expansão do crédito imobiliário, crescimento do emprego formal e aumento de renda, que pressionaram simultaneamente a demanda por terra em um município cuja oferta de área central é fisicamente limitada (SIGOLO, 2011). O Estado do Tocantins também apresenta expressiva demanda habitacional: em 2024, o déficit habitacional estadual foi estimado em 45.055 domicílios (8,2% do total), sendo 37.890 em áreas urbanas e 7.166 em áreas rurais (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2024). Embora esse percentual seja inferior ao da Região Norte (11,1%), o contingente de domicílios em déficit reforça a necessidade de uma resposta federativa articulada, e não apenas municipal.

Em síntese, a reconstrução histórica empreendida nesta seção permite fixar uma premissa jurídica para o restante do artigo: o direito à moradia digna, tal como reconhecido pelo art. 6º da Constituição de 1988, não pode ser interpretado como mera garantia de acesso a uma

unidade construída, sob pena de a política habitacional repetir o padrão histórico — verificado desde os IAPs até o PMCMV em Palmas — de produzir moradias desarticuladas do direito à cidade. É à luz dessa premissa que as seções seguintes examinam, primeiro, o tratamento jurisprudencial da segurança da posse e da regularização fundiária e, em seguida, a repartição de competências entre os entes federativos responsáveis por transformar essa premissa constitucional em política pública efetiva.

O direito à moradia digna na jurisprudência atualizada do STJ e do STF

Se a seção anterior evidenciou que a regularização da ocupação urbana é condição para a efetivação do direito à moradia em Palmas, é necessário examinar como os tribunais superiores vêm tratando a tensão entre segurança jurídica da posse e exigências formais de regularização urbanística. Dois eixos jurisprudenciais recentes são particularmente relevantes: a posição do Superior Tribunal de Justiça sobre usucapião em áreas urbanas pendentes de regularização, e o debate ainda em curso no Supremo Tribunal Federal sobre a constitucionalidade da Lei Federal nº 13.465/2017.

O STJ e a usucapião em áreas com pendência de regularização urbanística

No julgamento do REsp 1.818.564/DF, submetido à sistemática dos recursos repetitivos (Tema 1.025), o STJ firmou entendimento no sentido de que é cabível a usucapião de imóveis particulares situados no Setor Tradicional de Planaltina/DF ainda que exista pendência de regularização urbanística da área. A tese reconhece que a ausência de regularização fundiária plena não pode, por si só, funcionar como obstáculo absoluto ao reconhecimento judicial de situações possessórias já consolidadas no tempo, sob pena de a exigência formal esvaziar um direito material, a posse ad usucapionem, cujos requisitos (posse mansa, pacífica e ininterrupta pelo prazo legal) já estejam preenchidos.

No mesmo sentido, o Tema 985 do STJ consolidou a compreensão de que a usucapião extraordinária não pode ser afastada unicamente em razão de o imóvel possuir área inferior ao módulo urbano mínimo previsto em norma municipal. Ambos os precedentes convergem para uma mesma lógica: os requisitos materiais da posse (o exercício fático, contínuo e de boa-fé sobre o bem) prevalecem sobre limitações formais de natureza urbanística quando a situação já

está consolidada. Para o presente estudo, esses julgados oferecem fundamento jurisprudencial direto à tese central: a regularização urbanística é instrumento de organização do território, mas não pode ser transformada em impedimento absoluto ao reconhecimento de direitos possessórios já consolidados, sob risco de a forma se sobrepor à função social que a própria regularização deveria promover.

A racionalidade desses precedentes dialoga diretamente com a realidade histórica já discutida: em municípios cuja expansão ocorreu sem planejamento uniforme (como se observou nos conjuntos habitacionais periféricos das décadas de 1960 a 1980, e como também se observa nos vazios e ocupações informais de Palmas), exigir regularização urbanística plena como pré-condição para o reconhecimento da posse equivaleria a perpetuar, por via judicial, a mesma lógica de exclusão que a política habitacional deveria corrigir. Ao afastar essa exigência, o STJ reconhece implicitamente que a segurança da posse é, ela própria, um dos elementos da habitação adequada definidos pelo Comitê da ONU referido na introdução, e não uma etapa que possa ser indefinidamente postergada em nome da regularidade formal.

A doutrina de direito constitucional já apontava, mesmo antes da consolidação dessa jurisprudência, que a função social da propriedade não pode ser interpretada de modo puramente formal. José Afonso da Silva (2005) sustenta que a função social da propriedade urbana integra o próprio conteúdo do direito de propriedade, e não uma limitação externa a ele; ou seja, o proprietário só exerce plenamente seu direito quando atende à função social exigida pela ordenação urbanística. Nessa linha, os Temas 1.025 e 985 do STJ podem ser lidos como aplicação, em sede possessória, da mesma lógica: quem exerce posse mansa, pacífica e produtiva sobre a terra, ainda que sem título formal regularizado, está mais próximo de cumprir a função social do imóvel do que o titular formal que o mantém vazio ou subutilizado, ponto que conecta diretamente esta discussão jurisprudencial aos instrumentos indutores do Estatuto da Cidade examinados adiante.

O STF e a constitucionalidade da Lei nº 13.465/2017

Em âmbito constitucional, a Lei Federal nº 13.465/2017 — a Lei de Regularização Fundiária Urbana e Rural, que instituiu a Reurb e o instrumento da legitimação fundiária — é objeto da ADI 5.883, ajuizada pelo Instituto de Arquitetos do Brasil perante o Supremo Tribunal Federal, sob relatoria do Ministro Luiz Fux, questionando a constitucionalidade de diversos

dispositivos relativos à regularização fundiária urbana. Em 2018, o STF apreciou a medida cautelar da ADI 5.883 e, em razão da densidade normativa e da relevância da matéria para a ordem social e a segurança jurídica, reservou o julgamento de mérito para decisão de caráter definitivo, mérito esse que permanece pendente (SOUZA, 2024, p. 57). Também a Procuradoria-Geral da República e o Partido dos Trabalhadores ajuizaram ações diretas próprias contra a mesma lei, igualmente pendentes de julgamento e sem decisão liminar (SOUZA, 2024, p. 57).

Enquanto o mérito dessas ações não é julgado, a Lei nº 13.465/2017 permanece integralmente vigente e aplicável, o que autoriza os Municípios, incluindo Palmas, a continuarem instruindo processos de Reurb com base em seus dispositivos. Ainda assim, a pendência do julgamento de mérito mantém em aberto questões centrais para este artigo, como os efeitos da legitimação fundiária sobre a aquisição da propriedade e os limites da atuação discricionária do Poder Público municipal na condução da Reurb, o que reforça a recomendação, já adiantada acima, de que os processos municipais sejam instruídos com rigor técnico suficiente para não depender exclusivamente do desfecho do controle concentrado de constitucionalidade.

Essa controvérsia é relevante para Palmas porque a regularização fundiária, discutida adiante como instrumento estadual e municipal de concretização da função social da propriedade, apoia-se justamente nos institutos criados pela Lei nº 13.465/2017. Enquanto o STF não pacifica a matéria, a segurança jurídica dos processos de Reurb já em curso permanece condicionada ao desfecho desse controle concentrado de constitucionalidade, circunstância que recomenda cautela redobrada, por parte dos entes locais, na condução de tais processos, e que confirma que o debate sobre regularização fundiária no Brasil está longe de encerrado.

11

Repercussões para a política fundiária de Palmas

Lidos em conjunto, os dois eixos jurisprudenciais aqui examinados desenharam um cenário de tensão produtiva para municípios como Palmas. De um lado, o STJ sinaliza que a Justiça tende a proteger a posse já consolidada, ainda que a regularização urbanística formal esteja pendente, o que favorece diretamente os beneficiários das Leis Estaduais nº 836/1996, nº 2.758/2013 e nº 3.797/2021, examinadas adiante, cuja lógica é justamente reconhecer situações de ocupação já consolidada. De outro lado, a pendência das ADIs no STF introduz um elemento de instabilidade sobre o instrumento nacional, a legitimação fundiária da Lei nº 13.465/2017, que

serve de referência a boa parte da legislação estadual e municipal de regularização. Para o Município de Palmas, essa conjuntura recomenda que os processos de Reurb em curso sejam instruídos com rigor técnico e documental suficiente para sustentar-se independentemente do desfecho das ações constitucionais, e que a atuação municipal privilegie, sempre que possível, os fundamentos já consolidados na jurisprudência do STJ, menos sujeitos a reversão.

O papel dos entes federativos na implementação das políticas habitacionais em Palmas

A efetivação do direito à moradia digna relaciona-se diretamente com a dignidade da pessoa humana, fundamento da República (art. 1º, III, CF/88), e com o reconhecimento da moradia como direito social (art. 6º). Essa proteção deve ser lida em conjunto com os artigos 182 e 183 da Constituição, que vinculam a política urbana ao pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade. O artigo 23, IX, da Constituição Federal atribui à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios competência comum para promover programas de construção de moradias e de melhoria das condições habitacionais, o que evidencia que a política habitacional brasileira não é responsabilidade exclusiva de nenhum ente isoladamente, mas depende de cooperação federativa.

Nessa lógica cooperativa, cabe à União formular diretrizes nacionais, instituir programas e disponibilizar recursos; aos Estados, participar da formulação e execução de políticas regionais, além de atuar na regularização fundiária e no financiamento; e aos Municípios, o papel central no planejamento territorial e na aplicação dos instrumentos urbanísticos. Essa distribuição assume relevância particular em Palmas, cidade cuja efetivação do direito à moradia depende diretamente de como o território é planejado, ocupado e regulamentado.

Essa cooperação, prevista de forma genérica no art. 23, parágrafo único, da Constituição, foi posteriormente regulamentada pela Lei Complementar nº 140/2011, que fixou normas para a atuação conjunta dos entes federativos em matéria ambiental, mas cuja lógica de instrumentos de cooperação (como convênios, consórcios públicos e comissões tripartites) é frequentemente utilizada, por analogia e por previsão em legislação setorial própria, também na política urbana e habitacional. A ausência, até o momento, de um marco regulatório específico e igualmente detalhado para a cooperação federativa em matéria habitacional é apontada por parte da doutrina como uma lacuna relevante, na medida em que deixa a efetiva coordenação entre

União, Estados e Municípios dependente, em grande parte, de arranjos institucionais pontuais (convênios, termos de cooperação técnica, transferências voluntárias), e não de um sistema permanente e vinculante como o que a Lei nº 11.124/2005 tentou instituir, ainda que de forma incompleta, para o SNHIS.

A União e o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social

A Lei Federal nº 11.124/2005 instituiu o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e o respectivo Fundo Nacional (FNHIS), destinados a concentrar recursos orçamentários para aquisição, construção, reforma e regularização fundiária de áreas de interesse social, além de saneamento básico e infraestrutura complementar. O Governo Federal exerce, assim, função de financiamento e coordenação indispensável nos Municípios de déficit habitacional elevado, cuja capacidade fiscal isolada seria insuficiente para enfrentar a dimensão da demanda, o que reforça, mais uma vez, que a cooperação federativa não é opcional, mas condição de eficácia da política habitacional.

É também no plano federal que se insere o Programa Minha Casa, Minha Vida, já discutido anteriormente quanto aos seus efeitos sobre a valorização imobiliária de Palmas. Do ponto de vista da repartição de competências, o PMCMV ilustra bem os limites de uma política predominantemente federal quando desacompanhada de instrumentos municipais de controle do uso do solo: cabe à União o financiamento e a definição de diretrizes gerais, mas é ao Município que compete localizar os empreendimentos, definir parâmetros de uso e ocupação e impedir que a expansão do crédito habitacional se traduza, sem mais, em especulação sobre a terra urbana. A ausência de articulação nesse ponto específico — financiamento federal sem controle municipal correspondente sobre a terra — ajuda a explicar por que a ampliação da oferta habitacional em Palmas não foi suficiente para conter a valorização apontada por Pinto (2012) e Veloso (2014).

O Estado do Tocantins e a regularização fundiária

No plano estadual, a Lei nº 836/1996 autorizou o Poder Executivo a regularizar, mediante doação, a ocupação de lotes urbanos de propriedade estadual situados em assentamentos de Palmas. Legislações posteriores, Lei Estadual nº 2.758/2013 e Lei Estadual nº 3.797/2021, ampliaram esses mecanismos, esta última voltada a ocupações consolidadas por posse mansa e

pacífica ainda não beneficiadas por outros programas habitacionais ou títulos de legitimação fundiária. O Estado também instituiu o aluguel social (Lei Estadual nº 2.674/2012), benefício de natureza temporária e assistencial que, justamente por seu caráter emergencial, não substitui políticas estruturais de acesso à moradia e de regularização fundiária.

O Município de Palmas: planejamento, participação e proteção social

No âmbito municipal, a Lei nº 1.384/2005 criou o Conselho de Desenvolvimento Urbano e Habitação de Palmas, responsável por propor diretrizes de política urbana, acompanhar sua implementação e promover a cooperação entre Poder Público e sociedade civil, estrutura que evidencia a necessidade de participação social na formulação das políticas urbanas. A Lei nº 2.432/2018 disciplina, por sua vez, os benefícios eventuais da assistência social municipal, entre eles o aluguel social (art. 16), concedido por até três meses, prorrogável uma vez, a famílias em situações específicas de vulnerabilidade, como violência doméstica, calamidades ou saída de acolhimento institucional. Mais recentemente, o Decreto Municipal nº 2.853/2026 regulamentou a concessão de auxílios temporários calculados com base na Unidade Fiscal de Palmas (Ufip), reforçando essa rede de proteção social de natureza emergencial. A existência de um órgão colegiado como o Conselho de Desenvolvimento Urbano e Habitação, com competência para acompanhar e avaliar a implementação das políticas de habitação, saneamento, trânsito e mobilidade, é relevante não apenas por seu conteúdo técnico, mas por institucionalizar um espaço permanente de participação social, exigência, aliás, do próprio Estatuto da Cidade, que condiciona a legitimidade do Plano Diretor à gestão democrática da cidade (art. 2º, II, Lei nº 10.257/2001). Sem esse canal formal, decisões sobre a aplicação de instrumentos como o IPTU progressivo ou a demarcação de ZEIS tenderiam a ficar concentradas no Poder Executivo municipal, distanciando-se da população diretamente afetada por elas.

14

Assim como o benefício estadual, o aluguel social municipal deve ser compreendido como mecanismo de proteção provisória, e não como solução estrutural para o déficit habitacional, distinção que será retomada na seção seguinte, ao se tratar dos instrumentos de concretização da função social da cidade propriamente ditos.

Balanço da atuação federativa e desafios de coordenação

A leitura conjunta da atuação federal, estadual e municipal permite um balanço: nenhum dos três entes, isoladamente, dispõe de competência ou de recursos suficientes para enfrentar o problema habitacional de Palmas. A União concentra o financiamento estrutural, por meio do SNHIS/FNHIS e de programas como o PMCMV, mas depende do Município para localizar adequadamente os empreendimentos. O Estado do Tocantins concentra a regularização fundiária dos imóveis de sua propriedade e o aluguel social emergencial, mas não possui competência para intervir no planejamento territorial de Palmas, atribuição privativa do Município (art. 30, VIII, CF/88). O Município, por fim, detém o instrumental mais amplo (Plano Diretor, ZEIS, instrumentos indutores do Estatuto da Cidade), mas é o ente com menor capacidade fiscal e técnica para implementá-lo de forma continuada, especialmente diante da alternância política e da descontinuidade administrativa características da experiência brasileira, já observada anteriormente em relação à própria política habitacional federal.

Esse diagnóstico confirma a hipótese que orienta este artigo: o problema não está na ausência de competência ou de instrumentos formalmente distribuídos entre os entes federativos, mas na dificuldade de fazer com que essas competências dialoguem entre si de forma contínua, técnica e orientada por parâmetros urbanísticos objetivos — e não apenas por ciclos de financiamento federal ou por respostas emergenciais de natureza assistencial.

15

O panorama traçado nesta seção confirma, em termos jurídico-institucionais, o diagnóstico histórico já apresentado: a distribuição constitucional de competências entre União, Estados e Municípios é, em si, coerente com o modelo cooperativo desenhado pelo art. 23 da Constituição, mas sua efetividade depende de uma coordenação que os dados apresentados sobre Palmas (déficit habitacional expressivo, valorização imobiliária intensa e persistência de vazios urbanos mesmo após décadas de atuação dos três entes) sugerem não ter sido plenamente alcançada. Resta, portanto, examinar de que modo os instrumentos jurídicos concretamente disponíveis a esses entes poderiam operar de forma mais integrada, o que se propõe na seção seguinte.

Instrumentos de concretização da função social da cidade em Palmas

Antes de examinar os instrumentos disponíveis, importa distinguir conceitos que, embora próximos, não se confundem. O direito à moradia refere-se ao acesso a uma unidade

habitacional adequada, nos termos já definidos pela ONU. O direito à cidade é mais amplo: compreende o acesso à infraestrutura, à mobilidade, aos serviços e às oportunidades que a vida urbana oferece, de modo que ter uma casa sem acesso à cidade não realiza plenamente o direito à moradia. A função social da propriedade, por sua vez, é o dever imposto ao proprietário individual de dar ao seu imóvel uma destinação compatível com o interesse coletivo, dever que se torna concreto, no espaço urbano, por meio da função social da cidade, isto é, da obrigação do Poder Público de organizar o território de modo a atender às necessidades coletivas de toda a população, e não apenas de parcela dela. Direito à moradia e direito à cidade são, portanto, o horizonte a ser alcançado; função social da propriedade e função social da cidade são os deveres jurídicos — do particular e do Poder Público, respectivamente — que tornam esse horizonte exigível.

Esses conceitos já estavam presentes na Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), cujo art. XXV assegura a toda pessoa padrão de vida capaz de garantir saúde e bem-estar, incluindo habitação, e no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966), cujo art. II reconhece o direito a nível de vida adequado, inclusive quanto à moradia. No plano interno, é o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) que converte essas diretrizes internacionais e constitucionais em instrumentos operacionais.

O Brasil ratificou o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais em 1992, incorporando-o ao ordenamento interno com status supralegal, o que reforça a obrigação do Estado brasileiro, em todas as suas esferas federativas, de adotar medidas progressivas para a plena efetividade do direito à moradia, na forma do art. 2º, item 1, do Pacto. Essa obrigação internacional não é meramente retórica: fornece parâmetro interpretativo adicional para a leitura dos artigos 6º, 182 e 183 da Constituição Federal, na medida em que reforça que a omissão ou a insuficiência das políticas habitacionais, examinadas nas seções anteriores, pode configurar não apenas descumprimento de norma constitucional interna, mas também de compromisso internacional assumido pelo Estado brasileiro.

Do Estatuto da Cidade aos instrumentos concretos

Ao regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição, o Estatuto da Cidade ampliou a capacidade dos Municípios de intervir na utilização do solo urbano, criando mecanismos voltados a recuperar, em favor da coletividade, parte da valorização imobiliária decorrente de

investimentos públicos e a induzir o uso de imóveis vazios ou subutilizados (FERREIRA, 2009). Esses instrumentos operam de forma escalonada e sequencial. Em um primeiro momento, o Município pode notificar o proprietário de imóvel não edificado, subutilizado ou não utilizado para que promova seu adequado aproveitamento, o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios. Caso a notificação não seja atendida no prazo legal, o Município pode aplicar o IPTU progressivo no tempo, elevando a alíquota do imposto ano a ano, até o limite legal, como forma de onerar a retenção especulativa. Persistindo o descumprimento, abre-se a possibilidade de desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública, resgatáveis em até dez anos, mecanismo que substitui a indenização em dinheiro justamente para desestimular a manutenção de imóveis ociosos como reserva de valor.

O Plano Diretor, obrigatório para Municípios como Palmas nos termos do art. 41 da lei, é o instrumento que articula essas ferramentas às diretrizes de ordenamento territorial: é ele que delimita, no mapa da cidade, quais áreas estão sujeitas a cada um desses instrumentos, e é justamente nessa delimitação concreta (e não na simples previsão abstrata do instrumento) que reside o principal ponto de fragilidade identificado por Coriolano (2011) no caso de Palmas.

Além dos instrumentos indutores voltados à ociosidade da terra, o Estatuto da Cidade também disponibiliza instrumentos de captura de mais-valia urbana, como a outorga onerosa do direito de construir, pela qual o Município pode autorizar construção acima do coeficiente de aproveitamento básico mediante contrapartida financeira do proprietário, e a transferência do direito de construir, que permite deslocar o potencial construtivo de um imóvel para outro, geralmente como forma de preservar áreas de interesse histórico, ambiental ou social. Em tese, os recursos arrecadados por meio da outorga onerosa poderiam financiar diretamente programas de habitação de interesse social e a infraestrutura das ZEIS, criando um ciclo de reinvestimento da valorização imobiliária em favor da própria função social da cidade. Trata-se, contudo, de instrumento cuja efetividade depende, mais uma vez, de sua correta regulamentação no Plano Diretor e de fiscalização adequada quanto à destinação dos recursos arrecadados, o que reconduz, uma vez mais, à conclusão de que o problema central não é a falta de previsão legal, mas a distância entre a norma e sua aplicação concreta em Palmas.

Entre os instrumentos previstos pelo Estatuto, as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) merecem menção específica no caso de Palmas: trata-se de porções do território destinadas prioritariamente à regularização fundiária e à produção de habitação de interesse

social, sujeitas a parâmetros urbanísticos próprios. Sua efetividade em Palmas, contudo, depende da mesma condição já identificada por Coriolano (2011) a respeito do Plano Diretor: a existência formal do instrumento não garante sua aplicação, se as diretrizes permanecerem genéricas e sem parâmetros objetivos de uso e ocupação do solo.

O Plano Diretor Participativo de Palmas, instituído pela Lei Complementar nº 400/2018, efetivamente instituiu ZEIS de três tipos — glebas destinadas a loteamentos de interesse social (Tipo 1), loteamentos regulares sem infraestrutura completa (Tipo 2) e loteamentos e ocupações voltados à regularização fundiária (Tipo 3) —, mapeando dezenas de núcleos urbanos informais em todas as regiões da cidade (SOUZA, 2024, p. 63-64). No plano municipal, a Lei Complementar nº 379/2017 chegou a autorizar a regularização de 94 áreas públicas municipais ocupadas irregularmente, número posteriormente ampliado para 96 pela Medida Provisória nº 397/2018 (SOUZA, 2024, p. 63).

Os números concretos de implementação, contudo, confirmam o diagnóstico deste artigo. Levantamento junto ao Diário Oficial do Município de Palmas relativo ao período de 2020 a 2023 identificou apenas quatro núcleos urbanos informais com processo de regularização fundiária efetivamente concluído — Lago Norte, Jardim Canaã, Taquaruçu 1ª Etapa e Setor Universitário —, diante de um universo de 116 Áreas Públicas Municipais ocupadas irregularmente e 43 loteamentos irregulares mapeados pela própria Prefeitura em 2017 (SOUZA, 2024, p. 62-65). Essa distância entre a extensão do problema fundiário e o número de processos efetivamente concluídos é a evidência empírica mais direta de que o desafio de Palmas não é a ausência de instrumentos jurídicos (ZEIS, Reurb, Lei Complementar municipal de regularização), mas a lentidão e a insuficiência de sua aplicação concreta.

A regularização fundiária, examinada anteriormente a partir da legislação estadual e municipal, conecta-se às ZEIS e à legitimação fundiária criada pela Lei nº 13.465/2017: é comum que ocupações consolidadas em áreas de interesse social sejam, ao mesmo tempo, objeto de demarcação como ZEIS pelo Plano Diretor e de legitimação fundiária pelo Poder Público municipal, no âmbito da Reurb. É precisamente por essa interdependência que a pendência das ADIs contra a Lei nº 13.465/2017, discutida anteriormente, produz reflexos práticos sobre Palmas: enquanto não pacificada a validade do instrumento federal de legitimação fundiária, os títulos concedidos com base nele permanecem sujeitos a um grau de instabilidade jurídica que a jurisprudência do STJ sobre usucapião, mais consolidada, não apresenta.

Palmas entre a norma e a prática

É nesse ponto que se fecha o raciocínio construído ao longo deste artigo. A seção histórica demonstrou que a produção habitacional de Palmas conviveu com intensa valorização da terra e com a formação de vazios urbanos; a seção sobre a jurisprudência demonstrou que o STJ tende a proteger situações possessórias consolidadas mesmo diante de pendências formais de regularização, ao passo que o STF ainda não pacificou a constitucionalidade dos instrumentos federais de regularização fundiária; a seção sobre os entes federativos mostrou que União, Estado e Município dispõem de competências e instrumentos próprios, mas nenhum deles isoladamente é suficiente. A função social da cidade em Palmas, portanto, não carece primordialmente de novos instrumentos jurídicos (o Estatuto da Cidade, o Plano Diretor, as ZEIS, a regularização fundiária estadual e municipal e o SNHIS já compõem um arcabouço razoavelmente completo), mas de articulação efetiva entre esses instrumentos e de parâmetros urbanísticos objetivos capazes de transformar diretrizes genéricas em obrigações exigíveis, tanto do Poder Público quanto do proprietário privado.

Essa conclusão parcial também esclarece por que instrumentos de natureza assistencial, como o aluguel social estadual e municipal examinados anteriormente, não podem ser confundidos com instrumentos de concretização da função social da cidade propriamente ditos. O aluguel social responde a uma situação individual de vulnerabilidade, com prazo determinado; os instrumentos do Estatuto da Cidade, ao contrário, atuam sobre a estrutura fundiária da cidade como um todo, de forma permanente, alterando o incentivo econômico à retenção especulativa da terra. Tratam-se, portanto, de políticas complementares, mas que operam em escalas e temporalidades distintas, distinção que, se não for feita expressamente no texto, tende a fazer com que o trabalho pareça tratar todos os instrumentos como equivalentes, quando não o são.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo teve por objetivo analisar o papel dos entes federativos na implementação das políticas habitacionais e na concretização da função social da cidade, com enfoque no Município de Palmas. A análise permite sustentar quatro conclusões articuladas entre si.

Em primeiro lugar, o direito à moradia digna não se esgota na entrega de uma unidade habitacional: exige inserção urbana adequada, infraestrutura, mobilidade e acesso a serviços, conforme evidenciado pela própria definição internacional de habitação adequada e pela experiência histórica brasileira de produção habitacional periférica. Em segundo lugar, a função social da cidade e da propriedade somente se concretiza mediante atuação coordenada dos entes federativos — não por meio de programas pontuais e descoordenados, como demonstra a fragmentação institucional que marcou a política habitacional brasileira até a criação do Ministério das Cidades. Em terceiro lugar, a regularização fundiária é instrumento legítimo de inclusão social, mas precisa ser compatibilizada com planejamento urbano e segurança jurídica, tensão que se manifesta tanto na jurisprudência do STJ sobre usucapião quanto no debate ainda pendente no STF sobre a Lei nº 13.465/2017. Em quarto lugar, o caso de Palmas ilustra uma contradição estrutural entre expansão urbana, valorização imobiliária e permanência de vazios urbanos, o que evidencia os limites de políticas habitacionais centradas apenas na produção numérica de moradias.

A pergunta central desta pesquisa — de que forma a atuação dos entes federativos contribui para a concretização da função social da cidade e para a efetivação do direito à moradia digna em Palmas? — pode ser respondida no sentido de que essa contribuição se realiza pela

formulação, pelo financiamento, pela execução e pela fiscalização conjunta de políticas habitacionais e urbanas, mediante o uso articulado dos instrumentos de planejamento, regularização fundiária e ordenamento territorial já existentes no ordenamento jurídico brasileiro. O principal desafio, contudo, não está na ausência desses instrumentos, mas em sua efetiva implementação e integração.

Conclui-se, assim, com uma tese síntese: em Palmas, o desafio não é apenas produzir casas, mas integrar terra, infraestrutura, localização e justiça urbana. Somente por meio da atuação articulada entre União, Estado do Tocantins e Município será possível superar a perspectiva meramente quantitativa da política habitacional e avançar para uma concepção de moradia efetivamente vinculada à dignidade humana, à inclusão social e ao direito à cidade.

Por fim, registram-se os limites do presente estudo, de natureza exploratória e bibliográfica: a pesquisa não incluiu levantamento de campo, entrevistas com gestores municipais ou análise quantitativa da efetiva aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade em Palmas, o que poderia confirmar ou refinar empiricamente as conclusões aqui alcançadas a

partir da doutrina, da legislação e da jurisprudência. Fica como sugestão para pesquisas futuras a análise da aplicação concreta do parcelamento, edificação e utilização compulsórios e do IPTU progressivo no Município, bem como o acompanhamento do julgamento das ADIs contra a Lei nº 13.465/2017 pelo Supremo Tribunal Federal, cujo desfecho poderá reconfigurar parte relevante do quadro normativo aqui analisado.

De todo modo, as conclusões alcançadas confirmam que a dimensão jurídica dos direitos fundamentais sociais, referida por Hesse (1998) e Schneider (1991) já na introdução deste artigo, não se realiza automaticamente pela edição de normas. Ela depende de uma prática institucional continuada, capaz de transformar a moradia digna e a função social da cidade — hoje amplamente reconhecidas no plano constitucional, legal e jurisprudencial brasileiro — em uma experiência concreta de vida urbana para a população de Palmas.

REFERÊNCIAS

ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Paris, 1948. Disponível em: <http://www.onu.org.br/img/2014/09/DUDH.pdf>. Acesso em: 12 fev. 2026.

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

BONDUKI, Nabil Georges. *Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria*. São Paulo: Estação Liberdade; FAPESP, 1998.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 27 fev. 2026.

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

BRASIL. Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e institui o Conselho Gestor do FNHIS. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 17 jun. 2005.

BRASIL. Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011. Fixa normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativa à proteção do meio ambiente, entre outras providências. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 9 dez. 2011.

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

BRASIL. Ministério das Cidades. *Conselho das Cidades: um exercício de gestão democrática*. Brasília, DF: Ministério das Cidades, 2005.

BRASIL. Ministério das Cidades. *Política Nacional de Desenvolvimento Urbano*. Brasília, DF: Ministério das Cidades, 2004. (Cadernos MCidades, n. 1).

BRASIL. Ministério das Cidades. *Política Nacional de Habitação*. Brasília, DF: Ministério das Cidades, 2005. (Cadernos MCidades, n. 4).

BRASIL. Ministério das Cidades. *Relatório final da 3ª Conferência das Cidades*. Brasília, DF: Ministério das Cidades, 2008.

BRASIL. Ministério das Cidades; ALIANÇA DE CIDADES; DENALDI, Rosana (org.). *Ações integradas de urbanização de assentamentos precários*. Brasília, DF: Ministério das Cidades, 2009.

BRASIL. Ministério das Cidades; UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA. *Acesso à terra urbanizada: implementação de planos diretores e regularização fundiária plena*. Florianópolis: UFSC; Brasília, DF: Ministério das Cidades, 2008.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Recurso Especial nº 1.818.564/DF*. Segunda Seção. Relator: Ministro Moura Ribeiro. Julgado em 9 jun. 2021. DJe, Brasília, DF, 3 ago. 2021. Tema Repetitivo 1.025. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/jurisprudencia/externo/informativo/?livre=%40CNOT%3Do20527>. Acesso em: 9 mar. 2026.

22

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Tema Repetitivo 985*. *Recurso Especial nº 1.667.842/SC e Recurso Especial nº 1.667.843/SC*. Segunda Seção. Relator: Ministro Luis Felipe Salomão. Julgado em 3 dez. 2020. DJe, Brasília, DF, 5 abr. 2021. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/repetitivos/temas_repetitivos/pesquisa.jsp?cod_tema_inicial=985&cod_tema_final=985&novaConsulta=true&tipo_pesquisa=T. Acesso em: 24 mar. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.883*. Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília, DF, 2018. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=313710121&ext=.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2026.

CORIOLOANO, Gustavo Pereira. *Plano Diretor Participativo de Palmas: análise da aplicação de instrumentos urbanísticos para a redução das desigualdades socioterritoriais*. 2011. 167 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) – Universidade Federal do Tocantins, Palmas, 2011.

CRESWELL, John W. *Investigação qualitativa e projeto de pesquisa: escolhendo entre cinco abordagens*. 2. ed. Thousand Oaks: Sage, 2007.

DESORDI, Jordana Laís; STRÜCKER, Bianca. Direito à moradia e inclusão social: aspectos positivos e negativos do Programa Minha Casa Minha Vida. *Barbarói*, n. 44, p. 204–219, 2015. DOI: <https://doi.org/10.17058/barbaroi.voio.7444>. Disponível em: <https://seer.unisc.br/index.php/barbaroi/article/view/7444>. Acesso em: 2 dez. 2025.

DIAS, Norton Maldonado. Da solução da crise das dimensões de direitos fundamentais e do pensamento de Karel Vasak pela teoria dos princípios. *Revista Acadêmica da Faculdade de Direito do Recife*, Recife, v. 88, n. 2, 2016.

FEITOSA, Flávia da Fonseca. Aspectos territoriais na estimativa das necessidades habitacionais: construindo alternativas metodológicas. In: SANTOS, Eleonora Cruz (org.). *Ensaio e discussões sobre o déficit habitacional no Brasil*. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2022.

FERREIRA, Frederico Poley Martins. O déficit habitacional: aperfeiçoamentos, desafios e políticas. In: SANTOS, Eleonora Cruz (org.). *Ensaio e discussões sobre o déficit habitacional no Brasil*. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2022.

FERREIRA, João Sette Whitaker. O processo de urbanização brasileiro e a função social da propriedade urbana. In: DENALDI, Rosana; SANTA ROSA, Júnia (org.). *Planos locais de habitação de interesse social*. Brasília, DF: Ministério das Cidades, 2009.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *26 milhões de domicílios urbanos brasileiros apresentam algum tipo de inadequação*. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, [s. d.]. Disponível em: <https://fjp.mg.gov.br/26-milhoes-de-domicilios-urbanos-brasileiros-apresentam-algum-tipo-de-inadequacao/>. Acesso em: 29 abr. 2026.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estatística e Informações. *Déficit habitacional municipal no Brasil 2010*. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2013.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Estimativas: déficit habitacional 2024*. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2024.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Metodologia do déficit habitacional e da inadequação de domicílios no Brasil: 2016–2019*. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2021.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Nota técnica: déficit habitacional no Brasil – anos 2011 e 2012*. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2014.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Resposta ao pedido de acesso à informação nº 02060000141202691*, solicitado por Anna Clara Andrade Costa Alves em 26 ago. 2026. Belo Horizonte, 1 set. 2026. Documento não publicado.

HESSE, Konrad. *Elementos de direito constitucional da República Federal da Alemanha*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1998.

LENZA, Pedro. *Direito constitucional esquematizado*. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

MARICATO, Ermínia. *O impasse da política urbana no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 2011.

PALMAS (TO). Prefeitura Municipal. *Plano Local de Habitação de Interesse Social de Palmas: documentos técnicos da revisão do Plano Diretor*. Palmas, TO: Prefeitura Municipal, [s. d.]. Disponível em: <https://planodiretor.palmas.to.gov.br/arquivos/>. Acesso em: 7 maio 2026.

PINTO, Lúcio Milhomem Cavalcante. *Luzimangues: processos sociais e política urbana na gênese de uma “nova cidade”*. 2012. 189 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) – Universidade Federal do Tocantins, Palmas, 2012.

ROLNIK, Raquel. *Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. São Paulo: Boitempo, 2016.

SCHNEIDER, Hans Peter. *Democracia y Constitución*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1991.

SIGOLO, Laís Moraes Duarte. Recentes transformações do mercado formal de moradia no ABCD. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 14., 2011, Rio de Janeiro. *Anais [...]*. Rio de Janeiro: Garamond, 2011.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

SOUZA, Lucas Henrique Silva. *A regularização fundiária urbana como instrumento do direito à moradia: a Reurb no município de Palmas-TO e a atuação da Defensoria Pública*. 2025. 125 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Prestação Jurisdicional e Direitos Humanos) – Universidade Federal do Tocantins, Programa de Pós-Graduação em Prestação Jurisdicional e Direitos Humanos, Palmas, 2025. Disponível em: <http://hdl.handle.net/11612/7998>. Acesso em: 21 maio 2026.

VELOSO, Raiff de Sousa. *A contradição em processo em Palmas-TO: especulação imobiliária e direito social à moradia em uma cidade de contrastes*. 2014. 173 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) – Universidade Federal do Tocantins, Palmas, 2014.