Scientia et Ratio
ISSN 2525-8532

A EFETIVIDADE DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA EM ÁREAS DE INTERESSE SOCIAL EM PALMAS-TO: ENTRE O ARCABOUÇO NORMATIVO E OS DESAFIOS DA IMPLEMENTAÇÃO

THE EFFECTIVENESS OF URBAN LAND REGULARIZATION IN AREAS OF SOCIAL INTEREST IN PALMAS, TOCANTINS, BRAZIL: BETWEEN THE LEGAL FRAMEWORK AND IMPLEMENTATION CHALLENGES

Artigo submetido em 26 de novembro de 2026
Artigo aprovado em 28 de novembro de 2026
Artigo publicado em 28 de novembro de 2026

Scientia et Ratio
Volume 6 – Número 10 – 2026
ISSN 2525-8532

.

Autor:
Matheus Sousa da Silva
Ana Paula Dias Labre

.

RESUMO: O presente artigo analisa a regularização fundiária no município de Palmas-TO, com base na Lei Complementar nº 400/2018, destacando os instrumentos urbanísticos voltados à

inclusão social e ao direito à moradia. Utiliza-se método qualitativo, com revisão bibliográfica e análise documental da legislação municipal. O estudo evidencia a importância das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) e dos mecanismos de Regularização Fundiária Urbana (Reurb), bem como os desafios relacionados à sua efetivação prática, especialmente no que se refere à atuação do poder público e à implementação de políticas urbanas eficazes.

Palavras-chave: Regularização fundiária; ZEIS; Reurb; Palmas; Direito Urbanístico.

ABSTRACT: This article analyzes land regularization in the municipality of Palmas, Tocantins, Brazil, based on Complementary Law No. 400/2018, highlighting urban planning instruments aimed at social inclusion and the right to housing. A qualitative method is employed, combining a literature review with documentary analysis of municipal legislation. The study highlights the importance of Special Zones of Social Interest (ZEIS) and Urban Land Regularization (Reurb) mechanisms, as well as the challenges associated with their practical implementation, particularly regarding the role of public authorities and the implementation of effective urban policies.

Keywords: Land regularization; Special Zones of Social Interest (ZEIS); Urban Land Regularization (Reurb); Palmas; Urban Planning Law.

1 INTRODUÇÃO

A questão fundiária urbana no Brasil configura-se como um dos principais entraves à efetivação do direito fundamental à moradia e ao cumprimento da função social da propriedade. O processo histórico de urbanização acelerada e desordenada, aliado à insuficiência de políticas públicas habitacionais e de planejamento urbano, resultou na expansão de núcleos urbanos informais, segundo KRAUSE (2024). Tais espaços são frequentemente caracterizados pela precariedade de infraestrutura básica, ausência de serviços públicos essenciais e insegurança jurídica quanto à posse e à propriedade dos imóveis, o que agrava a exclusão social e territorial. Nesse contexto, a regularização

fundiária emerge como um instrumento jurídico e social de extrema relevância, voltado à promoção da inclusão social, à garantia de direitos fundamentais e à organização do espaço urbano. Trata-se de um conjunto articulado de medidas de natureza jurídica, urbanística, ambiental e social, cujo objetivo central é a legalização de ocupações irregulares, possibilitando sua integração ao ordenamento territorial formal e assegurando dignidade às populações envolvidas.

No âmbito municipal, destaca-se Palmas, capital do Estado do Tocantins, cujo planejamento urbano é orientado pela Lei Complementar nº 400/2018, que institui o Plano Diretor. Essa legislação estabelece diretrizes fundamentais para o desenvolvimento urbano sustentável, incorporando instrumentos voltados à regularização fundiária e à redução das desigualdades socioespaciais. Dentre esses instrumentos, sobressaem-se as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) e a Regularização Fundiária Urbana (Reurb), ambos concebidos para viabilizar o acesso à moradia digna, especialmente para populações em situação de vulnerabilidade social. Entretanto, apesar da existência de um arcabouço normativo relativamente avançado, observa-se que a efetividade desses instrumentos ainda enfrenta desafios significativos no plano prático. Diante dessa realidade, surge a necessidade de problematizar a aplicação concreta dessas políticas públicas, conduzindo à seguinte indagação central: em que medida os instrumentos de regularização fundiária previstos na Lei Complementar nº 400/2018 têm sido efetivos na promoção do direito à moradia e na inclusão social no município de Palmas-TO? A partir dessa problemática, o presente estudo tem como objetivo geral analisar a regularização fundiária no município de Palmas-TO em setores que foram criados sem planejamento adequado, com base no referido diploma legal, enfatizando os instrumentos urbanísticos voltados à inclusão social e à garantia do direito à moradia. Para a consecução desse objetivo, propõe-se, especificamente, examinar os dispositivos legais relacionados à regularização fundiária no Plano Diretor e demais áreas da capital; analisar o papel desempenhado pelas Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS); compreender os mecanismos da Regularização Fundiária Urbana (Reurb); identificar os

principais entraves à efetivação dessas políticas públicas; avaliar a atuação do poder público municipal na implementação dessas medidas; e verificar os impactos sociais decorrentes da regularização fundiária na população beneficiada. A justificativa da pesquisa decorre da importância jurídica e social de estudar como instrumentos urbanísticos podem contribuir para o direito à moradia em uma capital marcada por diferentes formas de ocupação do território. Sob o aspecto acadêmico, o exame articulado da legislação federal, do Plano Diretor e das pesquisas bibliograficas sobre regularização fundiária permite discutir a distância entre previsão normativa e implementação, sem confundir o conteúdo da lei com resultados administrativos comprovados. No que se refere aos aspectos metodológicos, a pesquisa adota uma abordagem qualitativa, de caráter descritivo e exploratório, adequada à análise de fenômenos jurídicos e sociais

complexos. O estudo foi desenvolvido por meio de revisão bibliográfica, com base em obras doutrinárias do Direito Civil e do Direito Urbanístico, bem como em artigos científicos pertinentes ao tema. Ademais, realizou-se análise documental da legislação aplicável, com destaque para a Constituição Federal de 1988, o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), a Lei nº 13.465/2017 e a Lei Complementar nº 400/2018. Tal abordagem metodológica permite uma compreensão aprofundada dos instrumentos de regularização fundiária e de sua aplicação no contexto específico do município de Palmas. Dessa forma, o presente trabalho busca contribuir para o debate jurídico e social acerca da regularização fundiária, evidenciando sua importância como instrumento de promoção da justiça social e do desenvolvimento urbano sustentável, ao mesmo tempo em que analisa os desafios que ainda persistem para sua plena efetivação.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 A regularização fundiária no ordenamento jurídico brasileiro

A regularização fundiária constitui um importante instrumento jurídico, urbanístico,

ambiental e social destinado à integração dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial oficial (FERNANDES, 2007). Seu principal objetivo é promover a regularização de áreas ocupadas informalmente, assegurando aos ocupantes a segurança jurídica da posse ou da propriedade, o direito à moradia e o acesso aos serviços públicos essenciais. Além disso, esse processo contribui para a redução das desigualdades socioespaciais e para a promoção do desenvolvimento urbano sustentável. Nessa perspectiva, Fernandes (2011) destaca que a regularização fundiária não deve ser compreendida apenas como um mecanismo de titulação da propriedade, mas como uma política que deve estar associada à integração urbanística e social dos assentamentos informais. Em consonância com essa compreensão, Alencar et al. (2025) ressaltam a importância da articulação entre os instrumentos jurídicos de regularização fundiária e a usucapião para a efetivação do direito à moradia e da função social da propriedade, destacando que a concretização desses direitos depende de mecanismos institucionais coordenados e de procedimentos adequados. A Constituição Federal de 1988 consagrou a moradia como um direito social fundamental, previsto no artigo 6º, reconhecendo sua importância para a garantia da dignidade da pessoa humana e para a efetivação da cidadania. Além disso, o artigo 5º estabelece que o direito de propriedade não possui caráter absoluto, devendo atender à sua função social. Esse princípio constitui um dos pilares

do ordenamento jurídico brasileiro e orienta a formulação e a execução das políticas urbanas, buscando assegurar o uso adequado do solo, a redução das desigualdades socioespaciais e a promoção do desenvolvimento urbano sustentável. Nesse contexto, a regularização fundiária surge como um importante instrumento para concretizar os direitos fundamentais à moradia e à cidade, promovendo a inclusão social e a segurança jurídica dos ocupantes de áreas irregulares. O Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, estabelecendo diretrizes gerais para a política urbana brasileira e criando instrumentos destinados à promoção do desenvolvimento sustentável das cidades. A legislação busca garantir o cumprimento da função social da propriedade e da

cidade, bem como fortalecer a gestão democrática e participativa do espaço urbano. Entre os principais instrumentos voltados à regularização fundiária destacam-se o usucapião especial urbano, a concessão de uso especial para fins de moradia e as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), mecanismos que visam assegurar o direito à moradia, promover a inclusão social e integrar assentamentos informais ao ordenamento urbano formal (BRASIL, 2001). Posteriormente, a Lei nº 13.465, de 2017, promoveu importantes avanços no âmbito da regularização fundiária ao instituir a Regularização Fundiária Urbana (Reurb), estabelecendo procedimentos mais claros e eficientes para a legalização de núcleos urbanos informais. A norma buscou simplificar os processos administrativos e registrais, ampliando o acesso à titulação da propriedade e à segurança jurídica dos ocupantes. Além disso, a legislação passou a contemplar diferentes modalidades de regularização, adequadas às especificidades socioeconômicas das populações beneficiadas, contribuindo para a efetivação do direito à moradia, para a inclusão social e para a integração dessas áreas ao planejamento urbano municipal (BRASIL, 2017). Dessa forma, observa-se que o ordenamento jurídico brasileiro dispõe de um conjunto integrado de normas constitucionais, legais e jurisprudenciais voltadas à promoção da função social da propriedade e à garantia do direito à moradia, fornecendo a base necessária para a implementação de políticas públicas de regularização fundiária e desenvolvimento urbano sustentável (BRASIL, STF, RE 636.562/RS).

2.2 A Lei Complementar nº 400/2018 e o Plano Diretor de Palmas-TO

No âmbito municipal, a Lei Complementar nº 400/2018 configura-se como o principal instrumento de planejamento e ordenamento territorial do município de Palmas-TO, estabelecendo

diretrizes para o uso, a ocupação e o parcelamento do solo urbano. O referido diploma legal orienta o desenvolvimento sustentável da cidade, buscando conciliar o crescimento urbano com a preservação ambiental, a inclusão social e a melhoria da qualidade de vida da população. Além disso, a norma define mecanismos para a gestão do território municipal,

contribuindo para a organização do espaço urbano e para a implementação de políticas públicas voltadas à habitação, à mobilidade urbana e à regularização fundiária, em consonância com os princípios estabelecidos pela Constituição Federal e pelo Estatuto da Cidade (Palmas, Tocantins 2018). No que se refere à regularização fundiária, O Plano Diretor Municipal de Palmas (TO) criado em 1994 pela lei municipal nº468 é o principal instrumento legal de planejamento e ordenamento territorial do município. Ele estabelece diretrizes, normas e estratégias para orientar o crescimento e o desenvolvimento da cidade, determinando como o território deve ser ocupado e utilizado, tanto nas áreas urbanas quanto nas rurais. demonstra alinhamento com a legislação federal, incorporando diretrizes que visam reduzir desigualdades sociais e promover a inclusão urbana. A norma também reforça a importância da função social da propriedade como elemento estruturante da política urbana. Além disso, o Plano Plano Diretor estabelece mecanismos de participação popular, garantindo que a população tenha voz na formulação e implementação das políticas urbanas, o que fortalece a gestão democrática da cidade, um exemplo concreto da aplicação desses mecanismos de participação popular ocorreu durante o processo de revisão do Plano Diretor de Palmas, em 2018, quando a Câmara Municipal realizou audiência pública para discutir as propostas de alteração da legislação urbanística. O encontro contou com a participação de autoridades, representantes de associações e diferentes segmentos da sociedade civil, possibilitando a apresentação de sugestões e demandas relacionadas ao desenvolvimento urbano municipal, essa experiência demonstra a importância dos espaços institucionais de diálogo entre o poder público e a população na construção das políticas urbanas (Palmas, Tocantins 2018). A Lei Complementar nº 400/2018, ao instituir o Plano Diretor de Palmas, reconhece expressamente a existência de áreas urbanas marcadas pela desigualdade socioespacial, especialmente nos setores periféricos do município. Nesse contexto, destaca-se a criação das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), instrumento urbanístico fundamental para promover a inclusão territorial e garantir o direito à moradia digna. As ZEIS são definidas como áreas destinadas à habitação de interesse social e à regularização fundiária, abrangendo tanto loteamentos irregulares quanto ocupações consolidadas,

geralmente situadas em regiões periféricas e carentes

de infraestrutura urbana adequada. A lei classifica essas zonas em diferentes tipos, contemplando desde áreas de expansão urbana até assentamentos informais já consolidados, como os setores Irmã Dulce, Taquari, Lago Norte e União Sul. Dessa forma, percebe-se que o planejamento urbano do município de Palmas incorpora mecanismos voltados à redução das desigualdades socioespaciais, buscando promover a integração dos setores periféricos à malha urbana formal por meio da ampliação do acesso a serviços públicos essenciais, infraestrutura urbana adequada e segurança jurídica da posse. Essas medidas refletem o compromisso do poder público com a promoção do desenvolvimento urbano sustentável e com a efetivação dos direitos fundamentais relacionados à moradia e à cidadania. Nesse contexto, a regularização fundiária assume papel estratégico na consolidação de uma política urbana inclusiva, contribuindo para a ordenação territorial, a valorização dos espaços urbanos e a melhoria das condições de vida da população. Assim, observa-se que a legislação municipal, em consonância com as diretrizes constitucionais e federais, constitui importante instrumento para a construção de uma cidade mais justa, organizada e socialmente integrada (PALMAS, 2018).

2.3 Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS)

As Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) são instrumentos urbanísticos destinados à promoção da habitação de interesse social e à regularização de áreas ocupadas irregularmente. No Plano Diretor de Palmas, as ZEIS são classificadas de forma a atender diferentes realidades urbanas, incluindo áreas já ocupadas e áreas destinadas à futura implantação de habitação popular. A flexibilização das normas urbanísticas nessas áreas permite que ocupações consolidadas sejam regularizadas, mesmo que não atendam aos parâmetros tradicionais de parcelamento do solo. Isso contribui significativamente para a inclusão social e para a melhoria das condições de vida da população. Além disso, as ZEIS possibilitam a implementação de políticas públicas integradas, envolvendo habitação,

saneamento, mobilidade urbana e acesso a serviços essenciais .Tais instrumentos permitem que o poder público promova soluções compatíveis com a realidade socioeconômica das populações de baixa renda, ampliando o acesso à infraestrutura urbana, aos serviços públicos essenciais e à segurança jurídica da posse. No plano constitucional, a discussão sobre as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) deve ser relacionada aos artigos 6º, 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, que articulam o direito social à moradia, a política de desenvolvimento urbano e a função social da propriedade.

Nesse sentido, o artigo 6º estabelece expressamente: "São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição" (BRASIL, 1988, art. 6º). Complementarmente, o artigo 182 determina que "A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes" (BRASIL, 1988, art. 182). Já o artigo 183 estabelece o instrumento da usucapião especial urbana, prevendo que "Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir- lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural" (BRASIL, 1988, art. 183). No âmbito infraconstitucional, a Lei nº 10.257/2001, denominada Estatuto da Cidade, regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal e estabelece diretrizes gerais para a política urbana. Seu artigo 2º, inciso XIV, prevê a "regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais" (BRASIL, 2001, art. 2º, XIV). Dessa forma, o conjunto desses dispositivos oferece fundamento jurídico para a adoção das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), enquanto instrumentos de planejamento urbano voltados à inclusão social, à garantia do direito à moradia e à

regularização dos assentamentos informais. Nesse contexto, o reconhecimento de zonas destinadas à habitação popular representa uma escolha de planejamento que procura aproximar as regras de uso do solo das necessidades sociais da população. Na perspectiva de Fernandes (2017), a regularização de assentamentos informais não deve ser reduzida à simples entrega de títulos de propriedade, uma vez que a efetiva integração desses espaços à cidade também depende de intervenções urbanísticas e sociais. Essa compreensão encontra respaldo na Lei nº 13.465/2017, que estabelece um conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à Regularização Fundiária Urbana (REURB). Nesse contexto, a previsão de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) pode contribuir para identificar

áreas prioritárias de intervenção e articular ações de reconhecimento de direitos, implantação de infraestrutura e ampliação do acesso aos serviços públicos. A análise das ZEIS exige distinguir sua previsão formal de sua concretização. A delimitação de uma área em instrumento de planejamento urbano não significa, por si só, que todos os seus imóveis estejam regularizados ou que a população tenha recebido infraestrutura adequada. Para aferir a implementação, seria necessário examinar, entre outros elementos, os procedimentos administrativos instaurados, os instrumentos de titulação utilizados, as intervenções realizadas e as condições de acesso aos serviços essenciais. Essa distinção é especialmente relevante para o problema deste artigo, que pergunta sobre a efetividade dos instrumentos normativos em Palmas-

TO.

No caso de Palmas, o Plano Diretor instituído pela Lei Complementar nº 400/2018 deve ser lido em conjunto com a legislação federal aplicável, pois a disciplina municipal de ordenamento territorial se articula aos procedimentos de Reurb previstos nacionalmente. Desse modo, o debate sobre as ZEIS envolve tanto a definição de diretrizes urbanísticas quanto a capacidade administrativa para executá-las. O reconhecimento de áreas de

interesse social pode orientar prioridades, mas sua relevância prática está condicionada à continuidade das políticas públicas e à atuação integrada dos órgãos responsáveis (PALMAS, 2018; BRASIL, 2017). Portanto, as ZEIS constituem um ponto de encontro entre planejamento urbano, proteção social e regularização fundiária. À luz das normas analisadas, seu potencial está relacionado à redução de barreiras jurídicas e urbanísticas que dificultam a integração de núcleos informais à cidade. Ao mesmo tempo, a literatura sobre direito à moradia alerta para a necessidade de compreender a regularização como política pública mais ampla, e não como procedimento meramente registral. O estudo de Palmas, nessa perspectiva, deve distinguir as possibilidades oferecidas pelo Plano Diretor das evidências documentais efetivas de sua implementação.

2.4 Regularização Fundiária Urbana (Reurb)

A Regularização Fundiária Urbana (REURB) consiste em um conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes. Instituída pela Lei nº 13.465/2017, a REURB tem como objetivos promover a segurança jurídica da propriedade, garantir o direito à moradia e contribuir para a efetivação da função social da propriedade e da cidade. Para

atender às diferentes realidades socioeconômicas presentes no território urbano, a legislação estabelece duas modalidades de regularização: a Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social (REURB-S), aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo municipal; e a Regularização Fundiária Urbana de Interesse Específico (REURB-E), destinada aos núcleos urbanos informais ocupados por população que não se enquadra nos critérios da modalidade social. Entretanto, a regularização fundiária não se restringe à simples emissão de títulos de propriedade ou à formalização da posse. Trata-se de um processo mais amplo, que envolve a adequação urbanística dos assentamentos, a

implantação de infraestrutura básica, a ampliação do acesso aos serviços públicos essenciais e a melhoria das condições ambientais e habitacionais das áreas beneficiadas. Dessa forma, a Reurb busca promover a integração efetiva desses núcleos à cidade formal, garantindo melhores condições de vida aos moradores e reduzindo situações de vulnerabilidade social. Nesse contexto, a regularização fundiária assume papel estratégico no planejamento urbano contemporâneo, uma vez que contribui para a redução das desigualdades socioespaciais, para a valorização dos espaços urbanos e para a promoção do desenvolvimento sustentável. Assim, mais do que um instrumento de legalização imobiliária, a Reurb constitui uma importante política pública voltada à inclusão social, à cidadania e à construção de cidades mais justas, organizadas e acessíveis para toda a população (BRASIL, 2017). No município de Palmas, a aplicação da Reurb representa um avanço importante na política urbana, contribuindo para a redução da informalidade e para a promoção da dignidade humana. Entretanto, sua efetividade depende de planejamento, recursos financeiros e articulação entre os diversos órgãos públicos envolvidos. Apesar dos avanços normativos promovidos pela Lei nº 13.465/2017 e do crescente respaldo jurisprudencial conferido pelos tribunais brasileiros, a efetividade da Regularização Fundiária Urbana (Reurb) ainda enfrenta importantes desafios. Entre os principais obstáculos destacam-se as limitações orçamentárias dos municípios, a complexidade dos procedimentos técnicos e administrativos, a insuficiência de recursos humanos especializados e a necessidade de maior integração entre os diferentes órgãos e esferas da administração pública. Tais fatores podem comprometer a celeridade e a abrangência dos processos de regularização, dificultando a concretização dos objetivos estabelecidos pela legislação.

No contexto do município de Palmas, esses desafios evidenciam a importância do fortalecimento das políticas públicas voltadas ao planejamento urbano e à gestão territorial, de modo a assegurar que os instrumentos de regularização fundiária sejam efetivamente aplicados em benefício da população. A superação dessas dificuldades demanda não apenas investimentos financeiros e aperfeiçoamento institucional, mas também a participação

articulada do poder público, da sociedade civil e dos demais atores envolvidos no processo de desenvolvimento urbano. Dessa forma, conclui-se que a Regularização Fundiária Urbana representa um dos mais relevantes instrumentos de promoção do direito à moradia, da inclusão social e da função social da propriedade no ordenamento jurídico brasileiro. Embora existam desafios que ainda limitam sua plena implementação, a Reurb constitui um mecanismo essencial para a construção de cidades mais justas, sustentáveis e socialmente integradas. Nesse sentido, sua efetivação depende da conjugação de esforços institucionais e da adoção de políticas públicas capazes de transformar os avanços legais em resultados concretos para a população, especialmente nos municípios que enfrentam processos de expansão urbana e ocupação irregular do solo.

3 METODOLOGIA

A pesquisa apresenta abordagem qualitativa, com objetivos descritivos e exploratórios, e utiliza procedimentos de pesquisa bibliográfica e documental. O estudo fundamenta-se na análise de artigos científicos publicados, obras doutrinárias, documentos públicos e legislação relacionada à regularização fundiária urbana. Entre os documentos considerados, destacam-se a Constituição Federal de 1988, o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), a Lei nº 13.465/2017, a Lei Complementar municipal nº 400/2018 e dados publicados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). A análise consiste no exame e na comparação do conteúdo dessas fontes, buscando identificar os instrumentos jurídicos de regularização fundiária, as diretrizes de inclusão social e os desafios descritos na bibliografia e nos documentos consultados para sua implementação em Palmas-TO. Não se realizou pesquisa de campo, aplicação de questionários nem levantamento estatístico próprio. Por essa razão, os dados quantitativos oficiais eventualmente mencionados são utilizados apenas para contextualização documental, sem caracterizar a pesquisa como quantitativa.

De acordo com Gil (2002), a pesquisa bibliográfica permite examinar contribuições já publicadas sobre determinado problema, enquanto a análise de materiais documentais

possibilita trabalhar com registros e fontes selecionados em função dos objetivos do estudo. Essa distinção orienta o presente artigo: a bibliografia oferece interpretações doutrinárias e acadêmicas sobre o direito à moradia, a função social da propriedade e a regularização fundiária; os documentos normativos e institucionais permitem identificar os instrumentos previstos para Palmas-TO. O recorte territorial da investigação é o município de Palmas, no estado do Tocantins, e o recorte temático se concentra nas Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), na Regularização Fundiária Urbana (Reurb) e nos obstáculos de implementação discutidos nas fontes consultadas. A organização analítica segue três eixos: (a) fundamentos jurídicos do direito à moradia e da função social da propriedade; (b) instrumentos de regularização e planejamento previstos nas normas federal e municipal; e (c) dificuldades de implementação abordadas nas publicações e nos documentos analisados. Os resultados são apresentados por meio de discussão descritiva e de um quadro comparativo que sintetiza as relações entre previsões normativas, objetivos dos instrumentos e desafios identificados na literatura, sem atribuir aos dados documentais significado estatístico não demonstrado. Por se tratar de pesquisa fundamentada em publicações e documentos, a investigação não envolve entrevistas, observação direta, aplicação de questionários ou produção de dados quantitativos próprios. A utilização de números do censo tem finalidade contextual e não altera o caráter qualitativo da abordagem. Também constitui limitação do estudo a impossibilidade de medir diretamente os resultados administrativos de cada procedimento de regularização sem séries oficiais específicas de titulação, infraestrutura e atendimento às comunidades. Assim, as conclusões são formuladas nos limites da base documental apresentada e não pressupõem verificação de campo. A interpretação dos materiais busca aproximar as disposições jurídicas e os argumentos dos autores consultados, identificando convergências, complementaridades e possíveis lacunas entre a proteção normativa e sua concretização. Com isso, a metodologia é coerente com o propósito de examinar criticamente os instrumentos de regularização fundiária existentes em Palmas, preservando a natureza bibliográfica, documental, qualitativa e descritiva do artigo.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1 Moradias em ocupações precárias em Palmas: Censo 2022

De acordo com os dados do Censo Demográfico de 2022 do IBGE, o município de Palmas (TO) apresenta uma concentração significativa de população residente em favelas e comunidades urbanas, também classificadas pelo instituto como áreas de ocupação precária. No total, aproximadamente 29.944 pessoas vivem nessas condições, o que representa cerca de 9,3% da população municipal, evidenciando a presença de desigualdades socioespaciais mesmo em uma capital planejada. Essas populações estão distribuídas em 22 comunidades urbanas identificadas pelo IBGE, com destaque para áreas como Jardim Taquari, setor com maior concentração populacional, além da Irmã Dulce e outras ocupações periféricas. Essas localidades se caracterizam por expansão urbana recente e crescimento acelerado. Embora Palmas tenha sido concebida como uma cidade planejada, sua expansão urbana foi acompanhada pelo surgimento de favelas e comunidades urbanas, evidenciando as desigualdades no acesso à moradia formal e à infraestrutura urbana. Segundo dados do Censo Demográfico de 2022, divulgados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Palmas possuía 22 favelas e comunidades urbanas, nas quais residiam aproximadamente 29.944 pessoas. No contexto estadual, a capital concentrava cerca de 70% das 42.322 pessoas residentes nesses territórios no Tocantins. Essa concentração evidencia a dimensão do fenômeno na capital e aponta para os desafios decorrentes do crescimento urbano acelerado, da expansão periférica e das desigualdades socioespaciais. Nesse cenário, a Regularização Fundiária Urbana (REURB) e as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) assumem relevância como instrumentos de planejamento territorial, inclusão social e garantia do direito à moradia. Segundo a metodologia do IBGE, essas áreas são classificadas como "favelas e comunidades urbanas" quando apresentam, em geral, insegurança da posse da terra, urbanização incompleta, déficit de infraestrutura básica (como saneamento e drenagem), além de ocupações em áreas ambientalmente vulneráveis ou de risco. Também são comuns padrões construtivos não formais e baixa regularização

fundiária. Em termos de infraestrutura, o padrão observado pelo IBGE em áreas desse tipo no Brasil indica maior presença de coleta de lixo em comparação ao esgotamento sanitário adequado, além de carências em pavimentação, drenagem e acessibilidade urbana, aspectos que tendem a impactar

diretamente a qualidade de vida dos moradores. Apesar de Palmas ser uma cidade planejada, os dados do Censo 2022 mostram que seu crescimento urbano ocorreu de forma desigual, com expansão de ocupações irregulares em áreas periféricas, especialmente em setores mais recentes da cidade.

4.2 Dos problemas enfretados para regularização fundiária em Palmas-TO

Apesar dos avanços legislativos e da existência de instrumentos jurídicos voltados à promoção da regularização fundiária, sua efetivação no município de Palmas ainda enfrenta desafios de natureza administrativa, financeira, técnica e institucional. Entre os principais obstáculos estão a complexidade dos procedimentos de regularização, a necessidade de levantamentos técnicos e documentais, a demora na tramitação dos processos e as dificuldades de acesso da população às informações sobre seus direitos e os mecanismos disponíveis para regularização dos imóveis. No contexto municipal, pesquisas acadêmicas apontam problemas relacionados à execução das políticas públicas habitacionais, à falta de transparência na divulgação de informações sobre os núcleos urbanos informais e à devolução de recursos financeiros destinados às ações de regularização fundiária (SOUZA, 2025). Além disso, a pesquisa desenvolvida por Borges (2021) evidencia dificuldades na implementação da política de regularização fundiária de interesse social em Palmas, especialmente quanto à efetividade das ações públicas e à redução das desigualdades socioespaciais. Outro aspecto relevante diz respeito às exigências técnicas e administrativas necessárias à conclusão dos processos de REURB. Conforme os procedimentos estabelecidos pela Instrução Normativa nº 02/2025 do município, a regularização envolve documentação imobiliária, elaboração de projetos urbanísticos, estudos ambientais,

identificação dos ocupantes, análises jurídicas e posterior registro cartorial. Essas etapas, embora necessárias à segurança jurídica e ao ordenamento territorial, podem representar dificuldades para famílias de baixa renda e exigir capacidade técnica e operacional do poder público (PALMAS, 2025). Dessa forma, a superação desses obstáculos depende não apenas da existência de instrumentos legais, mas também do fortalecimento da capacidade administrativa municipal, da continuidade das políticas habitacionais, da ampliação da transparência e da articulação entre os órgãos públicos envolvidos. Tais medidas são fundamentais para que a regularização fundiária

ultrapasse a simples formalização da propriedade e contribua efetivamente para a inclusão urbana e a garantia do direito à moradia. Nesse contexto, torna-se fundamental o fortalecimento institucional dos órgãos responsáveis, bem como a ampliação dos investimentos em planejamento urbano, capacitação técnica e participação social. A superação desses desafios é indispensável para garantir maior eficiência aos processos de regularização fundiária e assegurar que os benefícios previstos na legislação alcancem efetivamente a população. Dessa forma, o enfrentamento dessas barreiras representa condição essencial para a promoção da justiça social, da segurança jurídica e do desenvolvimento urbano sustentável no município de Palmas. Observa-se, ainda, a necessidade de fortalecer a integração entre os setores responsáveis pela política urbana, de modo a promover maior coordenação e eficiência na implementação das ações de regularização fundiária. Esse processo demanda investimentos contínuos em capacitação técnica dos profissionais envolvidos, bem como a modernização dos instrumentos tecnológicos utilizados na gestão territorial e no acompanhamento dos procedimentos administrativos. Paralelamente, torna-se fundamental ampliar a participação da população nos processos de regularização, garantindo maior transparência, acesso à informação e controle social sobre as ações desenvolvidas pelo poder público. A atuação conjunta entre administração pública e sociedade civil contribui para o fortalecimento da legitimidade das políticas implementadas, favorecendo resultados mais efetivos e compatíveis com as

necessidades da população beneficiada. No município de Palmas, a implementação da Regularização Fundiária Urbana (REURB) enfrenta desafios estruturais e administrativos que dificultam a efetivação do direito à moradia e a integração dos núcleos urbanos informais à cidade formal. Nesse sentido, Borges (2021), ao analisar o processo de regularização fundiária de interesse social no município entre 2010 e 2020, identificou dificuldades relacionadas à efetividade das ações públicas e à redução das desigualdades socioespaciais. Posteriormente, Souza (2025), ao investigar a implementação da REURB em Palmas, apontou problemas relacionados à execução dos programas municipais, à devolução de recursos financeiros destinados à regularização fundiária e à falta de transparência na disponibilização de informações sobre os núcleos urbanos informais. Esses estudos evidenciam que, embora existam instrumentos legais destinados à promoção da regularização fundiária, sua efetivação depende do fortalecimento da capacidade administrativa municipal, da melhor aplicação dos recursos públicos, da ampliação da transparência e da articulação entre os órgãos responsáveis,

de modo a garantir a continuidade das políticas públicas e ampliar o acesso da população à moradia digna. A discussão dos resultados permite aproximar duas dimensões complementares: a proteção jurídica da moradia e os condicionantes administrativos de sua efetivação. A perspectiva de FERNADES (2011) ao conceber a regularização como política de inclusão territorial, dialoga com a concepção normativa da Lei nº 13.465/2017, que não limita a Reurb à formalização da propriedade. A leitura conjunta dessas fontes sugere que a avaliação de instrumentos como as ZEIS não pode se restringir à sua existência no Plano Diretor: precisa considerar também a infraestrutura, os serviços públicos e a segurança jurídica que se pretende proporcionar às comunidades (BRASIL,

2017; PALMAS, 2018).

Por sua vez, a literatura jurídica dedicada à função social da propriedade e ao direito à cidade, representada nas referências deste trabalho por Reis , Jantsch (2024) e Albuquerque

(2023), contribui para interpretar a regularização como mecanismo de concretização de direitos, e não somente como medida registral. Essa abordagem converge com o Estatuto da Cidade e com a proposta de integração territorial prevista no planejamento municipal. Os dados apresentados do IBGE ajudam a contextualizar a relevância social do tema, mas não autorizam, isoladamente, afirmar quantos procedimentos de Reurb tiveram êxito em Palmas. Por esse motivo, a análise se concentra na correspondência entre as finalidades jurídicas identificadas e os desafios de execução descritos nas fontes documentais.

4.3 Quadro comparativo entre instrumentos normativos e desafios de implementação

O quadro a seguir sistematiza as disposições normativas e os obstáculos discutidos ao longo do artigo. Trata-se de uma síntese comparativa da legislação e dos argumentos bibliográficos e documentais apresentados, não de medição empírica do número de regularizações efetivadas.

Quadro 1 – Comparativo entre instrumentos normativos e desafios de implementação

Instrumento / fonte Previsão ou finalidade Desafios discutidos no artigo Direito à moradia e função social da Constituição Federal de 1988 Transformar garantias constitucionais propriedade em ações urbanas efetivas. Lei nº 10.257/2001 — Estatuto da Cidade Diretrizes da política urbana e instrumentos de ordenamento territorial Articulação entre planejamento, gestão democrática e execução municipal. Procedimentos de regularização Complexidade administrativa, recursos Lei nº 13.465/2017 — Reurb fundiária e modalidades Reurb-S e técnicos e integração entre órgãos. Reurb-E Diretrizes municipais de planejamento LC nº 400/2018 — Plano Diretor de Implementação continuada das políticas urbano, regularização e inclusão Palmas e infraestrutura nos setores periféricos. territorial ZEIS Destinação de áreas à habitação de Concretização dos instrumentos

Instrumento / fonte Previsão ou finalidade Desafios discutidos no

artigo urbanísticos e acesso a serviços interesse social e à regularização essenciais.

Fonte: elaborado pelo autor (2026)

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise da Lei Complementar nº 400/2018 evidencia que o Município de Palmas dispõe de um arcabouço jurídico consistente e alinhado às diretrizes constitucionais e infraconstitucionais que orientam a política urbana brasileira. Os instrumentos previstos na legislação municipal, especialmente as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) e a Regularização Fundiária Urbana (Reurb), demonstram o compromisso normativo com a promoção do direito fundamental à moradia, com a redução das desigualdades socioespaciais e com a efetivação da função social da propriedade e da cidade. A pesquisa permitiu constatar que a legislação municipal incorpora mecanismos capazes de favorecer a inclusão social e a integração de áreas urbanas informais ao ordenamento territorial formal, em consonância com os princípios estabelecidos pela Constituição Federal de 1988, pelo Estatuto da Cidade e pela Lei nº 13.465/2017. Sob a perspectiva jurídica, observa-se que o município dispõe de instrumentos adequados para enfrentar os desafios decorrentes da ocupação irregular do solo urbano e promover maior segurança jurídica aos ocupantes dessas áreas. Todavia, a análise crítica demonstra que a eficácia dessas normas encontra limites significativos no plano fático. A persistência de entraves administrativos, a fragmentação institucional, as restrições orçamentárias, a insuficiência de recursos técnicos e a limitada participação social evidenciam um descompasso entre a densidade normativa existente e a capacidade operacional necessária para sua plena implementação. Nesse contexto, a regularização fundiária deixa de ser apenas uma questão jurídica e passa a representar um desafio de governança pública, planejamento urbano e gestão territorial. Verifica-se, portanto, que a efetivação dos instrumentos de regularização fundiária depende não apenas da existência de normas adequadas, mas também da atuação coordenada dos órgãos públicos, da disponibilidade de recursos financeiros e técnicos e do fortalecimento dos

mecanismos de participação popular. A integração entre os diversos setores responsáveis pela política urbana revela-se essencial para garantir maior eficiência aos processos de regularização e ampliar o alcance das políticas públicas voltadas à inclusão urbana.

Conclui-se que a regularização fundiária constitui um instrumento estratégico para a promoção da justiça social, da cidadania e do desenvolvimento urbano sustentável no município de Palmas. Embora os avanços legislativos representem importantes conquistas no campo do direito urbanístico, a concretização dos objetivos previstos na legislação exige esforços permanentes voltados ao aperfeiçoamento institucional, à modernização administrativa e à ampliação da participação da sociedade nos processos decisórios. Somente por meio da conjugação desses fatores será possível transformar os avanços normativos em resultados concretos, assegurando a efetivação do direito à moradia e do direito à cidade, de modo a promover melhores condições de vida, inclusão social e maior dignidade para a população beneficiada. Ademais, verifica-se que a efetividade da política urbana não depende exclusivamente da existência de instrumentos legais, mas da construção de uma governança urbana integrada, capaz de articular planejamento, execução e controle social. A ausência dessa integração compromete a implementação plena da Reurb e limita o alcance das ZEIS enquanto instrumentos de transformação territorial e inclusão social. O fortalecimento da política de regularização fundiária urbana no município de Palmas exige a adoção de medidas integradas e contínuas, capazes de superar os entraves administrativos, técnicos e financeiros que dificultam a efetivação desse processo. Nesse sentido, torna-se fundamental investir no aprimoramento da estrutura administrativa municipal, por meio da capacitação dos servidores, da formação de equipes multidisciplinares e da simplificação dos procedimentos burocráticos, visando conferir maior agilidade e eficiência à tramitação dos processos de REURB. Além disso, é necessário ampliar o mapeamento e o diagnóstico dos núcleos urbanos informais, identificando as condições jurídicas, sociais, ambientais e urbanísticas de cada área, a fim de estabelecer prioridades de atendimento e direcionar adequadamente os recursos públicos. Outra medida relevante

consiste no fortalecimento das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), mediante a identificação de áreas prioritárias para regularização e a adoção de parâmetros urbanísticos compatíveis com a realidade dos assentamentos, respeitadas as exigências legais e ambientais. Paralelamente, a ampliação da participação popular, por meio de audiências públicas, reuniões comunitárias e canais permanentes de atendimento, pode contribuir para aproximar a população do poder público e garantir maior transparência na condução das políticas urbanas. Também se mostra indispensável articular a regularização fundiária com investimentos em infraestrutura básica, especialmente saneamento, pavimentação, drenagem, iluminação pública e equipamentos comunitários, evitando que a política se restrinja à concessão de títulos de propriedade. Por fim, a consolidação de uma política municipal efetiva depende da previsão de recursos orçamentários específicos, da celebração de parcerias institucionais e da definição de metas e indicadores que permitam acompanhar os resultados alcançados. A criação de mecanismos permanentes de monitoramento e avaliação possibilitaria identificar dificuldades, corrigir falhas e garantir a continuidade das ações, independentemente das mudanças na gestão municipal. Dessa forma, o fortalecimento institucional, aliado ao planejamento territorial e à participação social, constitui um caminho para ampliar a efetividade da regularização fundiária em Palmas, promovendo não apenas a segurança jurídica da posse, mas também a inclusão urbana, a redução das desigualdades socioespaciais e a concretização do direito à moradia digna. Em síntese, a leitura de FERNANDES (2011) sobre a dimensão social da regularização converge com o marco jurídico da Reurb e com a discussão do direito à cidade desenvolvida por Reis e Jantsch (2024). O diálogo entre essas contribuições reforça que a efetividade das ZEIS e da Reurb deve ser examinada para além da existência formal de normas. No entanto, diante do caráter bibliográfico e documental da investigação, não é possível atribuir índice ou grau mensurável de efetividade ao município. A conclusão sustentada pelas fontes analisadas é que o arcabouço normativo oferece instrumentos relevantes, cuja concretização depende de capacidade administrativa, articulação institucional e continuidade das políticas públicas. Por fim, espera-se que este estudo contribua para o aprofundamento das

discussões acerca da regularização fundiária no âmbito municipal, servindo como subsídio para futuras pesquisas e para o aprimoramento das políticas públicas voltadas à ordenação territorial e à promoção de cidades mais inclusivas, sustentáveis e socialmente justas.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, Ana Carolina; SILVA, Tagore. O direito à moradia e a importância das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) como garantidoras de direito constitucional. Revista Argumentum, Marília, v. 20, n. 3, p. 977-995, Disponível em: https://ojs.unimar.br/index.php/revistaargumentum/article/view/1166/0 . Acesso em: 23 jun. 2026.

ALBUQUERQUE, Lílian Fernanda Santos. Regularização fundiária e direito à moradia no Brasil: a Lei 13.465/2017. Publicum, Rio de Janeiro, 2023. Disponível em: https://www.e-publicacoes.uerj.br/publicum/article/view/67572. Acesso em: 23 jun. 2026.

ALENCAR, Karinny Sousa et al. Usucapião e regularização fundiária urbana: função social da propriedade e efetivação do direito à moradia. Revista FT, v. 29, n. 151. Disponível em: DOI: https://revistaft.com.br/usucapiao-e-regularizacao-fundiaria-urbana-funcao-social-da-propriedade-e-efetivacao-do-direito-a-moradia/ Acesso em: 23 jun. 2026.

BARCELAR, Rafael. Guia da regularização fundiária urbana (Reurb): entenda o que é e como funciona. Giro Engenharia, 3 jul. 2026. Atualizado em: 3 nov. 2026. Disponível em: https://giroengenharia.com.br/artigo/guia-da-regularizacao-fundiaria-urbana-reurb-entenda-o-que-e-e-como-fu-3a1666 . Acesso em: 23 jun. 2026.

BORGES, Hamistenie Rossana Pinto de Sousa Soares. Avaliação do processo de regularização urbana na cidade de Palmas – TO e mensuração dos seus efeitos. 2021. 136 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) – Universidade Federal do Tocantins, Palmas, 2021.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

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: seção 1, Brasília, DF, 11 jul. 2001. 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: seção 1, Brasília, DF, 12 jul. 2017.

FERNANDES, Edésio. Regularização de assentamentos informais na América Latina. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy, 2011.

GIL, Antônio Carlos. Como elaborar projetos de pesquisa. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GONÇALVES, Carlos Roberto. Direito civil brasileiro: direitos reais. São Paulo: Saraiva, 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Censo Demográfico 2022. Rio de Janeiro: IBGE, 2022. Disponível em: https://www.ibge.gov.br. Acesso em: 23 jun. 2026.

LOBO, Alfredo Ribeiro da Cunha. A Lei de Reurb como instrumento para a efetivação da garantia constitucional à moradia no Brasil. Revista de Direito Urbanístico, Cidade, v. 9, n. 2, 2024. Disponível em: https://doi.org/10.26668/IndexLawJournals/2525-989X/2023.v9i2.9955. Acesso em: 23 jun. 2026.

MALLMANN, Jean Karlo Woiciechoski et al. Reurb: do georreferenciamento na regularização fundiária urbana. Revista Brasileira de Direito Urbanístico, v. 10, n. 18, 2025. Disponível em: https://doi.org/10.52028/RBDU.v10.i18-ART09. Acesso em: 23 jun. 2026.

PALMAS. Lei Complementar nº 400, de 2 de abril de 2018. Dispõe sobre a revisão do Plano Diretor Participativo do Município de Palmas e dá outras providências. Palmas, TO: Prefeitura Municipal de Palmas, 2018.

REIS, Jorge Renato dos; JANTSCH, Marcela Araujo. A constitucionalização do direito à cidade e a regularização fundiária. Revista do Direito Público, 2024. Disponível em: https://ojs.uel.br/revistas/uel/index.php/direitopub/article/view/46025. Acesso em: 23 jun. 2026.

SANTOS, Bruna Oliveira dos. Zonas especiais de interesse social (ZEIS) e regularização fundiária: avanços e desafios jurídicos na garantia do direito à cidade. Revista FT, v. 29, n. 145, DOI: https://doi.org/10.69849/revistaft/ar10202504272353 . Acesso em: 23 jun. 2026. Disponível em: https://revistaft.com.br/zonas-especiais-de-interesse-social-zeis-e-regularizacao-fundiaria-avancos-e-desafios- juridicos-na-garantia-do-direito-a-cidade/ .

SILVA, Audarzean Santana da. Regularização fundiária urbana e direito à moradia em Pimenta Bueno-RO. Revista de Direito da Cidade, Rio de Janeiro, 2023. Disponível em: https://doi.org/10.12957/rdc.2023.78996. Acesso em: 23 jun. 2026.

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, Palmas, 2025. VENOSA, Silvio de Salvo. Direito civil: direitos reais. São Paulo: Atlas, 2020.