

A INTERFERÊNCIA POLÍTICO-PARTIDÁRIA NA IMPLEMENTAÇÃO DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA NO ESTADO DO TOCANTINS: IMPACTOS NA EFETIVIDADE DA POLÍTICA PÚBLICA E NA GARANTIA CONSTITUCIONAL DO DIREITO À MORADIA E DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

**POLITICAL-PARTY INTERFERENCE IN THE IMPLEMENTATION OF URBAN LAND
REGULARIZATION IN THE STATE OF TOCANTINS: IMPACTS ON THE EFFECTIVENESS
OF PUBLIC POLICY AND THE CONSTITUTIONAL GUARANTEE OF THE RIGHT TO
HOUSING AND THE SOCIAL FUNCTION OF PROPERTY**

Artigo submetido em 01 de junho de 2026

Artigo aprovado em 02 de junho de 2026

Artigo publicado em 02 de junho de 2026

Scientia et Ratio

Volume 6 - Número 10 - 2026

ISSN 2525-8532

Autor:

Allyce Vitória Rezende da Silva
Daniel Coelho Gomes
Lorrany Rodrigues Margarida
Thais Cristina Alves Pamplona

RESUMO: A regularização fundiária urbana ocupa posição central entre os instrumentos destinados à concretização do direito fundamental à moradia e à efetivação da função social da propriedade. Trata-se de política pública que vai além da formalização da titularidade imobiliária, envolvendo dimensões jurídicas, urbanísticas e sociais que se articulam na integração de espaços informais à estrutura formal das cidades. No Estado do Tocantins, entretanto, a implementação dessa política revela entraves que não se restringem a dificuldades técnicas ou à escassez de recursos administrativos. Dados institucionais do Núcleo de Prevenção e Regularização Fundiária (NUPREF), vinculado à Corregedoria-Geral da Justiça do Estado do Tocantins, evidenciam a complexidade e a instabilidade do processo. Entre 2018 e abril de 2026, observa-se crescimento no número de processos iniciados, com destaque para 225 em 2025, ao passo que o número de processos em andamento atingiu 809 em 2024. Paralelamente, verifica-se expressivo volume de processos arquivados ou paralisados, chegando a 683 no mesmo ano, o que demonstra fragilidade na continuidade das ações. As ações de regularização fundiária urbana alcançam atualmente 117 municípios tocantinenses, revelando ampla capilaridade, mas também evidenciando limitações estruturais na capacidade administrativa local. No que se refere aos resultados, foram entregues 6.733 títulos entre 2018 e 2022, 6.168 em 2023, 8.866 em 2024 e 4.751 em 2025, indicando avanços relevantes, embora marcados por oscilações. Essas variações sugerem possível associação com fatores político-administrativos, especialmente em períodos pré-eleitorais, indicando a necessidade de análise crítica quanto à influência da dinâmica político-partidária na condução da política pública. O NUPREF atua com caráter técnico e consultivo, prestando apoio, orientação e monitoramento aos municípios, sem competência executiva

direta, o que reforça a centralidade da atuação municipal. Nesse contexto, fatores como insuficiência de equipes técnicas, rotatividade de servidores, limitações orçamentárias e baixa priorização institucional contribuem para a morosidade e descontinuidade dos processos. Diante desse cenário, o presente estudo examina de que maneira a interferência político-partidária impacta a execução da regularização fundiária urbana no Tocantins, descaracterizando-a como política pública de Estado. A pesquisa adota abordagem qualitativa, com base em levantamento bibliográfico e análise documental, associada a elementos quantitativos extraídos de dados institucionais. Conclui-se que a descontinuidade administrativa, a fragilidade institucional e a instrumentalização política constituem fatores que limitam a efetividade do direito à moradia, evidenciando a necessidade de consolidação dessa política como política de Estado.

Palavras-chave: Regularização fundiária urbana. Políticas públicas. Interferência política. Direito à moradia. Tocantins.

ABSTRACT: Urban land regularization occupies a central position among the instruments aimed at ensuring the fundamental right to housing and the fulfillment of the social function of property. It is a public policy that goes beyond the formalization of property ownership, encompassing legal, urban, and social dimensions that are interconnected in the integration of informal settlements into the formal structure of cities. In the State of Tocantins, however, the implementation of this policy reveals obstacles that are not limited to technical difficulties or the scarcity of administrative resources. Institutional data from the Land Regularization and Prevention Center (NUPREF), linked to the General Court of Justice Inspectorate of the State of Tocantins, highlight the complexity and instability of the process. Between 2018 and April 2026, there was an increase in the number of initiated proceedings, with a peak of 225 cases in 2025, while the number of ongoing proceedings reached 809 in 2024. Simultaneously, a significant volume of archived or suspended proceedings was observed, reaching 683 in the same year, demonstrating weaknesses in the continuity of actions. Urban land regularization initiatives currently cover 117 municipalities in Tocantins,

revealing broad territorial reach but also exposing structural limitations in local administrative capacity. Regarding outcomes, 6,733 land titles were granted between 2018 and 2022, 6,168 in 2023, 8,866 in 2024, and 4,751 in 2025, indicating relevant progress, although marked by fluctuations. These variations suggest a possible association with political-administrative factors, particularly during pre-election periods, highlighting the need for a critical analysis of the influence of political-party dynamics on the implementation of this public policy. NUPREF operates in a technical and advisory capacity, providing support, guidance, and monitoring to municipalities, without direct executive authority, which reinforces the central role of municipal governments. In this context, factors such as insufficient technical staff, high turnover of public servants, budgetary constraints, and low institutional prioritization contribute to delays and discontinuity in the proceedings. In light of this scenario, the present study examines how political-party interference impacts the implementation of urban land regularization in Tocantins, undermining its characterization as a State public policy. The research adopts a qualitative approach, based on a bibliographic review and documentary analysis, combined with quantitative elements extracted from institutional data. It concludes that administrative discontinuity, institutional fragility, and political instrumentalization constitute factors that limit the effectiveness of the right to housing, highlighting the need to consolidate this policy as a genuine State policy.

Keywords: Urban land regularization. Public policies. Political interference. Right to housing. Tocantins.

1 INTRODUÇÃO

A urbanização brasileira, especialmente a partir da segunda metade do século XX, ocorreu de forma acelerada e, em grande medida, desordenada. Esse processo resultou na formação de extensas áreas urbanas marcadas pela ocupação irregular do solo, ausência de planejamento e precariedade de infraestrutura básica, consolidando um quadro de informalidade fundiária que impacta diretamente o exercício de direitos fundamentais.

Nesse contexto, a regularização fundiária urbana apresenta-se como instrumento essencial para a reorganização do espaço urbano e para a inclusão de parcelas historicamente marginalizadas da população. Mais do que medida administrativa, configura-se como política pública voltada à concretização de diretrizes constitucionais relacionadas ao desenvolvimento urbano e à justiça social.

No âmbito local, destaca-se o Plano Diretor como instrumento básico da política urbana. No município de Palmas, a Lei Complementar nº 400/2018 estabelece diretrizes voltadas à ordenação territorial, inclusão social e regularização fundiária, evidenciando a necessidade de integração entre planejamento urbano e execução da política pública.

Dados institucionais reforçam o distanciamento entre norma e prática. Embora haja crescimento no número de processos iniciados, observa-se elevado volume de processos em tramitação e paralisados, indicando dificuldades na efetiva conclusão das ações.

No Tocantins, esse cenário é agravado por limitações estruturais municipais e pela influência político-partidária, que interfere na continuidade e no planejamento da política pública.

Diante disso, questiona-se: de que forma a interferência político-partidária compromete a efetividade da regularização fundiária urbana no Estado do Tocantins?

O objetivo geral consiste em analisar essa influência, enquanto os objetivos específicos abrangem a compreensão do fundamento jurídico da política, sua caracterização como política pública e a identificação dos mecanismos de interferência e seus impactos.

A relevância do estudo reside na necessidade de refletir criticamente sobre a condução da política urbana em contextos marcados por fragilidade institucional, contribuindo para o debate acerca da consolidação da regularização fundiária como política de Estado.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Regularização fundiária urbana: aspectos jurídicos

A regularização fundiária urbana consiste em um conjunto de ações que envolvem não apenas aspectos jurídicos, mas também urbanísticos, ambientais e sociais, visando integrar assentamentos informais ao planejamento da cidade. Seu propósito ultrapassa a simples emissão de títulos de propriedade, buscando garantir condições dignas de moradia e a plena inserção dessas áreas na dinâmica urbana formal.

No âmbito constitucional, a política de regularização encontra respaldo em diversos artigos. O direito à moradia é assegurado pelo artigo 6º da Constituição Federal, que impõe ao Estado a responsabilidade por garantir esse direito fundamental. Além disso, o artigo 182 determina que o planejamento urbano é competência dos municípios, devendo orientar-se pelo princípio da função social da propriedade, que limita o uso individual da terra em favor do interesse coletivo.

A função social da propriedade é um princípio central do direito urbanístico brasileiro, pois condiciona o direito de propriedade ao atendimento das necessidades sociais e urbanísticas. Dessa forma, possibilita a atuação do poder público para reconhecer e regularizar áreas ocupadas informalmente, adequando-as a padrões legais e urbanísticos.

Na legislação infraconstitucional, destacam-se o Estatuto da Cidade e a Lei nº 13.465/2017, que estruturam os procedimentos de regularização fundiária urbana (Reurb). Esta última consolida normas para a regularização, separando os processos de regularização dominial e urbanística, o que é fundamental para garantir que a política não se limite à formalização de títulos, mas inclua melhorias estruturais.

Recentemente, o Conselho Nacional de Justiça publicou o Provimento nº 144/2023, instituindo o Programa Solo Seguro, que estabelece diretrizes para a atuação do Judiciário na regularização fundiária, com foco na segurança registral, na redução da judicialização e na coordenação entre órgãos públicos e cartórios.

Além disso, a Súmula nº 619 do Superior Tribunal de Justiça orienta sobre a regularização em áreas públicas, equilibrando o direito à moradia com a preservação do patrimônio público, buscando harmonizar interesses individuais e coletivos.

A interpretação dessas normas deve ainda considerar a Súmula Vinculante nº 73 do Supremo Tribunal Federal, que reforça a necessidade de que as ações administrativas respeitem os parâmetros constitucionais, sobretudo na efetivação dos direitos fundamentais em políticas urbanas.

Por fim, a Lei nº 13.465/2017 também contribui para a eficiência administrativa da regularização fundiária, simplificando os procedimentos registrares, o que está em consonância com recentes esforços para modernizar e fortalecer essa política pública.

Quando a regularização é reduzida apenas à formalização documental, sem o acompanhamento de melhorias urbanísticas e sociais, ela perde seu potencial para promover inclusão social e qualidade de vida para os moradores das áreas beneficiadas.

2.2 A regularização fundiária urbana como política pública

A regularização fundiária urbana deve ser compreendida no âmbito da teoria das políticas públicas, configurando-se como uma ação estatal dirigida à solução de problemas sociais persistentes e coletivos. Essa política demanda um processo que envolva planejamento estratégico, coordenação entre diferentes instituições e continuidade na execução, características que a aproximam do conceito de política de Estado.

O ciclo das políticas públicas que abrange as fases de formulação, implementação e avaliação constitui uma ferramenta fundamental para analisar a dinâmica desse tipo de ação governamental. Na regularização fundiária, a formulação consiste na identificação e diagnóstico das áreas que necessitam de intervenção, além da definição de estratégias adequadas. A implementação requer a atuação técnica qualificada e articulação entre

diversos órgãos públicos. Já a avaliação possibilita o acompanhamento dos resultados e a correção de falhas ao longo do processo.

Conforme argumenta Secchi (2013), essas etapas são interdependentes e voltadas à resolução de problemas sociais, reforçando a necessidade de continuidade e integração para que a política pública alcance seus objetivos.

Entretanto, essa continuidade sofre forte impacto quando a política é alvo de interferências político-partidárias. A substituição frequente de equipes e a desarticulação institucional, somadas à interrupção de programas, prejudicam a consolidação de ações estruturantes e fragilizam os resultados alcançados.

No plano normativo, destaca-se a Estratégia nº 3.529/2019, que orienta a execução da política de regularização fundiária no âmbito territorial, enfatizando a importância do planejamento conjunto, da articulação institucional e da persistência das ações no tempo, alinhando-se à lógica do ciclo das políticas públicas.

No Tocantins, contudo, observa-se que as iniciativas de regularização fundiária frequentemente têm caráter pontual e desconectado do planejamento urbano integrado. Essa fragmentação revela dificuldades estruturais, especialmente no fortalecimento das capacidades técnicas e institucionais dos municípios.

Os dados empíricos confirmam que as maiores dificuldades ocorrem nas fases de implementação e avaliação, evidenciadas pelo número significativo de processos paralisados ou em longa tramitação, demonstrando fragilidade na execução e baixa capacidade de finalização das iniciativas.

Essa fragilidade na continuidade dos programas é corroborada pelos dados do Tocantins, que indicam elevado índice de paralisações, associado à baixa priorização institucional e à falta de coordenação administrativa municipal. Tais fatores comprometem o ciclo das políticas

públicas, sobretudo durante as etapas essenciais para o sucesso da regularização fundiária.

3 A INFLUÊNCIA POLÍTICO-PARTIDÁRIA NA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA NO TOCANTINS

3.1 Descontinuidade administrativa

Uma das principais dificuldades que comprometem a eficácia da regularização fundiária urbana no Tocantins é a descontinuidade administrativa, causada pela alternância frequente de governos municipais. Embora a política esteja formalmente estruturada, especialmente a partir da Lei nº 13.465/2017, sua efetivação depende de um planejamento contínuo e da articulação entre instituições, elemento que nem sempre é observado na prática.

Tal legislação prevê mecanismos para assegurar o direito social à moradia e promover a função social da propriedade, previstos nos artigos 6º e 5º, inciso XXIII, da Constituição Federal. No entanto, as etapas necessárias à regularização como levantamento socioeconômico, demarcação urbanística e registros imobiliários demandam um processo contínuo e de longo prazo, que dificilmente se ajusta aos ciclos políticos curtos e às constantes mudanças administrativas.

Essa incompatibilidade temporal entre os procedimentos burocráticos e a instabilidade política gera fragmentação das ações e interrupção de programas em andamento, prejudicando a continuidade necessária para atingir os objetivos da regularização fundiária.

Assim, a cada troca de gestão, é comum que programas sejam suspensos, modificados ou até abandonados, frequentemente sem amparo técnico. Conforme destaca José dos Santos Carvalho Filho (2020), o princípio da continuidade do serviço público deve orientar a administração pública para garantir a prestação adequada dos serviços à população. Entretanto, essa regra é muitas vezes relativizada diante de interesses político-partidários no âmbito municipal.

No contexto do Tocantins, os dados institucionais revelam um grande número de processos em andamento e também paralisados, o que demonstra, na prática, como a descontinuidade administrativa interfere negativamente na execução da política pública.

Essa instabilidade resulta diretamente na persistência da insegurança jurídica para as famílias beneficiadas. Muitas permanecem por longos períodos sem a formalização da posse, evidenciando uma contradição entre a robustez do arcabouço legal existente e sua efetiva aplicação no território.

3.2 Instrumentalização eleitoral

Embora a regularização fundiária urbana tenha um caráter essencialmente social, em muitos municípios do Tocantins, ela acaba sendo utilizada como instrumento para a conquista de apoio político. Observa-se que a execução dessa política intensifica-se em períodos eleitorais, o que configura uma distorção em seus propósitos originais.

Essa percepção é respaldada pelos dados institucionais, que apresentam variações no número de processos iniciados e títulos entregues em determinados momentos, sugerindo uma possível relação entre a maior atividade no programa e o calendário eleitoral.

De acordo com o artigo 37 da Constituição Federal, a administração pública deve obedecer aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. O uso político-eleitoral da regularização fundiária viola particularmente o princípio da impessoalidade, uma vez que prioriza ações segundo interesses políticos, em detrimento de critérios técnicos e sociais.

Além disso, a Lei nº 13.465/2017 determina que a Regularização Fundiária Urbana (Reurb) deve dar prioridade às populações de baixa renda (Reurb-S), reafirmando seu caráter inclusivo. Quando sua execução é guiada pelo interesse eleitoral, como a escolha de áreas com maior concentração de eleitores ou maior repercussão pública, ocorre um desvio de

seus objetivos fundamentais.

Neste ponto, a doutrina administrativa, conforme exposta por Maria Sylvia Zanella Di Pietro, destaca que o desvio de finalidade ocorre quando um agente público pratica um ato visando objetivo diferente do previsto em lei. A utilização da regularização fundiária para benefícios eleitorais configura exatamente esse tipo de desvio.

Como consequência, além do descumprimento dos princípios administrativos, instala-se uma seletividade na aplicação da política pública, privilegiando grupos pelo seu valor político e não pela necessidade social real.

3.3 Fragilidade institucional municipal

Outro fator decisivo para a influência político-partidária na regularização fundiária no Tocantins é a fragilidade estrutural dos municípios. A ausência de equipes técnicas permanentes e de órgãos administrativos qualificados prejudica significativamente a capacidade local de implementar essa política de forma sistemática e eficaz.

A Lei nº 13.465/2017 atribui aos municípios a responsabilidade central na condução da Reurb, englobando o início dos procedimentos, a elaboração dos projetos e a articulação com os cartórios de registro imobiliário. Contudo, muitos municípios carecem de corpo técnico especializado e da estrutura necessária para cumprir essas atribuições adequadamente.

Essa situação torna-se ainda mais grave diante da alta rotatividade de servidores e da falta de programas contínuos de capacitação, dificultando o estabelecimento de procedimentos administrativos estáveis e orientados tecnicamente.

Tais fragilidades acabam proporcionando maior espaço para interferências políticas na gestão dos processos, pois sem critérios técnicos consolidados e servidores efetivos, as decisões passam a estar mais sujeitas a mudanças conforme interesses de cada gestão.

Do ponto de vista conceitual, essa realidade pode ser entendida pela distinção entre políticas de Estado, que possuem estabilidade e continuidade independentemente da administração vigente e políticas de governo que são transitórias e vinculadas a projetos políticos específicos. No caso da regularização fundiária em muitos municípios tocantinenses, prevalece a lógica das políticas de governo.

Além disso, a ausência de institucionalização compromete a efetivação do princípio da função social da propriedade, previsto no artigo 182 da Constituição Federal, uma vez que a falta de capacidade administrativa impede que o município exerça seu papel de ordenar o desenvolvimento urbano e promover o bem-estar da população.

Segundo dados do Núcleo de Prevenção e Regularização Fundiária (NUPREF), as ações de regularização urbana contemplam atualmente 117 municípios no Tocantins, demonstrando o alcance da política. No entanto, a inexistência de um levantamento consolidado sobre a duração média dos processos, somada à morosidade nas etapas de diagnóstico técnico, elaboração do projeto e análise jurídica, revela fragilidades estruturais significativas no âmbito municipal.

Esses entraves mostram que as dificuldades não se limitam ao âmbito legislativo, mas concentram-se principalmente na execução, especialmente na fase técnica e registral, comprometendo a conclusão efetiva dos processos de regularização fundiária.

4 IMPACTOS SOCIAIS E JURÍDICOS DA INTERFERÊNCIA POLÍTICA

A interferência político-partidária na implementação da regularização fundiária urbana acarreta consequências significativas tanto no âmbito social quanto no jurídico.

Socialmente, um dos principais efeitos é a permanência de um grande número de famílias em situação de insegurança fundiária, sem acesso regularizado à posse da terra. Essa condição limita o acesso a financiamentos e créditos imobiliários, dificulta o investimento em

infraestrutura básica e compromete a integração dessas áreas à estrutura formal do município. Além disso, a instabilidade na condução da política compromete a previsibilidade das ações governamentais, afetando negativamente a confiança da população nas instituições públicas e fomentando processos de exclusão socioespacial.

No campo jurídico, a ineficácia da política representa um obstáculo para a concretização do direito fundamental à moradia. O atraso na regularização aumenta o número de conflitos fundiários que chegam ao Judiciário, sobrecarregando-o e evidenciando a falha do poder público em promover soluções administrativas rápidas e eficazes. Essa judicialização se traduz em processos longos e onerosos, desviando as demandas para o sistema judicial quando alternativas administrativas deveriam ser priorizadas.

Embora existam avanços pontuais, como a entrega de 6.733 títulos no período entre 2018 e 2022, com 6.168 títulos em 2023 e 8.866 em 2024, a redução para 4.751 títulos em 2025 demonstra a instabilidade e a falta de continuidade no planejamento e execução da política. Essa variação evidencia que a regularização não segue um curso linear e sistemático, mas é marcada por interrupções que comprometem os resultados a médio e longo prazo.

5 CAMINHOS PARA O FORTALECIMENTO DA POLÍTICA PÚBLICA

Para superar as fragilidades identificadas, torna-se imprescindível consolidar a regularização fundiária como uma política de Estado, o que exige a criação de estruturas administrativas permanentes, a formação continuada de equipes técnicas qualificadas e o estabelecimento de planejamento de longo prazo.

A institucionalização dessa política é fundamental para mitigar a influência de fatores conjunturais, em especial aqueles decorrentes de interesses político-partidários, promovendo maior estabilidade e continuidade em suas ações.

Além disso, a transparência na condução dos processos e o fortalecimento de mecanismos

de controle social são elementos essenciais para diminuir espaços de interferência indevida e fortalecer a legitimidade das ações públicas.

Outra medida importante é a adoção rigorosa de critérios técnicos e objetivos para a seleção das áreas e beneficiários da regularização, assegurando o respeito aos princípios da impessoalidade e da eficiência administrativa, e reduzindo os riscos de instrumentalização política da política pública.

Mais do que ampliar normas, o desafio reside em garantir a efetivação dessas diretrizes por meio do comprometimento institucional e da aplicação de critérios técnicos consistentes.

Nesse contexto, destaca-se o papel do Núcleo de Prevenção e Regularização Fundiária (NUPREF), cuja atuação técnica e consultiva tem se mostrado fundamental no apoio, monitoramento e capacitação dos municípios. Entretanto, por não possuir competência executiva direta, sua efetividade depende essencialmente do engajamento das administrações municipais.

Portanto, o fortalecimento da política passa pela ampliação das capacidades institucionais locais, condicionantes para uma execução contínua, técnica e eficiente dos processos de regularização fundiária urbana.

6 CONCLUSÃO

A análise realizada evidencia que a interferência político-partidária é um fator chave para compreender os desafios enfrentados na regularização fundiária urbana no Tocantins. A descontinuidade administrativa, a instrumentalização eleitoral e a fragilidade institucional dos municípios comprometem a transformação dessa política em um programa permanente e estruturante.

Apesar da existência de um arcabouço jurídico sólido, sua aplicação efetiva depende de condições institucionais que ainda permanecem insuficientes na maioria dos municípios do

estado. Como resultado, a regularização fundiária apresenta caráter episódico, afastado de seus objetivos sociais.

Essa constatação é reforçada pela alta quantidade de processos em tramitação ou paralisados, mesmo diante do crescimento no número de iniciativas, demonstrando dificuldades na conclusão efetiva das ações.

Ademais, embora tenha havido avanços na entrega de títulos, a oscilação nos resultados evidencia a falta de continuidade administrativa e planejamento estruturado, que são diretamente vinculados à interferência político-partidária.

Assim, conclui-se que, ao não se consolidar como política de Estado, a regularização fundiária permanece vulnerável às alternâncias políticas e aos interesses conjunturais, o que compromete sua efetividade no longo prazo.

Diante dessa realidade, é imperativo fortalecer a política pública com bases mais estáveis, garantindo sua continuidade e reduzindo sua exposição a influências políticas.

Isso requer não apenas o reforço institucional dos municípios, mas também a implementação de mecanismos que promovam maior previsibilidade, planejamento técnico e controle na execução das ações.

Somente assim será possível avançar de forma consistente na concretização do direito à moradia e na construção de cidades mais justas e integradas.