

A DESCONSIDERAÇÃO DE TERRITORIALIDADES TRADICIONAIS NA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE TERRAS PÚBLICAS: NULIDADE DA TITULAÇÃO INDIVIDUAL SOBREPOSTA

**THE DISREGARD OF TRADITIONAL TERRITORIALITIES IN PUBLIC LAND
REGULARIZATION: THE NULLITY OF OVERLAPPING INDIVIDUAL LAND
TITLING**

Ciências Humanas, Ciências Sociais Aplicadas • 14/07/2026

REGISTRO DOI: [10.70773/revistatopicos/783615013](https://doi.org/10.70773/revistatopicos/783615013)

Ruy Marcelo Alencar de Mendonça¹

Ricardo Tavares de Albuquerque²

RESUMO

Esta pesquisa examina a validade da titulação individual de terras públicas cuja área se sobrepõe a territorialidades tradicionais preexistentes. Parte-se do problema de saber se a desconsideração de territorialidades tradicionais não submetidas a regime constitucional expreso de proteção territorial compromete a validade do ato administrativo de regularização fundiária. A pesquisa adota abordagem qualitativa, de natureza jurídico-dogmática, desenvolvida mediante revisão bibliográfica, documental e normativa, utilizando o método hermenêutico concretizante, inspirado nas contribuições de Konrad Hesse e Friedrich Müller. O estudo reconstrói o programa normativo constitucional de proteção das comunidades tradicionais não submetidas a regime constitucional expreso de proteção territorial, examina a teoria da validade dos atos administrativos aplicada à regularização fundiária, analisa a formação histórica da propriedade fundiária na Amazônia e incorpora evidências empíricas contemporâneas sobre o déficit institucional de reconhecimento territorial dessas comunidades. Conclui-se que a incidência de territorialidade tradicional sobre a área objeto da titulação individual constitui pressuposto de fato constitucionalmente qualificado da decisão administrativa. Sua desconsideração compromete os motivos determinantes do ato administrativo, conduz à nulidade da titulação e repercute sobre a constituição da propriedade individual e os atos registrais dela decorrentes.

Palavras-chave: regularização fundiária; territorialidades tradicionais; nulidade do ato administrativo; terras públicas.

ABSTRACT

This study examines the validity of the individual titling of public lands where the titled area overlaps with pre-existing traditional

territorialities. It addresses the question of whether disregarding traditional territorialities that are not subject to an express constitutional regime of territorial protection compromises the validity of the administrative act of land regularization. The research adopts a qualitative, legal-dogmatic approach, based on bibliographical, documentary, and normative review, and employs the concretizing hermeneutic method inspired by the contributions of Konrad Hesse and Friedrich Müller. The study reconstructs the constitutional normative framework governing the protection of traditional communities that are not covered by an express constitutional regime of territorial protection, examines the theory of the validity of administrative acts as applied to land regularization, analyzes the historical formation of land tenure in the Amazon, and incorporates contemporary empirical evidence concerning the institutional deficit in the territorial recognition of these communities. It concludes that the existence of a traditional territoriality within the area subject to individual titling constitutes a constitutionally qualified factual premise of the administrative decision. Disregarding this circumstance compromises the determining grounds of the administrative act, renders the administrative land title void, and affects the valid establishment of individual ownership and the subsequent land registration acts.

Keywords: land regularization; traditional territories; nullity of administrative acts; public lands.

1. INTRODUÇÃO

A Amazônia abriga extraordinária diversidade de formas de ocupação e uso do território, constituídas por povos indígenas, comunidades quilombolas, populações ribeirinhas, extrativistas e outros grupos tradicionalmente vinculados aos ecossistemas

naturais. Essas territorialidades não se organizam, necessariamente, segundo os padrões individualizados de apropriação fundiária que historicamente orientaram a constituição da propriedade privada no Brasil. Ao contrário, estruturam-se, em muitos casos, a partir de formas coletivas de uso do território, de modalidades próprias de ocupação e de estreita vinculação entre comunidade, moradia e recursos naturais.

Apesar dessa diversidade, os processos históricos de formação fundiária da Amazônia foram predominantemente construídos a partir de categorias jurídicas voltadas ao reconhecimento de ocupações individualizadas e economicamente visíveis para fins de constituição da propriedade privada. Essa forma de estruturação da política fundiária suscita o problema da eventual invisibilização de territorialidades tradicionais nos procedimentos estatais de discriminação, arrecadação e regularização de terras públicas, produzindo dissociações entre o contexto territorial e a situação dominial formalmente reconhecida pelo Estado.

Estudos recentes sobre os direitos territoriais das comunidades tradicionais e sobre a institucionalidade fundiária da Amazônia Legal têm identificado situações indicativas de persistente déficit institucional de reconhecimento territorial coletivo, conferindo atualidade ao problema investigado. Nesse contexto, emerge questão jurídica que ultrapassa os tradicionais conflitos possessórios: saber se a realidade territorial existente à época da titulação foi adequadamente considerada na formação do ato administrativo que constituiu o título de propriedade individual.

A relevância do tema não reside apenas na solução de conflitos fundiários envolvendo comunidades tradicionais. A pesquisa insere-

se em problema mais amplo de Direito Constitucional, Direito Administrativo e Direito Fundiário: a definição dos pressupostos de validade da atividade estatal de destinação de terras públicas quando a Constituição impõe especial dever de proteção a determinadas territorialidades. A própria Constituição evidencia a especial gravidade jurídica da constituição de direitos de propriedade incompatíveis com territorialidades constitucionalmente protegidas ao declarar nulos e extintos os atos que tenham por objeto a ocupação, o domínio e a posse das terras tradicionalmente ocupadas pelos povos indígenas (art. 231, § 6º) e ao instituir regime constitucional específico de titulação dos territórios quilombolas (art. 68 do ADCT). Permanece, contudo, menos desenvolvida a qualificação jurídica das repercussões da titulação individual de terras públicas sobre territorialidades de outras comunidades tradicionais, como ribeirinhos, extrativistas e demais grupos cuja vinculação ao território constitui condição para a moradia, a reprodução sociocultural e o exercício de outros direitos fundamentais. É precisamente nesse espaço de menor densidade normativa constitucional expressa que se situa a presente investigação.

Nesse contexto, o problema de pesquisa consiste em investigar se, nos procedimentos de regularização fundiária individual de terras públicas fundados na ocupação preexistente, a desconsideração de territorialidades tradicionais preexistentes incidentes sobre a área titulada — especialmente daquelas não submetidas aos regimes constitucionais específicos das terras indígenas e dos territórios quilombolas — compromete a validade do ato administrativo de titulação e, por consequência, da constituição da propriedade individual correspondente.

O objetivo do estudo consiste em examinar se a incidência de territorialidade tradicional sobre a área objeto da regularização constitui pressuposto de fato constitucionalmente qualificado da decisão administrativa de titulação.

A investigação delimita-se às hipóteses de regularização fundiária de terras públicas em que a territorialidade tradicional seja preexistente, constitucionalmente relevante, objetivamente identificável pela Administração, incidente sobre a área titulada e desconsiderada na formação da decisão administrativa.

A pesquisa adota método dedutivo, com abordagem qualitativa e natureza jurídico-dogmática, desenvolvida mediante revisão bibliográfica, documental e normativa. Emprega-se o método hermenêutico concretizante, inspirado nas contribuições de Konrad Hesse e Friedrich Müller, mediante a reconstrução do programa normativo constitucional, sua confrontação com a realidade empírica relevante e a extração da norma de decisão aplicável ao problema investigado. Parte-se do programa normativo constitucional de proteção das territorialidades tradicionalmente ocupadas, tomando os regimes territoriais indígenas e quilombolas como paradigmas constitucionais de tutela diferenciada, sem lhes atribuir aplicação automática às demais comunidades tradicionais. Em seguida, examinam-se a teoria da validade dos atos administrativos aplicada à regularização fundiária, a teoria dos motivos determinantes e o regime das invalidades administrativas. Essa construção dogmática é confrontada com a formação histórica da propriedade fundiária na Amazônia e com estudos empíricos contemporâneos sobre o reconhecimento territorial das comunidades tradicionais, buscando verificar as repercussões jurídicas da desconformidade entre os pressupostos de fato

considerados na titulação e a situação territorial efetivamente existente.

O artigo estrutura-se em quatro seções, dedicadas, respectivamente, à reconstrução do programa normativo constitucional, à fundamentação dogmática da validade da titulação, à contextualização empírica da realidade fundiária amazônica e ao exame das consequências jurídicas da desconsideração das territorialidades tradicionais.

2. O PROGRAMA NORMATIVO CONSTITUCIONAL DA PROPRIEDADE E DA DESTINAÇÃO DAS TERRAS PÚBLICAS

A validade constitucional da titulação individual de terras públicas fundada na ocupação preexistente pressupõe a reconstrução do programa normativo que disciplina a propriedade, a destinação das terras públicas e a proteção das territorialidades tradicionalmente ocupadas. A investigação não parte da teoria da validade dos atos administrativos, mas da Constituição, pois é dela que decorrem os pressupostos jurídicos que condicionam a atuação administrativa na regularização fundiária.

Essa reconstrução desenvolve-se em três etapas. Inicialmente, examina-se a função social da propriedade e sua projeção sobre a destinação constitucional das terras públicas. Em seguida, analisam-se os fundamentos constitucionais da proteção territorial conferida às comunidades tradicionais, distinguindo os regimes expressamente previstos para povos indígenas e comunidades quilombolas do programa normativo aplicável às demais comunidades tradicionais. Por fim, identificam-se os deveres constitucionais de consideração da ocorrência territorial que

condicionam a validade da atividade administrativa de titulação individual e servirão de fundamento para o exame desenvolvido nas seções subsequentes.

2.1. A Função Social da Propriedade e a Destinação Constitucional das Terras Públicas

A Constituição promoveu profunda transformação no regime jurídico da propriedade ao afastar definitivamente a concepção liberal segundo a qual o domínio representaria direito absoluto exercido exclusivamente em benefício de seu titular. A partir da Constituição de 1988, a propriedade privada passou a integrar ordem constitucional comprometida com a realização da dignidade da pessoa humana, da justiça social, da redução das desigualdades, da proteção do meio ambiente e da valorização do trabalho, submetendo-se ao cumprimento de sua função social.

A doutrina constitucional brasileira é convergente ao reconhecer que a função social deixou de constituir simples limitação externa ao exercício do domínio para integrar o próprio conteúdo jurídico do direito de propriedade. Conforme observa José Afonso da Silva, a função social da propriedade integra o próprio regime constitucional da propriedade, conformando seu conteúdo jurídico e vinculando tanto os particulares quanto o Poder Público (Silva, 2014). Em semelhante sentido, Eros Roberto Grau sustenta que a função social deixa de representar restrição externa ao domínio para converter-se em elemento constitutivo do próprio instituto da propriedade no Estado Constitucional (Grau, 2018).

A função social da propriedade não constitui, portanto, mera limitação ao exercício dos poderes dominiais. Trata-se de princípio

estruturante da ordem constitucional, cuja incidência alcança tanto a disciplina jurídica da propriedade constituída quanto a atuação estatal destinada à constituição de novos direitos de propriedade. Nesse sentido, os arts. 5º, XXIII, 170, III, 182, § 2º, e 186 da Constituição evidenciam que a função social constitui elemento conformador do direito de propriedade. Ao mesmo tempo, os objetivos fundamentais da República (art. 3º), a disciplina constitucional da política agrícola e da reforma agrária, a política urbana, a tutela do patrimônio cultural e a proteção do meio ambiente demonstram que a atuação estatal sobre as terras públicas deve orientar-se pela realização de finalidades públicas constitucionalmente qualificadas, e não pela simples ampliação da propriedade individual.

Sob essa perspectiva, a destinação de terras públicas não representa simples atividade patrimonial da Administração, mas instrumento de concretização dos objetivos fundamentais da República e dos valores constitucionais que orientam a disciplina jurídica da terra. Como observa Carlos Frederico Marés, a destinação das terras públicas deve atender às finalidades constitucionais que justificam sua existência e utilização social (Marés, 2003). A regularização fundiária e as demais modalidades de titulação individual fundadas na ocupação preexistente inserem-se, assim, em programa normativo que transcende a mera formalização registral ou a consolidação patrimonial de situações de fato. Sua finalidade constitucional consiste em conferir solução jurídica a situações possessórias constitucionalmente qualificadas, promovendo segurança jurídica, efetivação do direito à moradia, ordenação territorial, desenvolvimento social e concretização da função social da propriedade.

Essa compreensão possui especial relevância para o presente estudo. Se a titulação individual de terras públicas constitui instrumento de realização do programa constitucional da propriedade e da destinação da terra, sua validade não pode ser aferida exclusivamente sob perspectiva formal. A conformidade constitucional da atuação administrativa pressupõe que a decisão de transferir a propriedade individual seja construída a partir da adequada identificação da situação fundiária sobre a qual incidirá, especialmente quando essa situação fática revelar formas de ocupação que o próprio ordenamento jurídico reconhece como constitucionalmente relevantes.

Essa premissa não conduz, por si só, à invalidação de títulos incidentes sobre áreas tradicionalmente ocupadas. Ela apenas estabelece o ponto de partida da investigação desenvolvida neste artigo: a atividade estatal de titulação individual fundada na ocupação preexistente deve ser interpretada em conformidade com o programa normativo constitucional da propriedade e da destinação das terras públicas. A partir dessa premissa, torna-se possível examinar, nas subseções seguintes, a tutela constitucional das territorialidades tradicionalmente ocupadas e, posteriormente, a repercussão da sua desconsideração sobre a validade da constituição da propriedade individual.

2.2. Território, Moradia e Direitos Fundamentais das Comunidades Tradicionais

A Constituição reconhece amplo catálogo de direitos fundamentais cuja efetividade depende, em determinadas situações, da preservação da relação entre pessoas, comunidades e os espaços territoriais por elas tradicionalmente ocupados. Nessas hipóteses, o

território deixa de representar mero objeto de apropriação patrimonial para assumir função instrumental à realização de direitos fundamentais individuais e coletivos. Essa compreensão harmoniza-se com a concepção contemporânea segundo a qual os direitos fundamentais irradiam efeitos sobre toda a ordem jurídica e condicionam a atuação estatal na conformação das políticas públicas (Canotilho, 2003).

Essa realidade manifesta-se, inicialmente, no direito social à moradia. A moradia constitucionalmente protegida não se reduz à existência de abrigo físico, mas compreende condições materiais para uma vida digna. Para comunidades tradicionalmente vinculadas ao território, a moradia frequentemente integra contexto territorial mais amplo, no qual se desenvolvem relações familiares, comunitárias, produtivas e culturais indispensáveis à reprodução social do grupo. Nesse contexto, a proteção constitucional da moradia deve ser interpretada em consonância com a dignidade da pessoa humana, com a função social da propriedade, que conforma o próprio regime constitucional da propriedade e orienta sua interpretação sistemática (Silva, 2014), e com a tutela constitucional da diversidade cultural, sempre que a moradia se insira em territorialidades tradicionais que constituam suporte para a reprodução cultural, social, econômica e comunitária da coletividade.

A mesma lógica projeta-se sobre a proteção do patrimônio cultural. Os arts. 215 e 216 da Constituição não tutelam apenas manifestações culturais isoladas, mas também os bens materiais e imateriais portadores de referência à identidade, à ação e à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira. Em numerosas comunidades tradicionais, práticas culturais,

conhecimentos ecológicos, formas de organização social e modos de fazer encontram-se intrinsecamente associados ao território em que historicamente se desenvolveram. A proteção constitucional do patrimônio cultural projeta-se, portanto, sobre os espaços territoriais indispensáveis à continuidade dessas referências culturais, compreensão igualmente sustentada por José Afonso da Silva ao interpretar os direitos culturais previstos na Constituição (Silva, 2014).

Essa compreensão é reforçada pela Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho, ratificada pelo Brasil por meio do Decreto Legislativo nº 143/2002 e regulamentada pelo Decreto nº 5.051/2004, atualmente incorporado ao Decreto nº 10.088/2019. Ao reconhecer a especial relação que povos indígenas e tribais mantêm com as terras e territórios por eles ocupados ou utilizados, a Convenção impõe aos Estados o dever de identificar, respeitar e proteger esses espaços como condição para a preservação de seus valores culturais, espirituais, sociais e econômicos (arts. 13 a 15), afastando concepção meramente patrimonial do território (OIT, 1989).

A interpretação conjugada da Constituição, da Convenção nº 169 da OIT e da legislação infraconstitucional evidencia que a proteção conferida às comunidades tradicionais não se limita à tutela de posições jurídicas patrimoniais, ambientais ou culturais consideradas isoladamente. Da especial relação entre determinadas coletividades e os territórios indispensáveis à reprodução de seus modos de vida emerge verdadeira categoria de direitos territoriais, cuja proteção constitui pressuposto para o exercício de diversos direitos fundamentais constitucionalmente assegurados.

Em continuidade a esse processo de concretização normativa, o Decreto nº 6.040/2007, que instituiu a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, define essas comunidades como grupos culturalmente diferenciados, possuidores de formas próprias de organização social e dependentes dos territórios e dos recursos naturais para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica. Define, igualmente, os territórios tradicionais como os espaços necessários a essa reprodução, utilizados de forma permanente ou temporária. Além disso, estabelece como objetivo específico da política nacional garantir aos povos e comunidades tradicionais seus territórios e o acesso aos recursos naturais que tradicionalmente utilizam para sua reprodução física, cultural e econômica. Embora não empregue expressamente a categoria "territorialidade", o Decreto positiva juridicamente a categoria dos territórios tradicionais e evidencia que a proteção jurídica dessas coletividades se projeta necessariamente sobre os espaços indispensáveis à continuidade de seus modos próprios de vida (Brasil, 2007).

A doutrina aprofunda essa construção ao distinguir território e territorialidade. Paul Little identifica essas relações como territórios sociais historicamente constituídos, resultantes de processos coletivos de ocupação e apropriação do espaço (Little, 2002). Rogério Haesbaert demonstra que a territorialidade constitui dimensão das relações sociais que ultrapassa a concepção puramente física ou dominial do território (Haesbaert, 2004). Antônio Carlos Diegues evidencia que, nas comunidades tradicionais, essa territorialidade se manifesta por meio dos modos de vida, dos conhecimentos ecológicos e das formas tradicionais de utilização dos recursos naturais (Diegues, 2004). Juliana Santilli, por sua vez, demonstra que a proteção jurídica da sociobiodiversidade pressupõe igualmente a

tutela dos territórios indispensáveis à reprodução física e cultural dessas comunidades (Santilli, 2005). Sob esse olhar, a territorialidade tradicional não se confunde com domínio, propriedade ou posse, nem se reduz a mera situação possessória, constituindo categoria jurídico-constitucional autônoma que exprime a relação coletiva constitucionalmente protegida entre determinada comunidade e o território indispensável à efetivação de seus direitos fundamentais.

No mesmo sentido, Carlos Frederico Marés de Souza Filho observa que, para diversos povos e comunidades tradicionais, o território não se confunde com simples objeto de domínio privado, constituindo espaço de reprodução social, cultural e ambiental da coletividade. A tutela jurídica do território não decorre apenas de seu valor econômico, mas da função que desempenha para a preservação dos modos de vida, da identidade coletiva e das formas tradicionais de utilização dos recursos naturais (Marés, 2003).

Também a proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado reforça essa dimensão territorial dos direitos fundamentais. O direito fundamental ao meio ambiente integra um modelo de Estado comprometido com deveres positivos de proteção, cuja concretização frequentemente pressupõe a preservação dos processos ecológicos, dos conhecimentos tradicionais e das formas sustentáveis de ocupação e utilização do território desenvolvidas por comunidades tradicionais (Sarlet; Fensterseifer, 2023).

A interpretação sistemática desses comandos constitucionais, convencionais e infraconstitucionais permite concluir que, para determinadas coletividades, o território desempenha função muito mais ampla do que a de simples base física da propriedade ou da exploração econômica. Ele constitui suporte material para o

exercício do direito à moradia, da identidade cultural, da organização comunitária, da subsistência e da proteção ambiental, circunstância que lhe confere relevância constitucional qualificada.

Da conjugação dessas normas constitucionais, convencionais e infraconstitucionais resulta verdadeiro dever estatal de consideração dos direitos territoriais das comunidades tradicionais sempre que sua atuação puder repercutir sobre sua efetividade. É precisamente essa compreensão que permite interpretar adequadamente os regimes constitucionais expressamente conferidos aos povos indígenas e às comunidades quilombolas como manifestações paradigmáticas de uma lógica constitucional mais ampla de tutela das territorialidades tradicionais fundada na proteção de direitos fundamentais relacionados ao território, tema desenvolvido na subseção seguinte.

2.3. Os Regimes Territoriais Indígenas e Quilombolas Como Paradigmas Hermenêuticos da Proteção Constitucional das Territorialidades Tradicionais

A Constituição confere proteção territorial expressamente diferenciada aos povos indígenas e às comunidades quilombolas. Embora submetidos a regimes jurídicos próprios, ambos evidenciam opção constitucional comum: o reconhecimento de que a tutela do território constitui condição indispensável à proteção da identidade coletiva, da organização social, da reprodução cultural e dos modos de vida de grupos tradicional e historicamente vinculados à terra.

No caso dos povos indígenas, o art. 231 da Constituição reconhece os direitos originários sobre as terras tradicionalmente ocupadas e impõe à União o dever de demarcá-las, protegê-las e de as fazer

respeitar. O dispositivo evidencia que a tutela constitucional não se dirige exclusivamente à dimensão patrimonial da terra, mas à preservação das bases territoriais necessárias à continuidade física, cultural e institucional dos povos indígenas.

Em sentido convergente, o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias assegura às comunidades remanescentes de quilombos o reconhecimento da propriedade definitiva das terras por elas ocupadas. Também nesse caso, a proteção constitucional revela compreensão segundo a qual o território constitui elemento essencial para a preservação da identidade étnico-cultural, da memória coletiva e da reprodução social da comunidade.

A interpretação ora desenvolvida encontra sólido respaldo na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Ao julgar a Petição 3.388 (Raposa Serra do Sol), a Corte afirmou que as terras tradicionalmente ocupadas pelos povos indígenas não representam simples objeto patrimonial, mas condição indispensável à preservação de sua organização social, de seus costumes, línguas, crenças e tradições, bem como de sua reprodução física e cultural. Em diversos votos, destacou-se que o território integra o próprio modo de existência dos povos indígenas, razão pela qual a tutela constitucional ultrapassa a lógica civilista da propriedade e assume dimensão existencial e institucional (Brasil, 2010).

Em semelhante direção, no julgamento da ADI 3239, que reconheceu a constitucionalidade do regime jurídico de titulação das comunidades quilombolas, o Supremo Tribunal Federal enfatizou que a proteção assegurada pelo art. 68 do ADCT constitui instrumento de concretização da igualdade material, de preservação

da identidade étnico-cultural e de reparação de processos históricos de exclusão e expropriação territorial. A fundamentação desenvolvida especialmente no voto condutor evidencia que o reconhecimento dos territórios quilombolas visa assegurar condições materiais para a continuidade histórica dessas comunidades e para o exercício de seus direitos fundamentais (Brasil, 2018).

Os regimes constitucionais especiais revelam, ainda, aspecto particularmente relevante para a presente investigação. Ao declarar nulos e extintos os atos que tenham por objeto a ocupação, o domínio e a posse das terras tradicionalmente ocupadas pelos povos indígenas (art. 231, § 6º), a Constituição evidencia que a constituição de direitos individuais incompatíveis com territorialidades constitucionalmente protegidas constitui situação de especial gravidade jurídica. Embora essa consequência normativa seja própria do regime constitucional das terras indígenas e não se projete automaticamente sobre outras comunidades tradicionais, ela revela opção constitucional segundo a qual a atuação estatal não pode desconsiderar a existência de territorialidades constitucionalmente protegidas ao constituir direitos de propriedade sobre terras públicas.

A Constituição instituiu regimes jurídicos territorialmente diferenciados para os povos indígenas e para as comunidades quilombolas, cada qual fundado em pressupostos constitucionais, fatos jurídicos e consequências normativas próprios. O reconhecimento dos direitos originários indígenas não se confunde com o regime constitucional de titulação das comunidades quilombolas, nem qualquer desses modelos pode ser automaticamente estendido às demais comunidades tradicionais. A

presente investigação, por essa razão, não propõe a equiparação desses regimes jurídicos, mas busca identificar a racionalidade constitucional comum que deles pode ser extraída para a interpretação da regularização fundiária de terras públicas.

Os regimes territoriais indígena e quilombola constituem paradigmas constitucionais de tutela territorial porque revelam opção expressa do constituinte pela proteção reforçada de formas tradicionais e coletivas de ocupação do território sempre que estas constituam condição para a efetividade de direitos fundamentais. Nessas hipóteses, a proteção constitucional ultrapassa a lógica patrimonial clássica da propriedade privada, pois o território deixa de representar simples objeto de apropriação econômica para assumir função constitucional própria, como suporte material da identidade, da cultura, da organização comunitária, da memória coletiva e da continuidade histórica dessas coletividades. A doutrina identifica nessa evolução constitucional o reconhecimento de formas constitucionalmente protegidas de relação coletiva com o território, vinculadas à proteção da diversidade cultural, da sociobiodiversidade e dos modos tradicionais de vida (Marés, 2003; Santilli, 2005; Benatti; Silva, 2022).

A fundamentação desenvolvida pelo Supremo Tribunal Federal reforça essa conclusão. Embora construída no âmbito de regimes constitucionais específicos, ela evidencia que a tutela territorial não decorre exclusivamente da disciplina dominial da terra, mas da necessidade de assegurar direitos fundamentais cuja realização depende da permanência da comunidade no território tradicionalmente ocupado (Brasil, 2010; Brasil, 2018). Os regimes constitucionais especiais revelam, assim, que a Constituição atribui especial relevância jurídica às formas tradicionais e coletivas de

ocupação territorial quando estas constituem pressuposto para o exercício de direitos fundamentais. Essa opção constitucional reforça a conclusão de que a situação territorial não constitui elemento accidental do procedimento administrativo de titulação, mas pressuposto constitucionalmente relevante da própria atuação estatal de destinação de terras públicas. É precisamente essa racionalidade constitucional — e não a extensão automática dos regimes jurídicos especiais — que assume relevância hermenêutica para a interpretação da titulação individual fundada na ocupação preexistente de terras públicas.

Sob esse enfoque, os regimes constitucionais dos povos indígenas e das comunidades quilombolas não constituem fundamento para a aplicação analógica de seus regimes jurídicos às demais comunidades tradicionais, mas evidenciam que a Constituição atribui tutela jurídica reforçada às territorialidades sempre que estas representem suporte indispensável ao exercício de direitos fundamentais de natureza coletiva. Os regimes constitucionais especiais, portanto, não esgotam a proteção constitucional das territorialidades tradicionais; antes, constituem suas manifestações mais intensas e expressamente disciplinadas. Funcionam, assim, como paradigmas hermenêuticos que revelam racionalidade constitucional mais ampla: quando o território constitui condição para o exercício ou a reprodução de direitos fundamentais de natureza coletiva, a Administração não pode tratá-lo como simples área disponível à titulação individual. É esse paradigma, extraído da interpretação sistemática da Constituição, corroborada pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e desenvolvida pela doutrina, que orienta o exame, na seção seguinte, dos procedimentos de regularização fundiária individual incidentes

sobre áreas em que existam territorialidades tradicionais preexistentes submetidas a regimes jurídicos distintos.

Essa racionalidade constitucional projeta-se sobre toda atuação administrativa destinada à destinação de terras públicas, ainda que fora dos regimes territoriais especiais disciplinados pela Constituição. Sempre que a decisão administrativa de titulação individual puder repercutir sobre ocupação coletiva constitucionalmente relevante, incumbe à Administração identificá-la e considerá-la previamente, não por força da aplicação analógica dos regimes constitucionais indígenas ou quilombolas, mas em decorrência direta dos deveres constitucionais de proteção anteriormente examinados.

3. VALIDADE DA TITULAÇÃO FUNDADA NA OCUPAÇÃO PREEXISTENTE: PRESSUPOSTOS ADMINISTRATIVOS, FUNDIÁRIOS E REPERCUSSÕES REGISTRAIS

Reconstruído o programa normativo constitucional da propriedade, da destinação das terras públicas e da proteção das territorialidades tradicionais, cumpre examinar se a desconsideração dessas territorialidades compromete a validade da titulação individual fundada na ocupação preexistente e, por consequência, a constituição da propriedade individual e os atos registrais dela decorrentes. Para responder a essa questão, torna-se necessário investigar a teoria da validade do ato administrativo aplicada à regularização fundiária, bem como suas repercussões sobre a constituição da propriedade individual e o sistema registral imobiliário.

3.1. Os Pressupostos de Fato e os Motivos Determinantes na Validade do Ato Administrativo

O motivo integra os elementos estruturais do ato administrativo. Conforme leciona Celso Antônio Bandeira de Mello, corresponde aos pressupostos de fato e de direito cuja ocorrência autoriza a prática do ato administrativo. Os pressupostos de direito consistem na norma jurídica aplicável; os pressupostos de fato referem-se às circunstâncias concretas cuja existência permite sua incidência sobre o caso. A validade do ato pressupõe, assim, a correspondência entre esses pressupostos e a realidade objetiva sobre a qual incide a atuação administrativa (Bandeira de Mello, 2024).

A partir dessa concepção, compreende-se a teoria dos motivos determinantes. Conforme sua formulação clássica, sistematizada por Hely Lopes Meirelles, sempre que a Administração indica os motivos que justificam determinado ato, sua validade fica vinculada à efetiva existência e veracidade desses motivos, ainda que a motivação não fosse originalmente exigida para sua prática. A desconformidade entre os motivos invocados e a realidade compromete a validade do ato administrativo, por romper a correspondência entre os pressupostos de fato considerados pela Administração e aqueles efetivamente existentes (Meirelles, 2016).

Essa construção ganha maior densidade na doutrina de Celso Antônio Bandeira de Mello. Se o motivo corresponde aos pressupostos de fato e de direito que autorizam a prática do ato, sua inexistência, falsidade ou incompatibilidade essencial com a realidade não representa simples deficiência formal da motivação. Trata-se de vício que atinge o próprio suporte de validade da atuação administrativa. Nesses casos, a repulsa do ordenamento à validade do ato alcança seu grau máximo, pois a Administração atua como se existente fosse situação fática que, juridicamente, não se

verifica, impedindo a válida incidência da norma autorizadora (Bandeira de Mello, 2024).

Essa distinção é decisiva para a hipótese examinada neste estudo. Na regularização fundiária fundada na ocupação preexistente, o motivo da decisão administrativa não consiste simplesmente na existência física de ocupação individual da área, mas na efetiva correspondência entre a ocupação considerada pela Administração e a realidade territorial juridicamente relevante. Se a área estiver total ou parcialmente abrangida por territorialidade tradicional preexistente, a ocupação individual tomada como fundamento da titulação poderá revelar-se incompatível, total ou parcialmente, com o suporte fático exigido pela norma autorizadora.

Nessa hipótese, o vício não decorre de simples insuficiência probatória ou de falha ordinária de instrução. A Administração constitui propriedade individual com fundamento em pressuposto de fato incompatível com a configuração territorial constitucionalmente relevante. A ocupação individual tomada como fundamento da titulação não corresponde, na área sobreposta, ao suporte fático exigido pela norma autorizadora, porque a Constituição impõe a prévia identificação e consideração da territorialidade tradicional incidente sobre o mesmo espaço.

É precisamente nesse ponto que a teoria clássica dos motivos determinantes se articula com o programa normativo constitucional reconstruído na seção anterior. A territorialidade tradicional preexistente deixa de representar simples dado sociológico ou elemento externo ao procedimento administrativo para integrar o próprio pressuposto de fato constitucionalmente qualificado da decisão administrativa. Sua consideração não decorre de opção

discrecionária da Administração, mas de exigência constitucional para a válida incidência da norma autorizadora da regularização fundiária.

A demonstração dessa hipótese exige examinar, na subseção seguinte, o regime jurídico da ocupação preexistente como fundamento legal da constituição da propriedade individual sobre terras públicas e a forma pela qual a existência de ocupação tradicional coletiva pode tornar incompatível, total ou parcialmente, o pressuposto de fato assumido pela Administração para a titulação individual.

3.2. A Ocupação Preexistente Como Pressuposto Fático da Regularização Fundiária de Terras Públicas

A regularização fundiária de terras públicas não constitui modalidade ordinária de alienação patrimonial pelo Estado. Seu fundamento jurídico reside na consolidação de situações possessórias preexistentes que preencham os pressupostos definidos pelo legislador, razão pela qual a constituição da propriedade individual não decorre de decisão discrecionária da Administração, mas da verificação da ocorrência dos fatos aos quais a lei atribui relevância jurídica. A ocupação preexistente constitui, assim, o pressuposto de fato eleito pelo legislador para autorizar a incidência da norma de regularização fundiária, não se reduzindo a simples requisito procedimental ou elemento acessório da instrução administrativa.

Essa característica aproxima o regime jurídico da regularização fundiária da teoria geral dos motivos do ato administrativo. Se a lei condiciona a titulação à existência de determinada situação fática, a

atuação administrativa somente poderá reputar-se válida quando houver efetiva correspondência entre o quadro concreto territorial juridicamente relevante e os pressupostos considerados para a aplicação da norma autorizadora. A correta identificação da situação ocupacional deixa de constituir mera providência instrutória para integrar a própria estrutura de validade da decisão administrativa.

A conclusão ora desenvolvida decorre diretamente da Constituição e da teoria da validade do ato administrativo, não da disciplina específica da Lei nº 11.952/2009. Esta, contudo, confirma a mesma racionalidade. Seu regime jurídico parte da ocupação preexistente como fato jurídico legitimador da regularização fundiária individual, condicionando a constituição da propriedade ao preenchimento dos requisitos legais relativos à ocupação da área pública. A ocupação preexistente não constitui, portanto, simples circunstância fática considerada pela Administração, mas o próprio pressuposto de fato eleito pelo legislador para autorizar a incidência da norma de regularização fundiária.

Essa mesma lei estabelece, entretanto, limites materiais à incidência desse regime jurídico. O art. 4º exclui de sua aplicação, entre outras hipóteses, as terras tradicionalmente ocupadas por povos indígenas e determina que as terras ocupadas por comunidades quilombolas ou tradicionais que façam uso coletivo da área sejam regularizadas segundo normas específicas. O próprio legislador evidencia, assim, que a ocupação preexistente somente autoriza a regularização individual quando corresponda ao pressuposto previsto para a incidência desse regime jurídico, impondo à Administração identificar previamente a natureza da ocupação existente antes de definir o instrumento jurídico de destinação da terra pública.

Na mesma direção, o art. 8º da Lei nº 11.952/2009 estabelece que, em caso de conflito fundiário, a União priorizará a regularização em benefício das comunidades locais, definidas no art. 3º, inciso X, da Lei nº 11.284/2006, quando o conflito se estabelecer entre essas comunidades e particulares. A utilização dessa categoria possui especial relevância, pois o conceito legal de comunidades locais apresenta abrangência superior ao de comunidades tradicionais adotado pelo Decreto nº 6.040/2007, podendo compreendê-las quando mantenham vínculo territorial com a área e preencham os requisitos previstos na legislação aplicável.

Embora restrita ao regime jurídico das terras públicas federais, essa disciplina legislativa reforça — sem constituir fundamento da tese desenvolvida neste estudo — a interpretação constitucional anteriormente construída, ao confirmar que a identificação das possessões antecede logicamente a definição do regime jurídico aplicável à destinação da terra pública e que, em determinadas hipóteses, ocupações coletivas juridicamente qualificadas reclamam tratamento distinto daquele reservado às pretensões individuais.

É precisamente nesse contexto que se insere o problema investigado nesta pesquisa. Quando a pretensão de titulação individual incidir sobre área correspondente a territorialidade tradicional preexistente, caberá à Administração verificar previamente se essa situação territorial interfere na configuração do pressuposto exigido para a regularização fundiária. A desconsideração dessa circunstância poderá comprometer a correspondência entre os pressupostos de fato considerados para a aplicação da norma autorizadora e a realidade constitucionalmente relevante, repercutindo sobre a validade da própria decisão administrativa.

A subseção seguinte examina em que medida essa desconformidade alcança a constituição da propriedade individual e quais são suas repercussões no sistema registral imobiliário.

3.3. A Conformação Constitucional do Pressuposto de Fato da Ocupação Preexistente

Os pressupostos de fato da incidência normativa não decorrem exclusivamente da legislação infraconstitucional. Sua identificação resulta da interpretação sistemática do ordenamento jurídico, na qual a Constituição exerce função conformadora sobre a aplicação das normas legais. Conforme a teoria estruturante do direito desenvolvida por Friedrich Müller (2008), a incidência da norma jurídica não ocorre sobre realidade empírica abstratamente considerada, mas sobre âmbito normativo construído pela interação entre programa normativo e realidade juridicamente relevante. Em consequência, os pressupostos de fato da atuação administrativa não podem ser determinados exclusivamente pela legislação ordinária quando a Constituição atribui especial relevância jurídica a determinadas circunstâncias da realidade.

É precisamente essa a situação da regularização fundiária de terras públicas. Como demonstrado na Seção 2, a Constituição impõe à Administração o dever de identificar e considerar as territorialidades tradicionalmente ocupadas sempre que sua atuação possa repercutir sobre os direitos fundamentais das comunidades envolvidas. Essa exigência conforma constitucionalmente o próprio conteúdo do pressuposto de fato da ocupação preexistente. A ocupação juridicamente relevante para fins de regularização fundiária não pode ser identificada mediante a consideração isolada da presença física do requerente sobre a área, mas deve ser

compreendida à luz do contexto territorial constitucionalmente protegido sobre a qual incidirá a decisão administrativa.

Nessas hipóteses, a territorialidade tradicional deixa de representar simples elemento descritivo da realidade possessória para integrar o próprio pressuposto da decisão administrativa. Não porque a Constituição acrescente requisito novo ao regime legal da regularização fundiária, mas porque conforma constitucionalmente o conteúdo do pressuposto de fato já previsto pelo legislador. É precisamente essa conformação que justifica a identificação dessa ocupação coletiva preexistente como pressuposto de fato constitucionalmente qualificado da decisão administrativa.

A consequência imediata dessa construção consiste em demonstrar que a formação válida dos motivos determinantes pressupõe a consideração integral da ocorrência territorial constitucionalmente relevante.

3.4. A Desconsideração da Territorialidade Tradicional e o Comprometimento dos Motivos Determinantes da Decisão Administrativa

Examinam-se as consequências jurídicas da desconsideração de territorialidade tradicional sobre a formação dos motivos determinantes da decisão administrativa de titulação. A questão consiste em definir se essa desconformidade constitui mera deficiência instrutória ou se compromete a própria validade do ato administrativo.

Como demonstrado nas subseções anteriores, a ocupação preexistente constitui o pressuposto de fato da regularização fundiária, cujo conteúdo é conformado pela Constituição mediante a

exigência de consideração das territorialidades tradicionalmente ocupadas. A ocupação juridicamente relevante para fins de titulação individual deve, portanto, ser aferida à luz da ocorrência territorial constitucionalmente protegida.

Quando a Administração expede título individual sem identificar ou considerar as coletividades tradicionais preexistentes, que incidam, total ou parcialmente, sobre a área objeto da regularização, os pressupostos de fato que integram os motivos determinantes da decisão deixam de corresponder à ocorrência territorial constitucionalmente relevante. A desconformidade não decorre da simples existência de pretensões possessórias concorrentes, mas da circunstância de que a ocupação tomada como fundamento da titulação foi juridicamente qualificada sem que integrasse sua formação elemento constitucionalmente indispensável à correta compreensão do fato territorial.

Nessas hipóteses, a Administração decide como se a área estivesse integralmente submetida ao regime jurídico da regularização fundiária individual, quando a situação real impunha, previamente, a identificação da natureza jurídica da ocupação e a definição do regime jurídico de destinação compatível com essa realidade. A Administração não incorre em erro simplesmente por deixar de reconhecer determinado direito territorial, mas por formar o ato administrativo a partir de pressupostos de fato desconformes com a ocorrência constitucionalmente tutelada. A deficiência, portanto, não reside apenas na atividade instrutória do procedimento, mas alcança a própria formação dos pressupostos de fato da decisão administrativa.

A desconsideração da territorialidade tradicional compromete a formação dos motivos determinantes do ato administrativo. A definição da natureza jurídica desse vício e de suas repercussões sobre a validade do ato administrativo, da constituição da propriedade individual e dos atos registrais dela decorrentes será desenvolvida nas seções seguintes.

3.5. O Título Administrativo Como Causa Jurídica do Registro Imobiliário

A constituição da propriedade individual sobre terras públicas mediante regularização fundiária não se exaure na prática do ato administrativo de titulação. A produção dos efeitos jurídico-reais decorrentes da transferência pressupõe, ainda, o ingresso do título no Registro de Imóveis, segundo a disciplina estabelecida pela Lei nº 6.015/1973 e pelos princípios que regem o sistema registral brasileiro. Embora funcionalmente relacionados, o ato administrativo de titulação e o registro imobiliário constituem atos jurídicos distintos, submetidos a regimes jurídicos próprios.

A doutrina registral brasileira reconhece que o sistema nacional adota estrutura causal, na qual o registro não constitui fonte autônoma do direito real, mas pressupõe a existência de título jurídico apto à produção dos efeitos dominiais. Como leciona Afrânio de Carvalho, o registro atua como modo de aquisição dos direitos reais imobiliários, sem afastar a necessidade de título causal válido que lhe sirva de fundamento (Carvalho, 1998). Em sentido convergente, Melhim Namem Chalhub observa que a aquisição derivada da propriedade resulta da conjugação entre um título jurídico e o modo aquisitivo previsto em lei, cabendo ao registro conferir eficácia real ao direito constituído (Chalhub, 2017).

Na mesma direção, Ricardo Henry Marques Dip assinala que o registro imobiliário não substitui nem tem aptidão para convalidar o título causal, limitando-se a projetar, no plano registral, os efeitos jurídicos do ato ou negócio que lhe serve de fundamento. A inscrição registral pressupõe, assim, causa jurídica apta à constituição do direito real, sem que a atividade do registrador possa suprir eventual deficiência substancial existente na formação do título apresentado (Dip, 2001).

Nos procedimentos de regularização fundiária, o título administrativo desempenha precisamente essa função de causa jurídica do registro imobiliário. É ele que formaliza a decisão administrativa de constituir a propriedade individual sobre terra pública e viabiliza o ingresso da aquisição no fôlio real. O registrador não reaprecia a existência ou a suficiência dos pressupostos de fato que fundamentaram a decisão administrativa, limitando-se ao controle da legalidade registral do título apresentado. Sua função consiste em atribuir eficácia registral ao título, observados os requisitos próprios do sistema registral.

Disso decorre que a eficácia do registro pressupõe a existência de título causal administrativo juridicamente válido. Eventual vício na formação desse título projeta-se potencialmente sobre o registro que nele se apoia, sem que isso implique afirmar, desde logo, a natureza ou a extensão dessa repercussão jurídica. A definição das consequências da invalidade do ato administrativo de titulação sobre a constituição da propriedade individual e sobre os atos registrais dele decorrentes será desenvolvida na Seção 5.

4. A FORMAÇÃO FUNDIÁRIA AMAZÔNICA E A INVISIBILIDADE DAS TERRITORIALIDADES TRADICIONAIS

A adequada aplicação das categorias jurídicas desenvolvidas nas seções anteriores pressupõe sua confrontação com a realidade fundiária amazônica sobre a qual incidem. Por esse motivo, esta seção examina a literatura especializada e evidências empíricas contemporâneas para verificar se a invisibilização das territorialidades tradicionais constitui característica recorrente da formação fundiária regional e dos procedimentos de regularização de terras públicas.

A produção científica sobre a questão fundiária amazônica evidencia persistente dissociação entre a representação formal da propriedade e as formas efetivas de ocupação coletiva do território. Interessa verificar em que medida essa característica estrutural contribui para as dificuldades institucionais de identificação das territorialidades tradicionais e, por consequência, para a inadequada formação dos pressupostos de fato das decisões administrativas de regularização fundiária.

A finalidade desta seção não é acrescentar novos fundamentos normativos à construção dogmática anteriormente desenvolvida, mas confrontá-la com a realidade empírica. Para esse fim, examinam-se a formação histórica da propriedade na Amazônia, a persistência da invisibilidade administrativa das territorialidades tradicionais e os resultados do Projeto Territórios Vivos como evidência convergente da recorrência das situações de sobreposição territorial examinadas neste estudo.

4.1. A Formação Histórica da Propriedade Fundiária na Amazônia e as Territorialidades Tradicionais

A compreensão da recorrente sobreposição entre títulos individuais e territorialidades tradicionais na Amazônia exige breve reconstrução da formação histórica da propriedade fundiária na região. Não se trata de reconstrução meramente descritiva, mas da identificação dos fatores históricos que contribuíram para a persistente desconexão entre a representação formal da propriedade e as formas efetivas de ocupação coletiva do território, contexto no qual se inserem os atuais procedimentos de regularização fundiária.

A Lei de Terras de 1850 constituiu marco estruturante da institucionalização da alienação das terras devolutas e da consolidação da propriedade privada como categoria central do regime fundiário nacional. Como demonstra Nozoe (2006), esse diploma redefiniu juridicamente as formas de acesso às terras públicas e atribuiu ao Estado papel central na constituição da propriedade privada. Todavia, conforme observa Motta (2008), a consolidação desse modelo ocorreu de forma desigual, convivendo historicamente com diferentes formas de ocupação, posse e utilização do território que nem sempre foram absorvidas pelo sistema jurídico formal.

Na Amazônia, essas características assumiram contornos próprios. Becker (2009) demonstra que a formação territorial amazônica foi profundamente condicionada por sucessivas políticas estatais de integração nacional, colonização dirigida, expansão das fronteiras econômicas e afirmação da soberania sobre extensas áreas de terras públicas. A ocupação regional desenvolveu-se, assim, mediante sucessivas sobreposições entre projetos estatais de ordenamento territorial e formas historicamente consolidadas de ocupação coletiva do espaço.

Sob dimensão jurídica, Benatti (2003) observa que a formação fundiária amazônica permaneceu historicamente marcada pela coexistência de terras públicas, posses privadas, ocupações tradicionais e diferentes modalidades de utilização coletiva dos recursos naturais. Essa pluralidade de regimes de ocupação e uso da terra — frequentemente descrita pela literatura como expressão do pluralismo fundiário amazônico — produziu recorrente desencontro entre a representação dominial constante dos registros públicos e o quadro territorial efetivamente existente, circunstância que continua a desafiar os procedimentos contemporâneos de regularização fundiária. Não se trata de simples imperfeição cadastral ou registral, mas de característica estrutural da formação fundiária regional.

Ao analisar a expansão das fronteiras agrárias brasileiras, Martins (1997) demonstra que a constituição da propriedade formal frequentemente não acompanhou a complexidade das formas concretas de ocupação do território. Na Amazônia, esse descompasso assumiu maior complexidade em razão de suas peculiaridades hidrográficas, ecológicas e socioculturais, nas quais comunidades tradicionais estruturaram formas próprias de utilização comum da terra, das águas e da floresta.

A produção mais recente de José Heder Benatti e Silva reforça essa compreensão ao demonstrar que a política contemporânea de regularização fundiária exige procedimentos capazes de reconhecer a diversidade das formas de posse e de ocupação coletiva, sob pena de reproduzir processos históricos de invisibilização e de sobreposição dominial (Benatti, 2018; Benatti; Silva, 2022). Em abordagem semelhante, os autores sustentam que essa política somente cumpre sua função de ordenamento territorial quando distingue adequadamente as diferentes situações jurídicas

incidentes sobre as terras públicas e evita a transformação de ocupações coletivas tradicionalmente consolidadas em simples áreas disponíveis à titulação individual.

A antropologia jurídica confirma esse diagnóstico. Almeida (2008) demonstra que numerosas comunidades amazônicas desenvolveram territorialidades próprias, estruturadas a partir da utilização compartilhada de florestas, rios, lagos, áreas de várzea e demais recursos naturais, cuja representação dificilmente se ajusta aos instrumentos tradicionais de parcelamento e individualização fundiária. Em semelhante direção, Marés (2003) sustenta que a proteção jurídica do território não pode restringir-se às categorias clássicas da propriedade privada quando a própria Constituição reconhece diferentes formas legítimas de relação entre coletividades e os espaços tradicionalmente ocupados. Embora partam de abordagens históricas, geográficas, antropológicas e jurídicas distintas, esses autores convergem ao demonstrar que a realidade fundiária amazônica não pode ser adequadamente compreendida mediante categorias fundadas exclusivamente na representação dominial formal da propriedade privada.

A consequência histórica desse processo foi a consolidação de cenário fundiário no qual a formalização registral da propriedade nem sempre corresponde às territorialidades efetivamente existentes. Esse descompasso constitui importante elemento explicativo da recorrente invisibilização das territorialidades tradicionais nos procedimentos contemporâneos de regularização fundiária. Mais do que revelar deficiência cadastral ou registral, evidencia a persistência de limitações institucionais na identificação das ocupações juridicamente relevantes, dificultando a adequada formação dos pressupostos de fato das decisões administrativas de

regularização fundiária. É precisamente essa realidade empírica que será aprofundada na subseção seguinte.

4.2. A Invisibilidade das Territorialidades Tradicionais nos Procedimentos de Regularização Fundiária

A formação fundiária amazônica produziu recorrente dissociação entre a representação formal da propriedade e o estado real de ocupação. Por isso, é imperioso investigar de que modo essa característica estrutural se projeta sobre a atuação administrativa contemporânea, especialmente nos procedimentos de regularização fundiária.

Os procedimentos administrativos de regularização fundiária estruturam-se predominantemente para identificar ocupações individualizadas e espacialmente delimitáveis, mediante a verificação dos requisitos legais exigidos para a titulação. As categorias tradicionalmente empregadas pela Administração — ocupante, posse individual, perímetro, confrontações e área ocupada — mostram-se adequadas para grande parte das situações fundiárias ordinárias. Revelam-se, contudo, frequentemente insuficientes quando incidentes sobre territorialidades estruturadas segundo formas coletivas de uso, ocupação e gestão do espaço.

Ao examinar os instrumentos jurídicos destinados ao reconhecimento dos territórios das populações tradicionais, Benatti, Rocha e Pacheco (2015) demonstram que a existência de mecanismos normativos de regularização não assegura, por si só, o efetivo reconhecimento territorial dessas coletividades. Os autores identificam limitações decorrentes da fragmentação institucional, da multiplicidade de regimes jurídicos aplicáveis e da inadequação dos

procedimentos administrativos às formas coletivas de ocupação e uso da terra, circunstâncias que contribuem para a persistência da invisibilidade administrativa das territorialidades tradicionais e dificultam a efetivação dos direitos dessas comunidades.

Em convergência, José Heder Benatti observa que a realidade fundiária amazônica caracteriza-se pela coexistência de distintas formas de posse, ocupação e utilização coletiva dos recursos naturais, muitas delas incompatíveis com modelos administrativos concebidos a partir da individualização da propriedade (Benatti, 2003). Alfredo Wagner Berno de Almeida, por sua vez, demonstra que numerosas comunidades tradicionais permanecem invisíveis aos instrumentos convencionais de representação fundiária porque suas territorialidades são estruturadas segundo critérios históricos, sociais, culturais e ambientais que escapam às categorias clássicas de parcelamento e individualização dominial (Almeida, 2008).

A invisibilidade administrativa das territorialidades tradicionais decorre, portanto, menos de eventual arbitrariedade da Administração do que da insuficiência dos instrumentos técnicos, cadastrais e jurídicos empregados para apreender a complexidade territorial amazônica. Trata-se de categoria descritiva da realidade institucional sobre a qual incidem os deveres constitucionais de proteção anteriormente reconstruídos. Nos procedimentos de regularização fundiária, essa limitação manifesta-se pela dificuldade de identificação e representação administrativa de ocupações coletivas historicamente consolidadas.

É precisamente nesse ponto que a realidade empírica dialoga com a construção dogmática desenvolvida nas seções anteriores. Se a invisibilidade administrativa dificulta a adequada identificação das

territorialidades tradicionais, torna-se compreensível que determinadas decisões administrativas de regularização fundiária sejam formadas sem que essa realidade territorial seja adequadamente considerada. É exatamente essa possibilidade que justifica o exame jurídico desenvolvido neste estudo acerca da formação dos pressupostos de fato constitucionalmente qualificados da decisão administrativa.

A subseção seguinte examina evidências empíricas contemporâneas capazes de ilustrar concretamente essa limitação institucional, mediante a análise dos resultados do Projeto Territórios Vivos, utilizado neste estudo como elemento convergente de confirmação da recorrência das sobreposições entre títulos individuais e territorialidades tradicionais na Amazônia Legal.

4.3. Evidências Contemporâneas das Dificuldades Institucionais de Reconhecimento Territorial

A reconstrução histórica da formação fundiária amazônica e a literatura especializada sobre o reconhecimento jurídico das territorialidades tradicionais evidenciam que a invisibilidade administrativa dessas comunidades não constitui fenômeno meramente histórico. Cumpre verificar se estudos empíricos recentes corroboram a persistência das dificuldades institucionais de reconhecimento territorial na Amazônia Legal.

Nesse contexto, merece destaque a Nota Técnica elaborada pelo Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC), que sistematiza o estado da arte da proteção jurídica dos povos e comunidades tradicionais não abrangidos pelos regimes constitucionais específicos conferidos aos povos indígenas e às comunidades

quilombolas. O estudo examina a legislação federal e dos estados da Amazônia Legal, bem como a institucionalidade destinada à proteção territorial dessas comunidades, concluindo pela persistência de importantes lacunas normativas e administrativas na efetivação de seus direitos territoriais (INESC, 2026).

Entre suas principais conclusões, a pesquisa identifica a inexistência, para parcela significativa dessas comunidades, de instrumentos jurídicos suficientemente estruturados para assegurar o reconhecimento territorial, destacando a fragmentação dos regimes normativos, a ausência de critérios uniformes de identificação das territorialidades tradicionais, a insuficiência de mecanismos de regularização coletiva e a dispersão das competências administrativas entre diferentes órgãos públicos. O estudo também evidencia que a deficiência de bases públicas de dados e de instrumentos de identificação territorial contribui para a permanência da invisibilidade administrativa dessas comunidades e para a recorrente dificuldade de incorporação de suas territorialidades aos processos decisórios relacionados à destinação de terras públicas (INESC, 2026).

A Nota Técnica utiliza, entre outras fontes, informações produzidas no âmbito do Projeto Territórios Vivos, do Ministério Público Federal, para demonstrar a expressiva diversidade de povos e comunidades tradicionais existentes na Amazônia Legal. Nesta pesquisa, contudo, o Projeto Territórios Vivos não é utilizado como fonte empírica isolada nem como fundamento autônomo da argumentação. Seus resultados são considerados em diálogo com a literatura técnica recente, funcionando como evidência convergente da persistência das dificuldades institucionais de reconhecimento territorial na Amazônia Legal.

A convergência entre a historiografia fundiária, a literatura jurídica especializada e as evidências empíricas contemporâneas permite reconhecer que a invisibilidade administrativa das territorialidades tradicionais permanece característica recorrente da realidade fundiária amazônica. Não se trata, portanto, de hipótese construída exclusivamente a partir da interpretação do ordenamento jurídico, mas de fenômeno reiteradamente identificado por estudos recentes. Esse conjunto de evidências fornece o contexto empírico sobre o qual incidirá, na seção seguinte, a análise das consequências jurídicas da desconsideração dessas territorialidades nos procedimentos de regularização fundiária.

5. A INVALIDADE DA TITULAÇÃO INDIVIDUAL INCIDENTE SOBRE TERRITORIALIDADE TRADICIONAL PREEXISTENTE

Cotejadas as premissas constitucionais, administrativas, fundiárias, registrais e empíricas desenvolvidas nas seções anteriores, cumpre examinar as consequências jurídicas da expedição de título individual incidente, total ou parcialmente, sobre área correspondente a de ocupações tradicionais coletivas preexistentes cuja existência não tenha sido considerada na formação da decisão administrativa.

A questão consiste em definir se a desconsideração dessa ocupação coletiva configura vício dos pressupostos de fato constitucionalmente qualificados da decisão administrativa e, em caso afirmativo, quais as repercussões desse vício sobre a validade do ato administrativo de titulação, a constituição da propriedade individual e os atos registrais dela decorrentes.

5.1. A Incidência de Territorialidade Tradicional Sobre a Área Titulada Como Pressuposto de Fato Constitucionalmente Qualificado da Decisão Administrativa

As premissas constitucionais, administrativas e fundiárias anteriormente desenvolvidas permitem afirmar que, nos procedimentos de regularização fundiária de terras públicas fundados na ocupação preexistente, a identificação das ocupações não constitui simples providência instrutória. Ela integra o pressuposto da incidência da norma autorizadora da titulação, pois condiciona a verificação da situação jurídica sobre a qual poderá validamente incidir a decisão administrativa.

Quando a área objeto da regularização incide, total ou parcialmente, sobre ocupação tradicional coletiva preexistente, essa circunstância adquire relevância constitucional qualificada. Não se trata apenas de elemento descritivo da ocupação, mas de fato juridicamente relevante à luz da Constituição, que impõe à Administração o dever de identificar e considerar essas territorialidades antes da destinação de terras públicas potencialmente apta a repercutir sobre os direitos fundamentais das comunidades envolvidas.

Essa conformação constitucional faz com que a identificação da territorialidade tradicional deixe de representar simples etapa da instrução administrativa para integrar condição necessária à válida formação do pressuposto de fato da decisão administrativa. A incidência da norma autorizadora da regularização fundiária pressupõe, portanto, que esse evento territorial tenha sido previamente identificado e juridicamente considerado.

Essa conclusão decorre da conjugação das premissas anteriormente demonstradas: (i) a Constituição impõe deveres de proteção às territorialidades tradicionalmente ocupadas; (ii) a destinação das terras públicas deve observar a função social da propriedade e as finalidades constitucionais que legitimam sua transferência ao domínio privado; e (iii) a teoria dos motivos determinantes exige correspondência entre os pressupostos de fato considerados pela Administração e a realidade territorial constitucionalmente relevante.

A incidência de territorialidade tradicional sobre a área objeto da titulação constitui, assim, fato juridicamente relevante que deve integrar a formação do pressuposto de fato da decisão administrativa. A desconformidade não decorre da posterior demonstração de eventual direito territorial da comunidade, mas da circunstância de que a Administração aplicou a norma autorizadora da regularização fundiária sobre realidade territorial incompletamente identificada.

A Administração somente pode constituir validamente propriedade individual sobre terras públicas após identificar e avaliar a eventual existência de territorialidades tradicionais incidentes sobre a área objeto do procedimento. A ausência dessa providência compromete a adequada formação dos pressupostos de fato da decisão administrativa. Resta examinar se esse vício alcança a validade do ato administrativo de titulação ou se representa mera irregularidade da instrução do procedimento.

5.2. A Nulidade da Titulação Individual Fundada em Pressupostos de Fato Incompatíveis com a Realidade Territorial

Demonstrado que a incidência de territorialidade tradicional sobre a área objeto da regularização integra pressuposto de fato constitucionalmente qualificado da decisão administrativa, cumpre definir a natureza jurídica do vício decorrente de sua desconsideração. A questão consiste em verificar se a formação incompleta dos pressupostos de fato da decisão administrativa compromete a validade do ato de titulação ou se configura simples irregularidade procedimental sem aptidão para invalidá-lo.

A teoria das invalidades do ato administrativo demonstra que a relevância jurídica dos vícios incidentes sobre os pressupostos de fato varia conforme a função que esses pressupostos desempenham na incidência da norma aplicável. Irregularidades referentes a aspectos secundários da instrução administrativa nem sempre comprometem a validade do ato, podendo, conforme sua natureza, admitir convalidação ou revelar-se juridicamente irrelevantes. Diversa é a situação em que o vício recai sobre elemento indispensável à própria incidência da norma autorizadora da atuação administrativa (Bandeira de Mello, 2024; Freitas, 2014).

É precisamente essa a hipótese examinada neste estudo. A regularização fundiária fundada na ocupação preexistente pressupõe que a situação territorial considerada pela Administração corresponda à hipótese normativa prevista pelo ordenamento jurídico. A constituição da propriedade individual sobre terras públicas somente se legitima quando os pressupostos de fato da decisão administrativa reproduzem adequadamente a realidade sobre a qual incide a norma autorizadora da titulação.

Quando a área objeto da regularização incide, total ou parcialmente, sobre ocupação coletiva tradicional preexistente cuja existência não

foi identificada nem considerada pela Administração, não se está diante de mero erro material, deficiência instrutória ou simples imprecisão cartográfica. A Administração promove a incidência da norma autorizadora da regularização fundiária sobre suporte fático constitucionalmente incompleto, porque deixa de incorporar fato juridicamente indispensável à correta formação da decisão administrativa.

Nessas circunstâncias, não se afirma que os fatos considerados pela Administração sejam necessariamente falsos. A ocupação individual poderá efetivamente existir. O que compromete a validade da decisão é a circunstância de que a presença territorial juridicamente relevante não se exaure nessa ocupação individual. A existência concomitante de ocupação coletiva incidente sobre a mesma área integra constitui pressuposto essencial da decisão administrativa e sua desconsideração impede a correta formação dos motivos determinantes do ato.

Conforme leciona Celso Antônio Bandeira de Mello, a validade do ato administrativo pressupõe a conformidade de seus elementos essenciais com o ordenamento jurídico. Quando o vício incide sobre pressuposto indispensável à prática do ato, impedindo a correta incidência da norma autorizadora, não se está diante de mera irregularidade procedimental, mas de defeito que compromete a própria legitimidade da manifestação de vontade administrativa (Bandeira de Mello, 2024).

Essa conclusão harmoniza-se com a compreensão desenvolvida por Cármen Lúcia Antunes Rocha de que a validade do ato administrativo não se esgota na conformidade formal com a lei, permanecendo condicionada à sua compatibilidade material com a

Constituição. Quando a Administração constitui situação jurídica incompatível com pressuposto constitucional indispensável à prática do ato, a invalidade decorre da própria supremacia normativa da Constituição (Rocha, 1994).

Na hipótese examinada, a inadequação dos pressupostos de fato alcança elemento essencial da decisão administrativa de titular terras públicas. A Administração constitui propriedade individual supondo presente hipótese normativa que, à luz da realidade territorial constitucionalmente relevante, não se encontrava integralmente configurada. A desconformidade não reside, portanto, em deficiência da motivação formal, mas na incidência inválida da norma autorizadora da regularização fundiária sobre suporte fático constitucionalmente incompleto.

Por essa razão, revela-se juridicamente defensável afirmar que a expedição de título individual incidente, total ou parcialmente, sobre territorialidade tradicional preexistente cuja existência não tenha integrado a formação dos pressupostos de fato da decisão administrativa configura hipótese de nulidade do ato de titulação. A nulidade não decorre da mera existência de sobreposição territorial, mas da constituição da propriedade individual mediante incidência da norma autorizadora da regularização fundiária sobre hipótese concreta formada em desconformidade com pressuposto constitucionalmente indispensável.

Essa conclusão revela-se coerente com a sistemática constitucional de proteção das territorialidades especialmente tuteladas. Nos regimes expressamente disciplinados pela Constituição, o constituinte atribuiu especial gravidade à constituição ou ao reconhecimento de direitos dominiais incompatíveis com

territorialidades constitucionalmente protegidas. O art. 231, § 6º, da Constituição estabelece a nulidade dos atos que tenham por objeto a ocupação, o domínio ou a posse de terras tradicionalmente ocupadas pelos povos indígenas, enquanto o regime constitucional de proteção dos territórios quilombolas igualmente tem servido de fundamento para a invalidação de atos incompatíveis com essa proteção.

A referência a esses regimes constitucionais específicos não implica sua aplicação analógica às demais comunidades tradicionais, nem autoriza equiparação entre situações disciplinadas por fundamentos constitucionais distintos. Sua relevância para a presente investigação reside em evidenciar que a Constituição brasileira atribui especial intensidade de proteção às territorialidades que constituem suporte para o exercício de direitos fundamentais de determinadas coletividades e confere particular gravidade aos atos estatais incompatíveis com essa proteção. A nulidade aqui sustentada resulta da conjugação entre o dever constitucional de proteção das comunidades tradicionais, a função social da destinação das terras públicas, a teoria dos motivos determinantes e a teoria das invalidades do ato administrativo, e não da extensão dos regimes jurídicos próprios das terras indígenas ou dos territórios quilombolas.

A qualificação do vício como hipótese de nulidade projeta relevantes consequências sobre seu regime jurídico. Se a desconformidade recai sobre pressuposto de fato constitucionalmente indispensável à constituição válida da propriedade individual sobre terras públicas, mostra-se, em princípio, incompatível com os mecanismos ordinários de estabilização destinados aos atos meramente anuláveis.

Esse resultado repercute, inicialmente, sobre a possibilidade de convalidação. A convalidação pressupõe vício sanável, inexistência de lesão ao interesse público e possibilidade de preservação válida dos efeitos do ato administrativo. Tais pressupostos não parecem compatíveis com hipótese em que a decisão administrativa foi constituída mediante formação juridicamente inadequada dos pressupostos de fato que condicionavam a incidência da própria norma autorizadora da titulação. A posterior identificação da territorialidade tradicional não reconstrói retroativamente os pressupostos sobre os quais a Administração exerceu sua competência para destinar terras públicas.

Em semelhante sentido, o regime da decadência administrativa merece tratamento específico. A estabilização temporal dos atos administrativos destina-se à proteção da segurança jurídica e da confiança legítima, valores que pressupõem, em regra, a existência de ato originariamente apto à produção de efeitos jurídicos. Quando o vício compromete pressuposto constitucional indispensável à validade da decisão administrativa, revela-se juridicamente defensável sustentar que a mera fluência do tempo não seja, por si só, suficiente para sanar a desconformidade originária do ato.

Essa interpretação, todavia, deve ser compreendida com prudência. A disciplina da convalidação, da decadência administrativa e da proteção da confiança legítima envolve construção jurisprudencial complexa, especialmente quando a invalidação repercute sobre situações patrimoniais consolidadas ou sobre direitos de terceiros de boa-fé. A presente investigação não pretende esgotar essas questões, limitando-se a demonstrar que a natureza do vício identificado justifica, em tese, tratamento jurídico próprio das hipóteses de nulidade.

Não é toda sobreposição entre título individual e ocupação tradicional coletiva que conduz à nulidade da titulação. Sua configuração pressupõe, cumulativamente: (i) que a territorialidade tradicional seja preexistente à expedição do título; (ii) que constitua suporte territorial para o exercício de direitos fundamentais da coletividade, assumindo relevância constitucional; (iii) que incida, total ou parcialmente, sobre a área objeto da regularização fundiária; (iv) que fosse objetivamente identificável no momento da instrução administrativa mediante os instrumentos disponíveis ou diligências razoavelmente exigíveis da Administração; e (v) que não tenha integrado a formação dos pressupostos de fato considerados na decisão administrativa de titulação.

Em síntese, a nulidade sustentada neste estudo não decorre da mera existência de ocupação coletiva sobreposta à área titulada, mas da incidência inválida da norma autorizadora da regularização fundiária sobre suporte fático constitucionalmente incompleto. É essa desconformidade originária entre a situação territorial constitucionalmente relevante e os pressupostos de fato considerados pela Administração que compromete a validade do ato administrativo de titulação e justifica sua invalidação.

5.3. As Repercussões da Nulidade do Ato Administrativo de Titulação Sobre a Propriedade Individual e o Registro Imobiliário

A qualificação da nulidade do ato administrativo de titulação exige, por fim, examinar suas repercussões sobre a constituição da propriedade individual e sobre os atos registrais dela decorrentes. A questão assume especial relevância porque, na alienação de terras públicas, a aquisição da propriedade pressupõe não apenas o registro imobiliário, mas também a existência de título

administrativo materialmente válido, formado em conformidade com os pressupostos constitucionais e legais que disciplinam a destinação do patrimônio público.

Conforme anteriormente demonstrado, o título administrativo constitui a causa jurídica da aquisição registral da propriedade. A doutrina registral brasileira reconhece que o registro imobiliário não constitui fonte autônoma do direito real, permanecendo juridicamente dependente da validade do título causal que lhe serve de fundamento (Carvalho, 1998; Chalhub, 2017; Dip, 2001).

Assim, reconhecida a nulidade do ato administrativo de titulação em razão da formação juridicamente inadequada dos pressupostos de fato que condicionavam a incidência da norma autorizadora da regularização fundiária, os efeitos dessa invalidade projetam-se sobre os atos posteriores que dele dependem. A nulidade do título administrativo impede a válida constituição da propriedade individual e compromete a eficácia jurídica dos atos registrais destinados a exteriorizar essa aquisição.

Esse resultado harmoniza-se com os princípios da legalidade, da continuidade e da causalidade que estruturam o sistema registral imobiliário brasileiro. O registro não constitui fonte autônoma da validade do direito inscrito, mas instrumento destinado a conferir publicidade, eficácia e segurança jurídica a direitos constituídos mediante títulos materialmente válidos. A publicidade registral não possui aptidão para convalidar ato administrativo originariamente incompatível com os pressupostos constitucionais e legais que disciplinam a alienação de terras públicas.

Não se ignora que a invalidação do ato administrativo de titulação poderá repercutir sobre situações jurídicas posteriormente constituídas, envolvendo terceiros adquirentes, sucessivas transmissões dominiais ou outros efeitos patrimoniais. Tais questões, contudo, submetem-se a regimes jurídicos próprios e reclamam ponderações relacionadas à proteção da boa-fé objetiva, da confiança legítima e da segurança jurídica, matérias que extrapolam os limites desta investigação.

Para os fins desta pesquisa, basta afirmar que a constituição válida da propriedade individual sobre terras públicas permanece condicionada à validade do ato administrativo que lhe serve de fundamento. Reconhecida sua nulidade, a invalidade projeta-se sobre a constituição da propriedade individual e alcança os atos registrais dela decorrentes, sem prejuízo da disciplina jurídica específica aplicável à proteção de terceiros de boa-fé e aos demais efeitos patrimoniais da invalidação.

A solução proposta preserva a unidade do sistema jurídico ao harmonizar o regime constitucional de proteção das territorialidades tradicionais, a teoria das invalidades do ato administrativo e os princípios estruturantes do sistema registral imobiliário. A constituição da propriedade individual sobre terras públicas não depende apenas da observância das formas registrais previstas em lei, mas da validade material do título administrativo que lhe serve de causa jurídica. Reconhecida a nulidade desse título, seus efeitos irradiam-se sobre a constituição da propriedade individual e sobre os atos registrais dela decorrentes.

6. CONCLUSÃO

O presente estudo investigou se a desconsideração de territorialidades tradicionais incidentes sobre a área objeto de regularização fundiária individual de terras públicas fundada na ocupação preexistente compromete a validade do ato administrativo de titulação, especialmente quando se trata de comunidades tradicionais não submetidas aos regimes constitucionais específicos das terras indígenas e dos territórios quilombolas. O objetivo consistiu em verificar se o ordenamento constitucional impõe à Administração o dever de considerar essas territorialidades na formação da decisão administrativa e quais as consequências jurídicas decorrentes de sua desconsideração.

A pesquisa demonstrou que a regularização fundiária fundada na ocupação preexistente constitui atividade administrativa de concretização constitucional e que a identificação das ocupações tradicionais integra pressuposto de fato constitucionalmente qualificado da decisão administrativa.

Concluiu-se que a desconsideração de territorialidade tradicional incidente sobre a área objeto da regularização fundiária compromete a formação dos motivos determinantes do ato administrativo de titulação, conduzindo à nulidade do título e repercutindo sobre a constituição da propriedade individual e os atos registrares dela decorrentes.

A nulidade decorre da incidência da norma autorizadora da regularização fundiária sobre suporte fático formado sem a consideração de pressuposto constitucionalmente indispensável à decisão administrativa.

Essa conclusão não decorre da extensão, por analogia, dos regimes constitucionais próprios das terras indígenas ou dos territórios quilombolas. Resulta da interpretação sistemática da Constituição, da conjugação dos deveres estatais de proteção das comunidades tradicionais, da função social da destinação das terras públicas, da teoria dos motivos determinantes e da teoria das invalidades do ato administrativo. Os regimes constitucionais especiais desempenham função hermenêutica de reforço interpretativo, sem servir de fundamento direto para a solução proposta.

A tese sustentada possui âmbito de incidência rigorosamente delimitado. Sua aplicação pressupõe que a ocupação coletiva seja preexistente, objetivamente identificável, constitucionalmente relevante e incidente sobre a área objeto da regularização, bem como que essa realidade territorial não tenha integrado a formação dos pressupostos de fato da decisão administrativa. Não importa a nulidade de toda sobreposição fundiária envolvendo comunidades tradicionais, mas apenas daquelas em que a validade do próprio ato administrativo tenha sido comprometida pela desconsideração de seu pressuposto constitucional.

A pesquisa não pretendeu examinar exaustivamente os efeitos patrimoniais da invalidação, a proteção de terceiros de boa-fé, a disciplina da decadência e da convalidação administrativas ou os instrumentos processuais adequados para a declaração da nulidade, temas que reclamam investigação específica.

A principal contribuição científica do estudo consiste na construção da categoria do pressuposto de fato constitucionalmente qualificado da decisão administrativa como critério de controle da validade dos atos de regularização fundiária incidentes sobre

territorialidades tradicionais. Essa categoria permite reinterpretar constitucionalmente a regularização fundiária de terras públicas, deslocando o debate da esfera predominantemente possessória para o plano da validade do ato administrativo e oferecendo novo referencial dogmático para o Direito Administrativo, o Direito Fundiário e a tutela constitucional das territorialidades tradicionais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. *Terras tradicionalmente ocupadas: processos de territorialização e movimentos sociais*. Manaus: PGSCA/UFAM, 2008.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 37. ed. São Paulo: Malheiros/JusPodivm, 2024.

BECKER, Bertha K. **Amazônia: geopolítica na virada do III milênio**. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

BENATTI, José Heder; ROCHA, Ana Luisa Santos; PACHECO, Jéssica dos Santos. **Populações tradicionais e reconhecimento de seus territórios**. In: Encontro Nacional da ANPPAS. Anais, 2015.

BENATTI, José Heder; SILVA, Antonio Felipe Cunha da. *Os direitos territoriais das comunidades tradicionais e a lei de regularização fundiária: impactos do Programa Titula Brasil na Amazônia brasileira*. **Revista da Faculdade de Direito da UFRGS**, n. 50, p. 78-103, 2022.

BENATTI, José Heder. *Das terras tradicionalmente ocupadas ao reconhecimento da diversidade social e de posse das populações tradicionais na Amazônia*. In: **Propriedades em Transformação:**

abordagens multidisciplinares sobre a propriedade no Brasil. São Paulo: Blucher, 2018.

BENATTI, José Heder. *Posse agroecológica e manejo florestal*. Curitiba: Juruá, 2003.

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

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Petição n.º 3.388/RR. Rel. Min. Carlos Ayres Britto. Tribunal Pleno. Julgado em 19 mar. 2009. Revista Trimestral de Jurisprudência, Brasília, DF, v. 212, p. 49-488, 2010.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CARVALHO, Afrânio de. **Registro de imóveis: comentários ao sistema de registro em face da Lei n. 6.015, de 1973, com as alterações da Lei n. 6.216, de 1975.** 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

CHALHUB, Melhim Namem. **Negócio jurídico imobiliário.** 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

DIEGUES, Antonio Carlos Sant'Ana. *O mito moderno da natureza intocada*. 5. ed. São Paulo: Hucitec, 2004.

DIP, Ricardo Henry Marques. **Introdução ao direito registral imobiliário.** Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2001.

FREITAS, Juarez. **Discrecionabilidade administrativa e o direito fundamental à boa administração pública.** 3. ed. São Paulo:

Malheiros, 2014.

FREITAS, Juarez. *O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2022.

GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2018.

HAESBAERT, Rogério. *O mito da desterritorialização: do "fim dos territórios" à multiterritorialidade*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

INESC. Instituto de Estudos Socioeconômicos. **Direitos territoriais dos povos e comunidades tradicionais na Amazônia Legal: nota técnica**. Brasília: INESC, 2026. Disponível em: <https://inesc.org.br/wp-content/uploads/2026/01/nt-direitos-povos-comunidades-trad.pdf>.

Acesso em: 20 jun. 2026.

LITTLE, Paul E. **Territórios sociais e povos tradicionais no Brasil: por uma antropologia da territorialidade**. Brasília: Universidade de Brasília, Departamento de Antropologia, 2002. (Série Antropologia, n. 322).

MARÉS, Carlos Frederico. *A função social da terra*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2003.

MARTINS, José de Souza. *Fronteira: a degradação do outro nos confins do humano*. São Paulo: Hucitec, 1997.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 42. ed. Atualizada por José Emmanuel Burle Filho. São Paulo: Malheiros, 2016.

MOTTA, Márcia Maria Menendes. **Nas fronteiras do poder: conflitos de terra e direito agrário no Brasil do século XIX**. Niterói: EDUFF, 2008.

MÜLLER, Friedrich. **Teoria Estruturante do Direito**. Tradução de Peter Naumann e Eurides Avance de Souza. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

NOZOE, Nelson. Sesmarias e apossamento de terras no Brasil colônia. **Revista da ANPEC**. Ano: v.7, n. 3, p. 587-605, set./dez. 2006. Disponível em: <https://www.anpec.org.br/encontro2005/artigos/A05A024.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2026.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). *Convenção nº 169 sobre Povos Indígenas e Tribais*. Genebra: OIT, 1989.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **Princípios constitucionais da Administração Pública**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

SANTILLI, Juliana. *Socioambientalismo e novos direitos: proteção jurídica à diversidade biológica e cultural*. São Paulo: Peirópolis, 2005.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

¹ Mestre e Doutorando em Direito Ambiental, Universidade do Estado do Amazonas (UEA), Manaus, Amazonas, Brasil. E-mail: [acesse o artigo original para visualizar o e-mail](#). Orcid: <https://orcid.org/0009-0003-2874-2671>

² Doutor em Direito pela UFMG. Universidade do Estado do Amazonas (UEA), Manaus, Amazonas, Brasil. E-mail: [acesse o artigo original para visualizar o e-mail](#). Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6269684188142726>. Orcid: <https://orcid.org/0009-0002-7986-7653>