

2. TEORIA GERAL DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EIXOS URBANO E RURAL – DA MATRIZ CONCEITUAL À COMPLEXIDADE AMAZÔNICA

Regularizar é o ato de tornar algo irregular em conformidade com a lei, ou reajustar fatores para afinar algo conforme a lei³. Assim, o termo designa a medida apta a aproximar algo fora do paradigma para dentro do sistema.

O sentido técnico e propriamente jurídico de regularizar exprime ordenar segundo a lei ou pôr na ordem determinada por lei⁴. A regularização fundiária tem o objetivo principal de levar o irregular ao regular, promovendo a ordem jurídica e garantindo a segurança jurídica dos direitos sobre a terra⁵. Neste trabalho, a regularização define o ideal normativo para conformá-lo a realidade. A mutação da lei é contínua, busca novos patamares às realidades agrária, urbanística, ambiental e registral.

Fundiário deriva de *fundus*, isto é, bens de raiz, logo, é o vocábulo que se aplica para referência à matéria ou a questões relacionadas a terrenos e glebas de terras⁶. Logo, fundiário atrela-se ao bem imóvel e a todas as acessões naturais, artificiais ou mistas. No direito agrário, a concepção romana de *fundus instructus* pode ser compreendida como o conjunto de bens conjugados pelo imóvel aparelhado por outros bens, benfeitorias, acessões ou mesmo bens móveis e semoventes⁷.

Regularização é ato ou efeito de, ao se corrigir vícios que o maculam, torná-los conforme o direito. Posto isto, regularização fundiária é o conjunto de medidas e ações que objetivem a adequação do uso e fruição do solo ao Direito, por meio da titulação e do seu registro, em função dos padrões urbanísticos, ambientais e registrais, e em favor do interesse de possuidores e detentores beneficiados e da coletividade⁸.

Nesta teoria geral⁹, parte-se dos fundamentos e da distinção entre regularização fundiária em sentido amplo, como gênero e instituto que integra políticas públicas e

³ MARIA HELENA DINIZ, *Dicionário jurídico - de Q a Z*, vol. 4, 3ª ed., São Paulo, Saraiva, 2008, p. 134.

⁴ J. O. PLÁCIDO E SILVA, *Vocabulário jurídico*, 18ª ed., Rio de Janeiro, Forense, 2001, p. 1.804.

⁵ Cf. M. A. SANTANA DE MELO, *A qualificação registral na regularização fundiária*, in Marcelo M. Melo, s. l., 31.03.2024. Disponível em: <https://marcelommmelo.wordpress.com/> [Acesso em 16.01.2025].

⁶ J. O. PLÁCIDO E SILVA, *Vocabulário* cit., p. 373.

⁷ Cf. F. C. SCAFF, *Direito agrário: origens, evolução e biotecnologia*, São Paulo, Atlas, 2012, p. 41.

⁸ MARIA HELENA DINIZ, *Dicionário* cit.- de Q a Z, p. 134.

⁹ Adota-se para o atual capítulo a orientação de J. O. PLÁCIDO E SILVA (in *Vocabulário* cit., p. 801), para quem a “teoria designa o conjunto de princípios e leis fundamentais” a fim de relacionar-se ou dirigir uma ordem de fenômenos, em oposição à prática. Logo, trata-se de conhecimento especulativo e puramente racional, o qual distingue-se da hipótese ou suposição acerca do fato. No Direito, as teorias tem por finalidade fixar princípios fundamentais ao Direito Positivo, esclarecer razões científicas pelas quais devem nortear a elaboração das leis e orientar a aplicação das leis no mundo dos fatos.

procedimentos interdisciplinares de saneamento dominial, urbanístico, agrário e ambiental, e em sentido estrito, como procedimento de titulação e registro de ocupações consolidadas. A partir desse eixo, enunciam-se os princípios que informam o instituto, suas classificações e pressupostos de juridicidade, culminando nos efeitos comuns da regularização fundiária. A evolução normativa e as inovações procedimentais ficam circunscritas ao capítulo histórico-fundiário e legislativo¹⁰.

A regularização fundiária é um instituto jurídico que visa aproximar a realidade imobiliária no sentido do ideal que garanta o melhor aproveitamento do imóvel, sob os pontos de vista ambiental, econômico e jurídico, em benefício do titular e da coletividade; é a diretiva orientada por direitos fundamentais e pela função social; e, igualmente, o procedimento que pode ser instaurado por agentes públicos e por particulares — estes, quando destinam o imóvel rural conforme a sua função socioeconômica¹¹⁻¹² (aproveitamento adequado, uso sustentável, inclusão produtiva) ou quando projetam um parcelamento do solo, utilizam ou edificam terrenos urbanos de acordo com o plano diretor e o interesse urbanístico-ambiental, sob controle registral e administrativo¹³. Em particular, admite-se a provocação privada do procedimento quando o uso/edificação se conforma à função socioeconômica da propriedade ou posse (no meio rural) ou à função urbanística do solo (no meio urbano), sempre sob controle público e registral¹⁴.

A regularização fundiária desponta na ordem constitucional brasileira como instrumento essencial para concretizar o acesso democrático à propriedade

¹⁰ Capítulo inserido na versão integral da tese de doutorado, a ser publicada oportunamente.

¹¹ Nesta tese, prefere-se o uso da *função socioeconômica* da propriedade ou posse agrária, ao invés de simplesmente função social, como para a propriedade urbana. O imóvel, quando aplicado às atividades agrárias, traz ao titular do poder de sua destinação uma obrigação econômica contida na função social: produzir. Trata-se de uma obrigação de fazer, que inexistente em um imóvel urbano residencial, por exemplo. Vide Constituição Federal, de 5 de outubro de 1988, art. 186; A. CARROZZA, *Lezione di diritto agrario I: Elementi di teoria generali*, Milão/IT, Giuffrè, 1988, pp. 9-10; TELGA DE ARAÚJO, *A propriedade e sua função social* in *Direito agrário brasileiro*, (Coord.) R. LARANJEIRA, São Paulo/SP, LTr, 2000, pp. 158-159; F. C. SCAFF, *Teoria geral do estabelecimento agrário*, São Paulo/SP, RT, 2001, pp. 127-130; e S. RODOTÀ, *Proprietà*, Novissimo Digesto Italiano, Torino, UTET, v. 14, 1957, p. 139.

¹² Segundo BIONDO BIONDI (in *Il diritto romano cristiano*, v. III, Milão, Giuffrè, 1954, pp. 215-250) função social é um instituto que tem sua origem no direito romano, sobretudo após a influência do cristianismo. Os proprietários rurais, no período pós-clássico, sujeitavam-se a uma verdadeira atribuição de deveres comunitários. Conforme o autor, os limites impostos não eram restrições administrativas, mas limites ao exercício do direito de propriedade.

¹³ Cf. V. A. AMADEI, *Teoria elementar da regularização fundiária*, in AMADEI - A. G. A. PEDROSO - R. W. B. MONTEIRO FILHO, *Primeiras impressões sobre a Lei nº 13.465/2017*, São Paulo, ARISP, 2018, pp. 10-12; e F. K. MADY, *Função social do negócios jurídico-administrativos*, Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Direito da PUC/SP, São Paulo, 2012, pp. 91-93. A função socioeconômica da propriedade ou da posse de imóvel também deve ser compreendida como função integradora caso exista lacunas na lei ou no negócio jurídico causal.

¹⁴ Constituição Federal, de 5 de outubro de 1988, arts. 5º, *caput* e XXIII; 170, III; 182, § 2º, 186 e 225.

imobiliária, o cumprimento de sua função social e a pacificação de conflitos fundiários. Prevista implicitamente no art. 5º, XXIII da Constituição Federal, de 5 outubro de 1988, que condiciona o direito de propriedade ao bem-estar social, e no arts. 170, III, 182 e 186, que define os requisitos da função social da propriedade, a regularização fundiária ocupa papel central na atuação do Estado para ordenar ou fiscalizar o território nacional¹⁵.

Trata-se de temática de alto interesse público, pois envolve a entrega de títulos de propriedade ou de concessão real de uso para ocupantes de imóveis sem documentação regular, procedimentos e atos registrais para a correção da propriedade irregular, e a sanção para aqueles cujo descumprimento exige medidas excepcionais, conciliando valores fundamentais. De um lado, a segurança jurídica dos direitos reais e a estabilidade dos registros imobiliários; de outro, a justiça social, a inclusão de populações vulneráveis no processo de desenvolvimento socioeconômico, exigindo-se níveis satisfatórios de produtividade e a preservação ambiental.

Em síntese, a regularização fundiária materializa o ideal constitucional de que o direito de propriedade deve atender à sua função socioeconômica em harmonia com a proteção do meio ambiente e a promoção da dignidade da pessoa humana¹⁶. Não basta assegurar a titularidade certa dos direitos reais sobre imóveis, é preciso também o fazer nas relações obrigacionais àqueles que desempenhem a atividade agrária ou anseiem por moradia¹⁷.

Do ponto de vista ideal, a regularização fundiária deve ser concebida como uma diretiva integrada para o enfrentamento de ocupações informais e concentração fundiária; ou normatizar e fiscalizar a iniciativa privada no poder de dar destinação a bens de produção, como o imóvel¹⁸.

O Estado assume, em suas diferentes esferas e em algumas circunstâncias, o papel de planejador e executor dessa diretiva — a política pública. Em outras, age como fiscal e regulador de empreendimentos particulares. Neste contexto, identificam-se os imóveis públicos, devolutos e privados em situação irregular, sujeitos à função socioeconômica da propriedade, distinguindo ocupações de boa-fé de meras invasões

¹⁵ A base dogmática assenta-se aliás da Constituição Federal, de 5 de outubro de 1988, arts. 5º, *caput*, e XXIII; 170, II e III; 182; 184; 186 e 225.

¹⁶ Cf. F. K. COMPARATO, *Função social dos bens de produção*, in F. K. COMPARATO, *Direito Empresarial: Estudos e Pareceres*, São Paulo, Saraiva, 1990, p. 27-37; P. S. S. FIGUEIRA – R. R. DEVISATE – P. R. KOHL, *Cláusula da função social e meio ambiente*, in Regularização fundiária: experiências regionais, Brasília, Senado Federal, 2018, pp. 437-438.

¹⁷ F. C. SCAFF, *Aspectos socioeconômicos e os compromissos da regularização fundiária rural*, in Regularização fundiária rural, (Coord.) F. C. SCAFF – V. F. KÜMPER – B. A. BORGARELLI, São Paulo, YK, 2022, p. 18.

¹⁸ Cf. COMPARATO, *Função cit.*, p. 27-37: “A chamada função social da propriedade representa um poder-dever positivo, exercido no interesse da coletividade, e inconfundível, como tal, com as restrições tradicionais ao uso de bens próprios”.

especulativas¹⁹, e conferindo títulos dominiais ou direitos reais aos legítimos ocupantes. Assim, promove-se a adequação da atividade agrária produtiva, sustentável e eficiente e em conformidade com os desideratos da legislação ambiental ou, então, conduz terrenos subutilizados para o uso ou para a edificação²⁰.

Sob a ótica constitucional, incumbe também ao poder público promover a justa distribuição da propriedade e condicionar o uso da terra ao bem comum, o que fundamenta programas de reforma agrária e de regularização de posses. Idealmente, portanto, a regularização fundiária serve a propósitos republicanos²¹: reconhecimento de direitos para possuidores que trabalham a terra, a redução das desigualdades no campo e na cidade, garantia do direito fundamental à moradia e à propriedade, redução de conflitos agrários, estímulo à produção sustentável e à segurança das transações imobiliárias.

Entretanto, a implementação prática dos referidos ideais enfrenta consideráveis desafios históricos, jurídicos, institucionais e socioambientais — dificuldades particularmente acentuadas na região da Amazônia Legal, porquanto a região é recortada por vasta extensão de terras públicas não destinadas a um fim público ou a iniciativa privada²², sobreposição de ocupações tradicionais e grilagem (apropriação ilegal de terras). Portanto, a área constitui-se no palco mais complexo para a regularização fundiária no Brasil.

¹⁹ A invasão especulativa é aquela que usa queimadas e desmatamentos, em conjunto com títulos fraudulentos, com o fim de vender imóveis valorizados, independentemente de lastro dominial, como será desenvolvido à frente. Vide A. CASTRO, *Especialistas dizem que incêndios na Amazônia são causados por desmatamento ilegal*, in *Senado Notícias*, Brasília, 25-09-2019, disponível em <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/09/25/para-especialistas-incendios-na-amazonia-sao-causados-por-desmatamento-ilegal> [28-10-2025].

²⁰ Do mesmo modo J. R. NALINI delimita a irregularidade, a qual pode ser dominial, isto é, o ocupante ocupa a terra pública ou privada sem título legítimo; ou também urbanística ou ambiental, se o parcelamento do solo estiver em desacordo com zoneamento público ou sanitário (*Perspectivas da regularização fundiária*, in NALINI - W. LEVY (coords.), *Regularização fundiária*, 2ª ed., Rio de Janeiro, Forense, 2014, p. 30).

²¹ Cf. F. K. COMPARATO, *Ética: direito, moral e religião no mundo moderno*, São Paulo, Companhia das Letras, 2006, pp. 630-631.

²² Constituição Federal, de 5 de outubro de 1988, art. 188. A tese adota o sentido jurídico de *destinar*, o qual é diverso de aquisição ou incorporação. Aquisição é o modo pelo qual certos bens são integrados a um patrimônio. Incorporação é a entrada de um bem para o domínio público. Assim, afetar é destinar, consagrar, batizar determinados bens reconhecidos ou não pelo Direito a cumprirem um interesse público (J. CRETELLA JÚNIOR, *Bens públicos*, 2ª ed. São Paulo, Editora Universitária de Direito, 1975, p. 120). *Afetar*, na linguagem corrente, não tem o sentido técnico do presente vocábulo, diversamente do que sucede na França. Para o direito público afetar é destinar, é dar finalidade pública, objetivo de todas as operações, materiais ou imateriais aplicadas. Já no idioma francês, o termo pode conter o significado jurídico, para o qual afetação é "(...) *destination, application: affectation d'une somme à une dépense*" (P. LAROUSSE, *Nouveau dictionnaire de la langue française*, 54ª ed., Paris, Aug. Boyer et. Cie, Libraires-Éditeurs, 1883, p. 2).

Ali, a atuação estatal ora busca a inclusão social de populações tradicionais e pequenos produtores mediante a titulação de suas posses, ora é acusada de facilitar a legalização de imóveis irregulares, servindo a interesses atrelados à grilagem e a atividades ilícitas ou abusivas. A referida dualidade impõe uma análise crítica: a regularização fundiária pode ser um vetor de cidadania e sustentabilidade, mas também pode ser instrumentalizada como meio de legitimação de posse, com ou sem título ou registros ou matrículas com vícios²³.

Por isso, o presente capítulo busca desenvolver uma teoria geral técnico-jurídica da regularização fundiária, partindo dos fundamentos dogmáticos e evoluindo até a especificidade do contexto amazônico, com o objetivo de fornecer uma compreensão abrangente, diferenciando conceitos, espécies e finalidades, bem como apontando riscos e propostas para a efetividade dessa política pública e empreendimentos privados²⁴.

2.1. FUNDAMENTOS DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

2.1.1. Fundamentos dogmáticos

No plano dogmático, a regularização fundiária na Amazônia Legal radica-se no direito constitucional de propriedade, delimitado pela função socioeconômica da terra e pela proteção ambiental. A propriedade, longe de ser um poder irrestrito do titular, é concebida contemporaneamente como um complexo de relações que devem atender a valores socioeconômicos de modo sustentável, ainda mais para o caso da Amazônia Legal, que abriga os biomas do pantanal e da floresta amazônica (patrimônio nacional)²⁵.

²³ O tema será melhor desenvolvido ao longo da tese. Vide F. K. COMPARATO, *Rumo à Justiça*, São Paulo, Saraiva, 2010, pp. 396 e seguintes; e M. F. D. HAVRENNE, *Regularização fundiária rural*, Curitiba, Juruá, pp. 116-123.

²⁴ No plano metodológico, este capítulo estabelece a teoria geral comum à regularização fundiária urbana e rural, fixando conceitos em sentido amplo e estrito, princípios, classificações e pressupostos de juridicidade. A partir da Seção 3, o tratamento torna-se progressivamente agrário, para abordar a natureza jurídica da RF rural, suas espécies e o regime integrador agrário registral ambiental — passo necessário para que, no capítulo seguinte, a evolução normativa seja examinada sem ruptura de coerência interna.

²⁵ Cf. COMPARATO, Direitos e deveres fundamentais em matéria de propriedade, in *Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro* 7 (1998), pp. 82-83; KÜMPEL - C. M. FERRARI, *Tratado de direito notarial e registral - V.1 - Ofício de Registro de Imóveis*, São Paulo, YK, 2020, pp. 808-814; SCAFF, Aspectos cit., pp. 15; e S. L. FERREIRA DA ROCHA, *Função social da propriedade pública*, São Paulo, Malheiros, 2005, pp. 70-79.

Desde a Constituição de 1946, o uso da propriedade passou a vir condicionado expressamente ao bem-estar social, e o Estatuto da Terra consolidou o conceito de função socioeconômica da propriedade no direito brasileiro²⁶.

A Constituição Federal, de 5 de outubro de 1988, elevou a função socioeconômica a princípio de patamar autônomo: o art. 5º, XXIII consagra que “a propriedade atenderá a sua função social” e o art. 186 estabelece critérios objetivos (aproveitamento racional e adequado, utilização adequada dos recursos naturais e preservação do meio ambiente, observância das disposições que regulam as relações de trabalho e a exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e trabalhadores) para aferir se um imóvel rural cumpre sua função social²⁷.

In urbe, o art. 182 da Constituição Federal, de 5 de outubro de 1988, impõe às cidades o pleno desenvolvimento de suas funções, orientando a regularização de parcelamentos e edificações irregulares, de favelas e assentamentos informais, segundo o plano diretor ou leis municipais, e o bem-estar da população²⁸. A premissa aplica-se tanto a imóveis públicos quanto particulares, por iniciativa de órgão públicos e por iniciativa privada, no sentido de trazer os núcleos urbanos informais consolidados para integrar as cidades e alcançar a propriedade, questão em expansão na Amazônia Legal, cujas urbanização está em andamento²⁹.

Desse modo, a função social emerge como eixo normativo da regularização fundiária, na medida em que busca converter as falhas anteriores, isto é, o irregular em regular, como, *v.g.*, ocupações informais em situações jurídicas regularizadas que atendam ao interesse coletivo. Importante destacar que a função socioeconômica da propriedade agrária³⁰ possui hoje conteúdo tripartite: econômico (produção e uso

²⁶ A Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964, no art. 2º, § 1º determina o cumprimento *integral* e de modo *simultâneo*: a manutenção de níveis satisfatórios de produtividade; favorecer o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores que nela labutam, assim como suas famílias; e observar as disposições legais que regulam as justas relações do trabalho entre os que a possuem e a cultivam.

²⁷ A Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993 define o módulo rural, os requisitos de beneficiários na reforma agrária e a função socioeconômica da propriedade e da posse.

²⁸ Cf. V.F. KÜMPEL – C. M. FERRARI, *Tratado* cit., vol. 5, t. I, São Paulo, YK, 2020, pp. 808-814; e S.L. FERREIRA DA ROCHA, *Função* cit., pp. 84-85.

²⁹ Cf. KÜMPEL - FERRARI, *Tratado de direito notarial e registral – V.5, t. I – Ofício de Registro de Imóveis*, 2ª ed., São Paulo, YK, 2025, no prelo; C. A. DABUS MALUF, *Limitações ao direito de propriedade*, São Paulo, Saraiva, 1997, pp. 77-82; FERREIRA DA ROCHA, *Função* cit., pp. 83-89; W. LEVY, *Iluminismo e cidade em Sergio Paulo Rouanet: pontos de partida para um discussão sobre o direito à cidade*, in J. G. SOUZA JÚNIOR et al. (orgs.), *O Direito Achado na Rua – IX – Introdução crítica ao Direito Urbanístico*, Brasília, UnB, 2020, p. 170; e J. P. LAMANA PAIVA, *Da moradia à propriedade*, in E. C. S. MARCHI - KÜMPEL - BORGARELLI (coords.), *Regularização fundiária urbana: estudos sobre a Lei nº 13.465/2017*, São Paulo, YK, 2019, pp. 23-29.

³⁰ Cf. LIMA STEFANINI, *A propriedade no direito agrário*, São Paulo, RT, 1978, pp. 99-102: a propriedade imobiliária agrária é um conceito dinâmico, por ter a característica de ser um bem de produção, convergindo os interesses privados e da sociedade no seu uso e fruição. O titular tem atrelado ao seu

adequado do bem), social (justiça distributiva e acesso equânime) e ambiental (sustentabilidade no uso dos recursos naturais)³¹.

F. K. COMPARATO sustenta — com razão — a distinção entre função social e limitações ao direito de propriedade. As últimas são limites negativos ao direito de propriedade, enquanto a noção de *função* significa o poder de dar à propriedade destino determinado, de vinculá-lo a certo objetivo³². Em conjunto com o adjetivo social e econômico contido nos arts. 182 e 186 da Constituição Federal, de 5 de outubro de 1988, respectivamente, tem-se a harmonização entre os interesses do titular e o da coletividade, sancionável pela ordem jurídica³³.

Em especial, o meio ambiente passou a ser reconhecido como elemento essencial da função social da propriedade após a Constituição de 1988, em seu artigo 186, II exige a preservação ambiental no uso da terra³⁴. Assim, não há regularização legítima se a situação consolidada conflite com a tutela ambiental — por exemplo, titulando ocupações que impliquem desmatamento ilegal em reservas ou invasão de terras indígenas³⁵.

A partir de 1988, a proteção ambiental e o respeito aos territórios de comunidades tradicionais tornaram-se condicionantes inafastáveis de qualquer política fundiária. A função socioeconômica da propriedade consagrada na Constituição ganhou um

direito o dever de produzir outros bens que o grupo societário quer à disposição, de acordo com as potencialidades do solo, de modo imediato ou mediato (arrendamento, v.g.). Não se admite o exercício do direito dominial com escopo especulativo, ou qualquer outro que desafie a natureza produtora dos aludidos bens substanciais. Vide Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964, arts. 12 e 13.

³¹ Cf. V. F. KÜMPEL – C. M. FERRARI, *Tratado* cit., vol. 5, t. I, pp. 807-814; e F.C. SCAFF, *Aspectos* cit., p. 15.

³² Cf. COMPARATO, *Função social da propriedade dos bens de produção*, in *Revista de Direito Mercantil* 63 (1986), pp. 63-75. Em sentido diverso DABUS MALUF, *Limitações* cit., p. 103..

³³ A questão será examinada no subitem do imóvel produtivo e do improdutivo.

³⁴ Cf. F.C. SCAFF (in *Aspectos* cit., pp. 15-16): as limitações ao direito de exploração florestal existiam desde a época da dominação portuguesa, como pelo “Regimento sobre o Pau-Brasil, de 12 de dezembro 1605. Ver. M. A. SANTANA DE MELO, *Meio ambiente e o registro de imóveis*, São Paulo, Almedina, 2024, p. 242 e 330-331; e R. C. P. TOLEDO, *A posse-trabalho*, Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica, São Paulo, 2006, pp. 65-67 e 175-177.

³⁵ Cf. SCAFF, *Aspectos* cit., p. 17; B. BECKER, A regularização fundiária de imóveis rurais, o aperfeiçoamento do sistema registral e o papel do Poder Judiciário no processo de regularização fundiária, in *Revista de Direito Imobiliário* 74 (2013), pp. 151-192; BERTI FILHO, Regularização fundiária rural, in *Revista de Direito Imobiliário* 84 (2018), pp. 123-159; HAVRENNE, Regularização cit., pp 122-125; e L. F. PORTO, Regularização fundiária na Amazônia Legal e a grilagem de terras públicas: análise retrospectiva da legislação federal, Tese (Doutorado) - Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2023, pp. 93 e seguintes; e MADY, Ocupação na Amazônia Legal, in SCAFF - KÜMPEL - BORGARELLI (coords.), Regularização fundiária rural, São Paulo, YK, 2022, pp. 231-242.

caráter multidimensional, abrangendo também o bem ambiental comum como dever e finalidade do direito de propriedade³⁶.

Outro fundamento dogmático crucial é a necessidade de segurança jurídica nas relações imobiliárias, com base nos princípios da legalidade e da confiança legítima na publicidade dos atos e negócios jurídicos — públicos e privados — derivada dos registros públicos, sob pena de gerar enriquecimento sem causa da Fazenda Pública³⁷. A regularização fundiária busca solucionar a insegurança decorrente de posses e ocupações sem título registral ou com titulação e registro irregular, que geram conflitos e dificultam investimentos. O sistema brasileiro de registro de imóveis — do título e modo e do fôlio real — baseia-se no princípio da unitariedade matricial (um imóvel = uma matrícula no Registro de Imóveis) e na qualificação registral, pela qual o registrador verifica a legalidade do título antes de registrá-lo³⁸.

Desde o Código Civil, de 1916, a transferência válida de imóveis *inter vivos* depende do registro do título translativo no fôlio real³⁹. Logo, a segurança jurídica do domínio e a eficácia *erga omnes* somente é alcançada com o registro regular⁴⁰. A referida publicidade registral é reconhecida como garantia do crédito e das transações imobiliárias, ou seja, um fim de ordem pública: sem registro não há ordenamento fundiário confiável nem política agrária eficaz, tampouco a proteção ambiental para os imóveis⁴¹.

Nesse contexto, a regularização fundiária cumpre função saneadora, integrando ao sistema registral formal — mediante emissão de títulos e respectivas inscrições —

³⁶ Cf. P. S. S. FIGUEIRA – R. R. DEVISATE – P. R. KOHL, *Cláusula cit.*, pp. 437-438; e I. ROCHA – G. D. TRECCANI – J. H. BENATTI – L. M. HABER – R. A. F. CHAVES, *Manual de direito agrário constitucional: lições de direito agroambiental*, 4ª ed., Belo Horizonte, Fórum, 2023, e-book, pp. 9.096-9.136.

³⁷ C. A. BANDEIRA DE MELLO, *O princípio do enriquecimento sem causa no Direito Administrativo*, in *Revista de Direito Administrativo* 210 (1997), pp. 27-29: as nulidades causadas em detrimento de administrados de boa-fé, aliás também os contratantes, devem resultar em indenização dos danos gerados, salvo se comprovada a má-fé do administrado, sob pena de enriquecimento sem causa do Estado, beneficiado pela prestação contratual. Sobre os efeitos causados da nulidade e do enriquecimento sem causa vide J. M. V. GOMES, *O conceito de enriquecimento, enriquecimento forçado e os vários paradigmas do enriquecimento sem causa*, Coimbra, Coimbra Editora, 1998, pp. 635-664.

³⁸ Cf. KÜMPEL, *Sistemas de transmissão imobiliária sob a ótica do registro*, São Paulo, Universidade de São Paulo, 2020, pp. 370-371; DINIZ, *Sistemas de registro de imóveis*, 10ª ed., São Paulo, Saraiva, 2012, pp. 59-60; L. BRANDELLI, *Registro de imóveis: publicidade material*, Rio de Janeiro, Forense, 2016, pp. 7-11 e 291-293; I. J. LAGO, *História da publicidade imobiliária no Brasil*, São Paulo, USP, 2008, pp. 83-106 e MADY, *Da adjudicação compulsória via extrajudicial e a efetividade de direitos*, in *Revista de Direito Imobiliário* 94 (2023), pp. 219-246, especialmente pp. 221-233. Vide BRASIL. Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (Lei de Registros Públicos).

³⁹ Código Civil de 1916, art. 530, I e 531. Ver. Capítulo 2 da presente tese, no qual estuda-se com vagar o sistema de transmissão brasileiro, em ordem cronológica.

⁴⁰ Código Civil, art. 1.245, §§ 1º e 2º; Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, art. 172 e 252.

⁴¹ Cf. KÜMPEL, *Sistemas cit.*, pp. 370-371; DINIZ, *Sistemas cit.*, pp. 59-60; BRANDELLI, *Registro cit.*, pp. 7-11 e 291-293; LAGO, *História cit.*, pp. 83-106 e MADY, *Da adjudicação cit.*, p. 221-233. Vide BRASIL. Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (Lei de Registros Públicos).

uma série de irregularidades. Entre elas, situações de fato (posses e detenções de décadas, muitas vezes transmitidas informalmente); títulos incompletos (compromissos de compra e venda, com uma parcela de atraso ou sem a outorga de escritura pública); títulos falsos ou irregulares, e registros com sobreposição ou duplicidade ou nulidade de matrícula⁴².

Dogmaticamente, pode-se afirmar que a regularização funda-se em dois pilares: i) a promoção sustentável da função socioeconômica das propriedades pública e privada, rural ou urbana e da ocupação (nos termos constitucionais)⁴³; e ii) a necessidade de segurança jurídica e estabilidade dos direitos reais sobre imóveis para proteção de terceiros de boa-fé (princípio da confiança legítima) e a circulação de riquezas (via títulos íntegros e o seu registro imobiliário), sob pena de se causar o enriquecimento sem causa⁴⁴.

A síntese desses pilares confere à regularização fundiária legitimidade jurídico-socioeconômica: confere propriedade adquirida legitimamente — pelos instrumentos de regularização, isto é, modos de aquisição da titularidade, seja originária (usucapião, aquisição *sui generis*⁴⁵ ou legitimação de posse) ou derivada (concessão de título de domínio ou concessão de direito real de uso pelo poder público) — àquele que exerceu uma posse agrária produtiva e pacífica, integrando-o no cadastro e registro de imóveis; ou a perda da propriedade usada contrariamente à ordem pública pela desapropriação (por descumprimento da função social da propriedade ou confisco) e o abandono⁴⁶.

A centralidade do registro de imóveis como garantia estrutural da regularização fundiária é compreendida a partir de sua função de fechamento do procedimento e, no sistema de transmissão de direitos reais adotado no Brasil, como o modo comum

⁴² O Provimento 195, de 3 de agosto de 2025, da CN-CNJ foi publicado com a diretriz de prescrever para os registradores meios adequados para manutenção da higidez do sistema e procedimentos para solucionar problemas registrais em prol da política fundiária.

⁴³ Cf. SCAFF, *Aspectos* cit., pp. 17-18; J. ARIMATEIA BARBOSA, *Aquisição da propriedade rural sobre terras devolutas: um enfoque a partir do estudo de sua função social*, Campo Novo do Parecis, Atena, 2021, p. 52-66; e FERREIRA DA ROCHA, *Função* cit., pp. 70-79.

⁴⁴ Cf. KÜMPEL, *Sistemas* cit., pp. 256-338; BRANDELLI, *Registro* cit., pp. 237-238; J. M. ARRUDA ALVIM, *Princípios gerais do Direito e do Direito Civil, especialmente do Direito das Coisas e registro de imóveis (sua correspondência)*, in ARRUDA ALVIM NETO - CLÁPIS - CAMBLER (coords.), *Lei dos Registros Públicos*, 2ª ed., Rio de Janeiro, Forense, 2019, pp. 478-537.

⁴⁵ O instrumento de regularização citado será melhor examinado à frente.

⁴⁶ A Constituição Federal, de 5 de outubro de 1988, expressamente determina a destinação das áreas públicas e devolutas para particulares, conforme a política agrária e a reforma agrária (arts. 188 e 189). A situação regular da propriedade, isto é, cumprindo a sua função socioeconômica gera o fomento da política agrária, preocupada com a segurança alimentar do país e de sua produção (arts. 186 e 187). Caso exista o descumprimento, a desapropriação sanção é o caminho, conforme o art. 182, § 5º e 184 c.c. 185; ou a usucapião especial urbana ou agrária (arts. 183 e 191).

de aquisição da propriedade, da regularidade dominial e a disponibilidade *dominus do ius in re* pelo *dominus*⁴⁷.

2.1.2. Fundamentos político-institucionais

A regularização fundiária envolve múltiplas instâncias e agentes estatais, exigindo coordenação federativa. Constitucionalmente, as terras públicas e devolutas podem pertencer à União ou aos Estados, enquanto imóveis urbanos são atrelados ao controle dos Municípios ou do Distrito Federal.

A Amazônia Legal tem 808 Municípios, os quais representam 14,5% dos Municípios do Brasil; e mais de trinta milhões de pessoas. A região sudeste tem 98,80 habitantes por km², enquanto a Amazônia Legal tem 5,90 habitantes por km². A cobertura natural do solo na Amazônia Legal foi estimada em 64,5% do seu território em 2023, enquanto o Nordeste tem apenas 8,90%⁴⁸. Logo, a opção mais recomendável, nesta tese, é concentrar-se na regularização fundiária rural, cujo dilemas envolvem produção agrária, segurança alimentar e proteção do meio ambiente brasileiro.

Na Amazônia Legal, grande parte das terras desafetadas é de domínio da União, herança do período em que o Governo Federal, via INCRA e outros órgãos, manteve sob gestão extensas glebas para projetos de colonização e para proteção ambiental⁴⁹⁻⁵⁰.

Os Estados amazônicos também detêm terras devolutas estaduais, remanescentes do repasse de 1891 e de transferências posteriores realizadas pela União. Como exemplo, tem-se o Decreto nº 2.375, de 24 de novembro de 1987, que devolveu aos estados terras antes federais, e a Lei nº 10.304, de 5 de novembro de 2001, que promoveu nova transferência patrimonial no âmbito do processo de criação e consolidação de novos Estados, além de outros ajustes fundiários realizados ao longo do tempo. Assim, para regularizar ocupações justas ou injustas (com ou sem titulação

⁴⁷ Cf. KÜMPEL - FERRARI, *Tratado* cit., vol. 5, t. 1, pp. 145-146 e 163-167; M. V. A. S. JARDIM, *Efeitos substantivos do registro predial*, Coimbra, Almedina, 2013, pp. 30-31; DINIZ, *Sistema de registro de imóveis*, 2ª ed., São Paulo, Saraiva, 1997, p. 22; e BRANDELLI, *Registro* cit., pp 99-100.

⁴⁸ Dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua do IBGE: VV.AA., *Amazônia Legal em Dados*, s.l., s.d., in <https://amazonialegalemDados.info/home/home.php?width=1366&height=768> [27-10-2025].

⁴⁹ Vide ROCHA et al., *Manual* cit., pp. 6.250-6.268.

⁵⁰ 23% da Amazônia Legal é formada por terras públicas federais (da União). Esse percentual resulta de dividir a área de terras públicas federais rurais localizadas na Amazônia Legal (116,57 milhões de ha) pelo total da área da Amazônia Legal (5.014.107,875 km² = 501,41 milhões de ha) (A. LAMMERDING-BERDAU - T. ALENCAR, *Governança fundiária e controle ambiental da Amazônia Legal*, s.l., 12-2024, in <https://www.giz.de/sites/default/files/media/pkb-document/2025-07/giz2024-pt-governanca-fundiaria-e-controle-ambiental-na-amazonia.pdf> [29-10-2025]).