



**A DESTINAÇÃO DE BENS IMÓVEIS  
PÚBLICOS PARA OS POVOS E  
COMUNIDADES TRADICIONAIS**

**THE ALLOCATION OF PUBLIC REAL ESTATE  
FOR TRADITIONAL PEOPLES AND  
COMMUNITIES**

**EL DESTINO DE LOS BIENES INMUEBLES  
PÚBLICOS PARA LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES  
TRADICIONALES**

**MARIA TEREZA QUEIROZ CARVALHO<sup>1</sup>**

**RESUMO**

A administração pública tem sido provocada sobre a necessidade de destinar bens imóveis públicos para os povos e comunidades tradicionais, no intuito de regularizar o uso e a ocupação desses espaços. Diante disso, continua em curso a publicação de normas que tratam dessa demanda social, em que pese elas não serem mencionadas em doutrinas majoritárias do direito administrativo. Esse fato faz com que a busca por informações sobre a atuação dos órgãos públicos seja uma alternativa frente à escassez de estudos jurídicos que expliquem como a administração pública pode agir diante dessa demanda social. Assim, este artigo apresenta o resultado de uma pesquisa bibliográfica e documental, que utilizou fontes primárias e secundárias para analisar as formas de destinação de bens imóveis públicos para os povos e comunidades tradicionais. O objetivo é explicar quais são os trâmites realizados pela administração pública federal, e contribuir com a atualização da abordagem sobre esse tema, sobretudo no direito administrativo. Importa ressaltar que a pesquisa parte da produção do espaço geográfico (território tradicional) para sua formalização perante a administração pública. Portanto, diante do que está posto pela dinâmica entre sociedade e natureza, explica como é possível articular demanda social e mecanismos administrativos de regularização fundiária.

**Palavras-chave:** Administração Pública Federal. Espaço Geográfico. Gestão de Bens Imóveis Públicos. Regularização Fundiária. Uso e Ocupação Tradicional.

**Como citar este artigo:**

CARVALHO, Maria  
Tereza Queiroz;  
A destinação de bens  
imóveis públicos para os  
povos e comunidades  
tradicionais.  
**Revista de Direito  
Socioambiental -  
REDIS,**  
Morrinhos, Brasil,  
v. 03, n. 02, jul./dez.,  
2025, p. 154-173.

Data da submissão:  
24/08/2025

Data da aprovação:  
01/12/2025

<sup>1</sup> Doutoranda no Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Social – PPGDS da Universidade Estadual de Montes Claros – Unimontes. Mestre em Direito pela Universidade Federal de Ouro Preto - UFOP. E-mail de contato: [mariatereza.mg.adv@gmail.com](mailto:mariatereza.mg.adv@gmail.com). CV: <http://lattes.cnpq.br/1504972703859651>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4684-9862>.

## ABSTRACT

Public administration has been instigated regarding the need to allocate public real estate to traditional peoples and communities, to regularize the use and occupation of these spaces. Considering this, the promulgation of standards addressing this social demand is ongoing, although they are not mentioned in mainstream administrative law doctrines. This situation makes the search for information on the performance of public agencies an important alternative amid the scarcity of legal studies explaining how public administration can act in response to this social demand. This article presents the outcome of bibliographic and documentary research, using primary and secondary sources to analyze the methods of allocating public real estate to traditional peoples and communities. The main objective is to explain the procedures carried out by the federal public administration and contribute to updating the approach to this subject, especially in administrative law. It is important to highlight that the research starts from the production of geographic space (traditional territory) to its formalization before public administration. Therefore, given the dynamic between society and nature, it explains how it is possible to articulate social demand and administrative mechanisms for land regularization. **Keywords:** Federal Public Administration. Geographic Space. Land Regularization. Management of Public Real Estate. Traditional Use and Occupation.

## RESUMEN

La administración pública ha sido provocada sobre la necesidad de destinar bienes inmuebles públicos a pueblos y comunidades tradicionales, con la intención de regularizar el uso y la ocupación de esos espacios. Frente a esto, sigue en curso la publicación de normas que tratan esta demanda social, aunque no sean mencionadas en doctrinas mayoritarias del derecho administrativo. Este hecho hace que la búsqueda de información sobre la actuación de los órganos públicos sea una alternativa ante la escasez de estudios jurídicos que expliquen cómo puede actuar la administración pública ante esta demanda social. Así, este artículo presenta el resultado de una investigación bibliográfica y documental, que utilizó fuentes primarias y secundarias para analizar las formas de destino de bienes inmuebles públicos a pueblos y comunidades tradicionales. El objetivo es explicar qué trámites realiza la administración pública federal y contribuir con la actualización del abordaje sobre este tema, sobre todo en el derecho administrativo. Importa resaltar que la investigación parte de la producción del espacio geográfico (territorio tradicional) hasta su formalización ante la administración pública. Por tanto, frente a la dinámica entre sociedad y naturaleza, explica cómo es posible articular demanda social y mecanismos administrativos de regularización agraria. **Palabras clave:** Administración Pública Federal. Espacio Geográfico. Gestión de Bienes Inmuebles Públicos. Regularización Agraria. Uso y Ocupación Tradicional.

## INTRODUÇÃO

O avanço na publicação de normas sobre a destinação de bens imóveis públicos para os povos e comunidades tradicionais (PCTs) não tem sido acompanhado pelas doutrinas do direito administrativo, em que pese a existência de centenas de processos administrativos instaurados por órgãos públicos. Diante disso, a busca por informações sobre a atuação dos órgãos públicos é uma alternativa frente à escassez de estudos jurídicos que expliquem como a administração pública pode agir diante dessa demanda social.

Ainda que os direitos territoriais dos povos e comunidades tradicionais tenham amparo constitucional e estejam dispostos no Decreto Federal nº 6.040, de 2007<sup>2</sup>, ao tratarem da gestão dos bens imóveis públicos, as doutrinas majoritárias não costumam mencionar a destinação dos referidos bens para esses grupos sociais. Em regra, os direitos territoriais dos povos indígenas, a desapropriação para fins de interesse social, e a regularização fundiária urbana, são os exemplos de demandas sociais apresentados.

Diante disso, a pesquisa buscou identificar normas sobre a destinação de bens imóveis públicos para povos e comunidades tradicionais, e, a partir delas, explicar quais são os trâmites realizados pela administração pública. Isto posto, a pesquisa se concentrou em analisar as experiências de órgãos públicos federais, considerando que a administração pública acontece em diversos âmbitos, e que o federal acaba por orientar os demais.

Assim, inicialmente foi realizado um levantamento de normas no Portal da Legislação, vinculado ao *site* oficial da Presidência da República, e, em seguida, no acervo de legislações do *site* oficial da Câmara dos Deputados. A partir das normas encontradas foi necessário realizar outros levantamentos, dessa vez nas bases de dados dos órgãos públicos mencionados nas normas encontradas inicialmente: Secretaria do Patrimônio da União (SPU), Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio).

Para subsidiar a análise das normas, foram utilizados como referencial teórico tanto doutrinas do direito administrativo e do direito civil, como pesquisas que tratam dos direitos territoriais dos povos e comunidades tradicionais. Portanto, a pesquisa tem um caráter multidisciplinar, seja em razão das lacunas na doutrina jurídica, seja pela necessidade impositiva da articulação entre diversos campos do conhecimento para que seja possível compreender o tema.

Nesse sentido, importa ressaltar que a pesquisa parte da produção do espaço geográfico, nesse caso, o território tradicional, para a formalização do mesmo perante a administração pública. Portanto, diante do que está posto pela dinâmica entre sociedade e natureza, como é possível articular a demanda social e os mecanismos administrativos de regularização fundiária.

Os povos e comunidades tradicionais estão sendo considerados no presente artigo com a mesma amplitude disposta no Decreto Federal nº 6.040 de 2007<sup>3</sup>. Ou seja, não serão abordados os

---

<sup>2</sup> Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Povos e Comunidades Tradicionais - PNPCT.

<sup>3</sup> “Povos e Comunidades Tradicionais: grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição” (Art. 3º do Decreto Federal nº 6.040/2007).

direitos territoriais de um ou outro grupo social específico, pois além de serem diversos, não existe um rol taxativo definindo quais grupos sociais são tradicionais.

Importa ressaltar que até à escrita do presente artigo, não havia sido publicada a regulamentação do Decreto Federal nº 6.040 de 2007, no que se refere aos procedimentos administrativos específicos para a regularização fundiária dos territórios tradicionais. Tal pendência contribui com a invisibilidade dos direitos territoriais dos povos e comunidades tradicionais e com a incerteza quanto aos caminhos administrativos que podem ser trilhados.

Na primeira sessão do artigo discuto como a destinação dos bens imóveis públicos é fundamental para a gestão estatal, equilibrando interesses econômicos, sociais e culturais. Nesse sentido, destaco a necessidade da regularização fundiária e os desafios enfrentados pela administração pública para gerir um patrimônio vasto e complexo.

Em seguida, na segunda sessão do artigo mostro que a Secretaria do Patrimônio da União – SPU, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio têm desenvolvido instrumentos jurídico-administrativos para regularizar o uso e a ocupação de imóveis públicos por povos e comunidades tradicionais. No entanto, persistem conflitos devido à sobreposição de categorias fundiárias, à fragilidade de alguns instrumentos e à tendência de priorizar a titulação individual em detrimento da coletiva, o que compromete os direitos territoriais reivindicados por esses grupos sociais.

## **1 A DESTINAÇÃO DOS BENS IMÓVEIS PÚBLICOS COMO ESTRATÉGIA DE GESTÃO**

Os bens públicos são aqueles que pertencem a algum dos entes federativos (União, Estados, Distrito Federal ou Municípios), suas autarquias ou fundações públicas. Assim, ao integrarem o domínio público, esses bens podem ser utilizados pela administração pública para finalidades diversas, observada a sua classificação<sup>4</sup>. Existem ainda bens naturais que, por determinação constitucional, são indubitavelmente da União, nos termos do Art. 20 da Constituição Federal (Brasil, 1988).

A doutrina costuma classificar os bens públicos em bens de uso comum, bens de uso especial (privativo) e bens dominicais. Tal classificação decorre das interpretações feitas do Art. 98 e seguintes do Código Civil (Brasil, 2002) que trata dos bens públicos, conforme se verifica:

---

<sup>4</sup> “A utilização de bens públicos pelos particulares, como é natural, depende do tipo do bem (bem de uso comum, de uso especial e dominical), mas se propõe em relação a quais destas categorias. Assim, devem ser discernidas as modalidades de uso, conforme se trate de bem de uma ou outra tipologia” (MELLO, 2023, p. 822).

Art. 98. São públicos os bens do domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno; todos os outros são particulares, seja qual for a pessoa a que pertencerem.

Art. 99. São bens públicos:

I - os de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças;

II - os de uso especial, tais como edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração federal, estadual, territorial ou municipal, inclusive os de suas autarquias;

III - os dominicais, que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades.

Parágrafo único. Não dispondo a lei em contrário, consideram-se dominicais os bens pertencentes às pessoas jurídicas de direito público a que se tenha dado estrutura de direito privado (Brasil, 2002).

Em síntese, os bens de uso comum do povo são aqueles que podem ser utilizados por qualquer pessoa, sem a necessidade de uma autorização. Por sua vez, os bens de uso especial são aqueles que a administração pública destinou à prestação de serviços públicos ou outorgou a terceiros o seu uso exclusivo, mediante autorização, permissão ou concessão<sup>5</sup>. E os bens dominicais são aqueles que integram o patrimônio público, mas não receberam uma destinação específica, motivo pelo qual neste caso é admitida a transferência do seu domínio. Quanto à classificação dos bens públicos, leciona Di Pietro (2023):

O critério dessa classificação é o da destinação ou afetação dos bens: os da primeira categoria são destinados, por natureza ou por lei, ao uso coletivo; os da segunda ao uso da Administração, para consecução de seus objetivos, como os imóveis onde estão instaladas as repartições públicas (...); os da terceira não têm destinação pública definida, razão pela qual podem ser aplicados pelo Poder Público, para obtenção de renda; é o caso das terras devolutas, dos terrenos de marinha, dos imóveis não utilizados pela Administração, dos bens móveis que se tornem inservíveis. (Di Pietro, 2023, p. 758)

Os bens de uso comum do povo e os bens de uso especial, “por se destinarem ao uso coletivo ou por estarem destinados ao uso direto ou indireto da Administração, para consecução dos seus fins” (Di Pietro, 2023, p. 759), são indisponíveis. Portanto, são inalienáveis<sup>6</sup>, o que conseqüentemente os fazem ser também imprescritíveis e impenhoráveis<sup>7</sup>.

No entanto, os bens dominicais são disponíveis, pois trata-se daqueles que não receberam uma destinação, não foram afetados a uma finalidade. Por integrarem o patrimônio público, é comum encontrar nas doutrinas do direito administrativo que a função deles é assegurar rendas ao Estado.

Quanto a isso, Abe (2013) leciona que a administração pública deve buscar a concretização de interesses públicos primários e secundários: aqueles que se encontram previstos no ordenamento

---

<sup>5</sup> Verificar Lei nº 9.636/1998.

<sup>6</sup> Não pode ter o seu domínio transferido para o patrimônio de outrem, como ocorre, por exemplo, na venda, doação ou permuta.

<sup>7</sup> “Sem embargo, a proteção da inalienabilidade pode ser relativizada em certos casos, quando houver desafetação do bem por vontade administrativa, de acordo com os preceitos legais. Assim, a indisponibilidade, a inalienabilidade e a imprescritibilidade dos elementos componentes do domínio público perdurarão enquanto tais bens permanecerem afetados à destinação pública” (Santos 2023, p. 32).

jurídico brasileiro para efetivar o uso comum ou especial; e aqueles para exploração econômica e geração de renda ou receita; respectivamente. Assim, partindo dessa ordem de prioridades, a função financeira dos bens dominicais restaria atenuada:

Encontra-se mitigada a concepção de que os bens dominicais constituem categoria jurídica dotada de uma função patrimonial ou financeira, destinada a assegurar rendas para o Estado, por meio de locação, aforamento, concessão e alienações, pois os bens dominicais devem ter uma destinação pública compatível com os objetivos constitucionais. (Abe, 2013, p. 100)

No âmbito federal, as principais normas que tratam da gestão dos bens imóveis públicos são o Decreto-Lei nº 9.760, de 1946, que dispõe sobre os bens da União; e a Lei nº 9.636, de 1998, que dispõe sobre a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União. Assim, a partir da interpretação das referidas normas é que as doutrinas do direito administrativo elencam as seguintes possibilidades de uso desses bens por particulares: cessão<sup>8</sup>, permissão de uso<sup>9</sup> e concessão especial para fins de moradia<sup>10</sup> (Lei nº 9.636, de 1998, Art. 18 e seguintes); aluguel, aforamento, cessão, enfiteuse<sup>11</sup> e concessão de direito real de uso<sup>12</sup> (Decreto-Lei nº 9.760, de 1946, Art. 64 e seguintes).

Para este artigo, importa ressaltar ainda o Decreto-Lei nº 271, de 1967, que dispõe sobre o loteamento urbano, responsabilidade do loteador, concessão de uso e espaço aéreo. É que, assim como as normas anteriormente citadas, o referido decreto foi atualizado pela Lei nº 11.481, de 2007, que no caso incluiu a possibilidade da concessão de uso para fins de regularização fundiária para a preservação das comunidades tradicionais e seus meios de subsistência (Lei nº 11.481/2007, Art. 7º).

Ante o exposto, verifica-se que os bens públicos podem ser utilizados por particulares mediante ato administrativo autorizando esse uso. No entanto, os bens públicos podem também ser

<sup>8</sup> “De acordo com Hely Lopes Meirelles, a cessão de uso pode ser definida como ‘a transferência gratuita da posse de um bem público de uma entidade ou órgão para outro, a fim de que o cessionário o utilize nas condições estabelecidas no respectivo termo, por tempo certo ou indeterminado. É ato de colaboração entre repartições públicas, em que aquela que tem bens desnecessários aos seus serviços cede o uso a outra que deles está precisando’” (Santos, 2023, p; 68).

<sup>9</sup> “Ato pelo qual a administração pública faculta a utilização privativa de bem público, para fins de interesse público” (Di Pietro, 2023, p. 779). O Art. 22 da Lei nº 9.636/1998 dispõe que o referido ato administrativo tem o intuito de formalizar a realização de eventos de curta duração em áreas de domínio da União (eventos de natureza recreativa, esportiva, cultural, religiosa ou educacional).

<sup>10</sup> “A concessão de uso especial para fins de moradia tem por objeto conceder o uso de imóvel público situado em área com características e finalidades urbanas, como forma de promover o direito constitucional à moradia (art. 6º, CF/88)” (Santos, 2023, p. 65).

<sup>11</sup> “Em linguagem técnica, aforamento ou enfiteuse é o direito real de posse, uso e gozo pleno da coisa alheia que o titular (foreiro ou enfiteuta) pode alienar e transmitir hereditariamente, porém com a obrigação de pagar perpetuamente uma pensão anual (foro) ao senhorio direto. Característico do aforamento ou enfiteuse é, pois, o exercício simultâneo de direitos dominiais sobre o mesmo imóvel por duas pessoas: uma, sobre o domínio direto - o Estado; outra, sobre o domínio útil - o particular foreiro, no caso de bens público” (SANTOS, 2023, p. 73).

<sup>12</sup> “É o contrato pelo qual a Administração transfere, por tempo certo ou prazo indeterminado, como direito real resolúvel, o uso remunerado ou gratuito de terreno público para que seja utilizado com fins específicos (...)” (Mello, 2023, p.826).

alienados, ou seja, terem o seu domínio transferido para terceiros. Para tanto, é necessário primeiramente observar o disposto no Código Civil (Brasil, 2002), a saber:

Art. 100. Os bens públicos de uso comum do povo e os de uso especial são inalienáveis, **enquanto conservarem a sua qualificação**, na forma que a lei determinar.

Art. 101. Os bens públicos dominicais **podem ser alienados**, observadas as exigências da lei. (Brasil, 2002, grifo meu)

A gestão dos bens públicos implica não somente na formalização dos seus usos e das transações econômicas concernentes a eles. É necessário lembrar que, enquanto determinado bem público pertencer a um ente federado, suas autarquias ou fundações, é necessário que a administração pública faça o monitoramento do seu uso e do cumprimento das condições estabelecidas para o usuário do bem.

Para ilustrar a complexidade do tema, cito o relatório do Tribunal de Contas da União - TCU referente ao levantamento do patrimônio imobiliário federal, gerido pela Secretaria do Patrimônio da União (SPU)<sup>13</sup>. De acordo com o documento, publicado no primeiro semestre de 2024, a gestão feita pela SPU é ineficiente, e a estrutura do órgão não é capaz de gerir os 742.000 (setecentos e quarenta e dois mil) imóveis que estão sob a sua gestão, avaliados em R\$ 1,35 trilhão, aproximadamente.

Diante disso, no que se refere aos bens imóveis públicos, categoria que interessa para este artigo, cumpre ressaltar a importância de destiná-los a uma finalidade ou regularizar as situações de uso. É que tais atos de gestão possibilitam o estabelecimento de parcerias que devem contribuir com a administração pública na conservação desses bens ou na geração de receitas. Além disso, para Abe (2013) a destinação dos bens imóveis públicos é dever da administração pública:

Embora a Administração Pública possua a discricionariedade para definir qual o melhor momento para emitir o ato, não tem o poder de escolher não agir, ou se omitir indefinidamente, especialmente quando os fatos acontecidos na realidade (motivo) tornam necessário o exercício da competência. O Poder Público não pode deixar de dar destinação aos imóveis públicos, se omitindo dolosamente e indefinidamente diante de circunstâncias (motivos) que exigem a prática de providências administrativas, sob pena de essa omissão acarretar a responsabilidade do Estado (...). (Abe, 2013, p. 98)

No que se refere à efetivação dos direitos territoriais dos povos e comunidades tradicionais, a administração pública tem atuado nos casos em que o território tradicional coincide com áreas de imóveis públicos. Para tanto, as possibilidades de uso dos bens públicos por particulares têm sido observadas para a criação de instrumentos jurídicos específicos. É o que se verifica com o Termo de

---

<sup>13</sup> Disponível em : [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/\\*/KEY%253AACORDAO-COMPLETO-2637572/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/KEY%253AACORDAO-COMPLETO-2637572/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0) . Acesso em: 10 out. 2024.

Autorização de Uso Sustentável (TAUS) e com o Contrato de Concessão de Direito Real de Uso (CCDRU), instrumentos utilizados pela administração pública para garantir a permanência dos povos e comunidades tradicionais em territórios localizados em imóveis públicos.

A questão que se coloca é que mesmo reconhecendo a existência dos territórios tradicionais, em regra a administração pública não renuncia à titularidade dos bens de uso comum e dos bens de uso especial/privativo. Ou seja, considerando uma hierarquia de direitos, na prática os povos e comunidades tradicionais não estariam acima daqueles dos entes federados, suas autarquias ou fundações, que agem em prol do interesse público.

Para complexificar um pouco mais essa discussão, importa ressaltar que, em outro momento, a afetação de bens imóveis dominicais para torná-los de uso especial, foi uma estratégia para preservar comunidades locais e seus territórios. É o que se observou principalmente entre a década de 1980 e o início dos anos 2000, em razão da legislação disponível na época.

Assim, foram criadas unidades de conservação de uso sustentável e assentamentos, por exemplo, possibilidades estas que continuam vigentes, mas têm sido repensadas pelos povos e comunidades tradicionais. Nesse sentido, com a publicação do Decreto Federal nº 6.040, de 2007, esses grupos sociais têm pautado a regularização fundiária dos territórios tradicionais através de possibilidades que garantam a gestão da área exclusivamente por eles, ainda que com o auxílio de políticas públicas.

Como dito anteriormente, na medida em que a administração pública autoriza ou regulariza o uso do bem imóvel público por particulares, mas sem transferir a titularidade, cabe ao órgão público responsável pela gestão daquele bem, monitorar o uso. Em razão disso, o reconhecimento da existência de território tradicional localizado em imóvel público destinado a outra finalidade, implica em uma gestão compartilhada, enquanto ele permanecer afetado a tal finalidade.

Ocorre que os modos de vida dos povos e comunidades tradicionais nem sempre estão de acordo com as regras estabelecidas pela administração pública. Portanto, essa sobreposição do território tradicional com o bem imóvel público, quando a titularidade deste não é transferida para o povo ou comunidade tradicional, comumente gera conflitos.

Por esse motivo é que existem iniciativas de povos e comunidades tradicionais buscando o reconhecimento da supremacia dos seus direitos territoriais em relação ao direito administrativo e ao direito cartorial e registral. Nesse sentido, obtendo êxito, esperam que independente da classificação do bem público, a administração pública adote as providências cabíveis para transferir a titularidade do imóvel para o grupo social interessado.



## 2 EXPERIÊNCIAS DE ÓRGÃOS FEDERAIS NA GESTÃO DE BENS IMÓVEIS PÚBLICOS SOBREPOSTOS A TERRITÓRIOS TRADICIONAIS

No processo de regularização do uso de imóvel público, a classificação deste bem indicará qual é o instrumento jurídico que poderá ser celebrado entre a administração pública e o povo ou comunidade tradicional. Como dito anteriormente, caso o território tradicional esteja localizado em um bem imóvel de uso comum ou de uso especial, serão firmados acordos ou contratos que autorizam o uso e/ou ocupação do imóvel, mas não transferem a titularidade para o grupo social. No entanto, caso o bem imóvel seja dominial, portanto, não tenha sido afetado a uma finalidade, a sua titularidade poderá ser transferida.

Diante disso, neste capítulo serão apresentadas as experiências da Secretaria do Patrimônio da União (SPU), do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), e do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) com a regularização do uso e/ou ocupação de imóveis públicos por povos e comunidades tradicionais. Assim, cumpre ressaltar que essas atuações partem da classificação dos bens imóveis públicos e do que orienta o direito administrativo quanto à formalização do uso e/ou ocupação desses bens por particulares.

Ressaltar esse ponto de partida é essencial, pois o território tradicional reivindicado pelo povo ou comunidade tradicional pode ser maior do que a área sob a qual a administração pública tem gestão. Por esse motivo é que ao longo do artigo foi utilizada a expressão “regularização do uso e/ou ocupação de bem imóvel público”, e não “regularização de território tradicional localizado em bem imóvel público”, já que podem coincidir inteiramente ou não.

### 2.1 Secretaria do Patrimônio da União (SPU)

A Política Nacional de Gestão do Patrimônio da União (PNGPU) foi instituída no âmbito da Secretaria do Patrimônio da União (SPU)<sup>14</sup> através da Resolução SPU nº 03, de 06 de dezembro de 2010, que orienta o planejamento e as ações desse órgão. Além de uma série de princípios e diretrizes, essa norma trouxe o conceito de função socioambiental do patrimônio da União, além da orientação expressa para que seja realizada a regularização fundiária “nas áreas ocupadas pela população de baixa renda” (Resolução SPU nº 03/2010, Art. 6º, inciso II).

Nesse sentido, foi publicada a Portaria SPU nº 89, de 2010, que “disciplina a utilização e o aproveitamento dos imóveis da União em favor das comunidades tradicionais” (Portaria SPU nº

---

<sup>14</sup> Atualmente vinculada ao Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos.

89/2010, Art. 1º), com o objetivo de possibilitar o uso racional e sustentável na orla marítima e fluvial. Para tanto, o Termo de Autorização de Uso Sustentável (TAUS) é o instrumento a ser utilizado pela SPU para formalizar o uso dessas áreas pelas comunidades tradicionais.

Importa ressaltar que em 2017 a Lei Federal nº 9.636, de 1998 foi alterada para incluir a autorização de uso sustentável como uma das formas de destinação de imóveis da União, a saber:

Art.10-A. A autorização de uso sustentável, de incumbência da Secretaria do Patrimônio da União (SPU), ato administrativo excepcional, transitório e precário, é outorgada às comunidades tradicionais, mediante termo, quando houver necessidade de reconhecimento de ocupação em área da União, conforme procedimento estabelecido em ato da referida Secretaria.

Parágrafo único. A autorização a que se refere o caput deste artigo visa a possibilitar a ordenação do uso racional e sustentável dos recursos naturais disponíveis na orla marítima e fluvial, destinados à subsistência da população tradicional, de maneira a possibilitar o início do processo de regularização fundiária que culminará na concessão de título definitivo, quando cabível (Brasil, 1998).

O Termo de Autorização de Uso Sustentável - TAUS, conforme a Portaria SPU nº 89/2010, é um instrumento transitório e precário, criado para formalizar a permanência das comunidades tradicionais “em áreas alagáveis, de cursos de água pertencentes à União, de domínio incontestável” (Costa, 2021, p. 03). Quanto às áreas de domínio incontestável, o Art. 2º da Portaria SPU nº 89/2010 segue o disposto no Art. 20 da Constituição Federal (Brasil, 1988). Além disso, o TAUS pode ser convertido em concessão de direito real de uso (CDRU), nos termos do Art. 11 da mesma Portaria.

Ainda sobre as competências da SPU para proceder com a regularização fundiária de ocupações localizadas em áreas da União, importa ressaltar que a SPU pode atuar de forma indireta ou direta. Especificamente quanto aos povos e comunidades tradicionais, a SPU compartilha ações com outros órgãos (atuação indireta), exceto nos casos em que as demandas territoriais desses grupos sociais não estejam sob a responsabilidade de outrem (atuação direta). A esse respeito é possível encontrar as seguintes informações no *site*<sup>15</sup> oficial do governo federal:

As ações podem ser compartilhadas com outros órgãos, como por exemplo, o caso de Quilombolas (atua em conjunto com o Incra - Portaria Interministerial MP/MDA nº 210/2014; dos indígenas (atua com a FUNAI); das comunidades tradicionais que ocupam unidades de conservação (alinha-se com Ministério do Meio Ambiente – MMA e Instituto Chico Mendes de Biodiversidade – ICMBIO - Portaria Interministerial MP/MDA nº 436/2009); sendo essas destinações majoritariamente indiretas.

Existe, porém, aquelas comunidades tradicionais que não estão sob a tutela de nenhum órgão e acabam tendo sua pauta de regularização tratada pela SPU, como é o caso dos pescadores, ribeirinhos e caiçaras. Nesses casos a SPU atua na regularização fundiária direta (Brasil, 2022).

---

<sup>15</sup> Disponível em: <https://www.gov.br/gestao/pt-br/assuntos/patrimonio-da-uniao/destinacao-de-imoveis/regularizacao-fundiaria>. Acesso em: 2 ago. 2025.

Considerando o objetivo de garantir aos povos e comunidades tradicionais os seus territórios e o acesso aos recursos naturais que tradicionalmente utilizam<sup>16</sup>, é importante mencionar que os imóveis da União podem ser destinados através de outros instrumentos<sup>17</sup>. Além do TAUS e da CDRU, a Lei Federal nº 9.636, de 1998, trata, por exemplo, da doação de bens imóveis da União, a saber:

Art. 31. **Mediante ato do Poder Executivo** e a seu critério, poderá ser **autorizada a doação** de bens imóveis de domínio da União, observado o disposto no art. 23 desta Lei, a:

- I - Estados, Distrito Federal, Municípios, fundações públicas e autarquias públicas federais, estaduais e municipais;
- II - empresas públicas federais, estaduais e municipais;
- III – fundos públicos e fundos privados dos quais a União seja cotista, nas transferências destinadas à realização de programas de provisão habitacional ou de regularização fundiária de interesse social;
- IV – sociedades de economia mista direcionadas à execução de programas de provisão habitacional ou de regularização fundiária de interesse social;
- V – beneficiários, pessoas físicas ou jurídicas, de programas de provisão habitacional ou de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgãos ou entidades da administração pública, para cuja execução seja efetivada a doação; ou**
- VI – instituições filantrópicas devidamente comprovadas como entidades beneficentes de assistência social e organizações religiosas (Brasil, 1998, grifo meu).

Cabe ainda tecer considerações sobre a regularização fundiária de territórios tradicionais na Amazônia Legal, área que compreende os Estados do Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Rondônia, Roraima, Tocantins, Pará e do Maranhão na sua porção a oeste do Meridiano 44<sup>o18</sup>. De acordo com a Lei Federal nº 11.952, de 2009, que dispõe sobre “a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal” (Lei nº 11.952/2009, Art. 1º), os territórios tradicionais deverão ser regularizados observando normativas próprias, conforme o Art. 4º, § 2º:

Art. 4º Não serão passíveis de alienação ou concessão de direito real de uso, nos termos desta Lei, as ocupações que recaiam sobre áreas:  
(...)  
§ 2º As terras ocupadas por comunidades quilombolas ou tradicionais que façam uso coletivo da área serão regularizadas de acordo com as normas específicas, aplicando-se-lhes, no que couber, os dispositivos desta Lei (Brasil, 2009).

---

<sup>16</sup> Art. 3º, inciso I, do Decreto Federal nº 6.040/2007.

<sup>17</sup> Instrumentos para destinação do patrimônio da União: “Alienação (Venda, Permuta, Doação); Transferência; Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia – CUEM; Aforamento (Gratuito e Oneroso); Cessão de Uso (Gratuita; Onerosa; em Condições Especiais; sob o Regime de Aforamento; de Concessão de Direitos Reais de Uso), Entrega; Entrega Provisória; Cessão Provisória; e Servidão Administrativa”. (Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2010, p. 16).

<sup>18</sup> Art. 2º da Lei Complementar nº 124, de 3 de janeiro de 2007.

Além disso, o Art. 8º, inciso I, determina que se no processo de regularização fundiária for identificada a existência de conflito entre comunidades locais e particulares, aquelas terão prioridade. Importa ressaltar que essa norma considera o conceito de comunidades locais adotado no Art. 3º da Lei Federal nº 11.284, de 2006 (Brasil, 2006), compreendendo, portanto, os povos e comunidades tradicionais, a saber:

Art. 3º Para os fins do disposto nesta Lei, consideram-se:

(...)

X - comunidades locais: populações tradicionais e outros grupos humanos, organizados por gerações sucessivas, com estilo de vida relevante à conservação e à utilização sustentável da diversidade biológica;

(...) (Brasil, 2006).

Por sua vez, o Decreto Federal nº 10.592, de 2020, “regulamenta a Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, para dispor sobre a regularização fundiária das áreas rurais situadas em terras da União, no âmbito da Amazônia Legal, e em terras do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, por meio de alienação e concessão de direito real de uso de imóveis” (ementa). Tal norma foi alterada pelo Decreto Federal nº 11.688, de 2023, sobretudo no que se refere à composição e competências da Câmara Técnica de Destinação e Regularização Fundiária de Terras Públicas Federais Rurais.

Assim, a partir das alterações, o Decreto Federal nº 10.592, de 2020, dispôs que uma das finalidades da referida Câmara Técnica é deliberar sobre a destinação de terras públicas federais, mediante Resolução dos seus membros. A Câmara Técnica é coordenada pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA), e composta pelos órgãos públicos e entidades dispostos no Art. 11, § 1º.

## 2.2 Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA)

Os projetos de assentamentos ambientalmente diferenciados são modalidades criadas em atenção às reivindicações de populações tradicionais<sup>19</sup>. Assim, inicialmente foi criado o projeto de assentamento extrativista - PE, transformado em projeto de assentamento agroextrativista (PAE) e incluído no Plano Nacional de Reforma Agrária, através da Portaria INCRA nº 268, de 1996, cuja concessão de uso deveria ser “em regime comunal”, portanto, coletiva. Ou seja, o PAE representou

---

<sup>19</sup> A Instrução Normativa nº 136, de 13 de novembro de 2023, utiliza a expressão *populações tradicionais* no seu Art. 3º, inciso I, mas o conceito é o mesmo de *povos e comunidades tradicionais* disposto no Decreto Federal nº 6.040/2007.

um avanço, pois o Estado reconheceu que o modelo padrão de projeto de assentamento de trabalhadores rurais não era adequado aos povos e comunidades tradicionais.

Com o tempo outras modalidades foram criadas, e, atualmente, além do projeto de assentamento agroextrativista (PAE) existem também o projeto de desenvolvimento sustentável (PDS) e o projeto de assentamento florestal - PAF. Essas modalidades estão previstas no Art. 2º da Instrução Normativa nº 129, de 15 de dezembro de 2022, que dispõe sobre os “procedimentos administrativos para a criação pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Incra de projetos de assentamento e de projetos de assentamento ambientalmente diferenciados”.

De acordo com a apresentação disponibilizada pelo INCRA no seminário Marcos Regulatórios e Regularização Fundiária dos Povos e Comunidades Tradicionais no Brasil: Retrospectivas e Desafios<sup>20</sup>, foram criados 408 (quatrocentos e oito) projetos de assentamentos agroextrativistas - PAE, sendo que 97% deles estão localizados na região norte e 3% na região nordeste. Quanto aos projetos de desenvolvimento sustentável - PDS, foram criados 135 (cento e trinta e cinco), estando 61% deles localizados na região norte. Além disso, foram criados 06 (seis) projetos de assentamento florestal - PAF, todos localizados na região norte.

A referida normativa dispõe que compete às Superintendências Regionais a instauração do processo administrativo para criação de projetos de assentamentos nas áreas públicas rurais sob a gestão do INCRA, e informa uma série de documentos que devem instruí-lo. Portanto, assim como no caso de um projeto de assentamento convencional, a criação de um projeto de assentamento ambientalmente diferenciado pode surgir de uma situação em que o poder público verifica o descumprimento da função social da propriedade.

Apesar da criação de modalidades de projetos de assentamentos mais adequados aos modos de vida dos povos e comunidades tradicionais, houve alterações normativas controversas. É o caso da Lei Federal nº 13.465, de 2017, que alterou dispositivos de diversas normas sobre regularização fundiária, dentre elas a Lei Federal nº 8.629, de 1993, ao incluir o § 14 no Art. 18, para dispor que o título de domínio ou CDRU não poderá ser outorgado a pessoa jurídica. Sobre essa alteração, diz Monteiro *et al.* (2019):

A proibição de titular pessoas jurídicas nos assentamentos, referendada pelo Acórdão nº 625/2018 do Tribunal de Contas da União, faz com que estas comunidades tenham suas formas específicas de organização negadas. Isso estimula os conflitos internos, o desrespeito

<sup>20</sup> O Seminário *Marcos Regulatórios e Regularização Fundiária dos Povos e Comunidades Tradicionais no Brasil: Retrospectivas e Desafios* aconteceu nos dias 23 e 24 de novembro de 2023, na Procuradoria Geral da República, em Brasília/DF. O evento foi realizado conjuntamente pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA), Ministério do Meio Ambiente e Mudanças Climáticas (MMA), Ministério da Igualdade Racial (MIR), 6º Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal e o Conselho Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais (CNPCT).

aos Planos de Uso debatidos coletivamente, levando ao aumento da violência no campo e a negação dos direitos territoriais destas comunidades (Monteiro *et al.*, 2019, p. 57).

Ou seja, as associações comunitárias, por exemplo, passaram a não poder representar a comunidade tradicional na celebração do contrato de concessão de direito real de uso (CCDRU), criando uma certa dispersão quanto à organização política comunitária. Além disso, foi extinta a possibilidade de celebração do CCDRU em regime comunal, e, diferentemente do assentamento convencional, nesses casos não são emitidos títulos de domínio posteriormente. Junto disso, “nos últimos dez anos mais de trinta mil contratos individuais foram emitidos pelo governo federal em projetos de assentamento ambientalmente diferenciados” (Monteiro *et al.*, 2019, p. 57), fatores que reforçam a percepção de que o Estado prioriza a titulação individual em detrimento da coletiva, mesmo nos assentamentos ambientalmente diferenciados.

Nesse sentido, Benatti e Silva (2022) informam que o INCRA emitiu uma série de contratos de concessão de uso em assentamentos ambientalmente diferenciados, sem consultar as entidades representativas das comunidades tradicionais. A quantidade de contratos emitidos na Amazônia Legal entre 2010 e 2021 teria sido a seguinte: “Pará - 381; Amazonas - 5.991; Acre - 766; Maranhão - 27; Mato Grosso - 1; Amapá - 19” (Benatti e Silva, 2022, p. 93).

De acordo com Monteiro *et al.* (2019), a CDRU é o principal instrumento utilizado para a regularização fundiária de territórios tradicionais, mas tem caráter precário e pode ser revogado. Comparativamente, o reconhecimento do direito de propriedade às comunidades quilombolas é indicado como sendo aquele que garantiria maior segurança à comunidade, em relação ao seu direito territorial (Monteiro *et al.*, 2019).

### **2.3 Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio)**

A Lei Federal nº 9.985, de 2000, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC, dividiu esses espaços territoriais em dois grupos: 1) unidades de conservação de proteção integral e 2) unidades de conservação de uso sustentável. No primeiro, o objetivo é preservar a natureza, enquanto no segundo o objetivo é compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parte dos seus recursos naturais (Lei nº 9.985/2000, Art. 7º).

A permanência dos povos e comunidades tradicionais, compreendida aqui como residência, somente é admitida, a princípio, em unidades de conservação de uso sustentável. Além disso, dentre as categorias existentes, a Reserva Extrativista (RESEX) e a Reserva de Desenvolvimento Sustentável (RDS) são aquelas consideradas mais adequadas a esses grupos sociais.

Quanto à Reserva Extrativista (RESEX) e à Reserva de Desenvolvimento Sustentável (RDS), o Art. 18 da Lei Federal nº 9.985, de 2000 dispõe o seguinte:

Art. 18. A **Reserva Extrativista** é uma área utilizada por **populações extrativistas tradicionais**, cuja subsistência baseia-se no extrativismo e, complementarmente, na agricultura de subsistência e na criação de animais de pequeno porte, e tem como objetivos básicos proteger os meios de vida e a cultura dessas populações, e assegurar o uso sustentável dos recursos naturais da unidade.

§ 1º A Reserva Extrativista é de **domínio público, com uso concedido às populações extrativistas tradicionais** conforme o disposto no art. 23 desta Lei e em regulamentação específica, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites devem ser desapropriadas, de acordo com o que dispõe a lei. (...)

Art. 20. A **Reserva de Desenvolvimento Sustentável** é uma **área natural que abriga populações tradicionais**, cuja existência baseia-se em sistemas sustentáveis de exploração dos recursos naturais, desenvolvidos ao longo de gerações e adaptados às condições ecológicas locais e que desempenham um papel fundamental na proteção da natureza e na manutenção da diversidade biológica. (...)

§ 2º A Reserva de Desenvolvimento Sustentável é de **domínio público, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites devem ser, quando necessário, desapropriadas**, de acordo com o que dispõe a lei.

§ 3º O uso das áreas ocupadas pelas populações tradicionais será regulado de acordo com o disposto no art. 23 desta Lei e em regulamentação específica (...) (Brasil, 2000, grifos meus).

A gestão das unidades de conservação é realizada pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), vinculado ao Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA), e os principais instrumentos utilizados<sup>21</sup> são o Plano de Manejo, o Termo de Compromisso, o Contrato de Concessão de Direito Real de Uso (CCDRU) e o Acordo de Gestão (Rios Paula, 2022, p. 324-326).

A presença de povos e comunidades tradicionais em Unidades de Conservação federais é um dado concreto e comum a diversos estados do Brasil (BRASIL/MPF, p. 16, 2014). A questão gera conflitos sobretudo quando essa presença é permanente, havendo fixação de moradia e/ou uso dos recursos naturais em unidades de conservação de proteção integral. Nestes casos, o Art. 42 da Lei Federal nº 9.985, de 2000 estabelece que as populações tradicionais residentes devem ser realocadas pelo poder público, ainda que a presença desses grupos sociais seja anterior à criação da unidade de conservação.

No entanto, “um conjunto de pesquisas realizadas nas mais diversas áreas do conhecimento têm demonstrado a viabilidade e o interesse em proteger e manter esses povos nos seus territórios

---

<sup>21</sup> Os instrumentos são regidos pelas seguintes normativas: Instrução Normativa nº 26, de 04 de julho de 2012 - Estabelece diretrizes e regulamenta os procedimentos para a elaboração, implementação e monitoramento de termos de compromisso entre o Instituto Chico Mendes e populações tradicionais residentes em unidades de conservação onde a sua presença não seja admitida ou esteja em desacordo com os instrumentos de gestão/ Instrução Normativa nº 29, de 05 de setembro de 2012 - Disciplina, no âmbito do Instituto Chico Mendes, as diretrizes, requisitos e procedimentos administrativos para a elaboração e aprovação de Acordo de Gestão em Unidade de Conservação de Uso Sustentável federal com populações tradicionais/ Instrução Normativa nº 7, de 21 de dezembro de 2017 que estabelece diretrizes e procedimentos para elaboração e revisão de planos de manejo de unidades de conservação da natureza federais.

tradicionais, mesmo quando inseridos em Unidades de Conservação de Proteção Integral” (Brasil/MPF, 2014, p. 20). É o que revelou um mapa elaborado pelo ICMBio sobre a Amazônia Legal, já que a concentração de áreas protegidas está, em sua maior parte, localizada em territórios ocupados por comunidades tradicionais (Brasil/MPF, 2014, p. 21).

De acordo com Rios Paula (2022), a Informação Técnica nº 03/2021-COGCOT/CGSAM/DISAT/GABIN/ICMBio, datada de 22 de fevereiro de 2021, aborda a questão das sobreposições territoriais e apresenta o seguinte levantamento:

Até o momento, conforme dados do levantamento realizado em 2013 e 2014 foram identificados 124 casos de sobreposição entre UC de proteção integral e territórios de povos e comunidades tradicionais. Desse total, 24 envolvem indígenas, 11 quilombolas, 36 comunidades tradicionais e 53 agricultores familiares. (...) Atualmente, encontram-se vigentes 20 (vinte) TC envolvendo indígenas, quilombolas, comunidades tradicionais e agricultores familiares que tiveram todo ou parte de seus territórios de vida transformados em unidades de conservação da natureza. A tabela denominada “Termos de Compromisso Vigentes em 2021” (SEI 8447183) contém a relação dos termos de compromisso vigentes, seus respectivos processos administrativos, objetivos e atividades permitidas e restringidas. (ICMBio apud Rios Paula, 2022, p. 299).

Para enfrentar os conflitos decorrentes da sobreposição entre territórios tradicionais e unidades de conservação de proteção integral, algumas soluções têm sido apresentadas por órgãos públicos e pesquisadores. Assim, dentre elas estão a desafetação, a recategorização e a dupla afetação dos imóveis onde estão as unidades de conservação de proteção integral, ou a remoção das populações.

No mesmo sentido é o entendimento da Procuradoria Federal Especializada junto ao ICMBio, que no PARECER N. 00175/2021/CPAR/PFE-ICMBIO/PGF/AGU se manifestou sobre a necessidade de compatibilização de atividades de populações tradicionais com os objetivos das unidades de conservação de proteção integral. Quanto às medidas que podem ser adotadas, foram elencadas a supressão parcial/desafetação parcial, a dupla afetação, e a recategorização (Rios Paula, 2022, p. 323-324).

De acordo com o Parecer, a alteração nos limites da unidade de conservação deve ser realizada por lei específica, “não se aplicando o § 6º do art. 22 da Lei nº 9.985, de 2000, ou seja, não pode ser feita por instrumento normativo do mesmo nível hierárquico do que criou a unidade” (Rios Paula, 2022, p. 323-324). O mesmo se aplicaria à recategorização, por significar uma redução do regime de proteção ambiental (Rios Paula, 2022, p. 324).

### 3 CONSIDERAÇÕES FINAIS



Esta pesquisa analisou as normas que tratam da destinação de bens imóveis públicos para povos e comunidades tradicionais, com o objetivo de explicar quais são os trâmites realizados pela administração pública federal diante da demanda social. A partir disso, a pesquisa pode contribuir com a atualização da abordagem sobre esse tema, sobretudo no âmbito do direito administrativo.

Os resultados demonstram que foram publicadas normas que tratam dessa demanda social, portanto, as reivindicações dos povos e comunidades tradicionais têm provocado mudanças na administração pública. Isto posto, cabe às doutrinas do direito administrativo considerarem essas normas e experiências que têm sido construídas por órgãos públicos na gestão dos seus bens imóveis.

É importante ter em perspectiva que as possibilidades de destinação de bens imóveis públicos para povos e comunidades tradicionais estão em construção. Portanto, a atuação da SPU, do INCRA e do ICMBio exemplificam como a administração pública federal estava agindo no dado contexto em que a pesquisa foi realizada. Nesse sentido, ainda existem normatizações por serem feitas, como é o caso da regulamentação do Decreto Federal nº 6.040/2007, no que se refere ao estabelecimento dos procedimentos administrativos de regularização fundiária de territórios tradicionais.

Apesar de a normatização ser algo necessário para a atuação da administração pública, convém mencionar que os direitos territoriais dos povos e comunidades tradicionais conflitam com os de outros grupos. Logo, a condução de um processo administrativo pode não ser suficiente para se efetivar o que foi normatizado. É o que se verifica, por exemplo, nos casos em que os povos e comunidades tradicionais reivindicam a desafetação dos imóveis destinados à criação de unidades de conservação de proteção integral: de um lado está a demanda pelo reconhecimento e a regularização fundiária do território tradicional, e de outro a demanda pela manutenção desses espaços destinados à efetivação de políticas ambientais.

As situações mais simples seriam aquelas em que o território tradicional estaria sobreposto por um bem imóvel dominical, sem destinação. No entanto, ainda assim é comum existirem outros interesses sob esses locais, tanto por parte do Estado como de particulares, situação que pode interferir na efetivação do que dispõem as normas.

## REFERÊNCIAS

ABE, Nilma de Castro. **Gestão do patrimônio público imobiliário: aspectos jurídicos da destinação, delimitação, fiscalização e responsabilidade**. 2. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

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**, Porto Alegre, n. 50, p. 78-103, dez. 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.22456/0104-6594.124873>. Acesso em: 2 ago. 2025.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

BRASIL. **Decreto-lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre loteamento urbano, responsabilidade do loteador, concessão de uso e espaço aéreo e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: Seção 1, Brasília, DF, n. 42, p. 2481, 1º mar. 1967.

BRASIL. **Decreto nº 4.340, de 22 de agosto de 2002**. Regulamenta artigos da Lei no 9.985, de 18 de julho de 2000, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: Seção 1, Brasília, DF, n. 163, p. 7, 23 ago. 2002.

BRASIL. **Decreto nº 6.040, de 07 de fevereiro de 2007**. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. *Diário Oficial da União*: Seção 1, Brasília, DF, n. 28, p. 5, 8 fev. 2007.

BRASIL. **Decreto nº 10.592, de 24 de dezembro de 2020**. Regulamenta a Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, para dispor sobre a regularização fundiária das áreas rurais situadas em terras da União, no âmbito da Amazônia Legal, e em terras do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, por meio de alienação e concessão de direito real de uso de imóveis. *Diário Oficial da União*: Seção 1, Brasília, DF, n. 246, p. 1, 24 dez. 2020 (Edição Extra).

BRASIL. **Decreto nº 11.688, de 05 de setembro de 2023**. Altera o Decreto nº 10.592, de 24 de dezembro de 2020, que regulamenta a Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, para dispor sobre a regularização fundiária das áreas rurais situadas em terras da União e do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, por meio de alienação e concessão de direito real de uso de imóveis, e sobre a destinação de terras públicas da União em consonância com os art. 188, art. 225 e art. 231 da Constituição, o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, a Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964, e a Lei nº 11.284, de 2 de março de 2006. *Diário Oficial da União*: Seção 1, Brasília, DF, n. 171, p. 11, 6 set. 2023.

BRASIL. **Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998**. Dispõe sobre a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União, altera dispositivos dos Decretos-Leis nos 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 2.398, de 21 de dezembro de 1987, regulamenta o § 2º do art. 49 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: Seção 1, Brasília, DF, n. 93, p. 11, 18 de maio de 1998.

BRASIL. **Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000**. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: Seção 1, Brasília, DF, n. 138, p. 1, 19 jul. 2000.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. *Diário Oficial da União*: Seção 1, Brasília, DF, n. 8, p. 1, 11 jan. 2002.

BRASIL. **Lei nº 11.481, de 31 de maio de 2007**. Dá nova redação a dispositivos das Leis nos 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.666, de 21 de junho de 1993, 11.124, de 16 de junho de 2005, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil, 9.514, de 20 de novembro de 1997, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973, e dos Decretos-Leis nos 9.760, de 5 de setembro de 1946, 271, de 28 de

fevereiro de 1967, 1.876, de 15 de julho de 1981, e 2.398, de 21 de dezembro de 1987; prevê medidas voltadas à regularização fundiária de interesse social em imóveis da União; e dá outras providências. Diário Oficial da União: Seção 1, Brasília, DF, n. 104, p. 1, 1º jun. 2007.

BRASIL. **Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009**. Dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal; altera as Leis nos 8.666, de 21 de junho de 1993, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973; e dá outras providências. Diário Oficial da União: Seção 1, Brasília, DF, n. 120, p. 1, 26 jun. 2009.

BRASIL. Ministério Público Federal. Câmara de Coordenação e Revisão, 4. **Regularização fundiária em unidades de conservação**. Brasília: MPF, 2014.

BRASIL. Ministério Público Federal. Câmara de Coordenação e Revisão, 6. **Territórios de povos e comunidades tradicionais e as unidades de conservação de proteção integral: alternativas para o asseguramento de direitos socioambientais**. Brasília: MPF, 2014.

BRASIL. **Regularização Fundiária**. Brasília, DF: Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/gestao/pt-br/assuntos/patrimonio-da-uniao/destinacao-de-imoveis/regularizacao-fundiaria>. Acesso em: 2 ago. 2025.

COSTA, Lauren. “PERIFERIAS” DIVERSAS: REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE COMUNIDADES TRADICIONAIS RIBEIRINHAS NA AMAZÔNIA. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE DIREITO URBANÍSTICO, 11., 2021, Salvador. **Anais...** Salvador: UCSal, 2021. Disponível em: <https://www.even3.com.br/anais/xicbdu2022/476691-periferias-diversas--regularizacao-fundiaria-de-comunidades-tradicionais-ribeirinhas-na-amazonia/>. Acesso em: 03 out. 2024.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 37. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2024.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil Brasileiro: Direito das Coisas v. 5**. 18. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Tereza Fonseca; NICÁCIO, Camila Silva. **(Re)pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática**. 5. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Almedina, 2020.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 36. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

MONTEIRO, A. N. G.; VASCONCELOS, T. R. de; TRECCANI, G. D. Impasses e desafios da regularização fundiária para comunidades tradicionais na Amazônia. **Retratos De Assentamentos**, Araraquara, v. 22, n. 2, p. 39-62, 2019.

RIOS PAULA, F. PARECER N. 00175/2021/CPAR/PFE-ICMBIO/PGF/AGU. **Revista da Advocacia Pública Federal**, Brasília, DF, v. 6, n. 1, p. 296-339, 30 dez. 2022. Disponível em: <https://seer.anafe.org.br/index.php/revista/article/view/176>. Acesso em: 03 out. 2024.

SANTOS, Carlos Eduardo Ferreira dos. **Bens públicos: o Domínio Público no Direito Administrativo**. Indaiatuba, SP: Foco, 2023.

SECRETARIA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO (SPU). **Portaria nº 89, de 15 de dezembro de 2010**. Disciplina a utilização e o aproveitamento dos imóveis da União em favor das comunidades tradicionais. Diário Oficial da União: Seção 1, Brasília, DF, n. 240, p. 118, 16 dez. 2010.

Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/patrimonio-da-uniao/arquivos-antigos-privados/portarias-da-spu/arquivos/2016/portaria-89-2010-tau.pdf>. Acesso em: 03 out. 2024.

SECRETARIA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO (SPU). **Resolução nº 03, de 06 de dezembro de 2010**. Institui a Política Nacional de Gestão do Patrimônio da União e aprova as Diretrizes para o Planejamento e as Ações da SPU. Diário Oficial da União: Seção 1, Brasília, DF, n. 238, p. 132, 13 dez. 2010. Disponível em: <https://sintse.tse.jus.br/documentos/2010/Dez/13/diario-oficial-da-uniao-secao-1/spu-resolucao-no-3-de-6-de-dezembro-de-2010-a-secretaria-do-patrimonio-uniao-exercera-suas-atribuico>. Acesso em: 03 out. 2024.

Direitos autorais 2025 – Revista de Direito Socioambiental – ReDiS

Organizadores:

Liliane Pereira Amorim;

Karla Karoline Rodrigues Silva;

Isabel Christina Gonçalves Oliveira;

Giovana Nobre Carvalho.

Editor responsável: Thiago Henrique Costa Silva.



Esta obra está licenciada com uma Licença [Creative Commons Atribuição-NãoComercial-SemDerivações 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/).