XV ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI ALICANTE - ESPANHA

DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE

VALMIR CÉSAR POZZETTI

PAULO RONEY ÁVILA FAGÚNDEZ

FABRÍCIO CASTAGNA LUNARDI

Copyright © 2026 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - FMU – São Paulo
Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina
Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará
Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul
Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio – Rio de Janeiro
Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:
Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão
Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte
Prof. Dr. Fernando Passos – UNIARA - São Paulo
Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo
Secretarias
Relações Institucionais:
Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná
Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia
Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal
Comunicação:
Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe
Relações Internacionais para o Continente Americano:
Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul
Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão
Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM – São Paulo
Relações Internacionais para os demais Continentes:
Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará
Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul
Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI – Santa Catarina
Educação Jurídica
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - PR
Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP
Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello – UFMS – MS
Eventos:
Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo
Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina
Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Comissão Especial
Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ
Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - PB
Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG
Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

D597

Direito urbanístico, cidade e alteridade[Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Fabrício Castagna Lunardi; Valmir Cesar Pozzetti– Florianópolis: CONPEDI, 2026.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-65-5274-670-2
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Meio ambiente e sustentabilidade: perspectivas globais e locais na agenda 2030

2. Direito urbanístico. 3. Cidade e alteridade. XV Encontro Internacional do CONPEDI Alicante - Espanha (1: 2026: Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

XV ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI ALICANTE - ESPANHA

DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE

Apresentação

DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE I

A edição do XV Encontro Internacional do CONPEDI, ocorrido na Universidade de Alicante, na cidade de Alicante/Espanha, de forma presencial, no período de 27 a 29.05.2026, com a temática "Meio Ambiente e Sustentabilidade: perspectivas globais e locais na agenda 2030", nos ofereceu produções cientificas inestimáveis, no âmbito do Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade I. Os trabalhos apresentados abordaram uma conjuntura de temas e ideias necessárias à reflexão da comunidade cientifica e à mudança de comportamento social, sobre os problemas urbanos e as possíveis soluções no tocante ao meio ambiente e mudanças climáticas.

Os textos são instigantes e apresentam significativas contribuições para as reflexões dos Programas de Pós-graduação em Direito, reunidos no CONPEDI. Aline Maria Trindade Ramos, Débora Rocha da Silva e Alessandra Raquel Vailatti, no artigo intitulado "A PRESERVAÇÃO DE ESPAÇOS TERRITORIAIS COMO PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS ECOSSISTÊMICOS CULTURAIS E AMBIENTAIS: POR UMA RESPONSABILIZAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA", realizaram uma análise sobre a responsabilidade da gestão pública municipal no ordenamento territorial voltado à proteção dos serviços ecossistêmicos ambientais e culturais. Seguindo linha de raciocínio correlato, os autores Bárbara Luiza Diniz de Souza Dornela e Rafael Costa Freiria, através da pesquisa intitulada "DIREITO URBANÍSTICO E JUSTIÇA CLIMÁTICA: A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA COMO INSTRUMENTO DE PROMOÇÃO DE CIDADES MAIS SEGURAS E SUSTENTÁVEIS" destacaram a forma com que os instrumentos da política urbana brasileira, especialmente a regularização fundiária urbana, podem contribuir para o enfrentamento das vulnerabilidades socioambientais. As autoras Aline Maria Trindade Ramos e Cristiane Moreira Rossoni, na pesquisa intitulada "GOVERNANÇA PÚBLICA REGIONAL E PLANEJAMENTO MUNICIPAL: SOMANDO FORÇAS PARA PROTEÇÃO AMBIENTAL E CULTURAL NOS CAMPOS DE CIMA DA SERRA, RS, BRASIL" analisaram a importância da governança pública regional e do planejamento territorial integrado para a preservação do patrimônio ambiental e cultural da microrregião dos Campos de Cima da Serra, no Rio Grande do Sul, Brasil. Já a pesquisa intitulada "MOBILIDADE URBANA, MEIO AMBIENTE DO TRÂNSITO E A OMISSÃO DO ESTADO NA REGULAMENTAÇÃO

DO TRÁFEGO DE MOTOCICLETAS” dos autores Valmir César Pozzetti, José Alcides Queiroz Lima e Heloisa Lima de Amaral destacaram a urgente necessidade de o Estado brasileiro encontrar uma solução eficaz para que o tráfego de veículos duas rodas /motocicletas passem a atender as regras de um trânsito seguro, com a existência uma faixa exclusiva para que evitar a enorme quantidade de acidentes fatais e/ou com perda de qualidade de vida. Já a pesquisa intitulada “MUDANÇAS CLIMÁTICAS E A RESISTÊNCIA DO MUNICÍPIO DE MANAUS/AM EM SE TORNAR UMA CIDADE ARBORIZADA” de autoria de Valmir César Pozzetti, José Alcides Queiroz Lima e Heloisa Lima de Amaral, analisa os fatores jurídico-urbanísticos e de governança que contribuem para a resistência do município de Manaus/AM em implementar uma política eficaz de arborização urbana como estratégia de adaptação às mudanças climáticas. Seguindo linha de raciocínio protetivo, os autores Daniel Ribeiro Preve e Juliano Bitencourt Campos, na pesquisa intitulada “OCUPAÇÃO DE ESPAÇOS URBANOS DEGRADADOS PELA MINERAÇÃO DE CARVÃO EM CRICIÚMA (SC): DIREITO À CIDADE, ALTERIDADE E JUSTIÇA SOCIOAMBIENTAL”, analisam a ocupação e reconfiguração dos espaços urbanos degradados pela mineração, à luz do Direito Urbanístico, do Direito à Cidade e da justiça socioambiental, considerando os desafios jurídicos e urbanísticos decorrentes do passivo ambiental gerado pela atividade carbonífera. Já os autores Jesarela Jacob Correia Dallago, Roberta Arruda Schroeder Ferraz e Zenildo Bodnar, na pesquisa intitulada “OS IMPACTOS DA VERTICALIZAÇÃO URBANA NO DIREITO À CIDADE SUSTENTÁVEL: CONSIDERAÇÕES A PARTIR DO ESTATUTO DA CIDADE”, demonstram a importância acerca dos fenômenos de urbanização e verticalização, bem como sobre o uso do instrumento jurídico urbanístico da outorga onerosa do direito de construir, e se ambos os pilares estão em consonância com o conceito de sustentabilidade. Na pesquisa intitulada “PERCEPÇÃO COMUNITÁRIA, DESIGUALDADE SOCIOAMBIENTAL E LIMITES DA CONSCIÊNCIA JURÍDICA: O CASO DO SANEAMENTO NO POÇO DA DRAGA (FORTALEZA-CE)”, os autores Paola Nicoli Carneiro Santos, Julia Mattei e Marina Souza Bezerra, analisam a questão de como os moradores da comunidade do Poço da Draga, em Fortaleza/CE, percebem os impactos socioambientais e a sua relação com possíveis violações de direitos fundamentais sociais e ecológicos decorrentes do despejo contínuo de esgoto na praia local. Já os autores Jonathan Andrade Moreira , Taís Batista Fernandes e Ana Paula Batista Garcia Moreira, na pesquisa “REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA ATRAVÉS DO TERMO DE AUTORIZAÇÃO DE USO SUSTENTÁVEL (TAUS) E O DESAFIO DO REGISTRO IMOBILIÁRIO NO MUNICÍPIO DE CAREIRO DA VÁRZEA/AM”, analisam a regularização fundiária das áreas de várzea que são consideradas imóveis da União no município de Careiro da Várzea/AM, sob a perspectiva do direito registral, através do reconhecimento administrativo por meio do Termo de Autorização de Uso Sustentável (TAUS), no âmbito do Projeto Nossa Várzea.

Desta forma, os trabalhos apresentados, sem exceção, contribuíram com temas atuais para o Direito Urbanístico, meio ambiente e mudanças climáticas, com foco na agenda 2030, permitindo-se um olhar mais atento para as relações humanas no meio ambiente urbano, dentro de um contexto construtivo, para se desenvolver políticas Públicas que nos permitirá avançar com segurança no âmbito das relações humanas, promovendo a alteridade.

Desejamos a todos uma excelente leitura!

Prof. Dr. Fabrício Castagna Lunardi (Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados)

Prof. Dr. Valmir César Pozzetti (Universidade do Estado do Amazonas e Universidade Federal do Amazonas)

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA ATRAVÉS DO TERMO DE AUTORIZAÇÃO DE USO SUSTENTÁVEL (TAUS) E O DESAFIO DO REGISTRO IMOBILIÁRIO NO MUNICÍPIO DE CAREIRO DA VÁRZEA/AM

LAND REGULARIZATION THROUGH THE SUSTAINABLE USE AUTHORIZATION TERM (TAUS) AND THE CHALLENGE OF REAL ESTATE REGISTRATION IN THE MUNICIPALITY OF CAREIRO DA VÁRZEA/AM

Jonathan Andrade Moreira [1]
Taís Batista Fernandes [2]
Ana Paula Batista Garcia Moreira [3]

Resumo

O artigo analisa a regularização fundiária das áreas de várzea consideradas imóveis da União no município de Careiro da Várzea, no Estado do Amazonas, sob a perspectiva do direito registral. Parte-se da constatação de que a ocupação tradicional ribeirinha foi objeto de reconhecimento administrativo por meio do Termo de Autorização de Uso Sustentável (TAUS), no âmbito do Projeto Nossa Várzea, como forma de compatibilizar permanência comunitária, uso sustentável do território e gestão patrimonial pública. O problema de pesquisa consiste em verificar em que medida o TAUS é suficiente para garantir segurança jurídica registral às comunidades ribeirinhas. Adota-se pesquisa jurídico-dogmática, com abordagem qualitativa, desenvolvida por meio de revisão bibliográfica, análise normativa e análise documental, utilizando-se o estudo de caso de Careiro da Várzea como recorte empírico. Sustenta-se que o TAUS representa instrumento relevante de reconhecimento administrativo da ocupação tradicional, mas não produz, isoladamente, a mesma densidade de segurança jurídica conferida pelo sistema registral imobiliário, especialmente quanto à publicidade, à especialidade e à continuidade registral das situações jurídicas constituídas. Conclui-se que a persistência de negócios informais sobre as áreas ocupadas, sem adequada integração ao registro de imóveis, evidencia a insuficiência do modelo atual e a necessidade de maior articulação entre a política patrimonial da União e os mecanismos registrais de estabilização fundiária.

Palavras-chave: REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA, ÁREAS DE VÁRZEA DA UNIÃO,

---

1 Mestrando em Direito Ambiental pela Universidade do Estado do Amazonas - UEA ORCID: https://orcid.org/0009-0001-0495-3947

2 Doutora em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG ORCID: https://orcid.org/0009-0002-0374-1712

3 Especialista em Direito Processual pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais -PUC Minas ORCID: https://orcid.org/0009-0009-8769-3252

TAUS, REGISTRO DE IMÓVEIS, SEGURANÇA JURÍDICA

Abstract/Resumen/Résumé

This article explores the regularization of land tenure in federally owned floodplain areas in the municipality of Careiro da Várzea, Amazonas, from the perspective of property registration law. It departs from the premise that traditional riverside occupation has been administratively acknowledged through the Sustainable Use Authorization Term (Termo de Autorização de Uso Sustentável – TAUS), implemented under the Nossa Várzea Project as a means of reconciling community permanence, sustainable territorial use, and the management of public assets. The central research question is whether, and to what extent, the TAUS is capable of providing registral legal certainty to riverside communities. The study adopts a doctrinal legal approach with a qualitative orientation, drawing on bibliographical review, normative examination, and documentary analysis, and takes Careiro da Várzea as its empirical case study. It argues that, although the TAUS is an important instrument for the administrative recognition of traditional occupation, it does not, in itself, afford the same level of legal certainty as that provided by the real property registration system, particularly in terms of publicity, specificity, and continuity in the registration of established legal situations. The article concludes that the persistence of informal transactions involving occupied areas, in the absence of proper integration with the land registry system, exposes the limitations of the current model and highlights the need for stronger coordination between the Union's public land management policy and registral mechanisms aimed at stabilizing land tenure.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: LAND REGULARIZATION, FLOODPLAINS, TAUS, LEGAL CERTAINTY. REAL ESTATE REGISTRY

1 INTRODUÇÃO

O Município do Careiro da Várzea, situado na Região Metropolitana de Manaus, no Estado do Amazonas, apresenta conformação territorial e histórica profundamente marcada pela dinâmica fluvial da confluência entre os rios Negro e Solimões. Sua própria denominação revela essa vinculação, pois o município foi sendo constituído ao longo de um trecho de várzea do rio Solimões, em área tradicionalmente conhecida pelos moradores como "Careiro da Várzea", havendo ainda registros de que, desde o século XVIII, a região já era conhecida pelos habitantes originários como Uaquiri.

Instituído autonomamente pela Lei Estadual nº 1.828, de 30 de dezembro de 1987, a partir do desmembramento do Município de Careiro, o ente municipal possui território majoritariamente de várzea, com faixa inundável que varia entre 10 e 25 quilômetros e com cerca de 80% de sua área submersa no período das cheias. Trata-se, portanto, de realidade territorial singular, em que parcela expressiva da população se concentra nas margens dos paranás e organiza sua vida econômica e social em estreita relação com o regime das águas, com a vegetação típica da várzea e com atividades de subsistência, como o extrativismo, o cultivo de árvores frutíferas e a criação de gado em algumas comunidades.

Segundo estimativa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística para o ano de 2024, o município possui 19.809 habitantes. Apesar dessa densidade demográfica e ocupação humana do território, os dados da serventia extrajudicial local indicam a existência de apenas 766 matrículas ativas no registro imobiliário. Esse descompasso entre população, ocupação territorial e número de matrículas evidencia déficit de formalização registral incompatível com a realidade fundiária do município, revelando quadro em que a vida social e patrimonial se desenvolve muito além daquilo que se encontra adequadamente individualizado e publicizado no fólio real.

A questão fundiária na Amazônia assume complexidade ainda maior quando envolve áreas de várzea historicamente ocupadas por comunidades tradicionais ribeirinhas e submetidas ao regime jurídico dos bens públicos da União. Em Careiro da Várzea, essa problemática adquire feição própria, pois a dinâmica fluvial, a sazonalidade das cheias e a ocupação tradicional das áreas inundáveis impõem ao Direito o desafio de compatibilizar proteção socioambiental, gestão patrimonial pública e formalização jurídica das situações

territoriais. A peculiaridade local, portanto, não se reduz a uma dificuldade cartorial ou dominial. Ela decorre do próprio modo como a vida social, econômica e urbana se organiza em território marcado pela água, pela mobilidade fluvial e pela adaptação contínua às variações do rio.

Nesse contexto, a regularização fundiária incidiu sobre áreas que abrangem parcela significativa do território municipal e integram o patrimônio da União. Essa atuação foi conduzida pela Secretaria do Patrimônio da União, no âmbito do Projeto Nossa Várzea, mediante a utilização do Termo de Autorização de Uso Sustentável. Ao reconhecer o uso tradicional dessas áreas pelas comunidades ribeirinhas, o instrumento assumiu papel relevante no processo de inclusão social e institucional, favorecendo o acesso dessas populações à cidadania e a políticas públicas (SOUSA; ROÇODA; ARAÚJO, 2014). Em plano normativo mais amplo, a Lei nº 13.465/2017 dispõe, em seu art. 9º, que a Regularização Fundiária Urbana compreende o conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes. O § 1º do mesmo dispositivo enuncia, entre seus princípios, a sustentabilidade econômica, social e ambiental, a ordenação territorial e o uso eficiente e funcional do solo (GALHARDO, 2025). Embora o TAUS não se confunda com a REURB nem corresponda a mecanismo de titulação dominial plena, esse marco legal evidencia que a regularização fundiária não pode ser compreendida apenas como reconhecimento administrativo da ocupação, devendo ser orientada por parâmetros de integração territorial, funcionalidade do uso do solo e segurança jurídica.

A disciplina jurídica do TAUS foi formalmente consolidada pela Portaria SPU nº 89, de 15 de abril de 2010, que regulamentou a utilização e o aproveitamento de imóveis da União em favor de comunidades tradicionais, com o objetivo de possibilitar a ordenação do uso racional e sustentável dos recursos naturais disponíveis na orla marítima e fluvial, voltados à subsistência dessas populações, mediante outorga em caráter transitório e precário. A centralidade do instrumento, contudo, não elimina a insuficiência do reconhecimento administrativo para, isoladamente, conferir estabilidade à situação fundiária. A segurança jurídica no espaço territorial pressupõe, para além do ato estatal de legitimação do uso, a incidência de mecanismos capazes de assegurar publicidade qualificada, delimitação segura da situação jurídica, controle sobre a circulação patrimonial e oponibilidade perante terceiros. É precisamente nessa dimensão que o Direito Registral Imobiliário assume função

estruturante, ao viabilizar a consolidação jurídica das relações fundiárias por meio de técnicas de estabilização, cognoscibilidade e eficácia geral.

A relevância desse problema se intensifica quando se observa que, na realidade local, as áreas ocupadas não permanecem juridicamente inertes. Mesmo sem domínio formal e sem adequada estabilização registral, tais áreas passam a integrar relações familiares, possessórias e patrimoniais, circulando informalmente por meio de compra e venda, doação, cessão e outras formas de transmissão. Isso demonstra que a emissão do TAUS não encerra a questão fundiária, mas inaugura nova etapa do problema, na qual se torna indispensável indagar se o instrumento é juridicamente suficiente para oferecer segurança às relações territoriais que efetivamente se formam em torno da área ocupada.

Parte-se da hipótese de que o TAUS, embora seja juridicamente relevante para reconhecer administrativamente a ocupação tradicional e concretizar a função socioambiental das áreas de várzea da União, não é suficiente, por si só, para garantir a segurança jurídica necessária à estabilização das situações fundiárias em Careiro da Várzea. Essa limitação torna-se ainda mais visível diante da circulação informal de imóveis, por meio de compra e venda, doação, cessão e outras formas de transmissão, realizadas sem adequada inserção no sistema registral e, por conseguinte, a observância dos princípios da publicidade, da especialidade e da continuidade, indispensáveis para dar visibilidade jurídica à situação da área, individualizar com precisão o imóvel e os sujeitos envolvidos e permitir o encadeamento formal das transmissões ao longo do tempo.

O objetivo geral da pesquisa consiste em examinar a suficiência jurídica do TAUS, no contexto da regularização fundiária das áreas de várzea situadas no Município do Careiro da Várzea, para a produção de segurança jurídica sob a perspectiva do Direito Registral Imobiliário. Em relação aos objetivos específicos, a investigação busca analisar o regime jurídico das áreas de várzea no Careiro da Várzea e sua vinculação ao patrimônio público federal; descrever a experiência institucional do Projeto Nossa Várzea com a outorga do TAUS; delimitar os princípios do Direito Registral Imobiliário pertinentes à regularização de áreas públicas ocupadas por comunidades tradicionais; e aferir, no caso concreto do Careiro da Várzea, se o TAUS se mostra apto, por si só, a conferir estabilidade, publicidade qualificada e oponibilidade às situações jurídicas constituídas.

Metodologicamente, o trabalho adota pesquisa jurídico-dogmática, com abordagem qualitativa, desenvolvida por meio de revisão bibliográfica, análise normativa e análise documental, utilizando-se o estudo de caso do Município do Careiro da Várzea como recorte empírico. O exame articula os documentos institucionais e acadêmicos relacionados ao Projeto Nossa Várzea e ao TAUS com o referencial normativo pertinente, especialmente a Portaria SPU nº 89/2010, a Lei nº 6.015/1973, a Lei nº 11.481/2007 e a doutrina de Direito Registral Imobiliário aplicável ao tema.

A relevância do estudo decorre do fato de que os trabalhos acadêmicos sobre a regularização fundiária em áreas de várzea costumam enfatizar, com razão, a importância social, ambiental e administrativa do TAUS, mas nem sempre avançam, com a mesma profundidade, sobre sua relação com o sistema registral imobiliário e com a estrutura técnica da segurança jurídica. O caso do Careiro da Várzea revela, com nitidez, a tensão entre ocupação tradicional ribeirinha, domínio público federal e necessidade de formalização jurídica mais robusta. É precisamente essa tensão que o presente artigo se propõe a enfrentar.

2 ÁREAS DE VÁRZEA, PATRIMÔNIO DA UNIÃO E OCUPAÇÃO TRADICIONAL NO CAREIRO DA VÁRZEA

A compreensão da questão fundiária no município de Careiro da Várzea exige, antes de tudo, a análise do contexto territorial e jurídico em que a ocupação ribeirinha se desenvolve na localidade. Não se trata de realidade fundiária comum, marcada apenas pela ausência de titulação privada, mas de situação em que se combinam três elementos centrais: a especificidade geográfica do município, a presença de comunidades tradicionais com ocupação historicamente consolidada e a incidência do regime jurídico dos bens públicos da União. É justamente a articulação entre esses elementos que confere singularidade ao caso e justifica sua análise sob perspectiva registral.

O município de Careiro da Várzea está inserido, em espaço territorial, diretamente condicionado pela dinâmica hidrográfica amazônica. A sazonalidade das cheias e vazantes não representa simples dado natural, mas fator estruturante da vida econômica, social e espacial do município. A ocupação humana desenvolveu-se em estreita relação com as áreas de várzea, nas quais se organizam práticas de moradia, circulação, cultivo e subsistência típicas das populações ribeirinhas (SOUSA; ROÇODA; ARAÚJO, 2014.).

A várzea, nesse sentido, não pode ser compreendida apenas como espaço fisicamente inundável, mas como território socialmente apropriado, ambientalmente sensível e juridicamente complexo. Nos últimos 250 anos da história da relação social entre a humanidade e o território, uma forma específica de uso e direitos sobre a terra – a propriedade privada individual – se sobrepôs às demais. Esse movimento tem início com o cercamento das terras comunais na Europa do século XVIII, através de um processo definido por Polanyi como "deslocamento territorial" – ou a separação entre terra e trabalho –, e avançou em direção à sua consagração jurídico-política na construção do Estado liberal. (ROLNIK, 2017)

Cumpre destacar, portanto, que a ocupação ribeirinha no Careiro da Várzea não pode ser reduzida à ideia de presença irregular em bem público. Trata-se de ocupação tradicional em território ecologicamente sensível, socialmente apropriado e urbanamente vulnerável. O município é exemplo expressivo das chamadas cidades alagadas e alagáveis da Amazônia, nas quais o exercício do direito à cidade se mostra limitado por fatores territoriais, ambientais e infraestruturais. Ao mesmo tempo, essa realidade reforça a importância de respostas jurídicas compatíveis com a especificidade local, e não meramente transplantadas de contextos urbanos ou rurais tradicionais. (PEREIRA; SILVA, 2019)

Ao lado dessa dimensão social e ambiental, impõe-se a análise do regime jurídico do território. No Careiro da Várzea, a regularização fundiária incidiu sobre áreas de várzea tratadas como patrimônio da União, o que desloca o debate para a disciplina constitucional e infraconstitucional dos bens públicos federais (SOUSA; ROÇODA; ARAÚJO, 2014). Esse dado é central porque impede que a questão seja tratada apenas sob lógica privatística. A problemática fundiária local não se resolve, em princípio, pela simples conversão da ocupação em propriedade privada plena, mas exige soluções compatíveis com a tutela patrimonial estatal, com a proteção ambiental e com o reconhecimento da ocupação tradicional.

A referência ao patrimônio da União não constitui mero detalhe formal. Ao contrário, ela define a moldura jurídica dentro da qual qualquer política de regularização deve operar. Os bens públicos submetem-se a regime próprio, marcado por restrições à livre disposição, por afetação ao interesse público e por necessidade de controle jurídico-administrativo quanto à sua destinação (CARVALHO FILHO, 2023). Em consequência, a permanência de comunidades tradicionais em áreas dessa natureza exige respostas normativas específicas, capazes de reconhecer juridicamente o uso consolidado sem descaracterizar, de imediato, o regime público do bem. É justamente nessa necessidade que se

insere a experiência do Projeto Nossa Várzea e a adoção do TAUS como instrumento de reconhecimento administrativo da ocupação.

A singularidade de Careiro da Várzea decorre, ainda, do fato de que a ocupação ribeirinha incide sobre áreas ambientalmente sensíveis. A várzea amazônica constitui ecossistema submetido à dinâmica periódica das águas, circunstância que impõe formas específicas de uso, permanência e manejo do território. Nesse contexto, a ocupação tradicional não se mostra, por si só, incompatível com a proteção ambiental. Ao contrário, a experiência do Projeto Nossa Várzea evidencia que a política pública foi estruturada precisamente sobre a ideia de uso sustentável, buscando conciliar a permanência das comunidades, a gestão patrimonial da União e a preservação ambiental. Sob essa perspectiva, a regularização do uso, do parcelamento e da ocupação do solo não pode ser tratada como faculdade discricionária do Poder Público, mas como dever jurídico orientado pelo interesse público. Nesse sentido, o Superior Tribunal de Justiça já reconheceu que a regularização decorre da própria indisponibilidade do interesse público e se impõe como medida necessária à observância dos padrões urbanísticos e à promoção do bem-estar coletivo. (STJ – Recurso Especial nº 448.216/SP)

Essa característica reforça a inadequação de soluções jurídicas rígidas ou transplantadas de outros contextos fundiários.

Ainda assim, o reconhecimento da legitimidade social e ambiental da ocupação não resolve, por si só, o problema jurídico da sua formalização. A dificuldade central está na situação territorial das comunidades ribeirinhas, embora materialmente consolidada e administrativamente reconhecível, nem sempre corresponde a uma posição jurídica dotada de estabilidade, publicidade e oponibilidade suficientes. Em outras palavras, o fato de a ocupação ser tradicional, socialmente legítima e ambientalmente compatível não significa que ela se encontre formalizada de modo bastante para gerar segurança jurídica plena. É justamente esse hiato entre territorialidade consolidada e formalização jurídica robusta que torna o caso de Careiro da Várzea especialmente relevante para a presente pesquisa.

Em termos dogmáticos, pode-se afirmar que a peculiaridade das áreas de várzea do município exige a superação de duas simplificações recorrentes. A primeira consiste em tratar a ocupação tradicional em área pública apenas como irregularidade a ser tolerada ou removida. A segunda consiste em presumir que o simples reconhecimento administrativo do

uso seja suficiente, por si só, para satisfazer as exigências de segurança jurídica. Nenhuma dessas posições se mostra adequada. O caso revela, ao contrário, a necessidade de arranjo jurídico mais sofisticado, apto a compatibilizar domínio público, ocupação tradicional e mecanismos de estabilização normativa das situações territoriais.

A segurança jurídica, em matéria fundiária, pressupõe algum grau de certeza objetiva quanto à situação do imóvel, à extensão da área ocupada, ao conteúdo do direito exercido e à possibilidade de oposição perante terceiros. Em áreas privadas, essa função é desempenhada, em grande medida, pelo sistema registral imobiliário. Em áreas públicas ocupadas tradicionalmente, como na quase totalidade territorial do município de Careiro da Várzea, a questão se torna mais delicada, pois os instrumentos administrativos de regularização nem sempre se traduzem em integração plena ao registro de imóveis. Daí a importância de compreender o contexto territorial e jurídico das áreas de várzea como premissa indispensável para a análise posterior da suficiência do TAUS.

Assim, o Careiro da Várzea constitui estudo de caso expressivo porque evidencia, com nitidez, tensão estrutural do direito fundiário amazônico: de um lado, a necessidade de reconhecer e proteger ocupações tradicionais em áreas públicas ambientalmente sensíveis; de outro, a exigência de conferir a essas ocupações densidade jurídica suficiente para reduzir incertezas e prevenir conflitos.

3 O PROJETO NOSSA VÁRZEA E O TERMO DE AUTORIZAÇÃO DE USO SUSTENTÁVEL (TAUS)

A regularização fundiária no município de Careiro da Várzea foi desenvolvida no contexto de política pública voltada às áreas de várzea da União, especialmente na Amazônia, tendo o Projeto Nossa Várzea como importante referência institucional. O TAUS, nesse cenário, não surgiu como instrumento genérico aplicável a qualquer imóvel, mas como resposta estatal a uma realidade territorial específica: a presença de quase a totalidade das comunidades em áreas públicas submetidas à dinâmica fluvial, em contexto de baixa formalização jurídica e elevada vulnerabilidade social.

Essa lógica foi expressamente consolidada pela Portaria SPU nº 89, de 15 de abril de 2010, que disciplinou a utilização e o aproveitamento dos imóveis da União em favor das comunidades tradicionais, com o objetivo de possibilitar a ordenação do uso racional e

sustentável dos recursos naturais disponíveis na orla marítima e fluvial, voltados à subsistência dessa população, mediante a outorga do TAUS, em caráter transitório e precário. A norma deixa claro que o instrumento foi concebido não para transferir domínio, mas para regular administrativamente o uso tradicional e sustentável de áreas públicas da União por populações que dependem desses espaços para sua reprodução social, econômica, cultural, ambiental e religiosa.

Esse enquadramento é importante porque mostra que o TAUS se insere em lógica de regularização fundiária socioambiental, e não de titulação dominial clássica. O objetivo normativo foi reconhecer a presença das comunidades tradicionais em áreas da União e, ao mesmo tempo, compatibilizar essa permanência com a natureza pública do bem e com a necessidade de preservação ambiental. A Portaria SPU nº 89/2010 também delimitou o campo territorial de incidência do instrumento, prevendo sua outorga para comunidades tradicionais que ocupem ou utilizem áreas da União como várzeas, mangues, margens de rios federais e outras áreas indicadas na própria norma. No caso de Careiro da Várzea, isso é diretamente relevante, pois confirma o enquadramento das áreas ocupadas pelas comunidades ribeirinhas como bens públicos da União.

O próprio conceito de beneficiário adotado pela Portaria reforça essa orientação. O art. 4º restringe a outorga do TAUS a grupos culturalmente diferenciados, que se reconhecem como tais, possuem formas próprias de organização social e utilizam áreas da União e seus recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, econômica, ambiental e religiosa. Não se trata, portanto, de autorização pensada para qualquer ocupação eventual, mas de instrumento voltado a territorialidades tradicionais juridicamente qualificadas.

Em Careiro da Várzea, essa política assumiu especial relevância porque a ocupação ribeirinha já estava socialmente consolidada, embora marcada por baixa formalização jurídica. A atuação da Secretaria do Patrimônio da União incidiu sobre áreas de várzea compreendidas como patrimônio da União, utilizando o TAUS como instrumento de reconhecimento do uso das comunidades ribeirinhas e de ampliação do acesso à cidadania e a políticas públicas (SOUSA; ROÇODA; ARAÚJO, 2014). Isso mostra que o Estado não se deparava com ocupações ocasionais, mas com territorialidades tradicionais que demandavam resposta institucional própria.

Nesse sentido, o TAUS possui relevância concreta. Seu emprego permitiu reconhecer o uso exercido por populações ribeirinhas em áreas públicas, conferindo algum grau de formalização sem descaracterizar, de imediato, o regime jurídico do bem da União. Sua função prática foi dar visibilidade estatal à ocupação, identificar os beneficiários e fornecer documento oficial capaz de demonstrar que a permanência da comunidade não mais ocorria em completa informalidade.

Também merecem destaque as regras da Portaria que priorizam a outorga coletiva do TAUS, a emissão em nome da mulher, quando individual, e a delimitação da área com respeito aos limites de tradição das posses existentes no local, observadas as peculiaridades dos ciclos naturais e da organização territorial das práticas produtivas. Esses elementos mostram que o instrumento foi desenhado com sensibilidade para a organização comunitária e para a dinâmica ecológica e social das áreas de várzea.

Apesar dessa relevância, a própria disciplina normativa do TAUS evidencia seus limites jurídicos. A Portaria SPU nº 89/2010 estabelece que o instrumento é transitório e precário. Além disso, o art. 11 dispõe que o TAUS inicia o processo de regularização fundiária, podendo ser convertido em Concessão de Direito Real de Uso. Isso demonstra que a própria norma reconhece que o TAUS não constitui solução final da regularização, mas etapa inicial de formalização do uso tradicional.

Os limites do instrumento tornam-se ainda mais claros quando se observa sua transmissibilidade. O art. 5º, parágrafo único, dispõe que o TAUS é destinado ao uso exclusivo da unidade familiar ou da comunidade tradicional e é transferível apenas por sucessão, vedada sua transferência a terceiros. O art. 12 prevê o cancelamento da autorização, entre outras hipóteses, em caso de transferência para terceiros, destinação diversa da prevista, restrição de acesso a áreas de uso comum do povo, infração ambiental, falecimento dos beneficiários ou outras situações de interesse público. O TAUS, portanto, não foi estruturado como título livremente circulável no mercado, mas como autorização de uso funcionalmente vinculada ao uso tradicional e sustentável da área.

É justamente nesse ponto que reside a principal contradição no caso do município de Careiro da Várzea. Embora o TAUS seja legalmente intransferível a terceiros (exceto em casos de sucessão), a realidade social demonstra que as áreas que ele abrange, que correspondem grande parte do território municipal, são objeto de intensa circulação informal.

Elas são transmitidas através de práticas como compra e venda, doação, cessão e outras formas de transferência. O reconhecimento administrativo da ocupação não paralisa a vida comunitária; pelo contrário, as áreas regularizadas integram-se às dinâmicas familiares, sucessórias e patrimoniais, entrando em circuitos ativos de circulação social e econômica.

O problema é que essa circulação ocorre em ambiente de baixa segurança jurídica. O TAUS pode funcionar, socialmente, como referência mínima de legitimidade da ocupação, mas não oferece base suficiente para disciplinar com segurança a transmissão dessas posições territoriais. Quando alguém compra, vende, doa ou cede imóvel ou ocupação fundada em TAUS, não há, em regra, estrutura formal capaz de garantir, com clareza, quem podia transmitir, o que foi transmitido, qual a extensão da área envolvida e quais efeitos jurídicos o negócio produz perante terceiros e perante o próprio Estado. Além disso, tais negócios entram em tensão direta com a própria Portaria nº 89/2010, que veda a transferência a terceiros e restringe a transmissibilidade à sucessão.

Assim, a precariedade do TAUS não é apenas atributo abstrato do instrumento. Ela produz efeitos concretos na vida fundiária local. A ausência de base jurídica mais estável faz com que os negócios realizados sobre essas áreas permaneçam expostos a dúvidas e conflitos. Pode haver incerteza quanto à legitimidade da transferência, divergência quanto aos limites do imóvel, dificuldade de comprovar a cadeia de ocupação e fragilidade na posição do adquirente ou do beneficiário da doação. Em vez de atuar como mecanismo completo de estabilização, o TAUS convive com mercado informal de territorialidades, no qual os imóveis circulam de fato, mas sem a segurança exigida para transmissão juridicamente sólida.

Por isso, o TAUS deve ser compreendido como instrumento relevante de reconhecimento administrativo da ocupação tradicional ribeirinha, mas insuficiente, por si só, para garantir segurança fundiária plena. A Portaria SPU nº 89/2010 reforça essa conclusão ao mesmo tempo em que confere fundamento jurídico ao instituto e delimita expressamente seu caráter transitório, precário e não livremente transferível. No Careiro da Várzea, essa limitação é particularmente visível porque a realidade social mostra que as áreas circulam entre os ocupantes, enquanto o direito ainda não oferece base segura para publicizar, controlar e estabilizar essa circulação. É justamente por isso que a análise do TAUS conduz, de forma necessária, ao exame dos princípios do direito registral imobiliário previstos na Lei nº 6.015/1973.

4 OS PRINCÍPIOS DO DIREITO REGISTRAL IMOBILIÁRIO PREVISTOS NA LEI Nº 6.015/1973

Os limites do TAUS tornam-se mais evidentes quando se observa a função do registro de imóveis no direito brasileiro. A Lei nº 6.015/1973 não trata o registro como simples formalidade burocrática. Ao contrário, atribui-lhe a função de conferir publicidade, especialidade e segurança jurídica às relações que recaem sobre os imóveis, assegurando sua oponibilidade perante terceiros. Em outras palavras, o registro torna cognoscível, estável e confiável a situação jurídica do bem, permitindo que qualquer interessado identifique, com base em elementos objetivos, quem é o titular, qual é a área, quais ônus incidem sobre o imóvel e quais atos já foram registrados em sua matrícula. A publicidade, a especialidade e a continuidade registral constituem, assim, bases estruturantes do sistema registral, ao lado de princípios como disponibilidade, concentração e oponibilidade erga omnes (KÜMPEL, 2023).

Esse ponto é central para o caso de Careiro da Várzea. Nas áreas de várzea da União, ocupadas por comunidades ribeirinhas e regularizadas por meio do TAUS, existe reconhecimento da ocupação, mas isso não significa, automaticamente, inserção da situação jurídica no sistema registral. O próprio regime instituído pela Portaria SPU nº 89/2010 confirma essa limitação. Embora a norma discipline a utilização e o aproveitamento dos imóveis da União em favor das comunidades tradicionais e reconheça a importância da formalização administrativa do uso, ela também define o TAUS como instrumento transitório e precário, destinado a iniciar o processo de regularização, e não a encerrá-lo.

No sistema da Lei nº 6.015/1973, a publicidade registral é elemento fundamental. O registro deve permitir que a situação do imóvel seja conhecida de forma segura e verificável. Não basta a existência de documento administrativo reconhecendo determinado uso, é necessário que haja forma juridicamente qualificada de publicizar essa situação. A publicidade registral não se confunde com simples conhecimento informal ou com a circulação de documentos particulares. Ela decorre da inserção do imóvel e dos atos que recaem em estrutura pública, organizada e controlada, apta a produzir efeitos perante terceiros. Quando isso não ocorre, a informação sobre a situação do imóvel permanece incompleta, fragmentada ou dependente de elementos extrarregistrários, comprometendo a segurança jurídica (LOUREIRO, 2023).

A matrícula exerce papel decisivo nesse sistema. É ela que específica, individualiza o imóvel e concentra, em um único fólio, os elementos relevantes de sua vida jurídica. A matrícula permite identificar com precisão a área, sua localização, suas características e os atos que a afetam. Por meio dela, o registro cumpre sua função de organizar juridicamente o território. Quando um imóvel não está adequadamente matriculado, ou quando a situação jurídica vivida sobre ele não se projeta de forma compatível no fólio real, abrem-se espaços para incertezas (LOUREIRO, 2023). No caso de Careiro da Várzea, essa dificuldade se apresenta de forma concreta: há ocupação tradicional reconhecida administrativamente, mas a relação entre essa ocupação, a base territorial e a estrutura registral não se mostra com a clareza exigida em situações formalizadas segundo a Lei nº 6.015/1973.

A própria Portaria nº 89/2010 demonstra que a regularização não pode prescindir dessa base registral. O art. 9º prevê o cadastramento do imóvel da União no SIAPA para criação do Registro de Imóvel Patrimonial. O art. 10 determina a lavratura de auto de demarcação com descrição do imóvel para abertura de matrícula no cartório de registro de imóveis competente em nome da União, com posterior averbação do uso em favor dos beneficiários após a outorga do TAUS. Isso revela que a própria disciplina administrativa do instituto reconhece a importância da estrutura registral para a organização jurídica da base territorial sobre a qual recai a autorização de uso.

Outro princípio relevante é o da continuidade registral. Em termos simples, significa que o registro deve revelar sequência lógica e formal das transmissões e mutações jurídicas. Quem transmite deve aparecer no registro como pessoa legitimada para transmitir, e quem adquire deve ingressar na cadeia formal de modo verificável. Esse princípio impede rupturas, sobreposições e saltos na cadeia jurídica do imóvel (LOUREIRO, 2023). O problema, no caso estudado, é que a circulação prática dos imóveis ou das posições possessórias no Careiro da Várzea não segue, em regra, essa lógica registral.

Como já se demonstrou, pessoas que possuem TAUS realizam, ainda que informalmente, negócios como compra e venda, doação, cessão e outras formas de transmissão das áreas ocupadas. Tais negócios existem socialmente, produzem efeitos de fato e organizam a vida concreta das comunidades. Contudo, não se inserem de forma adequada no sistema do registro de imóveis. Não há, em regra, cadeia formalmente estruturada dessas transmissões; não há matrícula atualizada refletindo essas mudanças; não há publicidade qualificada apta a tornar esses atos plenamente oponíveis; e não há continuidade registral

controlando a passagem de uma posição para outra. O que existe, portanto, é circulação fática de territorialidades sem correspondente estabilização jurídica.

Além disso, essa circulação informal entra em tensão direta com a própria Portaria nº 89/2010. Se a norma estabelece que o TAUS é transferível apenas por sucessão e veda sua transferência a terceiros, os negócios de compra e venda, doação ou cessão realizados à margem dessa disciplina não apenas escapam do sistema registral, mas também contrariam a estrutura normativa do próprio instituto. Isso agrava a insegurança jurídica, porque o negócio informal passa a se situar em dupla zona de fragilidade: fora do fólio real e em desacordo com a disciplina administrativa específica da autorização de uso.

Esse quadro gera insegurança jurídica bastante evidente. Quando o imóvel ou a posição territorial circula fora do registro, surgem dúvidas sobre quem efetivamente detém legitimidade sobre a área, qual foi a extensão do negócio realizado, quais são os limites da ocupação transmitida e qual a força jurídica dessa transferência diante de terceiros e do próprio Poder Público. A ausência de controle registral favorece conflitos, enfraquece a prova da cadeia de transmissões e impede que o registro cumpra sua função clássica de prevenir litígios. O problema não é apenas a falta de propriedade formal; é a ausência de estrutura jurídica segura para dar estabilidade e publicidade às relações que, na prática, já existem sobre o território.

Esse ponto se torna ainda mais sensível porque se trata de áreas públicas da União. O registro de imóveis exerce papel relevante na própria identificação e formalização dos bens públicos. A Lei nº 11.481/2007 reforçou a necessidade de abertura de matrícula em nome da União quando inexistente matrícula ou transcrição anterior do imóvel público. Isso significa que a segurança fundiária, em casos como o de Careiro da Várzea, depende não apenas do reconhecimento administrativo da ocupação, mas também da adequada base registral do próprio imóvel público. Se a estrutura dominial e registral da área não estiver bem delimitada, a regularização dos ocupantes já nasce marcada por incertezas.

Nesse cenário, o princípio da segurança jurídica ganha sentido concreto. Em matéria registral, segurança jurídica significa previsibilidade, estabilidade, confiabilidade e possibilidade de conhecimento objetivo da situação do imóvel. A Lei nº 6.015/1973 foi construída justamente para oferecer esse ambiente. Quando os atos relativos ao imóvel ingressam regularmente no registro, há maior controle, mais clareza e menor espaço para

conflito. Quando não ingressam, ou quando a realidade social do imóvel corre paralelamente ao fólio real, a segurança diminui. É isso que ocorre no Careiro da Várzea: o TAUS reduz a invisibilidade da ocupação, mas não resolve, por si só, o problema da publicidade qualificada e da estabilização registral das situações que se formam e circulam sobre a área.

Por isso, a insuficiência do TAUS não deve ser vista apenas como limitação abstrata de ato administrativo precário. Ela aparece, concretamente, na impossibilidade de o instrumento organizar juridicamente a circulação dos imóveis ou das posições possessórias que, de fato, ocorrem entre os ocupantes. O TAUS reconhece administrativamente o uso, mas não estrutura, sozinho, regime seguro de transmissão, publicidade e continuidade. Em consequência, a vida jurídica do território continua a se desenvolver, em boa medida, fora do sistema registral, o que mantém quadro persistente de insegurança fundiária.

Em síntese, a Lei nº 6.015/1973 demonstra que a segurança jurídica dos imóveis depende de publicidade, matrícula, continuidade e controle formal das mutações jurídicas. No Careiro da Várzea, porém, a regularização por TAUS não alcança integralmente esse padrão. A própria Portaria SPU nº 89/2010, ao qualificar o instrumento como transitório, precário, não livremente transferível e apto apenas a iniciar o processo de regularização, confirma que ele não substitui a função estabilizadora do registro de imóveis. Por isso, permanece descompasso entre a regularização administrativa e a segurança jurídica registral, especialmente quando se considera a prática de compra e venda, doação e outras transmissões informais das áreas ocupadas.

5 CAREIRO DA VÁRZEA: ENTRE RECONHECIMENTO ADMINISTRATIVO E SEGURANÇA JURÍDICA REGISTRAL

O caso do município de Careiro da Várzea evidencia, com particular nitidez, a distância entre o reconhecimento administrativo da ocupação e a efetiva consolidação da segurança jurídica em sentido registral. A política pública implementada nas áreas de várzea da União, por meio do Projeto Nossa Várzea e da emissão do Termo de Autorização de Uso Sustentável (TAUS), teve importância concreta ao retirar comunidades ribeirinhas de um quadro de quase completa invisibilidade fundiária. A atuação da Secretaria do Patrimônio da União representou, nesse contexto, avanço institucional relevante em território historicamente marcado pela baixa formalização jurídica.

Esse avanço, contudo, não esgota o problema fundiário. Em Careiro da Várzea, a ocupação não apenas é reconhecida pela Administração Pública, mas também é vivida, transmitida, reorganizada e negociada no plano social. As áreas abrangidas pelo TAUS integram o cotidiano patrimonial das comunidades ribeirinhas, servindo de base para moradia, atividades produtivas, organização familiar e sucessão intergeracional. Além disso, sobre elas incidem práticas informais de compra e venda, doação, cessão e outras formas de transmissão da ocupação. O dado é juridicamente relevante porque revela que o território não permanece estático após o reconhecimento administrativo; ao contrário, passa a integrar dinâmica social e econômica que demanda mecanismos mais robustos de estabilização jurídica.

É precisamente nesse ponto que se evidencia a insuficiência do modelo atual. O TAUS cumpre a função de reconhecer administrativamente a presença e o uso tradicional das comunidades sobre determinada área pública, mas não disciplina de modo suficiente os efeitos jurídicos dessa relação territorial ao longo do tempo. Isoladamente considerado, o instrumento não oferece base adequada para organizar, com segurança, a sucessão, as transmissões entre particulares, a demonstração da cadeia de ocupação nem a definição precisa da posição jurídica de cada ocupante perante terceiros e perante o próprio Poder Público. Forma-se, assim, um quadro em que há regularização administrativa inicial, mas não necessariamente estabilização jurídica plena.

No caso de Careiro da Várzea, essa limitação assume especial relevância porque a própria realidade local projeta o instrumento para além de sua função originária. O TAUS foi concebido para reconhecer o uso sustentável em área pública da União, em consonância com a natureza do bem e com a ocupação tradicional. Na prática, porém, uma vez reconhecida a ocupação, a área passa a assumir centralidade na vida concreta das famílias e da comunidade. Deixa de representar apenas espaço de permanência tolerada para se tornar referência de moradia, produção, herança, arranjos familiares e, em muitos casos, de circulação econômica informal. Surge, então, uma contradição relevante: o Estado reconhece a ocupação, mas não oferece, por meio desse instrumento, suporte jurídico suficiente para estabilizar todos os efeitos que dela decorrem.

O problema se agrava porque essas mutações fáticas ocorrem à margem da estrutura registral imobiliária. Como exposto anteriormente, a segurança jurídica registral exige publicidade qualificada, especialidade objetiva e subjetiva, além de continuidade formal das mutações jurídicas. Em Careiro da Várzea, entretanto, a dinâmica social das áreas ocupadas

desenvolve-se, em larga medida, paralelamente ao fólio real. Há circulação de situações possessórias e de ocupação, mas sem adequada integração ao sistema de registro de imóveis. Disso resultam incertezas quanto à delimitação das áreas, à legitimidade das transmissões realizadas, à sucessão dos ocupantes e à oponibilidade dessas situações perante terceiros.

Esse descompasso entre o plano administrativo e o plano registral constitui o núcleo do caso concreto e dialoga diretamente com o problema de pesquisa proposto. A emissão do TAUS representa importante ato de reconhecimento estatal, mas não basta, por si só, para assegurar o grau de segurança jurídica exigido à estabilização das situações fundiárias sob a ótica do direito registral. Isso ocorre porque o instrumento não resolve integralmente exigências associadas à publicidade, à especialidade e à continuidade, princípios estruturantes do sistema registral imobiliário.

O resultado é um cenário intermediário: as comunidades já não permanecem invisíveis perante a Administração, mas também não alcançam, apenas com o TAUS, condição de estabilidade jurídico-registral compatível com a complexidade das relações que se desenvolvem no território. Não se trata mais de informalidade absoluta, mas tampouco de plena formalização fundiária.

Essa constatação não diminui a importância do Projeto Nossa Várzea nem do TAUS. Ao contrário, evidencia que ambos desempenharam papel fundamental na inauguração de um processo de reconhecimento institucional das comunidades ribeirinhas. O que o caso demonstra, contudo, é que esse processo não pode ser considerado encerrado com a simples emissão do termo. Quando a ocupação reconhecida passa a produzir efeitos patrimoniais, familiares e negociais, torna-se indispensável pensar mecanismos jurídicos complementares capazes de conferir maior estabilidade, publicidade e cognoscibilidade às situações constituídas.

Por isso, Careiro da Várzea constitui exemplo expressivo de uma limitação estrutural da regularização fundiária em áreas públicas da Amazônia: a distância entre o reconhecimento administrativo inicial e a consolidação da segurança jurídica em bases registrais. O TAUS foi apto a romper com a invisibilidade administrativa, mas não se mostra suficiente, isoladamente, para absorver com segurança a complexidade da vida jurídica que se forma em torno da área regularizada. As transmissões informais da ocupação, os arranjos sucessórios e a

circulação fática das posições territoriais demonstram que a demanda por segurança jurídica não desaparece com a emissão do termo; ao contrário, intensifica-se.

Desse modo, o caso estudado confirma a hipótese central do artigo. Em Careiro da Várzea, o TAUS representa instrumento relevante de reconhecimento da ocupação tradicional e de inclusão fundiária inicial, mas não assegura, por si só, segurança jurídica registral plena. A experiência local evidencia que o problema fundiário permanece em aberto enquanto não houver maior articulação entre a política patrimonial da União, a realidade social das comunidades ribeirinhas e os mecanismos de publicidade, especialização e continuidade próprios do sistema registral imobiliário

6 CONCLUSÃO

A análise desenvolvida ao longo deste artigo permitiu concluir que a regularização fundiária das áreas de várzea do município de Careiro da Várzea, embora represente avanço institucional relevante, não resolve integralmente o problema da segurança jurídica quando examinada sob a ótica do Direito Registral. O caso estudado revela realidade específica: comunidades ribeirinhas historicamente ocupam áreas de várzea integrantes do patrimônio da União em contexto de forte vulnerabilidade documental, social e territorial, tendo o Projeto Nossa Várzea e o Termo de Autorização de Uso Sustentável funcionado como instrumentos de reconhecimento estatal dessa ocupação e de ampliação do acesso à cidadania e a políticas públicas.

A pesquisa demonstrou que o TAUS possui relevância concreta. O instrumento rompe com a invisibilidade absoluta da ocupação, confere reconhecimento administrativo ao uso tradicional da área e se ajusta, ao menos em sua formulação, à natureza pública e ambientalmente sensível das várzeas amazônicas. Por essa razão, não se mostra adequado tratá-lo como mecanismo inútil ou meramente simbólico. Sua adoção representou passo importante no tratamento jurídico das territorialidades ribeirinhas, sobretudo porque a resposta estatal não poderia simplesmente reproduzir modelos fundiários concebidos para imóveis privados urbanos ou rurais convencionais.

Apesar disso, a relevância administrativa e socioambiental do TAUS não se confunde com suficiência jurídica plena. Esse foi o ponto central demonstrado no artigo. O TAUS não produz, isoladamente, a mesma densidade de segurança jurídica proporcionada pelo sistema

registral imobiliário, na medida em que não se integra, por si só, à lógica da matrícula, da publicidade qualificada, da especialidade e da continuidade registral. Permanecem, assim, lacunas relevantes quanto à estabilização, à cognoscibilidade e à oponibilidade das situações jurídicas constituídas.

Esse limite torna-se ainda mais evidente quando se observa a prática social existente em Careiro da Várzea. Mesmo sem domínio formal e sem estabilização registral adequada, os ocupantes das áreas abrangidas pelo TAUS realizam informalmente negócios como compra e venda, doação, cessão e outras formas de transmissão da ocupação. Isso demonstra que a vida patrimonial do território não fica paralisada pela insuficiência do título administrativo. Ao contrário, continua a se desenvolver, porém em ambiente de baixa segurança jurídica, sem controle formal da cadeia de transmissões, sem publicidade registral idônea e sem garantia suficiente quanto à legitimidade e à oponibilidade das mutações ocorridas. O resultado é a persistência de circulação fática de situações territoriais juridicamente frágeis.

À luz da Lei nº 6.015/1973, verificou-se que a segurança jurídica imobiliária depende de pressupostos que o TAUS, sozinho, não entrega: individualização suficientemente precisa do imóvel, publicidade qualificada da situação jurídica, continuidade formal das transmissões e suporte estrutural apto a prevenir litígios e conferir confiabilidade às relações territoriais. Em áreas públicas, a questão torna-se ainda mais sensível, porque a própria base territorial precisa estar adequadamente conformada do ponto de vista registral, inclusive com a correspondente organização do domínio público em nome da União, quando cabível. Sem essa articulação entre a política fundiária administrativa e o sistema registral, a regularização permanece incompleta.

A principal conclusão do trabalho, portanto, é que o TAUS deve ser compreendido como instrumento de inclusão fundiária inicial, e não como solução final e exaustiva para o problema da segurança fundiária. Ele cumpre função relevante ao reconhecer administrativamente a ocupação tradicional ribeirinha em áreas de várzea da União, mas não organiza, por si só, a publicidade, a especialização objetiva e subjetiva, a continuidade das mutações e a estabilização jurídica dessas áreas com o grau de segurança exigido pelo direito registral. No caso de Careiro da Várzea, isso se traduz em quadro de regularização administrativa sem correspondente estabilização registral plena.

Conclui-se, por fim, que o aperfeiçoamento da segurança jurídica nas áreas de várzea de Careiro da Várzea exige maior articulação entre a atuação patrimonial da União e os mecanismos próprios do registro de imóveis. Não se trata, necessariamente, de defender a simples conversão dessas áreas em propriedade privada plena, mas de reconhecer que o modelo atualmente centrado no reconhecimento administrativo do uso não basta para enfrentar a complexidade da dinâmica fundiária efetivamente existente no território. Em termos jurídicos, o desafio consiste em superar a distância entre reconhecimento estatal da ocupação e estabilização jurídica da situação fundiária, para que a regularização deixe de operar apenas como resposta administrativa mínima e passe a oferecer segurança jurídica efetiva às comunidades ribeirinhas.

REFERÊNCIAS

ANTONIETTO, Guilherme Galhardo**. A regularização fundiária urbana sob a ótica da análise econômica do direito**. São Paulo: Dialética, 2023. E-book Kindle.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm, consultada em: 14 mar. 2026

BRASIL. Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946. Dispõe sobre os bens imóveis da União e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1946. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del9760.htm, consultada em: 14 mar. 2026

BRASIL. Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973. Dispõe sobre os registros públicos e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1973. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6015compilada.htm?utm_source=chatgpt.com, consultada em: 14 mar. 2026.

BRASIL. Lei nº 11.481, de 31 de maio de 2007. Prevê medidas voltadas à regularização fundiária de interesse social em imóveis da União e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2007. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11481.htm, consultada em: 16 mar. 2026

BRASIL. Lei nº 13.097, de 19 de janeiro de 2015. Altera a Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, e outras normas, para dispor, entre outros temas, sobre concentração dos atos na matrícula do imóvel. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13097.htm, consultada em: 16 mar. 2026

BRASIL. Lei n.º 13.465, de 11 de julho de 2017**.** Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a

eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm, consultada em: 15 mar. 2026.

BRASIL. Secretaria do Patrimônio da União. Portaria n.º 89, de 15 de abril de 2010. Disciplinar a utilização e o aproveitamento dos imóveis da União em favor das comunidades tradicionais, com o objetivo de possibilitar a ordenação do uso racional e sustentável dos recursos naturais disponíveis na orla marítima e fluvial, voltados à subsistência dessa população, mediante a outorga de Termo de Autorização de Uso Sustentável - TAUS. Brasília, DF: SPU, 2010. Disponível em: https://www.gov.br/mda/pt-br/assuntos/povos-e-comunidades-tradicionais/repositorio-de-marcos-regulatorios-de-regularizacao-fundiaria-de-povos-e-comunidades-tradicionais/federais/orgaos-publicos/spu-2010_portaria-no-89.pdf, consultada em: 15 mar. 2026.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 36. ed. São Paulo: Atlas, 2023.

KÜMPEL, Vitor Frederico. **Direito notarial e registral em síntese.** 1. ed. São Paulo: YK Editora, 2023.

LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros públicos: teoria e prática.** 12. ed. Salvador: Juspodivm, 2023.

NOGUEIRA, Amélia Regina Batista. Lugar e cultura: a produção da vida no Careiro da Várzea-AM. **Revista Acta Geográfica, nº 02, Boa Vista/RR, jul-dez 2007**, pp. 85-95. Disponível em: https://revista.ufrr.br/actageo/article/view/183/356, consultada em: 14 mar. 2026.

PEREIRA, Cláudia de Moraes Martins; SILVA, Jussara Maria Pordeus e. O direito à cidade nas cidades da Amazônia: mobilidade urbana e acessibilidade nas cidades alagadas e alagáveis. In: GAIO, Daniel (org.). **Anais do 1º Seminário Amazonense do Direito à Cidade. Belo Horizonte: Imprensa Universitária da Universidade Federal de Minas Gerais, 2019**, pp. 6-24. Disponível em: https://www.direito.ufmg.br/wp-content/uploads/2020/01/Anais-do-1%C2%BA-Semin%C3%A1rio-Amazonense-de-Direito-%C3%A0-Cidade.pdf, consultada em: 15 mar. 2026.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças.** São Paulo: Boitempo Editorial, 2017. E-book Kindle.

SOUSA, Silas Garcia Aquino de; ROÇODA, Luís Carlos Castro; ARAÚJO, Maria Isabel de. Cidadania e sustentabilidade no Paraná Careiro da Várzea – Rio Amazonas. In: PEREIRA, Henrique S. e CAVALCANTE, Kátia V. (Org). **Anais do Seminário Internacional de Ciências do Ambiente e Sustentabilidade na Amazônia**. Vol. 3. Manaus: UFAM, 2014, p. 142-157.