



Check for  
Updates

# Compliance e regularização fundiária: o registro de imóveis como uma das formas adequada para a proteção ambiental da Amazônia

*Compliance and land regularization: the registration of properties  
as one of the adequate ways for environmental protection in  
Amazonia*

**Ricardo Santiago Teixeira**

Cesupa

[ricardo.teixeira@gmail.com](mailto:ricardo.teixeira@gmail.com)

**Monique Soares Leite**

PUC/MG

[moniquesoaresleite@gmail.com](mailto:moniquesoaresleite@gmail.com)

**Conflito de interesses:** nada a declarar. **Financiamento:** nada a declarar.

Histórico:

**Submissão | Received:** 22/03/2022

**Aprovação | Accepted:** 30/03/2022

**Publicação | Published:** 30/04/2022



## Resumo

Neste estudo, explicam-se o termo *compliance* e sua aplicação ambiental, especificamente sobre a regularização fundiária, como forma de adequar a situação registral dos imóveis para melhor ajudar na proteção ambiental. Objetiva-se verificar se a integridade da norma e do sistema, bem como dos proprietários ou posseiros de terras em obediência às normas permitem que a correta situação imobiliária ajude ou não no controle de queimadas e desmatamentos da Amazônia, ainda, para verificar se a regularização fundiária ajuda ou não na proteção ambiental e se está adequada às normas de integridades, ou *compliance*, analisa-se qual o melhor instituto para isso, se a legitimação fundiária ou a legitimação de posse. A metodologia é bibliográfica, vale-se da dedução técnica jurídica para expor a compreensão temática e de dados oficiais do governo, leis, doutrinas. Diante dos dados referentes a desmatamentos e degradação na Amazônia, verifica-se área com terras regularizadas e não regularizadas, com um diferencial sobre o desmatamento. Pesquisam-se os institutos da legitimação fundiária, e, de posse da Lei 13.465 de 2017, base teórica da pesquisa, busca-se entendê-los e verificar a possibilidade de serem utilizados para regularizar áreas degradadas, com vista a promover a recuperação ambiental e possibilitar maior controle de sua degradação.

**Palavras-chave:** Legitimação. Posses. REURB. Meio-ambiente. Amazônia.

## Abstract

This study aims to explain the term *compliance* and its environmental application, specifically to land tenure regularization, as a way to adjust the registration status of properties to better help with environmental protection. With the issue of public lands to be regularized, an immersion into the subject will be made to understand its form of legal solution, as a result of this research, to verify to what extent the institutes and compliance can contribute to controlling deforestation in Amazonia. To verify whether land title regularization helps or not in environmental protection and whether it is adequate to the standards of integrity or compliance, the best institute for this, whether land legitimacy or ownership, will be analyzed. The methodology was based on research and official government data, laws, doctrines and, finally, legal technical deduction was used to expose the thematic understanding. When analyzing the data referring to deforestation and degradation in Amazonia, it was noticed that there was an area with regularized and non-regularized lands, with a differential in deforestation. With this in mind, the institutes of land legitimacy and possession of law 13.465 of 2017, which is the theoretical basis of this study, were researched, to understand them and verify their possibility of being used to regularize degraded areas in order to promote environmental recovery and enable greater control of its degradation.

**Keywords:** Legitimation. Possessions. REURB. Environment. Amazonia.

**SUMÁRIO:** 1. Introdução. 2. Compliance. 3. Posse x desmatamento florestal. 4 Da legitimação de posse. 5 Legitimação fundiária. 6 Regularização de ocupações em áreas públicas. 7 Regularização em área de proteção ambiental. 8 Considerações finais. 9 Referências.

## 1. Introdução

O Brasil é um país continental com grande variedade de vegetação, detentor da maior parte da floresta natural da Amazônia. A ocupação da área na região amazônica sempre foi algo muito discutível e com consequências danosas em prol do desenvolvimento.

No entanto, é possível sim desenvolver sem destruir, para tanto, é preciso a participação de toda a sociedade e o controle por meio da gestão governamental.

O controle pelo governo, referente ao desenvolvimento e à preservação ambiental, passa pelas normas e seu cumprimento ideal, obedecendo a um sistema, o qual interage com o termo atual do *compliance*, integridade.

O termo *compliance* ingressou no Brasil por meio da promulgação da Lei Anticorrupção (Lei Federal nº 12.846/2013) e, notadamente, com o advento do seu regulamento, Decreto Federal nº 8.415/2015.

As normas ambientais, em constantes atualizações, visam proteger o meio ambiente, as anticorrupções visam evitar e controlar os atos ilícitos dentro do sistema governamental. A junção dessas ideias podem ser úteis para uma visão ampla e sistemática.

Na prática, ao pesquisar informações nos sítios eletrônicos do governo, como Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais – INPE; Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia – IPAM; Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade – SEMAS; Cadastro Ambiental Rural – CAR; Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – EMBRAPA; Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia – IMAZON; Projeto de Monitoramento do Desmatamento na Amazônia Legal por Satélite – PRODES-Amazônia, é possível verificar nos dados os locais de queimadas e suas repetições anuais. Ao confrontar com áreas regularizadas, percebe-se uma certa

constância anual de queimadas com controle, diferente da área sem regularização registral.

Diante dessas constatações, este artigo se justifica por verificar um meio jurídico-técnico para organizar a situação dominial e possessória de áreas da Amazônia, ao mesmo tempo em que isso pode promover o controle de queimadas, com consequência na proteção ambiental, seguindo uma sistemática de integridade.

O problema a ser enfrentado é analisar, encontrar e informar qual ou quais institutos jurídicos serão adequados para regularizar áreas de Amazônia legal, citando suas normas e forma de fazer, com possibilidades de responder à pergunta: em que medida os institutos e o *compliance* podem contribuir para controle do desmatamento na região da Amazônia?

Com a informação do objetivo geral acima exposto, ingressar-se-á no objetivo específico de entender qual registro o governo possui das áreas degradadas, pois com isso é possível trabalhar os institutos da base teórica, lei da Regularização Fundiária Urbana – REURB (Lei n.º 13.465/17), e verificar as hipóteses da legitimação fundiária e da posse, além das normas especiais temáticas, de como aplicar e solucionar o problema registral dessas áreas, contribuindo para o controle do desmatamento da Amazônia.

A metodologia de pesquisa aplicada neste artigo, com leitura positivista, teve por base o método quantitativo, de forma empírica com os temas de conformidade, governança, proteção ambiental, para mostrar que a regularização fundiária de áreas degradadas pode evitar a degradação ou controlá-la.

O artigo inicia pela exposição sobre *compliance* e segue no levantamento de dados públicos do governo sobre posse e desmatamento florestal; continua com a explicação da

legitimação de posse na quarta seção; detalha a legitimação fundiária na seção cinco; ingressa no tema da regularização de ocupações em áreas públicas na sexta seção; trata da

regularização em área de proteção ambiental na sétima seção, para, por fim, apresentar as considerações finais.

## 2. Compliance

Com a promulgação da Lei Anticorrupção (Lei Federal nº 12.846/2013) e, notadamente, com o advento do seu regulamento, por meio do Decreto Federal nº 8.415/2015, a palavra *Compliance*, que recebeu a designação integridade, passou a receber maior atenção do ponto de vista normativo, com o início do alinhamento do ordenamento jurídico brasileiro às diretrizes já difundidas e propagadas em instrumentos internacionais<sup>1</sup>. Com o arcabouço normativo, inauguraram-se, a bem da verdade, reflexões mais substanciais e profundas acerca das escolhas que a sociedade brasileira vinha realizando e, ainda, sobre como tais escolhas, fossem elas comerciais, aptas a movimentar a economia, ou mesmo as individuais, passavam a refletir, na sociedade da informação, não apenas a forma, mas a própria dimensão e escopo dos tipos de relacionamentos que deveriam ser fomentados por todas as pessoas.

Com efeito, **ser ou estar Compliant**, por sequer possuir um correspondente significado para tradução fidedigna na língua portuguesa condizente com todo o seu real alcance, advindo do verbo *to comply*, ultrapassa o simples atendimento formal ou aderência à legislação. O *Compliance* não poderia significar tão somente “estar em conformidade com leis, regras e regulamentos”. “A aderência legislativa, em verdade, configura um aspecto

raso do seu alcance”, segundo Giovanini (2014, p. 20).

De fato, existem valores e normas (internas e externas) que ultrapassam relações comerciais e se sobrepõem às entregas prometidas por todas as organizações, sejam elas públicas ou privadas, exatamente porque objetivam resguardar a própria viabilidade das relações sociais. Trata-se do fomento do ambiente social em que as próprias pessoas pretendem que se perpetue a vida, tornando viável uma sociedade para a presente e futuras gerações.

Atualmente, o *Compliance*, em todas as suas nuances, representa uma responsabilidade corporativa, individual e coletiva que, de acordo com sua existência e efetividade, pode viabilizar ou inviabilizar qualquer organização, na medida em que atua no sentido de prevenir, detectar e remediar a ocorrência de fatos (sobretudo os provocados pelos próprios seres humanos, por suas condutas e escolhas diárias) capazes de causar danos reputacionais (à imagem), ambientais (inclusive ao meio ambiente laboral) e operacionais (relativos à viabilidade da forma de execução de uma determinada atividade, por exemplo).

Ao tratar sobre comportamento e conduta humanos, não se pode olvidar que os riscos inerentes à infringência da legislação, em seus mais variados aspectos, sempre existiram. Por esse motivo, revela-se a peculiar importância

<sup>1</sup> A Convenção sobre Combate à Corrupção de Funcionários Públicos estrangeiros nas transações comerciais internacionais do Conselho da Organização para a Cooperação Econômica e o Desenvolvimento – OCDE já havia sido ratificada pelo Brasil pelo Decreto nº 3.678 de 30.12.2000, porém, a Lei Anticorrupção

somente foi promulgada em 2013, sendo regulamentada em 2015. A Lei Americana, no entanto, é da década de 1970, denominada Foreign Corrupt Practices Act – FCPA, estabelece Cláusulas Antissuborno e sobre Livros e Registros Contábeis da Lei Americana Anticorrupção no Exterior.

de um sistema de *Compliance* efetivo, o qual atue principalmente sob a perspectiva da mudança de cultura organizacional, de forma a fomentar e disseminar as boas práticas almejadas em determinado contexto de atuação de cada indivíduo.

No que tange ao direito notarial e registral, que se alinha diretamente com o direito ambiental e fundiário, não poderia ser diferente. O *Compliance* notarial e registral é corolário do direito ao meio ambiente equilibrado e à sadia qualidade de vida, por se ligar diretamente ao próprio direito de acesso à moradia digna e regular para todos os cidadãos, com registro da sua propriedade no cartório de imóveis.

A legislação, *de per se*, não é suficiente para impedir ou modificar o comportamento das pessoas, tampouco permite que estas revisem voluntariamente suas condutas e melhor compreendam os seus respectivos papéis nessa interação e internalização das externalidades negativas, provocadas, sobretudo, pela ocupação irregular do solo urbano e rural, causando distorções que refletem diretamente no direito fundamental básico de acesso à terra, de forma regular e equânime, bem como de modo acessível àqueles que ainda se encontram à margem de garantias fundamentais básicas.

Verifica-se a seguir o problema do desmatamento na posse de terras.

### 3. Posse X Desmatamento Florestal

O desmatamento de grandes áreas é tema constante no noticiário nacional e internacional, diante disso, apresentam-se algumas dessas notícias com base em dados locais.

Segundo a pesquisa publicada pelo Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia – IPAM (2020), no final do ano 2020, há quase 30% de área florestal dita particular, rural, no sistema registral do CAR do governo, com desmatamento nelas.

O Cadastro Ambiental Rural é um sistema nacional, do governo federal, de inscrição obrigatória, por autodeclaração, para ter acesso a benefícios previstos no Código Florestal, Lei 12.651/2012. Nele, os posseiros e proprietários de terras cadastram as suas áreas de ocupação para iniciar uma regularização, com dados a serem posteriormente confirmados.

E, com os cadastros já existentes, confrontados pelo IPAM é que se verificou a ocupação de terras públicas de florestas não destinadas para o uso particular, pois, supostamente, é terra de ninguém, mas na

verdade é terra pública, na especificidade, devolutas, sem destinação.

A publicação dos pesquisadores da EMBRAPA, na *Nota Técnica Sobre Queimadas, Desmatamentos e Imóveis Rurais No Bioma Amazônia em 2019*, Miranda, Martinho & Carvalho (2020), ao analisarem e cruzarem dados oficiais, chegaram ao resultado de que, em agosto de 2019, 53,5% dos focos de queimadas ocorreram em áreas desmatadas, 7% em áreas de florestas e 35,6% em áreas com desmatamento consolidado, mais antigo.

O fogo é aplicado para limpar uma área recém-desmatada. Assim, após o desmatamento, limpa-se a área com fogo, que provoca poluição ambiental. Os referidos autores ainda informam que 64% dessa área desmatada se encontra em áreas privadas, conforme registro do CAR do governo.

O procedimento de reconhecimento de desmatamento, desflorestamento, em áreas da região da Amazônia legal, usado nos estudos analíticos da região, está descrito no estudo de integração de imagens por satélites, elaborado

por Sestini et al. (2002) e publicado pelo INPE, órgão vinculado ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, do Governo Federal.

Os dados sobre desmatamento em áreas de assentados demonstram a diminuição de degradação, pois se passa a ter um maior controle e interesse do responsável em cuidar da sua área. Porém, os autores informam que os desmatamentos nessas áreas são ilegais, sem autorização e elaboram proposta para assentar agricultores em áreas já desmatadas para ajudar na recuperação.

Segundo dados do IPAM (2020), com base em dados do INPE e CAR, das categorias fundiárias identificadas pelo governo brasileiro, apenas 28% ainda não têm identificação, ocorre que das 44% identificadas como áreas privadas, muitas delas são com base no CAR, um documento autodeclaratório de uso da terra, o qual pode incluir áreas públicas, a serem analisadas individualmente para correções, ou seja, ainda não plenamente confiável.

Os autores do estudo Martins, Heron et al (n.d.) retratam, no artigo intitulado “Cadastro Ambiental em Área Protegida”, o ambiente rural com base no CAR – Cadastro Ambiental Rural – com referência ao sistema do governo sobre o CAR<sup>2</sup>, PRODES e MMA, em que verificam as ocorrências de desmatamentos e irregularidades de cadastro no sistema CAR, como mais de 54% de CAR irregulares sobre unidade de conservação de uso sustentável e 40% em terras indígenas.

A nota técnica da Embrapa, elaborada por Miranda et al. (2020), com base em dados do Prodes, INPE, SITE – Sistema de Inteligência Territorial Estratégico, demonstra que as queimadas ocorridas no ano de 2019 foram 90% delas em áreas já desmatadas, utilizadas em agropecuária sem técnicas adequadas.

O sistema de alerta de desmatamento SAD, do IMAZON, conforme apontam Fonseca et al.

(2020), em novembro de 2020 indicou que a maioria do desmatamento, totalizando 61%, ocorreu em áreas privadas ou sob diversos estágios de posse. Já o restante foi registrado em assentamentos, sendo 22%, em unidades de conservação, com um total de 11% e em terras indígenas, totalizando 6%. Ainda, o que se verifica que os registros irregulares no CAR já abrangem 29% de florestas públicas, o desmatamento cresceu 50% em áreas de florestas não destinadas.

Os referidos dados informam haver o uso de grilagem com o cadastro do sistema do CAR, pois o procedimento de confirmação do CAR ainda não está funcionando em sua amplitude pelo Governo, já que a primeira etapa, em funcionamento, é a autodeclaração, seguida pela confirmação dos dados do CAR pelo governo, que ainda não está ativa, inviabilizando o projeto completo do CAR que, quando pronto, será muito útil para fiscalização e análise de dados.

O código Florestal, Lei n. 12.651/12, em seu art. 29, criou o cadastro ambiental rural (CAR), “com a finalidade de integrar as informações ambientais das propriedades e posses rurais, compondo base de dados para controle, monitoramento, planejamento ambiental e econômico e combate ao desmatamento.” Devido ao fato de ser a forma por autodeclaração, pratica-se a utilização indevida, por vezes, por particulares de má fé, provocando os problemas já citados.

Tendo sido demonstradas informações, baseadas em dados oficiais do Governo brasileiro, de desmatamento em áreas públicas, florestas não destinadas, áreas de proteção ambiental, terras indígenas, deduz-se que são posseiros, ocupantes sem títulos de propriedade, ainda que tenham feito a autodeclaração, encontram-se na área que

<sup>2</sup> Os dados mencionados podem ser acessados em Sicar - Sistema Nacional de Cadastro Ambiental Rural. Acessado em 05 jan. 2021.

estão desmatando e, portanto, degradando a região amazônica.

Diante disso, passa-se para a parte jurídica do estudo, a fim de apresentar alguns institutos e verificar a possibilidade de emprego deles em

área rural ou núcleos urbanos consolidados e, com isso, buscar diminuir os desmatamentos e a degradação de área da região amazônica, integrando na governança íntegra do *compliance*.

## 4. Da Legitimação de Posse

A legitimação de posse é um instituto antigo brasileiro, desde a época do sistema português de sesmaria, em que as pessoas ocupavam a terra, nela trabalhavam, moravam, demarcavam e pagavam tributos, podendo assim confirmar a posse da sesmaria, tornando-se proprietário da área.

Esse sistema se repetiu na lei de terras 601 de 1850, art. 5º, a qual pretendeu regularizar as posses da época, pois o sistema sesmarial foi suspenso em 17 de julho de 1822, segundo relato de Kumpel et al. (2020, p. 780) com hiato legislativo regulatório das propriedades. O sistema normativo posterior continuou regularizando as posses de terras públicas, para as pessoas que nela fizessem sua moradia, demarcassem, trabalhassem e pagassem impostos, como aponta o art. 156, parágrafo 1º da Carta de 1946, Emenda Constitucional 10/1964, art. 164 da Carta de 1967, art. 171 da Emenda Constitucional n. 1/69, sempre especificando se tratar de terras devolutas, as sem destinação e sem registro imobiliário, pois colocar na lei é uma coisa, o mundo real é outro, daí o conflito entre o ser e o dever ser.

São normas que tratam de usucapião de terras devolutas, públicas sem destinação, para os seus ocupantes, posseiros, que nela criam moradia, trabalho, demarcação e pagamento de tributos.

O Conceito de legitimação de posse em Rocha (2015, p. 179) é a “exaração de ato administrativo, através do qual o Poder Público

reconhece ao particular que trabalhava na terra a sua condição de legitimidade, outorgando, *ipso facto*, o formal domínio pleno”.

O atual regime jurídico da legitimação se encontra nos arts. 11, 97, 99 a 102 do Estatuto da Terra; no art. 29, I e II, da Lei 6.383/1976; art. 164 a 174 do Decreto-lei 9.760/1946 e regulamentado na Instrução Normativa 80/2014.

No âmbito da REURB, antiga Lei 11.977/2009 e atual Lei 13.465/17, a legitimação de posse foi relembrada e fortalecida, com o objetivo de facilitar, simplificar e desonerar a aquisição da propriedade por parte dos moradores de favelas e assentamentos assemelhados.

A legitimação de posse se trata do reconhecimento pelo Poder Executivo de que o ocupante da área privada é um posseiro legítimo, dentro dos requisitos legais, em condições de ser reconhecido como posseiro (ocasião que recebe o título de legitimação de posse). Após ser qualificado de forma positiva pela serventia de registro de imóvel, será registrado tal título possessório, quando então terá uma expectativa do direito à propriedade, agora oponível contra terceiros e, finalmente, após cinco anos do registro (e o reconhecimento dos requisitos da usucapião constitucional urbana ou outra modalidade), terá a conversão da legitimação de posse registrada em título de propriedade.

Deve-se atentar que a legitimação de posse, atual, só deve ser aplicada estritamente dentro

da área da REURB, consoante Lei 13.465/17, como forma de titular o possuidor da área de núcleos urbanos informais, ocupados até a data de 22/12/2016, inclusive das pessoas que adquiriram a posse ou a receberam por herança, inaplicável em áreas públicas tituladas.

A legitimidade de posse é vedada em área de titularidade do poder público. Eis o motivo: quais bens são passíveis ou não da usucapião, aqui chamada de legitimidade de posse (grande similaridade jurídica)?

Na lição de Kumpel (2020, p. 960) os bens insuscetíveis de usucapião são: a) bens de absolutamente incapazes, devido ao art. 198, I, par. 3º, e art. 1.244, todos do CC/02; b) bens inalienáveis por natureza; c) bens sujeitos a fideicomisso; d) bens acessórios; e) bens públicos, mas aqui cabe usucapião de enfiteuse (direito real sobre coisa alheia), como da área útil em terrenos de marinha; f) direitos pessoais; e g) bens insuscetíveis de apropriação (fora do comércio por lei – art. 36 da Lei 6.024/1974 e do art. 53, par 1º da Lei 8.212/1991 - por equiparação ao bem público em decorrência da intervenção estatal no patrimônio para saldar as dívidas).

Sobre os bens públicos, existe a vedação constitucional de serem usucapíveis, nos arts. 183 e 191 da Constituição Federal de 1988.

Os bens públicos são definidos no art. 98 e seguintes do Código Civil, como “os bens do domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno”.

Apenas os bens públicos dominicais podem ser alienados, dentro dos preceitos legais, sendo os dominicais aqueles bens sem destinação específica, os abandonados, mas que se encontram fora do mercado comum.

Pontes e Miranda (2012, p. 648) ensina sobre terras devolutas como sendo aquelas devolvidas ao Estado, que não exerce sobre ela direito de propriedade, nem a destina ao uso

comum ou especial ou confere poder de uso ou posse a alguém.

Ocorre que há na Constituição Federal de 1988 alguns conflitos de normas sobre o direito à moradia, à proteção da propriedade, à função social da propriedade, à desapropriação por interesse social, para fins de reforma agrária, e o conjunto dessas normas constitucionais são obstaculizados pela vedação a usucapião de bens públicos. Um verdadeiro conflito de normas. O que devemos compreender é que a legitimação de posse não se aplica para imóveis urbanos situados em área de titularidade do poder público, nos termos do art. 25, parágrafo 2º, da lei 13.465/17.

Não há mais necessidade de haver demarcação urbanística para fazer a legitimação de posse, como especificava a Lei 11.977/2009, em seu art. 47, III, por ter sido revogado pela Lei 13.465/17, bem como ter sido dispensada a sua efetivação como condição para o processamento da legitimação na REURB, pelo art. 19, § 3º, o qual determina: “Os procedimentos da demarcação urbanística não constituem condição para o processamento e a efetivação da Reurb”.

A natureza jurídica da legitimação de posse é precária, pois é destinada a conferir título, por meio do qual fica reconhecida a posse de imóvel objeto da Reurb, mas precisará ser convertido em propriedade pela usucapião, após o decurso de tempo, já que o marco temporal inicial só inicia a correr após o registro da CRF – Cadastro de Regularização Fundiária – no cartório de imóveis, podendo ser cancelado se os requisitos passarem a ser descumpridos antes da usucapião confirmada.

E, nos termos do art. 25, parágrafo 1º, da Lei 13.465/17, o direito de adquirir a legitimação de posse e conseqüente usucapião pode ser transferido e, para isso, há necessidade de prova documental. Essa prova em caso de herança se dá com o inventário da posse, com pagamento do imposto de transmissão por causa morte (Imposto de Transmissão Causa

Mortis e Doação – ITCMD), a qual poderá ser realizada de forma extrajudicial nos cartórios de Notas de todo o Brasil e, no caso de transmissão entre vivos, poderá ser feito por documento particular, até trinta salários-mínimos (art. 108, do CC/02), ou por escritura pública de cessão de direitos possessórios, citando o registro da CRF no cartório de registro de imóveis.

Esse documento notarial fará prova da transmissão do direito pessoal da posse,

contando o tempo de ambos, conjuntamente, para alcançar o limite mínimo temporal para se chegar aos requisitos da usucapião de forma mais rápida, alcançando registro definitivo da usucapião e da forma de aquisição originária da propriedade, retirando qualquer ônus que estivesse sobre a matrícula imobiliária.

Tendo conhecido um pouco da legitimação da posse, parte-se à legitimação fundiária, para entender a sua diferença e aplicação.

## 5. Legitimação Fundiária

Trata-se de um instituto jurídico novo, criado no art. 23 da Lei 13.465/17, em que a Administração Pública e o Poder Público concedem ao particular uma forma originária de aquisição de unidades imobiliárias aos seus ocupantes, em núcleos urbanos informais existentes desde 22 de dezembro de 2016. A sua aplicação cabe tanto em área privada quanto em área pública, sem estipulação de prazo mínimo de ocupação.

O art. 11, define em seu inciso VII a sua natureza jurídica, como sendo um “mecanismo de reconhecimento da aquisição originária do direito real de propriedade sobre unidade imobiliária objeto da Reurb”.

Kumpel (2020, p. 796) diferencia legitimação de posse da fundiária, pois a concessão da posse não resulta a propriedade, de forma imediata, ela apenas confirma haver um posseiro no local e, se esse cumprir os requisitos legais, daquela data até cinco anos depois, tendo registrado o título da posse, terá a sua conversão em propriedade; já a fundiária não precisa desses requisitos, basta estar na posse até a data limite legal para ter a propriedade originária adquirida.

Rosenvald (n.d.) entende que a legitimação de posse passa a ser residual, para as situações

não abrangidas pela fundiária, bem como entende haver falhas na sistemática legislativa por afrontar preceitos constitucionais de terras públicas não usucapíveis, vedação ao confisco, proteção da propriedade lícita, mas tira da informalidade as posses e as torna propriedades como uma economia ativa, nos termos dos ensinamentos do economista Hernando de Soto, o qual defende, conforme cita Rosenvald (n.d.), a legalização de sistemas que possam integrar o pobre a formalidades legais e que seus trabalhos sejam convertidos em poupança e capital.

A legitimação fundiária tem como objeto imóvel urbano ou rural, público ou privado, em áreas com finalidade urbana consolidada, que não possa mais ser revertida, com limite na data da publicação da medida provisória 759, convertida na Lei 13.465 em 2017.

Ao se pensar na aplicação em área particular, deve-se usar o instituto da legitimação em última hipótese, por não haver a possibilidade de indenizar o seu proprietário, o que seria contra a determinação constitucional e proteção à propriedade. Já em se tratando de terras públicas, estas deverão estar desafetadas de uso público para poder ser tituladas aos ocupantes do núcleo urbano

informal, mesmo que em área rural, mas urbanizada, como vilas.

Kumpel (2020, p. 799) chama a atenção para o art. 24, da Lei 13.465/17, pois há permissão para o Município executar a legitimação fundiária de terras públicas da União na área da Amazônia legal, coordenada pela Lei 11.952/2009.

No art. 23, parágrafo 1º, da Lei 13.365/17, há a determinação para “apenas na Reurb-S, a legitimação fundiária será concedida ao beneficiário, desde que atendidas as seguintes condições”, quais sejam, o seu uso é restrito para a função social, interesse social, direito à moradia, política pública urbana, como ensina Hernando de Soto, citado por Rosenvald (n.d.), colocando na formalidade os núcleos urbanos informais, para gerarem riquezas.

Na prática, após a emissão do título da legitimação fundiária, que se trata da emissão da Certidão de Regularização Fundiária – CRF, com os dados do projeto, dos ocupantes, localização e modalidade, consoante art. 41, da Lei 13.465/17, é facilitado no art. 47, parágrafo único (dispensa de reconhecimento de firma), art. 23, parágrafo 5º (dispensa de apresentação de título individualizado), bem como incluir novos beneficiados não listados inicialmente na CRF (art. 23, parágrafo 6º). Assim, após o registro da CRF na matrícula do cartório de imóveis, a propriedade passa a ser dos beneficiados, de forma livre e sem ônus.

Tendo conhecido um pouco da legitimação fundiária, atém-se agora à discussão a respeito da regularização em áreas públicas.

## 6. Regularização de Ocupação em Áreas Públicas

Trata-se de um tema um tanto tormentoso, já explanado neste artigo, por haver as vedações constitucionais da possibilidade de se usucapir imóveis públicos, mesmo diante dos direitos da propriedade, função social da propriedade, direito à moradia, desapropriação para fins de moradia urbana e reforma agrária de interesse social.

Há a norma ambiental constitucional do art. 225, da Constituição Federal de 1988, a qual enfatiza em seu início: “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida (...)”.

Com o pensamento no parágrafo anterior, verificam-se as normas que tratam de regularização das ocupações em áreas públicas.

A Lei n. 13.465/17 incluiu na Lei 8.666/93 (Lei de licitações), art. 17, I, ‘i’, a possibilidade de alienar ou conceder direito de uso, de forma

gratuita ou onerosa, de terras públicas rurais da União e do Incra até o limite de 2.500 há (dois mil e quinhentos hectares), consoante § 1º do art. 6º da Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009.

A nova Lei de licitação, n. 14.133/2021, art. 76, I, j, trata da dispensa de licitação nos casos de “j) legitimação fundiária e legitimação de posse de que trata a Lei n. 13.465, de 11 de julho de 2017”.

Na Lei 13.001/14, em seu art. 22, alterado pela lei 13.465/17, o Incra é autorizado a doar áreas de sua propriedade, remanescentes de projetos de assentamento, aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios, bem como para as entidades da administração pública indireta, mesmo que independente de licitação, para a utilização de seus serviços ou para as atividades ou obras reconhecidas como de interesse público ou social. Trata-se, pois, de mais uma forma de liberação de terras públicas ao particular.

Há também a Lei n. 11.952/09 com possibilidade de outorga de título de concessão de direito real de uso de terrenos de marinha, terrenos marginais ou reservados, consoante art. 4º, §1º, bem como no §2º, referente às terras ocupadas por comunidades quilombolas ou tradicionais que façam uso coletivo da área.

A mesma Lei n. 11.952/09, em seus arts. 27 e 28, trata da doação e concessão de direito real de uso de terras públicas para fins de regularização fundiária de áreas urbanas, como tratados no art. 21 da norma, situada em área de expansão urbana ou urbanização específica.

O motivo de expor tais normas é mostrar que há várias formas e institutos jurídicos de se alienar, vender, ceder direito real sobre terras públicas, claro, as dominicais, sem destinação, mesmo diante da vedação da usucapião de terras públicas, pelo simples motivo de que a terra pública precisa obedecer a uma norma para ser repassada para terceiros e não, simplesmente, perdê-la pelo não uso no tempo, abandonando-a, pois como se trata de o próprio proprietário transmitindo o seu bem (público) para o ocupante, há semelhanças de doação, o que lhe permite, desde que tenha lei para isso, e há, na legitimação fundiária, cessão de direito de uso etc.

O que se percebe é que há uma política pública para promover a moradia digna aos seus ocupantes, como aduz o art. 6º da Constituição Federal, em seus direitos sociais, além da política urbana e reforma agrária.

E a essas formas de regularização, principalmente na área rural da Amazônia legal, que conta com uma elevada forma de pequenos vilarejos espalhados e sem estruturas, mas já concretizados, fixados, com poucas características urbana, bem necessitados de muitos dos serviços urbanos, é que se aplica algum dos institutos jurídicos acima expostos.

Haverá sempre de se analisar cada caso, situação, para verificar qual o instituto jurídico cabível, se em terra de particular ou pública, se urbana ou rural, com ou sem parcelamento do solo, sempre de uso coletivo, mas podendo ser individualizado, em caso de legitimação de posse (área privada) ou fundiária (área pública e privada).

Como demonstrado nos índices colhidos de dados do governo (no início deste artigo), as áreas tituladas ou regularizadas, mesmo que por cessão de direito de uso ou legitimação fundiária, com registro, nem que seja do INCRA, são menos degradadas, com menos queimadas e mais incentivos.

Quando há um controle sobre a propriedade, há condições e possibilidades de investimentos financeiros em produção, devido à condição de ceder o bem em garantia financeira e, com isso, a possibilidade de geração de renda. É a formalidade registral possibilitando um melhor desenvolvimento local.

Diante da existência da possibilidade de haver regularização em área pública, atenta-se às áreas de proteção ambiental.

## 7. Regularização em Área de Proteção Ambiental

O Código Florestal, Lei 12.651/02 define área de preservação permanente, em seu art. 3º, II, como:

*área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas.*

Em artigo sobre o tema, Khuri (2017, p. 307) aduziu sobre a preocupação do legislador, na exposição de motivos da Medida Provisória 459/09, convertida na Lei n. 11.977/09, conhecida como a Lei do projeto *Minha casa, Minha Vida*, na tentativa de:

*harmonizar o conflito entre o direito à moradia e o direito ambiental”, pois a norma trata de regularização em áreas públicas que são vedadas de serem usucapidas na CRFB/88 (já citadas acima), quando expôs: “as medidas sugeridas estabelecem critérios gerais para a regularização de assentamentos e garantia da segurança da posse urbana, buscando compatibilizar direito à moradia e direito ambiental.*

Essa mesma linha normativa, compatibilizando o direito social à moradia digna, com meio ambiental, sadia qualidade de vida, mostrou-se na Lei n. 13.465/17, em seu art. 11, quando “constatada a existência de núcleo urbano informal situado, total ou parcialmente, em área de preservação permanente ou em área de unidade de conservação de uso sustentável ou de proteção de mananciais, poderá haver a regularização para o particular ocupante”.

Com essa norma, busca-se regularizar a área de proteção ambiental, justamente, para proteger o meio ambiente e mantendo os seus ocupantes, respeitando os preceitos constitucionais de vida digna, trabalho, moradia, função social da propriedade e sua proteção ambiental para as presentes e futuras gerações, mas com um regramento técnico ambiental aprovado de utilização e preservação da área ocupada, salvo impossibilidade técnica de permanência dos posseiros, quando deverão ser remanejados e incluídos em programas habitacionais da região.

Após a demonstração dos problemas e possíveis soluções, apresentam-se as considerações finais.

## 8. Considerações Finais

No decorrer do estudo, verificaram-se os problemas, localização e ocorrência de queimadas e degradação ambiental nos últimos anos, até 2020. Foi demonstrado que houve uma concentração de queimadas em locais com cadastro ambiental rural dentro de áreas de proteção ambiental, indígenas, de florestas sem destinação, além de áreas privadas.

Foi trazida a informação de que o sistema do CAR ainda não se encontra em sua plenitude

funcional, pois falta a confirmação, homologação dos dados fornecidos nos cadastros, e muitos desses cadastros estão ocupando áreas indevidas com uso de grileiros, provavelmente.

Conheceu-se um pouco das normas brasileiras do *compliance* e sua possibilidade de aplicação ao sistema de controle ambiental e sua proteção.

Ingressou-se na área jurídica do tema com foco na Lei 13.465 de 2017, famosa lei da REURB, em que há o tratamento de regularização de posses, em áreas privadas (sem indenização), e fundiária (de áreas privadas e públicas) com aquisição direta da propriedade originária, como direito real de propriedade.

Ao analisar as diferenças entre os institutos da legitimação de posse e legitimação fundiária, ficou claro que ambas tratam da preparação da usucapião, sendo a primeira um marco temporal para, só depois, adquirir o domínio após cumpridos alguns requisitos; já a segunda se refere à aquisição originária de imediato, tanto de área privada quanto pública (neste caso cedida pelo próprio poder público, o que na verdade seria uma doação da área).

Ficaram demonstradas as vedações constitucionais para usucapir terras públicas, bem como várias normas infraconstitucionais

com cessão, doação, alienação de áreas públicas, urbana ou rural, para fins de regularização de seus ocupantes para respeitar o direito à moradia, ao trabalho, à moradia e à vida digna.

Por fim, foi demonstrada como é possível fazer legitimação fundiária de área pública, em preservação permanente, unidade de conservação de uso sustentável ou proteção de mananciais, desde que seja feito um estudo técnico e se autorize a permanência do núcleo urbano consolidado informal, dentro de algumas regras de preservação para proteger o meio ambiente ocupado, com objetivo de lhe recuperar o que estiver degradado.

Chega-se à resposta de que os instrumentos da legitimação fundiária e da posse são capazes de integrar o sistema, obedecendo ao *compliance*, como sendo uma medida de proteção ambiental e preservação.

- Constituição da República de 1946. Recuperado de [Constituição 46 \(planalto.gov.br\)](http://planalto.gov.br).
- Constituição da República Federativa do Brasil de 1967. Recuperado de [Constituição67 \(planalto.gov.br\)](http://planalto.gov.br)
- Decreto-Lei N. 9.760, de 5 de setembro de 1946. Recuperado de [Del9760 \(planalto.gov.br\)](http://planalto.gov.br)
- Diário das Leis. Recuperado de [Diário das leis \(diariodasleis.com.br\)](http://diariodasleis.com.br)
- Emenda Constitucional N. 10, de 9 de novembro de 1964. Recuperado de [Emc10-64 \(planalto.gov.br\)](http://planalto.gov.br)
- Emenda Constitucional N. 1, de 17 de outubro de 1969.* Recuperado de [Emc1 \(planalto.gov.br\)](http://planalto.gov.br)
- Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.* Recuperado de [Emc1 \(planalto.gov.br\)](http://planalto.gov.br)
- Fonseca, A., Amorim, L., Cardoso, D., Ribeiro, J., Ferreira, R., Kirchhoff, F., Monteiro, A., Santos, B., Ferreira, B., Souza Jr., C., & Veríssimo, A. (2020), *Boletim do desmatamento da Amazônia Legal* (novembro 2020) SAD. Belém: Imazon. Recuperado de [INBoletimSAD Nov2020 A0 1189x841 ImpreGrafOff-Set \(imazon.org.br\)](http://imazon.org.br)
- Giovanini, W. (2014), *Compliance: A excelência na prática*. 1ª ed. São Paulo.
- Khuri, N. de R. (2017), O novo instituto da legitimação fundiária na regularização urbana. Primeiras reflexões sobre a Lei 13.465, de 11 de julho de 2017. Del Guércio Neto, Arthur, Lucas Barelli et al. *O Direito Notarial e Registral em Artigos*, Vol. II. 1ª ed. São Paulo: YK Editora.
- Kumpel, V. F., Ferrari, C. M. (2020), *Tratado Notarial e Registral*. Vol. 5. 1ª ed. São Paulo: YK Editora, 2020.
- Lei de terras do império.* Recuperado de [L0601-1850 \(planalto.gov.br\)](http://planalto.gov.br).
- Lei N. 6.383, de 7 de dezembro de 1976.* Recuperado de [L6383 \(planalto.gov.br\)](http://planalto.gov.br).
- Lei N. 12.651, de 25 de maio de 2012.* Recuperado de [L12651compilado \(planalto.gov.br\)](http://planalto.gov.br).
- Lei N. 11.952, de 25 de junho de 2009.* Recuperado de [L11952compilado \(planalto.gov.br\)](http://planalto.gov.br).
- Lei N. 13.465, de 11 de julho de 2017.* Recuperado de [L13465 \(planalto.gov.br\)](http://planalto.gov.br).
- Lei N. 10.406, de 10 de janeiro de 2002.* Recuperado de [L10406compilada \(planalto.gov.br\)](http://planalto.gov.br).
- Lei N. 13.001, de 20 de junho de 2014.* Recuperado de [L13001 \(planalto.gov.br\)](http://planalto.gov.br).
- Lei N. 6.024, de 13 de março de 1974.* Recuperado de [L6024 \(planalto.gov.br\)](http://planalto.gov.br).

- Lei N. 8.212, de 24 de julho de 1991.* Recuperado de [L8212 - Consolidada \(planalto.gov.br\)](http://planalto.gov.br).
- Lei N. 14.133, de 1º de abril de 2021.* Recuperado de [L14133 \(planalto.gov.br\)](http://planalto.gov.br).
- Lei N. 11.441, de 4 de janeiro de 2007.* Recuperado de [Lei nº 11.441 \(planalto.gov.br\)](http://planalto.gov.br).
- Lei N. 11.952, de 25 de junho de 2009.* Recuperado de [L11952 \(planalto.gov.br\)](http://planalto.gov.br).
- Lei N 8.666, de 21 de junho de 1993.* Recuperado de [L8666consol \(planalto.gov.br\)](http://planalto.gov.br).
- Martins, H., Nunes, S., Souza Junior, C. (n.d.), *Cadastro Ambiental em Áreas Protegidas*. Imazon. Recuperado de [OEstadoAPs\\_CAR.pdf \(imazon.org.br\)](http://imazon.org.br)
- Miranda, E. E. de, Martinho, P. R., & Carvalho, C. A. de (2020), *NOTA TÉCNICA SOBRE QUEIMADAS, DESMATAMENTOS E IMÓVEIS RURAIS NO BIOMA AMAZÔNIA EM 2019*. Recuperado de [2709f186-9920-36d5-96f9-941adc759200 \(embrapa.br\)](http://embrapa.br).
- Pontes de Miranda, F. C. (2012). *Tratado de Direito Privado*, vol. XII, São Paulo. Revista dos Tribunais.
- Rocha, I., Treccani, G. D., Benatti, J. H., Haber, L. M., Chaves, R. A. F. (2015), *Manual de direito agrário constitucional: lições de direito agroambiental*, Belo Horizonte, Fórum.
- Rosenvald, N. (n.d.), *A Legitimação fundiária – uma polêmica inovação*. Recuperado de [A Legitimação fundiária – uma polêmica inovação \(nelsonrosenvald.info\)](http://nelsonrosenvald.info)
- Scientific Conference, 2*, Manaus, BR. Proceedings. Papel. (INPE-9296-RE/4961). Recuperado de [URLib - Integração e atualização de dados de uso/cobertura do terreno da Amazônia legal para utilização em modelos de superfície \(SSiB\) \(inpe.br\)](http://inpe.br).
- Sestini, M. F., Alvala, R. C. S., Mello, E. M. K., Valeriano, D. M., Reimer, E. S., Chan, C. S., Nobre, C. A (2002). Integração e atualização de dados de uso/cobertura do terreno da Amazônia legal para utilização em modelos de superfície (SSiB). *INTERNATIONAL LBA*.