

DIREITOS TERRITORIAIS INDÍGENAS E REGISTRO IMOBILIÁRIO: OS LIMITES DA ATIVIDADE REGISTRAL DIANTE DA NATUREZA ORIGINÁRIA DAS TERRAS TRADICIONALMENTE OCUPADAS

INDIGENOUS TERRITORIAL RIGHTS AND LAND REGISTRATION: THE LIMITS OF REGISTRY ACTIVITY IN LIGHT OF THE ORIGINAL NATURE OF TRADITIONALLY OCCUPIED LANDS

DERECHOS TERRITORIALES INDÍGENAS Y REGISTRO INMOBILIARIO: LOS LÍMITES DE LA ACTIVIDAD REGISTRAL FRENTE A LA NATURALEZA ORIGINARIA DE LAS TIERRAS TRADICIONALMENTE OCUPADAS

Ricardo Augusto Campolina de Sales

Pós-Doutor em Direito pela Università Del Salento, Itália

Doutor em Direito

Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Brasil

ricardoadesales@gmail.com

<https://orcid.org/0009-0003-9618-5432>

RESUMO

A proteção constitucional das terras indígenas constitui um dos pilares do modelo brasileiro de reconhecimento da diversidade étnica e cultural instituído pela Constituição Federal de 1988. Nesse contexto, os direitos territoriais indígenas apresentam natureza originária, antecedendo o próprio Estado e independentemente de qualquer ato administrativo ou registral para sua constituição. Apesar disso, a efetivação desses direitos frequentemente enfrenta obstáculos decorrentes de procedimentos burocráticos e exigências formais relacionadas ao sistema registral imobiliário. O presente artigo tem por objetivo analisar os limites da atividade registral diante da natureza jurídica das terras tradicionalmente ocupadas pelos povos indígenas, examinando a função do registro imobiliário, a natureza declaratória da demarcação e os desafios impostos pela busca de segurança jurídica em contextos de regularização fundiária. A metodologia adotada é qualitativa, desenvolvida mediante revisão bibliográfica e documental, com base na doutrina constitucional, registral e indigenista brasileira. Conclui-se, em apertada síntese, que o registro imobiliário não possui caráter constitutivo em relação aos direitos territoriais indígenas, devendo atuar como instrumento de proteção e publicidade jurídica, sem representar obstáculo à concretização de direitos fundamentais assegurados constitucionalmente.

Palavras-chave: Demarcação; Direitos Originários; Registro Imobiliário; Segurança Jurídica; Terras Indígenas.

ABSTRACT

The constitutional protection of Indigenous lands constitutes one of the pillars of the Brazilian model for recognizing ethnic and cultural diversity established by the 1988 Federal Constitution. In this context, Indigenous territorial rights possess an original nature, predating the State itself and not depending on any administrative or registration act for their constitution. Nevertheless, the implementation of these rights often faces obstacles arising from bureaucratic procedures and formal requirements related to the land registration system. This article aims to analyze the limits of registry activity in light of the legal nature of lands traditionally occupied by Indigenous peoples, examining the role of land registration, the declaratory nature of demarcation, and the challenges imposed by the pursuit of legal certainty in land regularization contexts. The methodology adopted is qualitative, developed through bibliographic and documentary review, based on Brazilian constitutional, land registration, and Indigenous law scholarship. In summary, it is concluded that land registration does not have a constitutive character regarding Indigenous territorial rights and should function as an instrument of legal protection and publicity, without representing an obstacle to the realization of constitutionally guaranteed fundamental rights.

Keywords: Demarcation; Indigenous Lands; Land Registration; Legal Certainty; Original Rights.

RESUMEN

La protección constitucional de las tierras indígenas constituye uno de los pilares del modelo brasileño de reconocimiento de la diversidad étnica y cultural instituido por la Constitución Federal de 1988. En este contexto, los derechos territoriales indígenas poseen una naturaleza originaria, anterior al propio Estado e independiente de cualquier acto administrativo o registral para su constitución. Sin embargo, la efectividad de estos derechos enfrenta con frecuencia obstáculos derivados de procedimientos burocráticos y exigencias formales relacionadas con el sistema de registro inmobiliario. El presente artículo tiene como objetivo analizar los límites de la actividad registral frente a la naturaleza jurídica de las tierras tradicionalmente ocupadas por los pueblos indígenas, examinando la función del registro inmobiliario, la naturaleza declarativa de la demarcación y los desafíos impuestos por la búsqueda de seguridad jurídica en contextos de regularización fundiaria. La metodología adoptada es cualitativa y se desarrolla mediante revisión bibliográfica y documental, con base en la doctrina constitucional, registral e indigenista brasileña. En síntesis, se concluye que el registro inmobiliario no posee carácter constitutivo respecto de los derechos territoriales indígenas y debe actuar como un instrumento de protección y publicidad jurídica, sin representar un obstáculo para la concreción de los derechos fundamentales garantizados constitucionalmente.

Palabras clave: Derechos Originarios; Demarcación; Registro Inmobiliario; Seguridad Jurídica; Tierras Indígenas.

1 INTRODUÇÃO

A questão territorial indígena ocupa posição estratégica nos debates jurídicos contemporâneos em razão de sua conexão direta com temas como pluralismo constitucional,

proteção dos direitos fundamentais, governança fundiária e preservação da diversidade sociocultural. Embora a Constituição Federal de 1988 tenha promovido significativa ruptura com o paradigma assimilacionista que marcou a relação histórica entre o Estado brasileiro e os povos indígenas, a concretização dos direitos territoriais ainda enfrenta obstáculos decorrentes da persistência de estruturas institucionais concebidas sob lógicas patrimoniais incompatíveis com a natureza jurídica desses direitos.

O reconhecimento constitucional dos direitos originários dos povos indígenas sobre as terras tradicionalmente ocupadas representou uma das mais importantes inovações do constitucionalismo brasileiro contemporâneo. Ao estabelecer que tais direitos precedem a própria formação do Estado, o artigo 231 da Constituição afastou definitivamente a compreensão segundo a qual a posse indígena dependeria de concessão administrativa ou de qualquer forma de legitimação estatal. Nesse modelo, a atuação do poder público não cria o direito territorial indígena, mas apenas reconhece uma situação jurídica preexistente, fundada na ocupação tradicional e na vinculação histórica, cultural e espiritual entre os povos indígenas e seus territórios.

Apesar da relativa consolidação doutrinária e jurisprudencial acerca da natureza originária desses direitos, a sua efetivação prática continua sendo objeto de controvérsias. Em diversos casos, exigências burocráticas, inconsistências documentais, conflitos fundiários e obstáculos relacionados aos sistemas de registro imobiliário acabam produzindo situações de insegurança jurídica que comprometem a plena proteção constitucional das terras indígenas. Essa realidade revela uma tensão permanente entre a racionalidade formal que orienta o sistema registral brasileiro e a especificidade jurídica dos territórios indígenas, cuja proteção decorre diretamente da Constituição e não dos mecanismos tradicionais de aquisição da propriedade privada.

O problema adquire especial relevância na Amazônia brasileira, região que concentra grande parte das terras indígenas do país e onde os conflitos envolvendo regularização fundiária, exploração econômica dos recursos naturais e sobreposição de registros imobiliários assumem contornos particularmente complexos. Nesse contexto, o registro imobiliário passa a ocupar posição ambivalente: ao mesmo tempo em que constitui importante instrumento de publicidade, organização territorial e segurança jurídica, pode também transformar-se em mecanismo de resistência institucional quando interpretado a partir de uma lógica

excessivamente formalista e desvinculada dos fundamentos constitucionais que regem os direitos territoriais indígenas.

A presente pesquisa parte da premissa de que a proteção das terras indígenas exige uma interpretação sistemática do ordenamento jurídico capaz de harmonizar os princípios registrais com os direitos fundamentais reconhecidos pela Constituição Federal. Nessa perspectiva, busca-se responder ao seguinte problema de pesquisa: em que medida o sistema registral brasileiro pode impor condicionamentos formais à efetivação de direitos territoriais indígenas cuja existência jurídica decorre diretamente da Constituição e independe de qualquer ato constitutivo do Estado?

O objetivo geral consiste em analisar os limites da atividade registral diante da natureza originária dos direitos territoriais indígenas. Especificamente, pretende-se examinar os fundamentos constitucionais da proteção territorial indígena, compreender a função jurídica do registro imobiliário em áreas tradicionalmente ocupadas e investigar os desafios decorrentes da tensão entre segurança registral e efetivação dos direitos fundamentais dos povos indígenas.

O artigo está estruturado em três seções. A primeira examina os direitos territoriais indígenas como direitos fundamentais de natureza originária, destacando seus fundamentos constitucionais e sua evolução no constitucionalismo brasileiro. A segunda analisa a função do registro imobiliário e a natureza declaratória das matrículas de terras indígenas, discutindo os principais princípios que orientam a atividade registral. A terceira seção investiga os limites do formalismo registral diante da necessidade de proteção efetiva dos povos indígenas, propondo uma leitura constitucionalmente adequada dos mecanismos de regularização fundiária e publicidade registral.

2 METODOLOGIA

A presente pesquisa caracteriza-se como qualitativa, de natureza exploratória e descritiva, desenvolvida por meio de pesquisa bibliográfica e documental. O estudo fundamenta-se na análise sistemática da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, especialmente do artigo 231, da legislação infraconstitucional aplicável ao registro imobiliário, notadamente a Lei nº 6.015/1973 e o Provimento CNJ nº 149/2023, bem como da doutrina constitucional, registral e indigenista brasileira.

A pesquisa também contempla exame da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, com destaque para a Petição nº 3.388/RR (Terra Indígena Raposa Serra do Sol) e para o Tema 1.031 da Repercussão Geral, em razão de sua relevância para a definição da natureza originária dos direitos territoriais indígenas e do caráter declaratório da demarcação das terras tradicionalmente ocupadas.

A análise dos dados jurídicos foi conduzida mediante interpretação sistemática e hermenêutica constitucional, buscando identificar as relações entre os princípios que regem o sistema registral imobiliário, especialmente publicidade, continuidade, especialidade e segurança jurídica, e o regime constitucional de proteção das terras indígenas. A interpretação foi orientada pelos princípios da máxima efetividade dos direitos fundamentais, da unidade da Constituição e da proteção dos direitos originários dos povos indígenas, permitindo avaliar os limites da atividade registral diante da natureza jurídica diferenciada das terras tradicionalmente ocupadas.

3 REFERENCIAL TEÓRICO

3.1 OS DIREITOS TERRITORIAIS INDÍGENAS COMO DIREITOS FUNDAMENTAIS DE NATUREZA ORIGINÁRIA

A Constituição Federal de 1988 promoveu uma mudança paradigmática na disciplina jurídica dos direitos dos povos indígenas ao abandonar o modelo assimilacionista que predominou durante grande parte da história constitucional brasileira. Até então, a legislação indigenista estava orientada pela perspectiva de integração gradual dos indígenas à sociedade envolvente, concebendo-os como grupos destinados à incorporação ao padrão cultural dominante. A ordem constitucional inaugurada em 1988 rompeu com essa lógica ao reconhecer a diversidade étnica e cultural como elemento constitutivo da formação nacional e ao assegurar proteção específica às formas próprias de organização social, aos costumes, às línguas, às crenças, às tradições e aos territórios tradicionalmente ocupados pelos povos indígenas.

A proteção territorial ocupa posição central nesse novo modelo constitucional. O território não representa apenas uma base física para a ocupação humana, mas constitui elemento indispensável à preservação da identidade coletiva, à reprodução dos modos de vida tradicionais e à continuidade histórica dos grupos indígenas. A relação estabelecida entre os povos indígenas e seus territórios transcende os limites da concepção patrimonial clássica do

direito civil, uma vez que envolve dimensões culturais, espirituais, econômicas e ambientais que se encontram profundamente interligadas. Por essa razão, a Constituição conferiu tratamento jurídico diferenciado às terras tradicionalmente ocupadas, reconhecendo a singularidade dessa relação e estabelecendo mecanismos específicos para sua proteção.

O artigo 231 da Constituição Federal consagrou o reconhecimento dos direitos originários dos povos indígenas sobre as terras tradicionalmente ocupadas. A utilização da expressão direitos originários possui relevância jurídica significativa, pois afasta a compreensão de que tais direitos decorrem de concessão estatal ou de qualquer forma de legitimação promovida pelo Poder Público. Ao contrário, trata-se de direitos preexistentes ao próprio Estado brasileiro, cuja existência está vinculada à ocupação tradicional dos territórios pelos povos indígenas ao longo de gerações. Conforme leciona Silva (2024) não se trata de posse civil nem de ocupação geradora de domínio, mas de uma relação própria entre os povos indígenas e as terras indispensáveis à sua sobrevivência física e cultural.

Nesse contexto, Almeida (2004, p. 10) observa que as terras tradicionalmente ocupadas constituem formas específicas de apropriação dos recursos naturais marcadas por territorialidades próprias, nas quais "a territorialidade funciona como fator de identificação, defesa e força", sendo estruturadas por regras coletivas construídas historicamente e reconhecidas socialmente. Assim, os territórios indígenas não podem ser reduzidos às categorias clássicas do direito patrimonial, pois representam espaços indispensáveis à reprodução física, cultural e social dos povos que os ocupam.

Essa característica distingue os direitos territoriais indígenas dos direitos reais disciplinados pelo direito privado. Enquanto a propriedade privada encontra fundamento em títulos jurídicos de aquisição reconhecidos pelo ordenamento estatal, os direitos indígenas decorrem da própria ocupação tradicional e independem de qualquer ato constitutivo para sua formação. Marés (2012) sustenta que os direitos indígenas sobre a terra não nascem da lei nem do ato administrativo; são anteriores ao próprio sistema jurídico estatal e por ele apenas reconhecidos. A afirmação reforça a compreensão de que a atuação estatal possui natureza declaratória e protetiva, não constitutiva.

Nessa perspectiva, a demarcação das terras indígenas não cria direitos nem transfere propriedade. Sua função consiste em identificar, delimitar e reconhecer formalmente um território cuja vinculação jurídica com determinado povo indígena já existe anteriormente. O

procedimento demarcatório constitui instrumento administrativo destinado à concretização de uma garantia constitucional preexistente. Como observa Pereira (2018), a Constituição de 1988 substituiu a lógica tutelar pela lógica do reconhecimento, conferindo centralidade aos próprios povos indígenas e aos seus direitos históricos sobre os territórios tradicionalmente ocupados.

A natureza originária dos direitos territoriais indígenas também está diretamente relacionada ao princípio da dignidade da pessoa humana e ao reconhecimento da diversidade cultural como valor constitucional. A proteção das terras indígenas não se limita à garantia de um espaço físico para habitação ou exploração econômica. Trata-se da proteção das condições necessárias para a continuidade de formas específicas de organização social e de produção cultural. A permanência dos povos indígenas em seus territórios tradicionais permite a preservação de conhecimentos ancestrais, práticas comunitárias, sistemas próprios de governança e modos de interação com a natureza construídos ao longo de séculos.

Nesse sentido, Santilli (2005) destaca que a proteção territorial constitui pressuposto para a manutenção dos direitos culturais dos povos indígenas, uma vez que o território representa espaço de reprodução material e simbólica das comunidades. A separação entre povo e território compromete não apenas a integridade física dos grupos indígenas, mas também a continuidade de suas referências identitárias, culturais e espirituais. Por essa razão, a proteção constitucional das terras tradicionalmente ocupadas deve ser compreendida como mecanismo de salvaguarda da diversidade sociocultural brasileira.

A jurisprudência constitucional brasileira consolidou entendimento compatível com essa interpretação. No julgamento da Petição n.º 3.388/RR, referente à Terra Indígena Raposa Serra do Sol, o Supremo Tribunal Federal reconheceu que os direitos territoriais indígenas possuem natureza originária e que a demarcação apresenta caráter declaratório. A Corte afirmou que os direitos assegurados pelo artigo 231 da Constituição não derivam da atuação administrativa, mas da própria ocupação tradicional exercida pelos povos indígenas. Posteriormente, ao apreciar o Tema 1.031 da Repercussão Geral, o Tribunal reafirmou a especial proteção constitucional conferida às terras indígenas e sua vinculação direta aos direitos fundamentais das comunidades tradicionais.

Além de sua dimensão cultural e constitucional, os direitos territoriais indígenas desempenham função relevante na proteção ambiental. A manutenção da posse indígena sobre áreas tradicionalmente ocupadas contribui para a conservação da biodiversidade, para a

proteção dos recursos hídricos e para a contenção de processos de desmatamento e degradação ambiental. Benatti (2005) observa que a presença dos povos indígenas em seus territórios constitui importante fator de proteção socioambiental, especialmente em regiões submetidas a intensas pressões fundiárias e econômicas.

Sob a perspectiva do pluralismo jurídico, a proteção das terras indígenas representa importante mecanismo de concretização do Estado Democrático de Direito. Wolkmer (2001) sustenta que o reconhecimento constitucional da diversidade cultural e dos direitos coletivos dos povos tradicionais contribui para a superação de concepções jurídicas uniformizadoras, permitindo que diferentes formas de organização social coexistam sob a proteção do ordenamento constitucional. A tutela territorial indígena insere-se nesse contexto como instrumento de reconhecimento da pluralidade de sujeitos, culturas e formas de relação com o território existentes no Brasil.

Dessa forma, os direitos territoriais indígenas ocupam posição singular no sistema constitucional brasileiro. Sua natureza originária, sua vinculação à identidade cultural dos povos indígenas e sua relevância para a proteção ambiental afastam qualquer tentativa de enquadramento exclusivamente patrimonial desses territórios. As terras tradicionalmente ocupadas constituem categoria constitucional autônoma, submetida a regime jurídico próprio e dotada de proteção reforçada. Consequentemente, toda atuação estatal relacionada a esses espaços, inclusive no âmbito registral, deve ser interpretada à luz dos fundamentos constitucionais que asseguram a máxima efetividade dos direitos originários dos povos indígenas.

3.2 O REGISTRO IMOBILIÁRIO E A FUNÇÃO DECLARATÓRIA DAS MATRÍCULAS DE TERRAS INDÍGENAS

O registro imobiliário desempenha papel fundamental na organização do sistema jurídico patrimonial brasileiro ao conferir publicidade, autenticidade, segurança e eficácia aos direitos relacionados aos bens imóveis. Estruturado a partir de princípios próprios, o sistema registral busca assegurar estabilidade às relações jurídicas, permitindo a identificação dos titulares de direitos reais e das características dos imóveis submetidos ao registro. Contudo, quando aplicado às terras indígenas, o instituto registral exige interpretação compatível com a natureza constitucional específica desses territórios, sob pena de transformar mecanismos

destinados à promoção da segurança jurídica em obstáculos à efetivação de direitos fundamentais.

A Lei n.º 6.015/1973 atribui ao registro imobiliário a função de organizar juridicamente a situação dos imóveis, possibilitando o conhecimento público das informações relacionadas à propriedade e aos demais direitos reais. Nesse contexto, princípios como a publicidade, a continuidade, a especialidade objetiva e a especialidade subjetiva constituem elementos estruturantes da atividade registral. Conforme leciona Ceneviva (2022), o registro de imóveis representa instrumento destinado à segurança das relações jurídicas, permitindo que terceiros conheçam a situação jurídica dos bens submetidos ao sistema registral.

Entretanto, a aplicação desses princípios não pode ocorrer de forma isolada ou desvinculada da ordem constitucional. O sistema registral integra o ordenamento jurídico e, por essa razão, deve observar os princípios e direitos fundamentais consagrados pela Constituição Federal. Como observa Loureiro (2021), os registros públicos não constituem finalidade em si mesmos, mas instrumentos voltados à concretização da segurança jurídica e da proteção dos direitos reconhecidos pelo ordenamento jurídico. A interpretação das normas registrais deve, portanto, harmonizar-se com os valores constitucionais que orientam a atuação estatal.

Diferentemente da propriedade privada convencional, os direitos territoriais indígenas não surgem a partir de títulos aquisitivos submetidos ao registro. Sua origem encontra fundamento direto na Constituição Federal, que reconhece aos povos indígenas direitos originários sobre as terras tradicionalmente ocupadas. Consequentemente, a matrícula imobiliária não possui função constitutiva em relação a esses direitos, mas apenas declaratória e publicitária.

A distinção entre constituição e declaração do direito assume importância central para a compreensão da função registral nas terras indígenas. No regime da propriedade privada, o registro frequentemente desempenha papel constitutivo, especialmente nas hipóteses de transmissão inter vivos da propriedade imobiliária. Nas terras indígenas, contudo, o direito territorial existe independentemente da abertura de matrícula ou da prática de qualquer ato registral. O registro apenas formaliza uma situação jurídica previamente reconhecida pela Constituição e declarada pelo procedimento administrativo de demarcação.

Nesse sentido, Marés (2012) sustenta que a demarcação não cria terras indígenas, mas apenas identifica e delimita territórios cuja vinculação com os povos indígenas já se encontra

consolidada historicamente. A mesma lógica se aplica ao registro imobiliário. A matrícula não constitui o direito territorial indígena, limitando-se a promover sua inserção formal no sistema registral brasileiro, ampliando a publicidade e a segurança jurídica associadas ao território.

A natureza declaratória do registro das terras indígenas encontra respaldo na própria sistemática constitucional. O artigo 231 da Constituição Federal reconhece os direitos originários dos povos indígenas e atribui à União a responsabilidade de demarcar, proteger e fazer respeitar todos os seus bens. O texto constitucional não condiciona a existência desses direitos ao registro imobiliário, nem submete sua eficácia à conclusão de procedimentos registrais. Ao contrário, a proteção constitucional opera independentemente da existência de matrícula, uma vez que decorre diretamente da ocupação tradicional.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem reafirmado essa compreensão ao reconhecer que a demarcação possui natureza declaratória e que os direitos indígenas antecedem a atuação estatal. Essa orientação afasta qualquer interpretação segundo a qual eventuais inconsistências documentais, dificuldades cadastrais ou irregularidades registrais poderiam comprometer a existência dos direitos territoriais indígenas. O reconhecimento constitucional desses direitos impõe ao sistema registral o dever de adequação à realidade jurídica já consolidada no plano constitucional.

A efetivação dos direitos territoriais indígenas também exige que eventuais inconsistências registrais sejam interpretadas à luz da finalidade constitucional de proteção desses territórios. Não são incomuns situações em que divergências de grafia, erros materiais, alterações toponímicas ou imprecisões históricas presentes nos acervos cartorários geram obstáculos à regularização registral de áreas já reconhecidas administrativamente como terras indígenas. Nessas hipóteses, a atividade registral não pode adotar postura excessivamente formalista que atribua às comunidades indígenas ou aos órgãos responsáveis pela demarcação os efeitos decorrentes de falhas produzidas no âmbito da própria organização dos serviços registrais.

A questão assume especial relevância em razão das particularidades linguísticas associadas aos povos indígenas e à própria evolução histórica dos registros fundiários brasileiros. Em diversos casos, a grafia de topônimos indígenas sofreu modificações ao longo do tempo em razão de adaptações fonéticas, erros de transcrição ou mudanças nos critérios de registro adotados pelos órgãos públicos. Nessas circunstâncias, a divergência nominal

isoladamente considerada não possui aptidão para descaracterizar a identidade territorial de determinada área, sobretudo quando os demais elementos técnicos, geográficos e administrativos permitem sua inequívoca individualização.

Outro aspecto relevante refere-se à aplicação dos princípios da especialidade e da continuidade registral. Embora tais princípios sejam indispensáveis para a organização do fôlio real, sua interpretação deve observar a especificidade dos territórios indígenas. Como destaca Dip (2005), os princípios registrais não podem ser compreendidos de maneira absoluta, devendo ser aplicados em consonância com a finalidade maior do sistema jurídico. Quando a observância estritamente formal de determinado requisito compromete a concretização de direitos fundamentais, impõe-se interpretação compatível com a ordem constitucional.

Essa compreensão encontra respaldo também nas normas administrativas que disciplinam a atividade registral. O Provimento n.º 149/2023 do Conselho Nacional de Justiça prevê mecanismos específicos para enfrentamento de situações envolvendo extravio, deterioração, inconsistência ou impossibilidade de localização de matrículas e registros imobiliários. Nessas hipóteses, o ordenamento jurídico estabelece procedimentos de restauração e reconstituição documental destinados a preservar a continuidade das informações registrais sem comprometer a segurança jurídica dos direitos envolvidos.

A existência de falhas na conservação dos livros ou de inconsistências no acervo registral não pode servir como fundamento para impedir o reconhecimento de situações jurídicas regularmente constituídas. A guarda, conservação e integridade dos registros públicos constituem dever institucional das serventias extrajudiciais, razão pela qual eventuais deficiências administrativas não podem ser transferidas aos titulares de direitos constitucionalmente protegidos. Em matéria de terras indígenas, essa premissa adquire relevância ainda maior, uma vez que a proteção territorial decorre diretamente da Constituição Federal e independe da perfeita regularidade do histórico registral.

Tal percepção é deveras importante em contextos de regularização fundiária na Amazônia, onde não são raras situações envolvendo sobreposição de registros, inconsistências históricas de matrículas, ausência de informações georreferenciadas e conflitos decorrentes da própria formação do sistema fundiário regional. Nesses casos, a atividade registral deve contribuir para a solução dos conflitos e para a proteção dos direitos constitucionalmente

assegurados, evitando reproduzir distorções históricas incompatíveis com os valores consagrados pela Constituição de 1988.

Além disso, o registro das terras indígenas desempenha relevante função de proteção institucional. A matrícula possibilita maior publicidade acerca da natureza jurídica do território, facilita a atuação dos órgãos de fiscalização, reduz riscos de sobreposição de títulos e fortalece os mecanismos de proteção contra invasões, grilagem e exploração irregular dos recursos naturais. Trata-se de instrumento que amplia a segurança jurídica do território indígena sem alterar a natureza originária dos direitos nele existentes.

Dessa forma, a função do registro imobiliário das terras indígenas deve ser compreendida a partir de uma perspectiva constitucional. A matrícula não cria direitos, não legitima a ocupação tradicional e não condiciona a proteção jurídica do território. Sua finalidade consiste em conferir publicidade, organização e segurança ao exercício de direitos previamente reconhecidos pela Constituição Federal. Nessa condição, o sistema registral atua como mecanismo de proteção e fortalecimento dos direitos territoriais indígenas, devendo ser interpretado em conformidade com os princípios constitucionais que asseguram a máxima efetividade da tutela conferida aos povos indígenas.

3.3 SEGURANÇA JURÍDICA, GOVERNANÇA FUNDIÁRIA E OS LIMITES DO FORMALISMO REGISTRAL NA PROTEÇÃO DOS POVOS INDÍGENAS

A segurança jurídica constitui um dos fundamentos estruturantes do Estado Democrático de Direito e desempenha papel central na organização das relações sociais, econômicas e institucionais. No âmbito do direito registral, esse princípio manifesta-se por meio da busca pela estabilidade dos registros públicos, da confiabilidade das informações constantes do fôlio real e da previsibilidade das relações jurídicas envolvendo bens imóveis. Entretanto, a segurança jurídica não pode ser compreendida exclusivamente sob uma perspectiva formal ou burocrática. Sua realização exige compatibilidade com os valores constitucionais e com os direitos fundamentais reconhecidos pelo ordenamento jurídico.

No caso das terras indígenas, a proteção da segurança jurídica demanda abordagem diferenciada. Isso ocorre porque a própria Constituição Federal estabelece regime jurídico específico para os territórios tradicionalmente ocupados, atribuindo-lhes natureza distinta daquela aplicável à propriedade privada convencional. A interpretação dos instrumentos registrais deve, portanto, considerar que os direitos territoriais indígenas possuem fundamento

constitucional próprio e proteção reforçada, circunstância que impõe limites ao formalismo administrativo e registral.

A adoção de uma concepção estritamente formal de segurança jurídica pode produzir resultados incompatíveis com os objetivos constitucionais de proteção dos povos indígenas. Em determinadas situações, exigências documentais excessivas, inconsistências históricas dos registros imobiliários, falhas cadastrais ou dificuldades relacionadas à organização dos acervos registrais acabam sendo utilizadas como justificativas para retardar ou dificultar a regularização de territórios tradicionalmente ocupados. Essa realidade produz uma inversão da finalidade do sistema registral, que deixa de atuar como instrumento de proteção dos direitos para transformar-se em fator de insegurança jurídica.

A compreensão contemporânea da segurança jurídica exige interpretação material do princípio, associada à efetividade dos direitos fundamentais. Conforme ensinam Sarlet e Fensterseifer (2023), a segurança jurídica não pode ser reduzida à mera estabilidade formal dos atos administrativos ou registrais, devendo ser compreendida como garantia destinada à proteção da confiança legítima e à concretização dos direitos assegurados pela Constituição. Sob essa perspectiva, a proteção dos direitos territoriais indígenas integra o próprio conteúdo material da segurança jurídica constitucional.

A discussão adquire relevância ainda maior no contexto amazônico. A formação histórica da estrutura fundiária da Amazônia foi marcada por processos de ocupação desordenada, sobreposição de títulos, grilagem de terras públicas, ausência de regularização fundiária e fragilidade dos mecanismos de controle territorial. Como observa Benatti (2005), muitos dos conflitos fundiários atualmente existentes na região decorrem de inconsistências acumuladas ao longo de décadas de ocupação irregular e de políticas públicas insuficientes para garantir adequada gestão territorial.

Nesse cenário, a governança fundiária assume papel estratégico para a efetivação dos direitos territoriais indígenas. A expressão governança fundiária refere-se ao conjunto de instituições, normas, procedimentos e mecanismos destinados à administração dos territórios e à solução de conflitos relacionados ao uso e à ocupação da terra. Sua finalidade não se limita à regularização documental dos imóveis, mas envolve a promoção da justiça territorial, da segurança jurídica e da proteção dos direitos coletivos.

A proteção das terras indígenas insere-se diretamente nesse contexto. A efetividade dos procedimentos de demarcação, registro, fiscalização e proteção territorial depende da atuação coordenada de diversos órgãos públicos, incluindo a União, a Fundação Nacional dos Povos Indígenas, os órgãos ambientais, os cartórios de registro de imóveis e o Poder Judiciário. A ausência de articulação institucional pode comprometer a implementação dos direitos constitucionalmente assegurados e ampliar situações de conflito fundiário.

Entre os desafios enfrentados pela governança fundiária brasileira destaca-se a persistência de registros imobiliários incompatíveis com a realidade jurídica dos territórios tradicionalmente ocupados pelos povos indígenas. Em determinadas situações, matrículas particulares, títulos dominiais ou registros administrativos historicamente constituídos permanecem incidindo sobre áreas posteriormente reconhecidas como terras indígenas. A manutenção desses registros produz insegurança jurídica, fomenta conflitos possessórios e dificulta a atuação coordenada dos órgãos responsáveis pela proteção territorial.

A Constituição Federal oferece solução expressa para essas situações ao estabelecer, no § 6º do artigo 231, a nulidade dos atos que tenham por objeto a ocupação, o domínio ou a posse de terras tradicionalmente ocupadas pelos povos indígenas. Trata-se de norma de elevada densidade protetiva, destinada a assegurar a prevalência dos direitos originários sobre situações jurídicas incompatíveis com a ocupação tradicional. Nesse contexto, a atividade registral deve atuar como instrumento de adequação do fôlio real à ordem constitucional, promovendo o bloqueio, a retificação ou o cancelamento de registros incompatíveis com os limites territoriais regularmente reconhecidos pelo procedimento demarcatório.

A preservação de matrículas conflitantes não atende aos objetivos da segurança jurídica. Ao contrário, perpetua situações de incerteza incompatíveis com os compromissos constitucionais assumidos pelo Estado brasileiro em matéria de proteção dos povos indígenas. A regularização registral, portanto, não se limita à abertura de matrículas das terras indígenas, abrangendo igualmente a depuração dos registros incompatíveis e a harmonização do sistema fundiário com o regime jurídico especial estabelecido pela Constituição de 1988.

Sob a perspectiva do pluralismo jurídico, a proteção territorial indígena exige o reconhecimento de que diferentes formas de relação com a terra coexistem no espaço jurídico nacional. Wolkmer (2001) sustenta que o pluralismo jurídico contemporâneo pressupõe o reconhecimento da legitimidade de distintas racionalidades normativas presentes na sociedade.

A interpretação das normas fundiárias e registrais deve considerar essa diversidade, evitando a imposição exclusiva de categorias jurídicas construídas a partir da lógica individualista da propriedade privada.

A relevância desse debate torna-se ainda mais evidente quando se observa que os territórios indígenas desempenham funções que ultrapassam os limites da proteção patrimonial. Além de garantirem a sobrevivência física e cultural dos povos indígenas, essas áreas exercem papel fundamental na conservação ambiental, na proteção da biodiversidade e na manutenção dos serviços ecossistêmicos essenciais à estabilidade climática. A tutela jurídica desses territórios possui, portanto, dimensão coletiva e intergeracional que transcende os interesses das comunidades diretamente envolvidas.

Nesse contexto, a atuação do sistema registral deve orientar-se por uma interpretação constitucionalmente adequada dos princípios que regem a atividade imobiliária. O formalismo registral não pode ser utilizado para restringir direitos cuja existência decorre diretamente da Constituição Federal. Ao contrário, os instrumentos registrais devem contribuir para a concretização dos direitos territoriais indígenas, promovendo maior publicidade, transparência e proteção jurídica aos territórios tradicionalmente ocupados.

A construção de uma governança fundiária compatível com os fundamentos constitucionais exige a superação de práticas excessivamente burocráticas e a adoção de modelos institucionais comprometidos com a efetividade dos direitos fundamentais. A proteção das terras indígenas não representa exceção ao sistema jurídico, mas expressão direta dos compromissos assumidos pela Constituição de 1988 com a dignidade humana, a diversidade cultural, a justiça social e a proteção ambiental. Por essa razão, a segurança jurídica somente alcança sua plena realização quando atua em favor da concretização dos direitos originários dos povos indígenas e da preservação dos territórios indispensáveis à sua existência coletiva.

4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

A análise do marco constitucional, da legislação registral, da doutrina especializada e da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal demonstra que a principal tensão existente entre os direitos territoriais indígenas e o sistema registral brasileiro decorre da coexistência de dois regimes jurídicos distintos. Enquanto o registro imobiliário foi concebido para conferir segurança às relações patrimoniais privadas mediante a constituição, publicidade e

oponibilidade dos direitos reais, o regime constitucional das terras indígenas fundamenta-se na existência de direitos originários que antecedem o próprio Estado e independem de qualquer ato registral para sua constituição.

Os resultados obtidos mostram que o artigo 231 da Constituição Federal alterou profundamente a compreensão tradicional acerca da proteção territorial indígena ao reconhecer que os direitos dos povos indígenas decorrem da ocupação tradicional e não da atuação administrativa do Poder Público. Essa constatação afasta qualquer interpretação segundo a qual a matrícula imobiliária ou a própria demarcação possuam natureza constitutiva. Ao contrário, ambos os institutos exercem função eminentemente declaratória, conferindo publicidade e organização administrativa a uma situação jurídica previamente assegurada pela Constituição.

A análise da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal confirma essa interpretação. Tanto no julgamento da Petição nº 3.388/RR quanto no Tema 1.031 da Repercussão Geral observa-se a consolidação do entendimento segundo o qual a demarcação apenas reconhece direitos preexistentes. Como consequência, o registro imobiliário não pode ser utilizado como requisito para a existência ou validade dos direitos territoriais indígenas, devendo funcionar como instrumento auxiliar destinado a ampliar a segurança jurídica e a proteção institucional dessas áreas.

Outro resultado relevante refere-se à necessidade de releitura constitucional dos princípios registrais. A pesquisa demonstra que princípios como continuidade, especialidade objetiva, especialidade subjetiva e publicidade permanecem plenamente aplicáveis às terras indígenas, porém sua incidência deve ocorrer de maneira compatível com o regime jurídico especial estabelecido pela Constituição. A adoção de interpretação estritamente formalista revela-se incompatível com a máxima efetividade dos direitos fundamentais quando dificuldades documentais ou inconsistências históricas dos registros públicos passam a impedir a concretização da tutela constitucional dos povos indígenas.

Também foi possível identificar que inúmeras inconsistências presentes nos acervos registrais decorrem da própria formação histórica do sistema fundiário brasileiro, especialmente na Amazônia, marcada por sobreposição de matrículas, grilagem de terras públicas, imprecisões cartográficas e sucessivas alterações toponímicas. Nessas circunstâncias, a pesquisa indica que não se mostra juridicamente adequado transferir às comunidades indígenas os efeitos produzidos por falhas administrativas ou por deficiências históricas da organização registral,

sobretudo quando a identidade territorial pode ser demonstrada por outros elementos técnicos e documentais.

Sob a perspectiva da governança fundiária, verificou-se que o registro imobiliário desempenha importante função preventiva ao conferir maior publicidade às terras indígenas regularmente demarcadas, reduzindo riscos de conflitos possessórios, emissão de títulos incompatíveis, sobreposição de registros e práticas de grilagem. O fortalecimento da publicidade registral, contudo, não modifica a natureza jurídica desses territórios, mas apenas amplia os mecanismos institucionais destinados à sua proteção.

A pesquisa ainda demonstra que a harmonização entre segurança jurídica e proteção dos direitos indígenas depende da adoção de uma hermenêutica constitucional capaz de superar concepções excessivamente patrimonialistas do direito registral. A segurança jurídica, nesse contexto, não pode ser compreendida apenas como estabilidade documental, mas como instrumento de concretização dos direitos fundamentais, especialmente daqueles reconhecidos expressamente pela Constituição como direitos originários.

Os resultados permitem concluir, portanto, que a atividade registral possui papel relevante na proteção das terras tradicionalmente ocupadas, desde que compreendida como mecanismo de publicidade, organização territorial e fortalecimento institucional, jamais como condição para a constituição dos direitos indígenas. Essa interpretação preserva a coerência do sistema constitucional brasileiro, fortalece a efetividade do artigo 231 da Constituição Federal e contribui para uma governança fundiária mais compatível com o pluralismo jurídico e com a proteção dos povos indígenas.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A proteção das terras indígenas ocupa posição central no constitucionalismo brasileiro contemporâneo em razão de sua estreita relação com a dignidade humana, a diversidade cultural, a preservação ambiental e a concretização dos direitos fundamentais coletivos. A Constituição Federal de 1988 promoveu significativa transformação na disciplina jurídica da matéria ao reconhecer os direitos originários dos povos indígenas sobre as terras tradicionalmente ocupadas, rompendo com concepções patrimonialistas e assimilacionistas que historicamente marcaram a atuação estatal em relação a esses povos.

A análise desenvolvida ao longo deste estudo permitiu compreender que os direitos territoriais indígenas possuem natureza jurídica singular, distinguindo-se das categorias tradicionais do direito privado. Sua origem não decorre de títulos aquisitivos, concessões administrativas ou registros imobiliários, mas da própria ocupação tradicional dos territórios e do reconhecimento constitucional expresso no artigo 231 da Constituição Federal. Por essa razão, a demarcação administrativa e o registro imobiliário não possuem caráter constitutivo, desempenhando funções de reconhecimento, publicidade e proteção jurídica de uma situação preexistente.

Também foi possível constatar que o registro imobiliário, embora desempenhe papel relevante na organização territorial e na promoção da segurança jurídica, não pode ser interpretado de forma dissociada dos princípios constitucionais que orientam a proteção dos povos indígenas. Os princípios registrais da especialidade, continuidade e publicidade devem ser aplicados em harmonia com os direitos fundamentais, evitando que exigências meramente formais se convertam em obstáculos à efetivação de garantias constitucionalmente asseguradas. A atividade registral integra o sistema jurídico e, nessa condição, deve contribuir para a concretização dos direitos reconhecidos pela Constituição.

A pesquisa demonstrou, ainda, que a proteção dos territórios indígenas está diretamente associada à construção de uma governança fundiária comprometida com a justiça territorial, a segurança jurídica material e a preservação da diversidade sociocultural brasileira. Em regiões marcadas por conflitos fundiários históricos, como a Amazônia, a atuação coordenada dos órgãos responsáveis pela regularização territorial torna-se elemento indispensável para assegurar a efetividade dos direitos originários e prevenir situações de vulnerabilidade jurídica das comunidades indígenas.

Sob a perspectiva teórica, o estudo sustenta que a segurança jurídica não pode ser compreendida exclusivamente como estabilidade documental ou formalidade procedimental. No âmbito das terras indígenas, a verdadeira segurança jurídica reside na proteção efetiva dos direitos constitucionalmente reconhecidos e na capacidade das instituições públicas de assegurar a integridade dos territórios indispensáveis à sobrevivência física, cultural e espiritual dos povos indígenas. A interpretação constitucionalmente adequada do sistema registral exige que os instrumentos de publicidade imobiliária atuem como mecanismos de fortalecimento da tutela territorial indígena e não como fatores de restrição ou retardamento de sua concretização.

A análise também permitiu constatar que eventuais inconsistências documentais, divergências de grafia, falhas de conservação dos acervos registrais ou dificuldades relacionadas à reconstrução histórica das matrículas não possuem aptidão para afastar a incidência dos direitos originários dos povos indígenas. Ao contrário, tais situações impõem ao Estado e aos órgãos registrais o dever de promover mecanismos de regularização, restauração e correção dos assentos registrais, assegurando que a publicidade imobiliária reflita adequadamente a realidade jurídica definida pela Constituição Federal.

Conclui-se, portanto, que a natureza originária dos direitos territoriais indígenas impõe limites ao formalismo registral e exige a interpretação de todo o sistema fundiário à luz dos valores constitucionais consagrados pela Constituição de 1988. A proteção das terras tradicionalmente ocupadas não constitui apenas garantia destinada aos povos indígenas, mas representa compromisso jurídico do Estado brasileiro com a preservação da diversidade cultural, com a proteção ambiental e com a construção de uma ordem democrática fundada no reconhecimento da pluralidade de sujeitos e territórios que compõem a sociedade brasileira.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. Terras tradicionalmente ocupadas: processos de territorialização, movimentos sociais e uso comum. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, 6(1), 9. 2004.

BENATTI, José Heder. **Propriedade comum na Amazônia**: acesso e uso dos recursos naturais pelas populações tradicionais. Manaus: Edua, 2005.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Lei nº 6.015**, de 31 de dezembro de 1973. Dispõe sobre os registros públicos e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, 31 dez. 1973.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Petição n. 3.388/RR**. Relator: Ministro Carlos Ayres Britto. Julgamento em 19 mar. 2009. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, 2010.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 1.017.365/SC (Tema 1031 da Repercussão Geral)**. Definição do estatuto jurídico-constitucional das relações de posse das áreas de tradicional ocupação indígena à luz das regras dispostas no artigo 231 do texto constitucional. Relator: Ministro Edson Fachin. Julgamento em 21 set. 2023. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, 2023.

BRASIL. Conselho **Nacional de Justiça. Provimento n.º 149**, de 30 de agosto de 2023. Institui o Código Nacional de Normas da Corregedoria Nacional de Justiça do Conselho Nacional de Justiça do Foro Extrajudicial (CNN/CN/CNJ-Extra). Brasília, CNJ, 2023.

CENEVIVA, Walter. **Lei dos Registros Públicos comentada**. São Paulo: Saraiva, 2022.

CUNHA, Manuela Carneiro da. **Cultura com aspas e outros ensaios**. São Paulo: Ubu Editora, 2017.

DIP, Ricardo Henry Marques. **Registro de imóveis: vários estudos**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2005.

LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros públicos: teoria e prática**. 11. ed. Salvador: Juspodivm, 2021.

MARÉS, Carlos Frederico. **O renascer dos povos indígenas para o direito**. Curitiba: Juruá, 2012.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2023.

PEREIRA, Deborah Duprat de Britto. **O direito sob o marco da pluriethnicidade**. Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União, 2018.

OLIVEIRA, João Pacheco de. **O nascimento do Brasil e outros ensaios: pacificação, regime tutelar e formação de alteridades**. Rio de Janeiro: Contra Capa, 2016.

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

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Curso de Direito Ambiental**. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros, 2024.

WOLKMER, Antonio Carlos. **Pluralismo jurídico: fundamentos de uma nova cultura do direito**. São Paulo: Saraiva, 2001.