A prorrogação dos prazos do georreferenciamento rural e seus impactos na segurança jurídica fundiária

Gisele Pinto dos Santos [1]

Neiva dos Santos Andrade [2]

Roberta Salvático Vaz de Mello [3]

Resumo: O presente artigo analisa os impactos jurídicos da prorrogação dos prazos do georreferenciamento dos imóveis rurais sobre a segurança jurídica fundiária no Brasil. O problema central reside na tensão entre a necessidade de preservar a continuidade das transações imobiliárias rurais e a consolidação de um sistema registral plenamente baseado na precisão geoespacial. O objetivo é examinar se a flexibilização normativa promovida pelo Decreto nº 12.689/2025 compromete os princípios da segurança jurídica, da especialidade objetiva e da função social da propriedade. A pesquisa adota abordagem qualitativa e método hipotético-dedutivo, com revisão bibliográfica e análise normativa. As principais normas analisadas são a Lei nº 10.267/2001, que instituiu o georreferenciamento dos imóveis rurais, o Decreto nº 12.689/2025, que prorrogou os prazos para sua exigibilidade, e a Recomendação CN-CNJ nº 56/2026, introduzida como mecanismo de mitigação dos riscos decorrentes da flexibilização regulatória. Conclui-se que a prorrogação produz efeitos ambivalentes: preserva a continuidade das transações imobiliárias rurais, mas posterga a consolidação de um modelo registral fundado na precisão geoespacial, comprometendo temporariamente a segurança jurídica fundiária. O fortalecimento definitivo desta dependerá da efetiva universalização do georreferenciamento e da integração entre cadastro, registro e gestão territorial.

Palavras-chave: georreferenciamento rural; segurança jurídica fundiária; registro de imóveis; decreto nº 12.689/2025; regularização fundiária.

---

[1] Graduanda do Curso de Direito da Faculdade Minas Gerais (FAMIG).

[2] Revisor. Docente da FAMIG: Especialista em Finanças Públicas pelo TCEMG (2018) e mestre em Ciências Contábeis pela Universidade Federal de Minas Gerais (2010).

[3] Revisor. Docente da FAMIG: Doutora em Direito Privado pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, com bolsa Capes-Taxa (2021). Mestre em Direito Privado pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais - PUC Minas (2014). Especialista em Direito Público pelo Centro Universitário Newton Paiva (2009).

The extension of deadlines for rural georeferencing and its impacts on land tenure legal certainty

Abrastract: This article analyzes the legal impacts of the extension of rural georeferencing deadlines, as promoted by Decree No. 12,689/2025, on land legal certainty in Brazil. Based on an examination of the real estate registration system and the legal framework governing rural property, the paper describes the georeferencing model established by Law No. 10,267/2001, identifies the practical obstacles that hindered its universalization, and critically analyzes the innovations introduced by the decree, particularly the unification of the georeferencing certification requirement deadline to November 20, 2029. The study also examines Recommendation CN-CNJ No. 56/2026, which reinstated neighbor consent as a registry control mechanism during the transition period. The research adopts a qualitative approach with a hypothetical-deductive method, based on bibliographic review and normative analysis. The conclusion is that the extension of deadlines produces ambivalent effects: while it preserves the continuity of rural real estate transactions, it postpones the consolidation of a registration model fully based on geospatial precision, temporarily undermining land legal certainty.

Keywords: rural georeferencing; land legal certainty; real estate registry; decree nº. 12.689/2025; land regularization.

Recebido em: 09/julho/2026
Aprovado em:03/setembro/2026

1 INTRODUÇÃO

A segurança jurídica fundiária constitui pressuposto indispensável para a estabilidade das relações patrimoniais, para a efetivação do direito de propriedade e para o desenvolvimento econômico sustentável. No âmbito dos imóveis rurais, essa segurança encontra-se diretamente relacionada à capacidade do sistema registral de representar, com fidelidade, a realidade física e jurídica das propriedades, permitindo a adequada individualização dos imóveis e a prevenção de conflitos dominiais.

Historicamente, a identificação dos imóveis rurais no Brasil foi marcada por descrições imprecisas, baseadas em referências naturais, confrontações genéricas e marcos físicos sujeitos a alterações ao longo do tempo. Essa realidade favoreceu sobreposições territoriais, conflitos possessórios e insegurança quanto à titularidade das áreas, comprometendo a confiabilidade do sistema registral.

Para superar tais deficiências, a Lei nº 10.267/2001 introduziu o georreferenciamento dos imóveis rurais, exigindo sua identificação por meio de memorial descritivo georreferenciado, elaborado por profissional habilitado e certificado pelo INCRA. O Decreto nº 4.449/2002 estabeleceu cronograma escalonado de obrigatoriedade conforme a dimensão territorial dos imóveis.

A implementação do georreferenciamento, no entanto, revelou desafios significativos. Os elevados custos dos levantamentos técnicos, a escassez de profissionais habilitados em determinadas regiões e a fragmentação institucional da governança fundiária contribuíram para a formação de expressivo passivo de imóveis ainda não certificados, mesmo após mais de vinte anos da edição da lei.

Portanto, busca-se responder ao seguinte problema de pesquisa: a prorrogação dos prazos para a certificação do georreferenciamento dos imóveis rurais fortalece, enfraquece ou apenas flexibiliza temporariamente a segurança jurídica fundiária?

Diante desse cenário, o objetivo geral desta pesquisa consiste em analisar os reflexos jurídicos da prorrogação promovida pelo Decreto nº 12.689/2025 sobre a segurança jurídica fundiária. Como objetivos específicos, pretende-se: examinar o papel do Registro de Imóveis na estabilização das relações fundiárias; analisar o regime jurídico do georreferenciamento instituído pela Lei nº 10.267/2001; identificar os fatores que dificultaram sua implementação integral; avaliar os fundamentos e os efeitos da flexibilização normativa promovida pelo decreto; e examinar os mecanismos de mitigação dos riscos decorrentes da postergação da exigibilidade da certificação georreferenciada.

A pesquisa justifica-se pela relevância jurídica, econômica e social do tema. A regularização fundiária é elemento essencial para a proteção da propriedade, a redução de conflitos territoriais, e a segurança jurídica fundiária.

O trabalho está estruturado em cinco capítulos, além desta introdução e das considerações finais. O Capítulo 2 examina o sistema registral rural e os fundamentos da segurança jurídica fundiária. O Capítulo 3 analisa o georreferenciamento, sua base normativa, o papel do INCRA e as dificuldades

práticas de implementação. O Capítulo 4 examina o Decreto nº 12.689/2025 e suas implicações no sistema jurídico registral, incluindo o papel da Recomendação CN-CNJ nº 56/2026. O Capítulo 5 discute as perspectivas futuras para a regularização fundiária e a consolidação do georreferenciamento como instrumento permanente de segurança jurídica registral.

Metodologicamente, o estudo adota abordagem qualitativa, método hipotético-dedutivo e pesquisa bibliográfica e documental, com análise da legislação, da doutrina especializada e dos atos normativos relacionados ao georreferenciamento e ao sistema registral imobiliário brasileiro.

2 O SISTEMA REGISTRAL RURAL E A SEGURANÇA JURÍDICA

2.1 O regime jurídico da propriedade rural no Brasil

O Registro de Imóveis no Brasil surgiu a partir da necessidade de identificação das glebas particulares e da garantia da certeza jurídica da propriedade, à medida que o processo de ocupação territorial se intensificava. Seu objetivo principal consistia em proteger o domínio contra usurpações e possibilitar a utilização da terra como garantia de crédito, realidade institucional que somente se consolidou após a Independência (Carvalho, 1977).

Historicamente, com o descobrimento do Brasil, o Rei de Portugal passou a deter o domínio originário sobre as terras do território. A partir dessa condição, parcelas do patrimônio público foram destacadas para a constituição da propriedade privada mediante concessões realizadas por meio das cartas de sesmarias, inicialmente concedidas pelos donatários das capitanias hereditárias e, posteriormente, por governadores e capitães-generais (Carvalho, 1977).

Conforme destaca Leoni (2025), durante o período colonial as terras consideradas pertencentes à Coroa Portuguesa eram distribuídas aos colonos com a finalidade de promover sua ocupação e exploração econômica. Embora a concessão atribuísse a titularidade da terra ao beneficiário, essa situação permanecia condicionada ao atendimento dos objetivos perseguidos pela Coroa, especialmente o cultivo e o efetivo aproveitamento da área. Segundo o autor, esse modelo perdurou até 1822,

quando se iniciou um período de ausência de regulamentação fundiária que somente seria superado em 1850 com a promulgação da Lei nº 601, conhecida como Lei de Terras. Regulamentada pelo Decreto nº 1.318/1854, essa norma promoveu importantes transformações na organização territorial brasileira, legitimando determinadas situações possessórias e estabelecendo mecanismos de controle das terras devolutas.

Nessa conjuntura, Carvalho (1977) explica que as posses registradas no denominado Livro da Paróquia Católica passaram a ser reconhecidas juridicamente, sistema posteriormente conhecido como Registro do Vigário. Segundo o autor, os possuidores de terras devolutas estavam obrigados a promover esse registro perante a freguesia competente, definida pela localização do imóvel.

Paralelamente, o desenvolvimento do sistema registral foi impulsionado pelas limitações do antigo registro de hipotecas. Conforme observa Paiva (2023), até meados do século XIX a preocupação jurídica recaía predominantemente sobre as garantias reais, sem a necessária publicidade da própria propriedade. Esse modelo mostrou-se insuficiente por não assegurar níveis adequados de publicidade e especialidade.

Diante dessas limitações, surgiu a proposta de ampliação do sistema registral para alcançar também as transmissões da propriedade. Tal movimento resultou na edição da Lei nº 1.237, de 1864, regulamentada pelo Decreto nº 3.453/1865, que instituiu o Registro Geral em substituição ao antigo Registro de Hipotecas.

Segundo Paiva (2023), essa mudança representou importante avanço ao substituir o instituto da tradição pela transcrição como requisito para as transmissões inter vivos e para a constituição de ônus reais. O autor destaca que a transcrição produzia publicidade permanente dos atos jurídicos, diferentemente da tradição, que não deixava registro duradouro e acessível à consulta pública.

Posteriormente, em 1890, o Brasil incorporou o Sistema Torrens por meio do Decreto nº 451-B, inspirado no modelo australiano desenvolvido por Sir Robert Torrens. Conforme destaca Paiva (2023), o objetivo era conferir maior segurança

aos títulos de propriedade mediante um sistema de presunção absoluta de legitimidade.

A coexistência entre o sistema tradicional de registro e o Sistema Torrens marcou importante etapa da evolução registral brasileira. Mais tarde, o Código Civil de 1916 consolidou o Registro de Imóveis como instrumento fundamental para aquisição e publicidade dos direitos reais, incorporando ao sistema registral as transmissões causa mortis e diversos atos judiciais relacionados à propriedade.

Finalmente, a modernização do sistema culminou com a edição da Lei nº 6.015/1973, posteriormente alterada pela Lei nº 6.216/1975. Conforme observa Paiva (2023), a criação do sistema de matrícula baseado no fólio real representou verdadeira transformação estrutural, concentrando em um único assento todas as informações jurídicas relevantes relativas ao imóvel.

Apesar desses avanços normativos, a efetividade da segurança jurídica registral continuou comprometida por problemas relacionados à identificação física dos imóveis rurais. Durante décadas, descrições baseadas em marcos naturais, confrontações genéricas e referências imprecisas geraram divergências entre o conteúdo das matrículas e a realidade territorial.

Essa desconexão entre a realidade jurídica e a realidade física favoreceu a ocorrência de sobreposições territoriais, conflitos possessórios e disputas dominiais, comprometendo a confiabilidade do sistema registral brasileiro. Nesse cenário, surgiu a necessidade de mecanismos capazes de assegurar maior correspondência entre os registros e a efetiva delimitação das propriedades rurais, contexto em que o georreferenciamento passou a desempenhar papel fundamental para a modernização da governança fundiária brasileira.

2.2 Função social da propriedade

De acordo com Jelinek (2006), o conceito jurídico de função social promoveu profunda transformação na interpretação de valores fundamentais, como a liberdade e a propriedade. Enquanto o sistema individualista clássico compreendia a liberdade como o direito de fazer tudo aquilo que não causasse prejuízo a terceiros,

inclusive o direito à inércia, a teoria da função social passou a atribuir ao indivíduo o dever de desempenhar atividades que contribuam para o desenvolvimento da individualidade física, intelectual e moral em benefício da coletividade.

Transportando essa concepção para o âmbito patrimonial, Leoni (2025) sustenta que a propriedade perdeu seu caráter absoluto e intangível. Segundo o autor, o proprietário, pelo simples fato de deter uma riqueza, assume uma função social perante a sociedade. Sob essa perspectiva, seus direitos somente merecem proteção jurídica quando a propriedade é utilizada de forma útil à coletividade, seja por meio do cultivo da terra, da preservação do imóvel ou de sua adequada exploração econômica.

Em razão disso, admite-se a intervenção estatal para compelir o proprietário ao cumprimento dessa finalidade social.

A incorporação dessa concepção ao ordenamento jurídico brasileiro ocorreu de forma gradual. Conforme observa Jelinek (2006), diplomas normativos anteriores à Constituição Federal de 1988 (CR/1988) já instrumentalizavam a função social da propriedade, a exemplo da Lei nº 4.132/1962, que regulamentou a desapropriação por interesse social.

Posteriormente, a Emenda Constitucional nº 10/1964 e o Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/1964) consolidaram o entendimento de que a posse e a exploração da terra rural deveriam estar vinculadas ao seu aproveitamento produtivo e social. Tais instrumentos normativos representaram importantes marcos na construção da moderna concepção da propriedade rural brasileira, aproximando o exercício do domínio privado dos interesses coletivos e do desenvolvimento econômico nacional.

Nesse contexto evolutivo, Leoni (2025) destaca que a CR/1988 elevou a função social da propriedade a uma posição de destaque no sistema jurídico brasileiro, consagrando-a simultaneamente como direito e garantia fundamental, nos termos do artigo 5º, inciso XXIII, e como princípio da ordem econômica, conforme previsto no artigo 170, inciso III.

Além disso, o texto constitucional estabeleceu critérios específicos para a aferição do cumprimento da função social da propriedade rural, especialmente nos capítulos dedicados à política agrícola, fundiária e à reforma agrária. Nesse caminho, dispõe o artigo 186 da Constituição:

> Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos:
>
> I – aproveitamento racional e adequado;
>
> II – utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;
>
> III – observância das disposições que regulam as relações de trabalho;
>
> IV – exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores (Brasil, 1988).

A partir da promulgação da CR/1988, a busca pelo conteúdo efetivo da função social intensificou-se, influenciando não apenas a tutela jurídica da propriedade em si, mas também de diversos direitos fundamentais a ela relacionados, como o direito à moradia, ao meio ambiente equilibrado e ao desenvolvimento sustentável.

Complementando essa visão, Piva e Pegoraro (2019) explicam que as faculdades de usar, gozar, dispor e reivindicar um bem não são exercidas de forma ilimitada no ordenamento jurídico brasileiro. Ao contrário, encontram-se submetidas a restrições legais destinadas a impedir abusos de direito, concentrações patrimoniais incompatíveis com o interesse coletivo e formas de utilização contrárias aos valores constitucionais.

Observa que a existência de uma finalidade social inerente ao direito de propriedade pode ensejar, em determinadas situações previstas em lei, a perda do bem quando essa finalidade deixa de ser atendida. Tal entendimento reforça a ideia de que a propriedade deve ser compreendida como um "direito-meio" e não como um "direito-fim", pois sua proteção jurídica encontra fundamento na promoção de valores superiores, especialmente a dignidade da pessoa humana (Jelinek, 2006).

Sob essa perspectiva, Mello (2012) destaca que a posição sistemática adotada pela Constituição Federal não é aleatória. O direito de propriedade encontra-se previsto no artigo 5.º, inciso XXII, sendo imediatamente seguido pelo inciso XXIII, que determina o atendimento de sua função social. Essa proximidade normativa demonstra a intenção do constituinte de estabelecer uma relação de complementaridade entre ambos os princípios. Conforme leciona Maurício Rodrigues de Mello:

> Há uma obrigatória relação de complementaridade entre a propriedade e a sua função social, como princípios da mesma hierarquia. A Lei Maior somente tutelará a propriedade, garantindo a sua perpetuidade e exclusividade, quando esta for social. Não subsistirá a propriedade antissocial (Mello, 2012, p. 12).

Dessa forma, especialmente no âmbito rural, a função social da propriedade assume contornos concretos e objetivamente verificáveis, afastando-se de uma concepção meramente abstrata ou principiológica. O cumprimento dos requisitos previstos no art. 186 da CR/88 constitui parâmetro de legitimidade do domínio, condicionando a proteção jurídica da propriedade ao atendimento de interesses econômicos, sociais, ambientais e trabalhistas.

Ainda sob a perspectiva do Direito Civil Constitucional, Leoni (2025) sustenta que a função social não deve ser compreendida como simples limitação externa ao direito de propriedade. Ao contrário, integra sua própria estrutura jurídica, influenciando diretamente o conteúdo e o exercício das prerrogativas dominiais.

Nesse cenário, o georreferenciamento dos imóveis rurais revela-se instrumento relevante para a concretização da função social da propriedade. Ao possibilitar a identificação precisa dos limites territoriais, a delimitação das confrontações e a adequada individualização do imóvel, o georreferenciamento contribui para o controle do uso da terra, para a prevenção de conflitos fundiários e para a efetivação das políticas públicas relacionadas à regularização fundiária e à gestão territorial.

Assim, seja na esfera rural, urbana ou ambiental, a proteção constitucional da propriedade permanece condicionada ao cumprimento de sua função social. Trata-se de requisito indispensável para impedir que o domínio sobre recursos escassos,

como a terra, se transforme em privilégio dissociado do interesse coletivo. Nesse argumento, a função social da propriedade consolida-se como importante princípio orientador da interpretação jurídica e da atuação estatal, assegurando a prevalência da justiça social, da dignidade humana e da adequada utilização dos recursos territoriais.

2.3 A segurança jurídica e a função estabilizadora do registro de imóveis

A propriedade privada, enquanto direito fundamental assegurado pelo artigo 5.º, inciso XXII, da CR/1988, constitui um dos pilares do Estado Democrático de Direito. Entretanto, a proteção jurídica da propriedade não se limita ao reconhecimento formal da titularidade, exigindo mecanismos capazes de assegurar estabilidade, previsibilidade e confiança nas relações jurídicas dela decorrentes. Desse modo, Mello (2012) observa que a Constituição Federal e o Código Civil não se restringem à definição estática do bem, mas voltam-se, sobretudo, à proteção do próprio direito de propriedade.

Complementando essa perspectiva, Fontanela (2023) destaca que a propriedade surge historicamente associada à consolidação das liberdades individuais, representando uma relação jurídica complexa que envolve não apenas o titular do direito, mas também a coletividade e o próprio Estado. Diante dessa complexidade, o Registro de Imóveis assume papel fundamental na estruturação da segurança jurídica imobiliária.

Mais do que um simples repositório documental, o registro imobiliário constitui um sistema destinado a conferir autenticidade, publicidade, eficácia e estabilidade aos direitos reais. Trata-se de instrumento jurídico-cadastral voltado à documentação e autenticação da genealogia dos imóveis, permitindo a verificação de sua situação jurídica e a rastreabilidade de seu histórico dominial (Fontanela, 2023).

No ordenamento jurídico brasileiro, a aquisição da propriedade imobiliária não decorre exclusivamente da celebração de contratos, mas exige o cumprimento das formalidades legais previstas pelo sistema registral. Assim, o registro do título no

Cartório de Registro de Imóveis constitui requisito indispensável para a constituição, transmissão, modificação ou extinção de diversos direitos reais.

Sob esse olhar, Mello (2012, p. 10) sustenta que a propriedade representa uma situação jurídica de elevada relevância, cuja existência independe, em muitos casos, da imediata exteriorização fática do domínio. Como exemplifica o autor:

> O proprietário não é obrigado a habitar o imóvel do qual é dono, ou cortar a grama regularmente, pois enquanto estiver averbado no Registro de Imóveis que ele é o proprietário daquele bem, ele poderá a qualquer tempo dispor; embora, não exercendo a posse, corre o risco de perecer o direito e ensejar a perda da propriedade através de uma usucapião (Mello, 2012, p. 10).

Essa proteção jurídica encontra fundamento no princípio da segurança jurídica. Segundo Mello (2012), com base a segurança jurídica está relacionada à capacidade dos indivíduos de prever as consequências jurídicas de seus atos e de confiar na estabilidade das normas e instituições que regem a vida em sociedade.

Sob essa ótica, Rodrigues (2014) afirma que a segurança jurídica está diretamente associada à previsibilidade e à confiança no sistema legal, constituindo princípio

essencial para a proteção dos direitos individuais e para a manutenção da ordem social. No âmbito imobiliário, essa segurança se materializa por meio de um sistema registral capaz de fornecer informações confiáveis, atualizadas e acessíveis acerca da situação jurídica dos imóveis.

A concretização dessa função é atribuída ao oficial de Registro de Imóveis, cuja atuação ultrapassa a mera guarda documental. Conforme esclarece Oliveira (2024), o registrador exerce verdadeira atividade de qualificação jurídica dos títulos apresentados, funcionando como um filtro preventivo destinado a evitar o ingresso de atos incompatíveis com o ordenamento jurídico.

Nessa mesma linha, Oliveira (2024) destaca que o Registro de Imóveis desempenha importante função pacificadora, uma vez que a análise criteriosa dos títulos contribui para a estabilização das relações jurídicas e para a prevenção de conflitos futuros.

Além de sua função tradicional de proteção dos direitos patrimoniais, o Registro de Imóveis passou a desempenhar papel cada vez mais relevante na concretização de interesses sociais e ambientais.

Segundo Oliveira (2024), a atividade registral constitui instrumento indispensável para garantir a publicidade, a autenticidade, a segurança e a eficácia dos atos jurídicos, contribuindo para a efetivação de políticas públicas relacionadas à gestão territorial e à regularização fundiária. De acordo com o autor, a segurança jurídica imobiliária somente se concretiza plenamente quando os títulos são regularmente registrados, permitindo que a sociedade tenha acesso a informações transparentes, confiáveis e atualizadas acerca da situação jurídica dos imóveis. O registro promove, assim, maior estabilidade nas relações negociais e amplia a proteção dos direitos dos particulares.

Entretanto, a efetividade dessa segurança jurídica depende não apenas da regularidade formal dos títulos, mas também da precisão das informações constantes das matrículas imobiliárias. Historicamente, a descrição dos imóveis rurais foi marcada pela utilização de referências imprecisas, confrontações genéricas e elementos naturais sujeitos a alterações ao longo do tempo. Tais circunstâncias contribuíram para a ocorrência de sobreposições territoriais, conflitos possessórios e inconsistências registrais, evidenciando a necessidade de aprimoramento do sistema de identificação dos imóveis rurais.

Diante dessa realidade, a busca pelo fortalecimento da segurança jurídica fundiária culminou na edição da Lei nº 10.267/2001, que promoveu alterações significativas no art. 176 da Lei de Registros Públicos e instituiu a obrigatoriedade do georreferenciamento para determinados atos envolvendo imóveis rurais, observados os prazos previstos no Decreto nº 4.449/2002.

Conforme observa Fontanela (2023), passou a competir ao Oficial de Registro de Imóveis a verificação da compatibilidade entre o memorial descritivo georreferenciado e as informações constantes da matrícula, bem como a análise da inexistência de sobreposição com áreas vizinhas e da preservação dos direitos dos confrontantes. Essa exigência representa importante avanço na busca pela

correspondência entre a realidade física do imóvel e sua representação jurídica no fólio real.

Nessa circunstância, o georreferenciamento assume papel central na modernização do sistema registral brasileiro. Conforme destaca Fontanela (2023), sua utilização fortalece a confiabilidade dos registros imobiliários e contribui para a concretização da função social da propriedade. Ao exigir precisão técnica na identificação dos imóveis rurais, o sistema registral reduz incertezas, previne conflitos fundiários e promove maior integração entre a realidade territorial e as informações constantes dos registros públicos.

Destarte, a exigência do georreferenciamento não representa mera inovação tecnológica ou requisito burocrático adicional. Trata-se de instrumento destinado a fortalecer a segurança jurídica fundiária, aperfeiçoar a atuação registral e conferir maior confiabilidade ao sistema de registro imobiliário, objetivos que justificam sua crescente relevância no processo de regularização dos imóveis rurais brasileiros.

2.4 Imóveis rurais e sua regularização no brasil

A distinção entre imóveis urbanos e rurais no ordenamento jurídico brasileiro fundamenta-se, tradicionalmente, em dois critérios: a localização e a destinação econômica do imóvel. Conforme ensina Souza (2014), enquanto o critério da localização considera a inserção do bem dentro do perímetro urbano municipal, o critério da destinação volta-se à atividade efetivamente exercida sobre a propriedade. Na atualidade, prevalece o critério da destinação econômica, consolidado pelo artigo 4.º, inciso I, do Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/1964), que define o imóvel rural como o prédio rústico de área contínua destinado à exploração extrativa, agrícola, pecuária ou agroindustrial, independentemente de sua localização.

Sob a perspectiva registral, o imóvel rural corresponde à unidade individualizada na matrícula imobiliária. Isso significa que, ainda que existam áreas contíguas destinadas à mesma exploração econômica, haverá tantos imóveis quantas forem as matrículas existentes. Como resultado, é vedado que uma única matrícula englobe propriedades distintas ou frações ideais sem a devida individualização, em

observância aos princípios registrais da especialidade e da segurança jurídica (m , 2014).

Essa estrutura decorre do sistema do fólio real instituído pela Lei nº 6.015/1973, que atribuiu ao imóvel a posição central dentro do Registro de Imóveis. Por isso, Souza (2014) observa que o sistema registral brasileiro apresenta características cadastrais, embora o Registro de Imóveis não seja o órgão responsável pela gestão do cadastro territorial.

O autor destaca, ainda, que o artigo 176, § 1º, inciso II, item 3, da Lei de Registros Públicos estabelece a identificação do imóvel como requisito essencial da matrícula, exigência posteriormente aperfeiçoada pela Lei nº 10.267/2001, que introduziu a necessidade do georreferenciamento para determinadas situações envolvendo imóveis rurais. Nessa circunstância, a regularização dos imóveis rurais apresenta grau de complexidade significativamente superior ao observado nos imóveis urbanos.

Conforme aponta Mendonça (2025), o proprietário rural está sujeito ao cumprimento simultâneo de uma ampla gama de exigências legais relacionadas às dimensões fundiária, ambiental, fiscal e registral da propriedade. Trata-se de obrigações de natureza propter rem, que acompanham o imóvel independentemente de quem seja seu titular, exigindo constante adequação perante diversos órgãos e instituições públicas.

Apesar do elevado potencial produtivo e econômico da propriedade rural brasileira, o país ainda convive com importantes desafios relacionados à segurança jurídica fundiária. Damasceno, Chiavari e Lopes (2017) destacam que o Brasil ocupava, em 2016, a 64ª posição no Índice Internacional de Direitos de Propriedade (IIDP), indicador que evidencia dificuldades estruturais relacionadas à proteção dos direitos de propriedade e à governança territorial.

Entre os principais fatores responsáveis por esse cenário encontra-se o histórico de registros imobiliários elaborados sem o rigor técnico atualmente exigido. Durante décadas, a identificação das propriedades rurais baseou-se em descrições literárias,

referências naturais e confrontações genéricas, frequentemente desacompanhadas de mapas ou elementos cartográficos capazes de garantir precisão espacial. Como consequência, ainda hoje são comuns divergências entre a descrição constante da matrícula e a realidade física efetivamente encontrada no terreno (Damasceno; Chiavari; Lopes, 2017).

Com o objetivo de superar essas deficiências históricas, a Lei nº 10.267/2001 instituiu a obrigatoriedade do georreferenciamento dos imóveis rurais, medida que passou a ser implementada gradualmente a partir de 2004. A exigência representa importante avanço para a modernização da governança fundiária brasileira, pois busca assegurar maior precisão na identificação territorial, prevenir sobreposições de áreas e fortalecer a confiabilidade dos registros imobiliários. No entanto, a implementação integral desse sistema ainda enfrenta desafios operacionais e sucessivas prorrogações de prazo, especialmente em relação aos imóveis de menor extensão.

Além da defasagem técnica dos registros, Mendonça (2025) ressalta que o processo de regularização fundiária é dificultado pela fragmentação institucional existente no país. Segundo o autor, o proprietário rural frequentemente necessita interagir com diversos órgãos públicos e entidades distintas, cada qual responsável por etapas específicas do procedimento de regularização.

Somam-se a isso a atuação dos delegatários das serventias extrajudiciais, responsáveis pela qualificação registral dos títulos, bem como o elevado grau de judicialização das questões fundiárias, a limitação da capacidade operacional de determinados órgãos governamentais e as frequentes alterações legislativas que impactam o setor.

Adicionalmente, Damasceno, Chiavari e Lopes (2017) observam que as políticas públicas voltadas à regularização fundiária concentram-se, em grande medida, na criação de normas e exigências formais. Segundo os autores, ainda são insuficientes as iniciativas voltadas à conscientização dos produtores e posseiros acerca dos benefícios da regularização e da importância da titulação paraa segurança jurídica e o desenvolvimento econômico.

Nesse cenário, verifica-se que a mera previsão normativa da função social da propriedade não é suficiente para assegurar sua plena concretização. A efetividade desse princípio depende do aperfeiçoamento contínuo dos mecanismos institucionais, administrativos e registrais responsáveis pela regularização fundiária.

À vista disso, Guimarães (2011) observa que uma análise segura quanto à autenticidade dos títulos de domínio dos imóveis levados a georreferenciamento poderia demandar mais tempo para a conclusão dos trabalhos de certificação, mas que a segurança jurídica advinda de tal análise compensaria essa demora, posto que o proprietário rural e seus sucessores passariam a ter a certeza de que, sobre aquele imóvel, além da correta materialização da área, restariam sanados eventuais riscos decorrentes de suposta grilagem de terras.

Nesse caso, a busca por maior integração entre cadastro e registro, aliada à implementação progressiva do georreferenciamento, revela-se fundamental para a construção de um sistema fundiário mais seguro, eficiente e compatível com os objetivos constitucionais de desenvolvimento, justiça social e segurança jurídica.

3 A EXIGÊNCIA DO GEORREFERENCIAMENTO

3.1 A instituição do georreferenciamento dos imóveis rurais

A necessidade de modernização do sistema de identificação dos imóveis rurais decorreu de um passivo histórico de imprecisões registrais. Conforme observam Damasceno, Chiavari e Lopes (2017), grande parte dos registros imobiliários rurais foi elaborada a partir de descrições exclusivamente literárias, desprovidas de informações cartográficas e geoespaciais capazes de identificar com exatidão os limites da propriedade. Essa deficiência técnica produziu frequentes divergências entre a realidade física dos imóveis e sua representação jurídica, contribuindo para conflitos fundiários, sobreposições territoriais e insegurança quanto à titularidade das áreas.

Foi nesse universo de busca pelo fortalecimento da segurança jurídica fundiária que a Lei nº 10.267/2001 introduziu o georreferenciamento dos imóveis rurais no

ordenamento jurídico brasileiro. A inovação legislativa teve como principal objetivo promover maior precisão na identificação territorial das propriedades e fortalecer a confiabilidade das informações constantes do Registro de Imóveis.

De acordo com Pautz (2021), durante muitos anos as falhas existentes nos registros imobiliários e nos procedimentos de demarcação territorial produziram impactos relevantes na sociedade. Problemas relacionados à identificação dos limites dos imóveis, morosidade na averiguação das áreas e fragilidades nos mecanismos de fiscalização favoreceram situações de insegurança fundiária. Com a implantação do georreferenciamento e a utilização de sistemas informatizados de controle territorial, tais dificuldades passaram a ser mitigadas, permitindo a obtenção de dados mais precisos e confiáveis.

Sob a perspectiva registral, Guimarães (2011) sustenta que a identificação do imóvel rural por meio de coordenadas georreferenciadas ao Sistema Geodésico Brasileiro seria mais adequadamente tratada no âmbito do Direito Registral Imobiliário do que exclusivamente sob a ótica do Direito Agrário. Para o autor, o memorial descritivo contendo as coordenadas dos vértices definidores dos limites da área deve estar vinculado à matrícula individualizada do imóvel.

Com o propósito de superar essas fragilidades históricas, a Lei nº 10.267/2001 determinou que a identificação dos imóveis rurais passasse a ser realizada por meio de memorial descritivo elaborado por profissional legalmente habilitado, contendo as coordenadas georreferenciadas dos vértices definidores dos limites da propriedade, vinculadas ao Sistema Geodésico Brasileiro (SGB).

3.2 A certificação pelo Incra e a integração com o registro de imóveis

Conforme observa Guimarães (2011), o artigo 9.º do Decreto n.º 4.449/2002 estabeleceu que a identificação do imóvel rural deve observar os requisitos previstos no § 3.º do artigo 176 e no § 3.º do artigo 225 da Lei n.º 6.015/1973. O autor destaca ainda que compete ao INCRA certificar que a poligonal constante do memorial descritivo não se sobrepõe a outra já cadastrada em sua base georreferenciada. Ressalta-se, contudo, que a certificação não implica

reconhecimento de domínio nem validação da exatidão dos limites e confrontações indicados pelo proprietário.

O principal mérito da Lei n.º 10.267/2001 e, posteriormente, do Sistema de Gestão Fundiária (SIGEF), desenvolvido pelo INCRA, reside em sua capacidade de promover o saneamento fundiário e combater práticas como a grilagem de terras. Ao exigir métodos padronizados de levantamento geodésico e posicionamento por satélite de alta precisão, o sistema passou a conferir maior confiabilidade às informações territoriais e maior segurança jurídica aos registros imobiliários.

Após a elaboração do memorial descritivo, os dados técnicos são submetidos ao SIGEF por intermédio de profissional habilitado. O sistema realiza a validação das informações e verifica eventual sobreposição com áreas já certificadas, constituindo importante mecanismo preventivo de conflitos fundiários.

Uma vez constatada a regularidade dos dados, o INCRA emite a certificação correspondente, que poderá ser utilizada para os atos registrais pertinentes.

Guimarães (2011) ressalta, ainda, que a certificação do memorial descritivo produz reflexos diretos na atividade registral. Caso o georreferenciamento implique alteração da descrição constante da matrícula, poderá ser necessária a abertura de nova matrícula, com o encerramento da anterior.

Ademais, a adequação do imóvel às exigências da Lei n.º 10.267/2001 depende obrigatoriamente da certificação expedida pelo INCRA. Nesse contexto, Gonçalves (2022) destaca que a integração entre georreferenciamento e Registro de Imóveis representa importante avanço na modernização da identificação da propriedade rural, contribuindo para evitar sobreposições territoriais e promovendo maior correspondência entre a realidade física do imóvel e sua representação jurídica.

3.3 O escalonamento dos prazos de obrigatoriedade

A introdução do georreferenciamento representou significativa mudança de paradigma no sistema registral brasileiro. A substituição das antigas descrições literárias por delimitações geodésicas precisas fortaleceu o princípio da

especialidade objetiva, reduziu o risco de sobreposições territoriais e ampliou a segurança jurídica das relações fundiárias. Entretanto, a implementação dessa política pública não ocorreu de forma imediata.

Considerando a dimensão territorial do país e a complexidade operacional envolvida, o regime jurídico do georreferenciamento foi estruturado a partir de um modelo de implantação progressiva. A legislação estabeleceu um cronograma escalonado de obrigatoriedade, iniciando pelas propriedades de maior extensão territorial e alcançando gradualmente os imóveis de menor área.

Segundo Santos (2025), o modelo inicialmente adotado baseou-se no escalonamento conforme a dimensão territorial do imóvel, priorizando as grandes propriedades, onde historicamente se concentravam os maiores riscos de conflitos fundiários. Ainda assim, o cronograma originalmente previsto pelo Decreto n.º 4.449/2002 revelou-se de difícil execução prática.

Conforme observa Souza (2014), a natureza impeditiva da exigência legal fez com que o descumprimento dos prazos obstasse a prática de diversos atos registrais relacionados à transferência, ao parcelamento, ao remembramento e à regularização dos imóveis rurais.

A Tabela 1 sistematiza o escalonamento dos prazos para a exigência do georreferenciamento dos imóveis rurais, conforme a evolução normativa, veja:

Tabela 1 – sistematiza o escalonamento dos prazos para a exigência do georreferenciamento dos imóveis rurais,

Faixa de área do imóvel rural	**Prazo (a partir de 20/11/2003)**	**Data limite**	**Instrumento normativo**
Acima de 5.000 há	90 dias	20/03/2004	Decreto n.º 4.449/2002 (art. 10, I)
De 1.000 há menos de 5.000 há	1 ano	20/11/2004	Decreto n.º 4.449/2002 (art. 10, II)
De 500 a menos de 1.000 há	5 anos	20/11/2008	Decreto n.º 4.449/2002 (art. 10, III), com redação dada pelo Decreto n.º 5.570/2005
De 250 a menos de 500 há	10 anos	20/11/2013	Decreto n.º 4.449/2002 (art. 10, IV), com redação dada pelo Decreto n.º 7.620/2011
De 100 a menos de 250 há	15 anos	20/11/2018	Decreto n.º 4.449/2002 (art. 10, V), com redação dada pelo Decreto n.º 9.311/2018
De 25 a menos de 100 há	20 anos	20/11/2023	Decreto n.º 4.449/2002 (art. 10, VI), com redação dada pelo Decreto n.º 9.311/2018
Inferior a 25 há	22 anos	20/11/2025	Decreto nº 4.449/2002 (art. 10, VII), com redação dada pelo Decreto nº 9.311/2018
Todos os imóveis rurais ainda não alcançados	Prazo suspenso até 20/11/2028	20/11/2028	Decreto nº 12.689/2025

Fonte:Elaborada pelo próprio autor como base nos: Decreto nº 4.449/2002 e Decreto nº 12.689/2025.

Apesar dos avanços obtidos, a implementação integral do georreferenciamento continua enfrentando obstáculos relevantes. Conforme destacado pelo presidente da ANOREG-PR, José Augusto Alves Pinto, o georreferenciamento possui importância estratégica para a formulação de políticas públicas, permitindo maior eficiência no planejamento territorial, na tributação e na prevenção de sobreposições entre imóveis particulares e áreas públicas (ANOREG, 2009).

Nesse sentido, Pautz (2021) observa que o georreferenciamento tem demonstrado segurança e confiabilidade no âmbito dos registros de imóveis rurais, ao mesmo tempo em que atende às exigências legais em constante evolução, decorrentes das novas diretrizes adotadas pelo INCRA com vistas a maior equidade nos parâmetros e critérios técnicos aplicáveis.

Dessa forma, o escalonamento dos prazos constituiu importante instrumento para viabilizar a adaptação gradual dos proprietários rurais às exigências do georreferenciamento. Contudo, a sucessiva postergação dos marcos temporais originalmente estabelecidos demonstra que a implementação do sistema ainda

enfrenta desafios estruturais relevantes, evidenciando obstáculos técnicos, econômicos e institucionais que dificultam a universalização da política pública.

3.4 As Dificuldades Práticas de Implementação do Georreferenciamento

O georreferenciamento vem assumindo papel cada vez mais relevante no cenário fundiário brasileiro, demonstrando crescente eficácia na promoção da segurança jurídica e na melhoria da gestão territorial, apesar dos desafios inerentes à sua implementação (Pautz, 2021).

Não obstante, a efetivação desse instrumento ainda enfrenta obstáculos significativos. Mendonça (2025) destaca que a ausência de integração entre bases de dados, a limitada coordenação institucional entre os órgãos públicos envolvidos, os elevados custos dos levantamentos técnicos e a escassez de profissionais habilitados em determinadas regiões do país contribuíram para a formação de um expressivo passivo de regularização fundiária.

Além disso, muitos imóveis rurais permaneceram à margem dos processos de regularização registral e cadastral em razão das dificuldades técnicas para adequação às exigências legais, dos elevados custos do georreferenciamento e da própria complexidade decorrente da diferenciação dos prazos de obrigatoriedade conforme a dimensão territorial dos imóveis. Esse cenário dificultou a adaptação de parte significativa dos proprietários rurais às exigências impostas pela Lei nº 10.267/2001. Entre os fatores que impactam diretamente a implementação do georreferenciamento, destaca-se a necessidade de contratação de profissional legalmente habilitado para a elaboração do memorial descritivo e demais peças técnicas exigidas pela legislação.

Conforme observa Brito (2005), embora a Norma Técnica para Georreferenciamento de Imóveis Rurais não trate expressamente da habilitação profissional, a própria Lei nº 10.267/2001 e o Decreto nº 4.449/2002 exigem que a identificação do imóvel rural seja subscrita por profissional habilitado, acompanhada da respectiva Anotação de Responsabilidade Técnica (ART).

Nesse panorama, Guimarães (2011), ao analisar os primeiros anos de implementação do sistema, aponta diversos fatores que contribuíram para a elevação dos custos dos serviços de georreferenciamento. Segundo o autor, destacavam-se o elevado valor dos equipamentos de geomensura, a reduzida oferta desses equipamentos para locação, a insuficiência de profissionais habilitados e a baixa densificação da malha geodésica brasileira, fatores que dificultavam a execução dos levantamentos técnicos necessários à certificação dos imóveis rurais.

Ainda, segundo Guimarães (2011), muitos profissionais passaram a adotar como parâmetro para a fixação de honorários a raiz quadrada da área total do imóvel multiplicada por um ou um salário mínimo e meio, variando conforme as características físicas da propriedade. Como exemplo, o autor menciona que os serviços de georreferenciamento de um imóvel rural com área de 900 hectares poderiam alcançar valores entre R$ 12.450,00 e R$ 18.675,00, representando custo significativo para diversos proprietários rurais.

Embora os valores atualmente praticados possam diferir daqueles observados no período analisado por Guimarães (2011), o aspecto econômico continua sendo apontado como um dos principais entraves à universalização do georreferenciamento.

Nesse caso, o custo dos levantamentos impacta diretamente os processos de regularização fundiária e de atualização das matrículas imobiliárias, especialmente em pequenas e médias propriedades, limitando o acesso de parcela dos proprietários às exigências legais necessárias para a plena regularização de seus imóveis.

Os reflexos dessa realidade ultrapassam os interesses individuais dos proprietários. Conforme destacam Oliveira 2024, a ausência de regularização imobiliária gera consequências negativas para toda a sociedade, uma vez que favorece a ocorrência de sobreposições territoriais, conflitos possessórios e insegurança jurídica ao possuidor e aos seus herdeiros, assim como a desvalorização junto ao mercado imobiliário decorrente das pendências.

Em contrapartida, a regularização adequada do imóvel constitui requisito essencial para a realização de diversos atos da vida civil e econômica, como compra e venda, arrendamento, financiamento e demais operações que envolvam a propriedade rural.

Dessa forma, embora o georreferenciamento represente importante avanço para a modernização do sistema registral brasileiro e para o fortalecimento da segurança jurídica fundiária, sua implementação ainda enfrenta desafios econômicos, técnicos e institucionais relevantes. Tais dificuldades ajudam a explicar a formação do passivo de regularização fundiária existente no país e os sucessivos adiamentos dos prazos de exigência, fatores que culminaram na edição do Decreto nº 12.689/2025.

3.5 O passivo de regularização fundiária e o risco de paralisação das transações imobiliárias

Apesar dos avanços proporcionados pela Lei n.º 10.267/2001, a implementação do georreferenciamento dos imóveis rurais revelou dificuldades estruturais que impediram a regularização simultânea de todas as propriedades abrangidas pela norma. Conforme destaca Mendonça (2025), a governança fundiária brasileira ainda enfrenta entraves relacionados à fragmentação das bases de dados, à limitada coordenação institucional entre os órgãos responsáveis pela gestão territorial e à insuficiência de mecanismos capazes de promover a integração entre cadastro e registro. Esse cenário contribuiu para a formação de um expressivo passivo de regularização fundiária, composto por imóveis que permanecem sem adequação às exigências técnicas e registrais impostas pela legislação.

Além disso, a dimensão continental do território brasileiro e a heterogeneidade das realidades regionais dificultaram a implementação uniforme do sistema. Segundo Santos (2025), as sucessivas alterações promovidas nos prazos originalmente previstos pelo Decreto nº 4.449/2002 decorreram justamente da necessidade de adequar a política pública às limitações operacionais existentes, especialmente em regiões com menor disponibilidade de profissionais habilitados e menor estrutura técnica para execução dos levantamentos georreferenciados. O autor observa que o histórico processo de ocupação territorial brasileiro sempre apresentou

fragilidades relacionadas à identificação e delimitação das propriedades rurais, circunstância que contribuiu para o acúmulo de pendências registrais e cadastrais.

Sob o aspecto econômico, Guimarães (2011) ressalta que a implementação do georreferenciamento encontrou obstáculos decorrentes do elevado custo dos levantamentos técnicos, da escassez de equipamentos especializados, da reduzida disponibilidade de profissionais habilitados e da baixa densificação da malha geodésica nacional. Tais fatores dificultaram a adequação de inúmeros imóveis rurais às novas exigências legais, sobretudo entre pequenos e médios proprietários, ampliando o estoque de imóveis pendentes de regularização.

Considerando esse contexto, Souza (2014) adverte que a exigência do georreferenciamento possui natureza impeditiva para a prática de determinados atos registrais. Uma vez ultrapassados os prazos legais de obrigatoriedade, a ausência da certificação impede a realização de atos relacionados à transferência, ao desmembramento, ao parcelamento, ao remembramento e à retificação dos imóveis rurais. Assim, a permanência de um elevado número de propriedades em situação irregular representa potencial risco à dinâmica do mercado imobiliário rural, uma vez que limita a circulação jurídica desses bens.

Essa preocupação foi evidenciada por Santos (2025) ao analisar os impactos decorrentes da proximidade do término dos prazos anteriormente vigentes. Segundo o autor, caso não houvesse nova intervenção normativa, qualquer movimentação registral envolvendo imóveis rurais estaria condicionada à prévia certificação georreferenciada, independentemente da extensão territorial da propriedade. Tal circunstância poderia resultar em significativo represamento de negócios jurídicos e no aumento das dificuldades enfrentadas pelos proprietários ainda não regularizados.

Dessa forma, o passivo de regularização fundiária acumulado ao longo dos anos não representa apenas uma questão de adequação técnica ou administrativa. Seus efeitos repercutem diretamente sobre a segurança jurídica das relações dominiais e sobre a própria funcionalidade do sistema registral.

A possibilidade de paralisação ou restrição das transações imobiliárias rurais evidencia que a efetividade do georreferenciamento depende não apenas da imposição legal da obrigação, mas também da existência de condições econômicas, institucionais e operacionais capazes de viabilizar seu cumprimento em larga escala. Essa realidade constitui um dos principais fundamentos que motivaram a edição do Decreto n.º 12.689/2025.

4 O DECRETO Nº 12.689/2025 E SUAS IMPLICAÇÕES NO SISTEMA JURÍDICO REGISTRAL

4.1 Os fundamentos e objetivos da prorrogação promovida pelo Decreto nº 12.689/2025

Com a edição do Decreto nº 12.689, de agosto de 2025, o Poder Executivo promoveu relevante alteração no regime jurídico do georreferenciamento dos imóveis rurais ao modificar dispositivos do Decreto nº 4.449/2002. A principal inovação consistiu na unificação do marco temporal para a exigência da certificação do georreferenciamento perante o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), prorrogando sua obrigatoriedade para 21 de outubro de 2029, independentemente da dimensão territorial do imóvel.

Ao analisar a alteração normativa, Santos (2025) sustenta que a medida representa uma dispensa expressa e temporariamente delimitada da exigência de certificação para os atos registrais abrangidos pelo novo decreto. Segundo o autor, qualquer interpretação que restabeleça a obrigatoriedade do levantamento georreferenciado antes do prazo legal violaria o princípio da legalidade estrita previsto no artigo 5º, inciso II, da CR/1988, por impor obrigação expressamente afastada pelo ordenamento jurídico.

A mudança introduzida pelo Decreto nº 12.689/2025 representa uma inflexão significativa em relação ao modelo anteriormente adotado. Até então, a implementação da exigência de certificação ocorria de forma escalonada, observando diferentes faixas de área dos imóveis rurais. Com a nova disciplina, abandonou-se essa lógica gradual e instituiu-se um prazo único para todos os imóveis ainda não alcançados pela obrigatoriedade.

Sob a perspectiva administrativa e econômica, a medida buscou conferir maior viabilidade ao processo de regularização fundiária. Além disso, pretendeu evitar a paralisação de negócios jurídicos envolvendo imóveis rurais que ainda não realizaram o georreferenciamento certificado, reduzindo entraves operacionais que poderiam comprometer a circulação da propriedade rural.

Entretanto, a prorrogação também despertou debates acerca de seus reflexos sobre a segurança jurídica registral. Isso porque a ampliação do prazo permite que imóveis continuem circulando no mercado imobiliário com descrições baseadas em elementos menos precisos do que aqueles exigidos pelo sistema georreferenciado.

Sob essa perspectiva, Carvalho (1977) destaca que a confiabilidade do registro imobiliário está diretamente relacionada à precisão da descrição do imóvel. Quanto maior a correspondência entre a realidade física do bem e sua representação registral, maior será a segurança proporcionada pelo sistema. Assim, embora a prorrogação possa ser justificada por razões operacionais e econômicas, ela posterga a completa adequação do registro imobiliário brasileiro aos princípios da especialidade objetiva e da precisão territorial.

Observa-se, portanto, a existência de uma tensão entre valores igualmente relevantes. De um lado, encontra-se a necessidade de assegurar a continuidade das transações imobiliárias e evitar obstáculos à regularização fundiária. De outro, destaca-se o imperativo de consolidar um sistema registral fundado em informações territoriais precisas e tecnicamente confiáveis.

A importância do georreferenciamento decorre justamente de sua capacidade de aproximar a realidade física do imóvel de sua representação jurídica. Ao possibilitar a individualização exata dos limites territoriais, o instituto contribui para a prevenção de conflitos possessórios, para a melhoria da gestão fundiária e para o fortalecimento da segurança jurídica. Por essa razão, a prorrogação dos prazos, embora necessária sob determinadas circunstâncias, adia a plena concretização desses objetivos.

Segundo Santos (2025), os imóveis rurais que ainda não realizaram o levantamento georreferenciado certificado pelo INCRA poderão continuar sendo objeto de transferência, remembramento, desmembramento e outros atos registrais abrangidos pelo decreto. Para o autor, a medida suspende temporariamente a exigibilidade de um mecanismo que, nas últimas décadas, desempenhou papel relevante na rastreabilidade territorial e no saneamento fundiário.

Não obstante, a correta interpretação dos efeitos do Decreto n.º 12.689/2025 exige cautela. Conforme esclarece a Nota Técnica CPRI/IRIB n.º 03/2025, a identificação georreferenciada prevista nos §§ 3.º a 5.º do artigo 176 da Lei n.º 6.015/1973 permanece integralmente vigente no ordenamento jurídico. O que foi prorrogado não foi a existência do instituto do georreferenciamento, mas apenas a obrigatoriedade da certificação da poligonal perante o INCRA para as hipóteses alcançadas pelo novo cronograma.

A mesma Nota Técnica ressalta que, mesmo quando a certificação não for legalmente exigida, sua realização continua sendo recomendável sempre que houver necessidade de retificação da descrição do imóvel ou atualização de seus elementos identificadores. Tal orientação busca preservar a coerência entre os sistemas cadastral e registral, além de reduzir potenciais conflitos futuros relacionados à delimitação territorial.

Cumpre destacar, ainda, que o regime jurídico do georreferenciamento não é composto exclusivamente por normas legais em sentido estrito. Diversos atos normativos complementares disciplinam a atuação dos profissionais responsáveis pelos levantamentos técnicos e dos registradores encarregados da qualificação dos títulos apresentados aos serviços registrais.

Entre esses atos, merece destaque o Provimento n.º 195 do Conselho Nacional de Justiça, que trata da integração entre informações registrais e dados geoespaciais. Conforme observa Santos (2025), o provimento representa importante avanço na modernização do Registro de Imóveis ao incentivar a interoperabilidade entre as bases registrais e sistemas como o SIGEF.

Segundo o autor, essa evolução revela uma mudança paradigmática na atividade registral. O registro imobiliário deixa de possuir natureza predominantemente textual para incorporar uma dimensão geoespacial integrada, permitindo maior precisão na identificação dos imóveis e maior eficiência na gestão territorial.

Diante desse cenário, embora a prorrogação promovida pelo Decreto n.º 12.689/2025 represente uma solução imediata para evitar a paralisação de negócios jurídicos rurais, ela também posterga a consolidação plena do modelo registral baseado na precisão geodésica. Como consequência, parte dos desafios relacionados à regularização fundiária, à atualização das matrículas e à prevenção de conflitos territoriais permanece transferida para os anos finais do novo prazo estabelecido.

Desse modo, torna-se necessário examinar se a flexibilização temporal da exigência de certificação compromete, ainda que parcialmente, os objetivos originalmente perseguidos pela Lei nº 10.267/2001. Os impactos dessa prorrogação sobre a segurança jurídica fundiária e sobre a efetividade do sistema registral serão analisados no tópico seguinte.

4.2 Segurança jurídica versus flexibilização regulatória: análise crítica do Decreto nº 12.689/2025

A edição do Decreto nº 12.689/2025 representa um dos mais relevantes marcos recentes no processo de implementação do georreferenciamento dos imóveis rurais no Brasil. Ao alterar os prazos anteriormente estabelecidos para a exigência da certificação georreferenciada perante o INCRA, o ato normativo buscou responder às dificuldades práticas que ainda permeiam a regularização fundiária nacional.

A medida foi justificada pela necessidade de evitar a paralisação das transações imobiliárias rurais e de assegurar a continuidade dos processos de regularização em andamento. Contudo, seus efeitos suscitam importantes reflexões acerca dos impactos produzidos sobre a segurança jurídica e sobre a efetividade dos objetivos originalmente perseguidos pela Lei nº 10.267/2001.

Conforme observa Mendonça (2025), a governança fundiária brasileira ainda enfrenta desafios estruturais relacionados à fragmentação das bases de dados territoriais, à limitada integração entre órgãos públicos e à existência de um expressivo passivo de regularização fundiária. Tais fatores dificultam a consolidação de um sistema cadastral plenamente confiável e integrado. Somam-se a esses obstáculos os elevados custos dos levantamentos técnicos e a escassez de profissionais habilitados em determinadas regiões do país. Segundo o autor, essas circunstâncias contribuíram significativamente para dificultar o cumprimento integral das exigências introduzidas pela legislação do georreferenciamento.

Nesse cenário, a prorrogação promovida pelo Decreto nº 12.689/2025 apresenta-se como medida voltada à preservação da dinâmica do mercado imobiliário rural. De acordo com Santos (2025), a manutenção dos prazos anteriormente vigentes poderia inviabilizar inúmeras operações envolvendo transferência, desmembramento, remembramento e retificação de imóveis rurais que ainda não possuíam certificação georreferenciada.

Sob essa perspectiva, a flexibilização regulatória buscou impedir que dificuldades de natureza operacional, técnica e administrativa resultassem em um bloqueio generalizado das atividades negociais no meio rural. A medida procurou, portanto, conciliar as exigências de modernização fundiária com a realidade enfrentada pelos proprietários e pelos agentes envolvidos no processo de regularização.

Todavia, a análise crítica da prorrogação exige cautela. A própria criação da Lei nº 10.267/2001 decorreu do reconhecimento de que o sistema registral brasileiro convivia historicamente com descrições imprecisas dos imóveis rurais, situação que favorecia sobreposições territoriais, conflitos fundiários e insegurança jurídica.

Conforme destacam Damasceno, Chiavari e Lopes (2017), durante décadas a identificação dos imóveis foi realizada por meio de descrições predominantemente literárias, sem correspondência exata com a realidade física do território. A introdução do georreferenciamento no sistema registral brasileiro surgiu justamente como resposta a essas fragilidades estruturais.

Sob a ótica do Direito Registral, a preocupação torna-se ainda mais evidente. Rodrigues (2014) sustenta que a publicidade registral somente cumpre plenamente sua função quando as informações constantes do fólio real refletem com precisão a situação jurídica e física do imóvel.

Em sentido semelhante, Mello (2012) afirma que a segurança jurídica depende da previsibilidade e da confiabilidade das informações disponibilizadas pelo sistema registral. Somente a partir de registros precisos é possível permitir que terceiros orientem suas condutas com base nos dados constantes dos assentos imobiliários.

A discussão ganha maior relevância quando analisada sob a perspectiva da segurança jurídica imobiliária. Fontanela (2023) destaca que essa proteção não se limita à tutela formal da titularidade, mas exige mecanismos capazes de assegurar autenticidade, estabilidade e confiabilidade às informações registrais. Nessa conjuntura, o georreferenciamento constitui importante instrumento de concretização do princípio da especialidade objetiva, pois promove a perfeita individualização do imóvel e reduz significativamente o risco de conflitos decorrentes de descrições imprecisas.

Não por acaso, Guimarães (2011) ressalta que a exigência de certificação perante o INCRA foi concebida como mecanismo de saneamento fundiário. Por meio da verificação prévia da inexistência de sobreposição entre áreas, busca-se construir um cadastro territorial mais confiável e compatível com a realidade física dos imóveis.

Na mesma linha, Brito (2005) observa que a adoção de critérios técnicos padronizados para a identificação dos imóveis rurais representou importante avanço na busca pela segurança das informações territoriais e pelo aperfeiçoamento do sistema registral brasileiro.

Diante desse cenário, emerge uma evidente tensão entre interesses igualmente legítimos. De um lado, encontra-se a necessidade de assegurar a continuidade das transações imobiliárias e evitar que milhares de proprietários sejam impedidos de

exercer plenamente seu direito de disposição em razão de obstáculos técnicos ou econômicos.

De outro lado, subsiste o interesse público de consolidar um sistema registral cada vez mais preciso, capaz de oferecer elevado grau de confiabilidade às relações fundiárias e de prevenir litígios decorrentes de inconsistências na identificação territorial dos imóveis.

Nesse aspecto, a flexibilização promovida pelo Decreto nº 12.689/2025 não elimina a obrigatoriedade do georreferenciamento, limitando-se a postergar sua exigibilidade. Apesar disso, a medida produz reflexos relevantes, pois prolonga a circulação de imóveis rurais cujas descrições permanecem desvinculadas dos padrões de precisão territorial introduzidos pela Lei nº 10.267/2001. Como consequência, retarda-se a plena concretização dos objetivos de modernização registral, integração cadastral e saneamento fundiário perseguidos pelo legislador desde a implementação do regime georreferenciado.

Verifica-se, assim, que o Decreto nº 12.689/2025 reflete um complexo exercício de ponderação entre eficiência administrativa e segurança jurídica. A solução adotada procura responder às limitações estruturais atualmente existentes sem inviabilizar a circulação da propriedade rural e os processos de regularização fundiária.

Entretanto, a postergação dos prazos também prolonga, ainda que temporariamente, a permanência de fragilidades que o georreferenciamento foi concebido para superar. O desafio passa a consistir na adoção de instrumentos capazes de compensar os efeitos dessa flexibilização e preservar a confiabilidade do sistema registral durante o período de transição.

Embora a prorrogação se mostre justificável sob o prisma da eficiência administrativa e das limitações ainda presentes na realidade fundiária brasileira, não se pode ignorar que a medida posterga a concretização de objetivos considerados centrais pelo legislador da Lei nº 10.267/2001. Diante dessa realidade, o Decreto nº 12.689/2025 evidencia uma opção regulatória voltada à

preservação da continuidade das transações imobiliárias rurais, ainda que isso implique retardar o avanço do processo de saneamento territorial.

Tal escolha reforça a necessidade de adoção de mecanismos compensatórios capazes de preservar a confiabilidade do sistema registral durante o período de transição.

Diante desse cenário, ganha especial relevância a edição da Recomendação CN-CNJ n.º 56/2026, instrumento que busca mitigar os impactos decorrentes da prorrogação dos prazos e reforçar a segurança jurídica das informações territoriais. Seus principais fundamentos e mecanismos serão examinados no tópico seguinte.

4.3 A recomendação CN-CNJ nº 56/2026 como mecanismo de mitigação dos impactos na segurança jurídica

A edição da Recomendação CN-CNJ n.º 56, de 15 de abril de 2026, pela Corregedoria Nacional de Justiça, representa importante marco regulatório no contexto das recentes alterações promovidas no regime jurídico do georreferenciamento dos imóveis rurais. A norma foi editada em um cenário marcado pela flexibilização dos prazos para certificação georreferenciada introduzida pelo Decreto nº 12.689/2025, assumindo papel relevante na preservação da segurança jurídica registral durante o período de transição.

Entre suas principais disposições, a recomendação revogou expressamente a Recomendação nº 41/2019, que orientava os Cartórios de Registro de Imóveis a dispensarem a anuência dos confrontantes nos procedimentos previstos nos §§ 3º e 4º do art. 176 da Lei nº 6.015/1973 (Lei de Registros Públicos).

A Recomendação nº 41/2019 havia sido editada com o propósito de conferir maior celeridade aos procedimentos de regularização fundiária, especialmente nos casos de retificação de área decorrente do georreferenciamento. Para tanto, admitia-se a dispensa da anuência dos confrontantes, bastando a declaração do requerente de que os limites e confrontações do imóvel haviam sido devidamente respeitados.

A lógica subjacente à norma consistia em evitar que a recusa ou a impossibilidade de localização de um único confrontante inviabilizasse procedimentos de

regularização considerados essenciais para a atualização do cadastro territorial brasileiro. Buscava-se, assim, privilegiar a eficiência procedimental e a simplificação dos atos registrais.

Contudo, com a publicação da Recomendação nº 56/2026, houve o restabelecimento da exigência de anuência dos confrontantes nos atos de retificação, parcelamento, desmembramento e remembramento de imóveis rurais. Embora essa alteração possa ser compreendida, em um primeiro momento, como possível obstáculo à celeridade dos procedimentos registrais, sua análise à luz do atual contexto normativo revela importante mecanismo preventivo de proteção à segurança jurídica.

Essa conclusão torna-se ainda mais evidente quando a recomendação é examinada em conjunto com o Decreto nº 12.689/2025. Conforme analisado no tópico anterior, a prorrogação dos prazos para certificação georreferenciada buscou evitar a paralisação das transações imobiliárias rurais e reduzir os impactos decorrentes do passivo de regularização fundiária existente no país.

Ainda assim, ao permitir a continuidade da circulação de imóveis sem certificação georreferenciada obrigatória, a medida também ampliou, ainda que temporariamente, o risco de manutenção de matrículas com descrições imprecisas e potencialmente conflitantes. À vista disso, tornou-se necessária a adoção de instrumentos capazes de compensar, ao menos parcialmente, os efeitos decorrentes da flexibilização regulatória.

É justamente nesse cenário que a Recomendação CN-CNJ nº 56/2026 assume relevante função mitigadora. Ao restabelecer a necessidade de manifestação dos confrontantes, cria-se uma camada adicional de controle jurídico destinada a reduzir a ocorrência de conflitos possessórios, sobreposições territoriais e futuras impugnações judiciais relacionadas à delimitação dos imóveis rurais (CNJ, 2026).

A exigência de anuência dos confrontantes reforça o controle preventivo exercido no âmbito registral, ampliando as oportunidades de identificação de inconsistências antes da prática dos atos registrais. Dessa forma, busca-se preservar a

confiabilidade das informações constantes das matrículas e reduzir potenciais litígios decorrentes de divergências quanto aos limites territoriais dos imóveis.

Entretanto, embora a retomada da anuência dos confrontantes represente relevante mecanismo de proteção registral, ela não possui capacidade para eliminar integralmente os riscos inerentes à prorrogação da obrigatoriedade do georreferenciamento. A concordância dos confrontantes constitui importante elemento de controle jurídico, mas não substitui a precisão técnica proporcionada pelo levantamento georreferenciado certificado.

Isso porque a segurança jurídica plena quanto à delimitação territorial dos imóveis somente será alcançada com a universalização do georreferenciamento certificado e com a efetiva correspondência entre a realidade física do imóvel e sua representação registral. A atuação dos confrontantes pode auxiliar na prevenção de conflitos, mas não possui a mesma capacidade técnica de identificação e validação territorial proporcionada pelos mecanismos geodésicos exigidos pela legislação.

Além disso, importa destacar que a revogação da Recomendação nº 41/2019 não ocorreu de forma isolada. Paralelamente, o Provimento CN-CNJ nº 195/2025 promoveu alterações relevantes no Código Nacional de Normas da Corregedoria Nacional de Justiça, introduzindo o artigo 440-AX e estabelecendo disciplina mais ampla para os procedimentos relacionados ao georreferenciamento.

Entre outras disposições, o provimento regulamenta os procedimentos de retificação de área decorrentes do georreferenciamento, define requisitos técnicos para memoriais descritivos e disciplina a interoperabilidade de informações territoriais no âmbito registral. Tais medidas demonstram que a preocupação com a integridade das informações fundiárias permaneceu presente mesmo diante da flexibilização temporária dos prazos de certificação.

Com essa nova sistemática normativa, mesmo nos casos em que a certificação do georreferenciamento perante o INCRA não seja legalmente exigida, permanecem aplicáveis diversos mecanismos de controle destinados à preservação da especialidade objetiva e da segurança jurídica registral. Busca-se, assim, evitar que

a flexibilização temporária dos prazos resulte em comprometimento da confiabilidade do sistema de Registro de Imóveis.

Porém, é importante reconhecer que tais instrumentos possuem natureza complementar. Embora contribuam para reduzir riscos e reforçar a fiscalização registral, não substituem a finalidade estrutural do georreferenciamento certificável, que consiste em assegurar a identificação precisa e inequívoca dos imóveis rurais em escala nacional.

Dessa forma, a Recomendação CN-CNJ nº 56/2026 pode ser compreendida como instrumento de prudência institucional voltado à preservação da segurança jurídica fundiária durante o período de transição inaugurado pelo Decreto nº 12.689/2025. Ao reforçar mecanismos preventivos de controle registral, a norma procura equilibrar a necessidade de viabilizar a continuidade das transações imobiliárias rurais com a preservação da confiabilidade do sistema registral brasileiro.

Não obstante sua relevância, a recomendação deve ser compreendida como medida mitigadora e não como solução definitiva para os desafios decorrentes da postergação da certificação georreferenciada. Sua principal contribuição consiste em reduzir os riscos inerentes ao período de transição, preservando, na medida do possível, a segurança jurídica fundiária até a efetiva consolidação do modelo registral baseado na identificação geoespacial certificada.

5 PERSPECTIVAS FUTURAS PARA A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E A SEGURANÇA JURÍDICA DOS IMÓVEIS RURAIS

5.1 O georreferenciamento como instrumento para a segurança jurídica registral

Após a análise dos impactos produzidos pela prorrogação dos prazos do georreferenciamento e dos mecanismos normativos destinados à mitigação de seus efeitos sobre a segurança jurídica, torna-se necessário examinar as perspectivas futuras da regularização fundiária brasileira. Nesse panorama, o georreferenciamento revela-se não apenas como exigência técnica ou registral, mas como instrumento estruturante da governança territorial e da consolidação da segurança jurídica imobiliária.

A segurança jurídica constitui um dos fundamentos essenciais do sistema registral imobiliário brasileiro, especialmente no âmbito dos imóveis rurais, em que a correta identificação territorial da propriedade assume papel determinante para a estabilidade das relações jurídicas. Em face desse cenário, o georreferenciamento surge como importante instrumento de aperfeiçoamento do Registro de Imóveis, ao proporcionar maior precisão na individualização dos imóveis e fortalecer a confiabilidade das informações constantes das matrículas imobiliárias.

Historicamente, a identificação dos imóveis rurais no Brasil foi marcada pela utilização de descrições imprecisas, baseadas em referências naturais, confrontações subjetivas e marcos físicos suscetíveis a alterações ao longo do tempo. Segundo Damasceno, Chiavari e Lopes (2017), a fragilidade dos sistemas de cadastro e registro da propriedade rural contribuiu para a formação de um cenário caracterizado por incertezas dominiais, sobreposições territoriais e dificuldades na efetivação dos direitos de propriedade. Para os autores, a ausência de mecanismos confiáveis de identificação territorial comprometeu significativamente a governança fundiária brasileira.

Nesse mesmo sentido, Guimarães (2011) observa que grande parte dos registros imobiliários rurais foi constituída com base em descrições exclusivamente literárias, desprovidas de informações geoespaciais capazes de delimitar com precisão os contornos físicos da propriedade. Essa realidade favoreceu o surgimento de conflitos fundiários e dificultou a correspondência entre a situação jurídica constante do registro e a efetiva realidade territorial do imóvel. Foi justamente diante dessas fragilidades históricas que a Lei nº 10.267/2001 introduziu o georreferenciamento dos imóveis rurais no ordenamento jurídico brasileiro.

Conforme destaca Guimarães (2011), a legislação passou a exigir que a identificação dos imóveis fosse realizada mediante memorial descritivo elaborado por profissional habilitado, contendo as coordenadas georreferenciadas dos vértices definidores dos limites da propriedade e vinculadas ao Sistema Geodésico Brasileiro.

A finalidade dessa exigência consistiu em substituir descrições subjetivas por elementos técnicos capazes de conferir maior precisão à identificação territorial dos imóveis rurais e maior confiabilidade às informações registrais.

Sob a perspectiva registral, o georreferenciamento encontra fundamento no princípio da especialidade objetiva, segundo o qual o imóvel deve ser individualizado de forma precisa e inequívoca no registro imobiliário. Rodrigues (2014) sustenta que a publicidade registral somente alcança sua finalidade quando os dados constantes da matrícula permitem identificar com segurança o objeto sobre o qual recaem os direitos reais. Dessa forma, a confiabilidade do sistema registral está diretamente relacionada à exatidão das informações que individualizam o imóvel.

Nessa mesma linha, Mello (2012) afirma que a segurança jurídica da propriedade imobiliária depende da capacidade do registro de representar adequadamente a realidade jurídica do bem. Para o autor, a previsibilidade das relações patrimoniais exige que os registros públicos forneçam informações claras, estáveis e confiáveis, permitindo que terceiros conheçam com segurança a situação jurídica do imóvel.

Assim, quanto maior a precisão da descrição registral, maior será a proteção conferida ao direito de propriedade e maior será a confiança depositada nas informações constantes do sistema registral. Além disso, Fontanela (2023) ressalta que o Registro de Imóveis não pode ser compreendido apenas como um arquivo de documentos, mas como um instrumento jurídico-cadastral destinado a documentar e autenticar a genealogia dos imóveis. Sob essa perspectiva, o georreferenciamento fortalece a função registral ao permitir maior rastreabilidade das informações territoriais e assegurar correspondência mais precisa entre a realidade física do imóvel e sua representação jurídica no fólio real.

De igual modo, Souza (2014) destaca que a atividade notarial e registral relacionada aos imóveis rurais exige mecanismos capazes de assegurar a correta identificação da propriedade e a proteção dos direitos dos particulares. Assim, o georreferenciamento representa importante avanço para o sistema registral brasileiro, pois reduz a ocorrência de inconsistências cadastrais, facilita a

qualificação registral e contribui para a prevenção de litígios envolvendo limites territoriais.

Portanto, o georreferenciamento ultrapassa sua dimensão meramente técnica para assumir relevante função jurídica dentro do sistema registral brasileiro. Ao possibilitar a individualização precisa dos imóveis rurais, fortalecer o princípio da especialidade objetiva e ampliar a confiabilidade das informações registrais, o instituto contribui diretamente para a promoção da segurança jurídica da propriedade imobiliária. Dessa forma, sua implementação representa importante instrumento de modernização do Registro de Imóveis e de fortalecimento da regularização fundiária no país.

5.2 O georreferenciamento como mecanismo de prevenção de conflitos

A crescente complexidade das relações fundiárias no Brasil evidencia a necessidade de mecanismos capazes de reduzir as incertezas relacionadas à delimitação e à titularidade dos imóveis rurais. Diante dessa realidade, o georreferenciamento consolidou-se como importante instrumento de prevenção de conflitos, ao proporcionar maior precisão na identificação territorial das propriedades e fortalecer a correspondência entre a realidade física dos imóveis e sua representação jurídica no Registro de Imóveis.

Além de fortalecer a segurança jurídica registral, conforme analisado no tópico anterior, o georreferenciamento exerce importante função preventiva ao reduzir as situações de incerteza que historicamente contribuíram para a formação de conflitos fundiários.

Historicamente, grande parte dos conflitos fundiários esteve associada à precariedade das descrições constantes dos registros imobiliários rurais. Conforme observam Damasceno, Chiavari e Lopes (2017), a ausência de informações geoespaciais precisas contribuiu para a ocorrência de sobreposições territoriais, indefinições de limites e disputas envolvendo particulares e o próprio Poder Público. Segundo os autores, a fragilidade dos sistemas de cadastro e registro

representou um dos principais obstáculos para a consolidação de uma governança fundiária eficiente no Brasil.

Nesse sentido, Guimarães (2011) destaca que os antigos memoriais descritivos frequentemente utilizavam referências subjetivas ou elementos naturais passíveis de alteração ao longo do tempo, dificultando a correta identificação dos imóveis rurais. Como consequência, tornava-se comum a existência de divergências entre a área efetivamente ocupada e aquela descrita na matrícula imobiliária, circunstância que favorecia o surgimento de conflitos possessórios e dominiais.

Com a introdução da Lei nº 10.267/2001, a identificação dos imóveis rurais passou a exigir critérios técnicos mais rigorosos, baseados em coordenadas georreferenciadas vinculadas ao Sistema Geodésico Brasileiro. Conforme explica Guimarães (2011), a certificação realizada pelo INCRA tem como uma de suas principais finalidades verificar a inexistência de sobreposição entre a área objeto do levantamento e outras áreas já constantes do cadastro georreferenciado. Trata-se, portanto, de mecanismo preventivo destinado a evitar conflitos antes mesmo da prática do ato registral.

Sob a perspectiva da segurança jurídica, Rodrigues (2014) sustenta que a publicidade registral somente cumpre sua função quando as informações constantes do registro refletem com precisão a realidade jurídica e territorial do imóvel. Dessa forma, a correta individualização da propriedade não apenas protege o titular do direito real, mas também assegura maior previsibilidade às relações jurídicas envolvendo terceiros interessados.

De igual modo, Mello (2012) afirma que a segurança jurídica está diretamente relacionada à possibilidade de os indivíduos conhecerem antecipadamente as consequências jurídicas de seus atos. No âmbito imobiliário, essa previsibilidade depende da existência de registros confiáveis e de informações territoriais precisas, capazes de reduzir dúvidas quanto à localização, extensão e limites da propriedade. Diante desse cenário, o georreferenciamento fortalece a estabilidade das relações fundiárias ao minimizar situações que possam dar origem a litígios futuros.

Além disso, Fontanela (2023) ressalta que o Registro de Imóveis exerce relevante função pacificadora ao conferir autenticidade, publicidade e segurança às informações imobiliárias. Segundo o autor, o georreferenciamento amplia essa função ao possibilitar maior controle sobre a delimitação territorial dos imóveis rurais, reduzindo a ocorrência de inconsistências registrais e fortalecendo a confiabilidade do sistema.

Sob o aspecto prático, a integração entre o georreferenciamento e o Registro de Imóveis permite que o oficial registrador exerça de forma mais eficiente sua atividade de qualificação registral. Conforme observa Souza (2014), a existência de informações técnicas precisas facilita a análise dos títulos apresentados, reduz a ocorrência de erros registrais e contribui para a prevenção de controvérsias envolvendo confrontantes, proprietários vizinhos e terceiros interessados.

Ademais, a prevenção de conflitos proporcionada pelo georreferenciamento produz reflexos que ultrapassam a esfera individual dos proprietários rurais. A redução das disputas territoriais contribui para a diminuição da litigiosidade judicial, promove maior estabilidade nas relações econômicas e fortalece a confiança dos agentes públicos e privados nas informações constantes dos registros imobiliários.

Dessa forma, verifica-se que o georreferenciamento constitui importante instrumento de prevenção de conflitos fundiários, na medida em que promove a individualização precisa dos imóveis rurais, reduz o risco de sobreposições territoriais e fortalece a segurança jurídica registral. Ao assegurar maior correspondência entre a realidade física e a realidade jurídica da propriedade, o instituto contribui para a pacificação das relações fundiárias e para a consolidação de um sistema registral mais confiável e eficiente.

5.3 Perspectivas futuras para a regularização fundiária

As perspectivas futuras para a regularização fundiária no Brasil estão diretamente relacionadas ao fortalecimento da segurança jurídica dos direitos de propriedade e ao aperfeiçoamento dos mecanismos de identificação e publicidade dos imóveis rurais. Desse modo, observa-se que as transformações promovidas pela Lei nº 10.267/2001 e pelos instrumentos normativos que a sucederam representam

apenas uma etapa de um processo mais amplo de modernização da governança fundiária brasileira.

Inicialmente, destaca-se que a tendência de evolução do sistema registral rural está vinculada à busca por maior correspondência entre a realidade física do imóvel e sua representação jurídica no fólio real. Conforme demonstram Damasceno, Chiavari e Lopes (2017), uma das principais fragilidades históricas da estrutura fundiária brasileira decorre justamente da existência de informações territoriais incompletas, imprecisas ou contraditórias, circunstância que favorece conflitos possessórios, sobreposições de áreas e insegurança quanto à titularidade dos imóveis.

Sob essa perspectiva, o georreferenciamento tende a consolidar-se como instrumento permanente de qualificação dos registros imobiliários rurais. Segundo Guimarães (2011), a identificação dos imóveis por meio de memorial descritivo georreferenciado contribui para o aperfeiçoamento do princípio da especialidade objetiva, permitindo maior precisão na individualização dos bens e fortalecendo a confiabilidade das informações registrais.

Da mesma forma, Fontanela (2023) destaca que a segurança jurídica registral depende da existência de mecanismos capazes de assegurar autenticidade, publicidade e precisão na descrição dos imóveis, elementos diretamente favorecidos pela utilização do georreferenciamento.

Além disso, as perspectivas futuras da regularização fundiária também envolvem o fortalecimento da integração entre os sistemas de cadastro territorial e o Registro de Imóveis. Conforme observam Guedes e Reydon (2012), a ampliação da governança fundiária depende da existência de informações territoriais consistentes e acessíveis, capazes de subsidiar tanto a proteção dos direitos de propriedade quanto a formulação de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento rural. Nesse cenário, a harmonização entre os dados registrais e cadastrais representa importante avanço

para a redução de inconsistências e para o aumento da transparência das informações fundiárias.

Lado outro, os desafios enfrentados durante a implementação do georreferenciamento demonstram que a efetividade da regularização fundiária não depende exclusivamente da existência de normas jurídicas. Conforme aponta Souza (2014), fatores como a extensão territorial do país, a existência de passivos históricos de regularização, a escassez de profissionais habilitados em determinadas regiões e os custos inerentes aos levantamentos técnicos continuam representando obstáculos relevantes à universalização do sistema.

Nesse contexto, a prorrogação dos prazos promovida pelo Decreto nº 12.689/2025 evidencia que a consolidação da política pública de regularização fundiária exige a adoção de medidas que conciliem viabilidade prática e segurança jurídica. Como observa Santos (2025), a suspensão temporária da obrigatoriedade do georreferenciamento certificado buscou evitar a paralisação de inúmeras transações imobiliárias rurais, sem afastar a necessidade de implementação futura e integral do modelo instituído pela Lei nº 10.267/2001.

A experiência recente demonstra que a efetividade da política de georreferenciamento depende não apenas da imposição de obrigações normativas, mas também da criação de condições materiais que viabilizem seu cumprimento. A sucessiva prorrogação dos prazos evidencia que a modernização fundiária brasileira exige planejamento institucional, capacitação técnica e integração entre os diversos órgãos responsáveis pela gestão territorial.

Ademais, o fortalecimento do sistema registral rural também está relacionado à ampliação do papel desempenhado pelos serviços de Registro de Imóveis. Conforme ensina Mello (2012), a publicidade registral constitui elemento indispensável para a proteção da propriedade privada e para a estabilidade das relações jurídicas. Dessa forma, a tendência futura aponta para um sistema registral cada vez mais voltado à prevenção de conflitos, à qualificação dos títulos e à promoção da segurança jurídica nas relações imobiliárias.

Sob o enfoque constitucional, a evolução da regularização fundiária também se relaciona à concretização da função social da propriedade. Conforme ressalta Jelinek (2006), a proteção jurídica da propriedade não se limita à garantia dos interesses individuais do titular, devendo igualmente atender aos interesses coletivos e aos objetivos constitucionais de desenvolvimento social e econômico. Desse modo, a regularização fundiária assume um papel relevante na efetivação dos direitos fundamentais e na promoção de maior estabilidade das relações dominiais.

Diante desse cenário, verifica-se que o futuro da regularização fundiária brasileira está associado à consolidação de um modelo capaz de harmonizar segurança jurídica, eficiência administrativa e efetividade dos direitos de propriedade. A tendência é que o georreferenciamento se torne progressivamente elemento indispensável da estrutura registral rural, contribuindo para a redução de litígios, para a qualificação dos registros públicos e para o fortalecimento da governança territorial.

Trata-se, sobretudo, de um processo contínuo de aperfeiçoamento institucional destinado a assegurar maior confiabilidade ao sistema registral, fortalecer a proteção dos direitos de propriedade e promover a concretização dos princípios constitucionais que orientam o ordenamento jurídico brasileiro. Nesse cenário, a consolidação do georreferenciamento revela-se elemento essencial para a construção de uma governança fundiária mais eficiente, transparente e juridicamente segura.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa teve por objetivo analisar os impactos da prorrogação dos prazos do georreferenciamento rural sobre a segurança jurídica fundiária, promovida pelo Decreto nº 12.689/2025, considerando o papel desempenhado pelo sistema registral imobiliário brasileiro e os mecanismos normativos instituídos para mitigar os riscos decorrentes da flexibilização regulatória.

O problema de pesquisa consistiu em verificar se a prorrogação dos prazos para a certificação do georreferenciamento fortalece, enfraquece ou apenas flexibiliza temporariamente a segurança jurídica fundiária. A análise desenvolvida ao longo

deste trabalho permite concluir que a medida não fortalece a segurança jurídica registral, tampouco a enfraquece de forma definitiva. Na realidade, a prorrogação promove uma flexibilização temporária do regime jurídico instituído pela Lei nº 10.267/2001, preservando a continuidade das transações imobiliárias rurais, mas adiando a plena concretização dos benefícios decorrentes da universalização do georreferenciamento certificado.

Verificou-se que a segurança jurídica fundiária está diretamente relacionada à capacidade do Registro de Imóveis de representar, com precisão e confiabilidade, a realidade física e jurídica das propriedades rurais. Assim, o georreferenciamento consolidou-se como importante instrumento de modernização da governança fundiária brasileira, ao fortalecer o princípio da especialidade objetiva, reduzir conflitos territoriais e promover maior correspondência entre a realidade territorial dos imóveis e sua representação registral.

A pesquisa também evidenciou, entretanto, que a implementação integral desse modelo encontrou obstáculos significativos. A existência de passivos históricos de regularização fundiária, os elevados custos dos levantamentos técnicos, a escassez de profissionais habilitados em determinadas regiões, a fragmentação institucional e as limitações na integração entre cadastro e registro dificultaram o cumprimento dos prazos originalmente previstos pela legislação.

Sob essa perspectiva, a prorrogação promovida pelo Decreto n.º 12.689/2025 mostrou-se justificável no plano pragmático. A medida evitou a paralisação de inúmeras transações imobiliárias rurais e permitiu a continuidade de procedimentos registrais que poderiam ser inviabilizados pela impossibilidade prática de atendimento imediato às exigências legais. Assim, revelou-se instrumento relevante para a preservação da dinâmica econômica e da circulação da propriedade rural.

Todavia, a pesquisa permitiu concluir que a prorrogação não constitui solução estrutural para os desafios da regularização fundiária brasileira. Ao permitir a continuidade da circulação de imóveis ainda não submetidos à certificação georreferenciada obrigatória, a medida transfere para o futuro a concretização dos

objetivos centrais perseguidos pela Lei nº 10.267/2001, especialmente aqueles relacionados ao saneamento fundiário, à integração entre cadastro e registro e à consolidação de um sistema registral plenamente baseado na precisão geoespacial.

Logo, confirmou-se a hipótese inicialmente formulada. A prorrogação dos prazos representa medida transitória de acomodação das dificuldades operacionais existentes, mas não afasta a necessidade de implementação integral do modelo georreferenciado concebido pelo legislador. Em outras palavras, o Decreto nº 12.689/2025 flexibiliza temporariamente a exigibilidade da certificação, sem eliminar a necessidade de sua futura universalização como condição para o fortalecimento definitivo da segurança jurídica fundiária.

Também se constatou que a Recomendação CN-CNJ n.º 56/2026 desempenha importante função mitigadora durante esse período de transição. Ao restabelecer a exigência de anuência dos confrontantes em determinadas hipóteses registrais e reforçar mecanismos preventivos de controle, a norma contribui para reduzir riscos decorrentes da flexibilização dos prazos. Contudo, tais instrumentos possuem natureza complementar e não substituem a segurança proporcionada pela identificação georreferenciada certificada.

Diante desse cenário, o sucesso do novo prazo estabelecido para 21 de outubro de 2029 dependerá da adoção de políticas públicas capazes de enfrentar as causas estruturais que historicamente dificultaram a implementação do georreferenciamento rural no Brasil. A simples postergação dos prazos, desacompanhada de medidas concretas de fortalecimento institucional, tende apenas a transferir para o futuro dificuldades que permanecem presentes na atualidade.

Entre as medidas consideradas essenciais destacam-se a ampliação do número de profissionais habilitados para a execução dos levantamentos georreferenciados, o desenvolvimento de programas de capacitação técnica, a adoção de mecanismos que reduzam os custos da regularização fundiária, especialmente para pequenos proprietários rurais, e o fortalecimento da integração entre os sistemas cadastrais e registrais, notadamente entre o SIGEF e o Registro de Imóveis.

Mostram-se igualmente relevantes o desenvolvimento de iniciativas de educação registral voltadas aos proprietários rurais, a ampliação da capacidade operacional do INCRA para análise e certificação dos levantamentos apresentados e o fortalecimento da atuação dos serviços de Registro de Imóveis como instrumentos de promoção da segurança jurídica e da governança territorial.

Conclui-se, por fim, que a efetiva concretização dos objetivos perseguidos pela Lei nº 10.267/2001 não dependerá apenas do cumprimento formal do novo prazo estabelecido pelo Decreto nº 12.689/2025. Exigirá, sobretudo, a implementação coordenada de políticas públicas, medidas institucionais e mecanismos de integração territorial capazes de assegurar a universalização do georreferenciamento certificado.

Somente mediante a conjugação desses esforços será possível consolidar um sistema registral moderno, eficiente e plenamente integrado à realidade geoespacial brasileira, promovendo maior segurança jurídica, redução de conflitos fundiários e fortalecimento da governança territorial no meio rural.

REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO DOS NOTÁRIOS E REGISTRADORES DO BRASIL. Sem o georreferenciamento das áreas rurais, propriedade não poderá ser vendida. *ANOREG*: cartórios do Brasil, Brasília, abr., 2009Disponível em: https://www.anoreg.org.br/site/imported_12955/. Acesso em: 4 jun. 2026.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2016].

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Provimento nº 195, de 3 de junho de 2025*. Altera o Código Nacional de Normas da Corregedoria Nacional de Justiça – Foro Extrajudicial, instituído pelo Provimento nº 149, de 30 de agosto de 2023, para criar o Inventário Estatístico Eletrônico do Registro de Imóveis (IERI-e) e o Sistema de Informações Geográficas do Registro de Imóveis (SIG-RI), disciplinar procedimentos de saneamento e retificação no Registro de Imóveis e dá outras providências. Diário da Justiça Eletrônico: Brasília, DF, 4 jun. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Recomendação nº 56, de 15 de abril de 2026. Revoga a Recomendação nº 41, de 2 de julho de 2019*, que dispunha sobre a dispensa da anuência dos confrontantes nos registros de imóveis rurais. Diário da Justiça Eletrônico: Brasília, DF, 16 abr. 2026.

BRASIL. *Decreto nº 1.318, de 30 de janeiro de 1854*. Regulamenta a Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850 (Lei de Terras), e dá outras providências. Rio de Janeiro, 1854
BRASIL. *Decreto nº 12.689, de 21 de outubro de 2025*. Prorroga os prazos para exigibilidade da certificação do georreferenciamento dos imóveis rurais. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 22 out. 2025.

BRASIL. *Decreto nº 3.453, de 26 de abril de 1865.* Manda observar o Regulamento para execução da Lei nº 1237 de 24 de Setembro de 1854, que reformou a legislação hypothecaria. Rio de Janeiro. 1865.

BRASIL. *Decreto nº 4.449, de 30 de outubro de 2002*. Regulamenta a Lei nº 10.267, de 28 de agosto de 2001, que altera dispositivos das Leis nº 4.947, de 6 de abril de 1966; nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972; nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973; nº 6.739, de 5 de dezembro de 1979; e nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 31 out. 2002.

BRASIL. *Decreto nº 451-B, de 31 de dezembro de 1890*.Estabelece o registro e transmissão de imóveis pelo systema Torrens.

BRASIL. *Emenda Constitucional nº 10, de 9 de novembro de 1964*. Altera os artigos 5º, 15, 29, 141, 147 e 156 da Constituição Federal de 1946. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 10 nov. 1964

BRASIL. *Lei nº 1.237, de 24 de setembro de 1864*. Institui o Registro Geral de Imóveis. Regulamentada pelo Decreto nº 3.453, de 26 de abril de 1865.

BRASIL. *Lei nº 10.267, de 28 de agosto de 2001.* Altera dispositivos da Lei nº 6.015/1973 e institui o georreferenciamento de imóveis rurais.

BRASIL. *Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916*. Código Civil dos Estados Unidos do Brasil.

BRASIL. *Lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1962*. Regulamenta a desapropriação por interesse social.

BRASIL. *Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964*. Dispõe sobre o Estatudo da Terra, e dá outras providências.

BRASIL. *Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973*. Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6015compilada.htm. Acesso em: 02 jun. 2026.

BRASIL. *Lei nº 6.216, de 30 de junho de 1975*. Altera dispositivos da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, que dispõe sobre os registros públicos. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 1 jul. 1975.

BRASIL. *Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850*. Dispõe sobre as terras devolutas do Império. Regulamentada pelo Decreto nº 1.318, de 30 de janeiro de 1854.

BRITO, João Paes Machado. *Apreciações e reflexões sobre a norma técnica para georreferenciamento de imóveis rurais*. 2005. Dissertação (Mestrado em Engenharia Civil) – Universidade Federal de Santa Catarina, Programa de Pós-Graduação em Engenharia Civil, Florianópolis, 2005. Disponível em: https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/103006. Acesso em: 02 jun. 2026.

CARVALHO, Afrânio de. *Registro de imóveis*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1977.

DAMASCENO, Rita; CHIAVARI, Joana; LOPES, Cristina Leme. *Direitos de propriedade no Brasil rural*: história, problemas e caminhos. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative/Núcleo de Avaliação de Políticas Climáticas da PUC-Rio, 2017. Disponível em: https://www.climatepolicyinitiative.org/wp-content/uploads/2017/06/Direitos_de_Propriedade_no_Brasil_Rural_CPI_FinalPT. pd f. Acesso em: 02 jun. 2026.

FONTANELA, André Luís. *O papel da segurança jurídica no registro de imóveis no Brasil*. 2023. 180 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Marília, Marília, 2023.

GONÇALVES, Fábio Costa. *Regulamentação fundiária e governança de terras:* impactos do georreferenciamento e da Lei 10.267/2001. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022.

GUEDES, Sebastião Neto Ribeiro; REYDON, Bastiaan Philip. Direitos de propriedade da terra rural no Brasil: uma proposta institucionalista para ampliar a governança fundiária. *Revista de Economia e Sociologia Rural,* Brasília (DF), v. 50, n. 3, p. 525-544, jul./set., 2012. Disponível em: https://www.scielo.br/j/resr/a/BSf43Xz9qZYgydFZVr4BCmg/abstract/?lang=pt. Acesso em: 2 jun. 2026.

GUIMARÃES, Roberto Élito dos Reis. Georreferenciamento de imóveis rurais: aspectos legais, sociais e econômicos. *Publicações da Escola da AGU*, São Paulo, v. 1, 8, p. 167-187, jan./fev. 2011.

JELINEK, Rochelle. *O princípio da função social da propriedade e sua repercussão sobre o sistema do código civil*. Porto Alegre, p. 12, 2006. Disponível em: https://www.mprs.mp.br/media/areas/urbanistico/arquivos/rochelle.pdf. Acesso em: 07 jun. 2026.

LEONI, Rachel Delmás. D*ireito fundamental à moradia*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2025.

MELLO, Maurício Rodrigues de. *Introdução à segurança jurídica do registro para aquisição da propriedade imóvel*. 2012. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Ciências Jurídicas e Sociais) – Faculdade de Direito, Pontifícia

Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012. Disponível em: https://www.pucrs.br/direito/wp-content/uploads/sites/11/2018/09/mauricio_mello.pdf. Acesso em: 02 jun. 2026.

MENDONÇA, Eduardo Rabelo Halfeld. Os desafios da regularização e gestão de terras públicas rurais. *Revista Contemporânea*, [S.l], v. 5, n. 2, p. 1-15, 2025.
OLIVEIRA, Thalles Eduardo de. Importância do Direito Registral e Notarial no procedimento de inventário. *RECIMA21*: Revista Científica Multidisciplinar, São Paulo, v. 5, n. 8, p. 1-15, 2024.

PAIVA, João Pedro Lamana. A evolução do registro de imóveis no Brasil. ENCONTRO DE MAGISTRADOS, NOTÁRIOS E REGISTRADORES DA PARAÍBA. 1., 2023, Paraíba. Disponível em: https://www.1ripoa.com.br/wp-content/uploads/2023/11/A-evolucao-do-Registro-de-Imoveis-no-Brasil-Paraiba.pdf. Acesso em: 02 jun. 2026.

PAUTZ, Eduardo. A importância do georreferenciamento: desafios e possibilidades. *Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação*, São Paulo, v. 7, n. 11, p. 1778-1787, 2021.

PIVA, Rui Carvalho; PEGORARO, Luiz Nunes. O direito civil constitucional e a função social da propriedade: regularização fundiária e multipropriedade. *Revista Jurídica Luso-Brasileira*, Lisboa, ano 5, n. 6, p. 1891-1923, 2019. Disponível em: https://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2019/6/2019_06_1891_1923.pdf. Acesso em: 02 jun. 2026.

RODRIGUES, Marcelo. *Sistema de publicidade registral e segurança jurídica*. São Paulo: Saraiva, 2014.

SANTOS, Marcos Alberto Pereira. Georreferenciamento em pausa: o novo decreto 12.689/25 e a suspensão dos prazos legais. *Migalhas notariais e registrais,* [S.l.],2025. Disponível em: https://www.migalhas.com.br/coluna/migalhas-notariais-e-registrais/445514/georreferenciamento-decreto-12-689-25-e-a-suspensao-dos-prazos-legais. Acesso em: 03 jun. 2026.

SOUZA, Eduardo Pacheco Ribeiro de. *Os imóveis rurais na prática notarial e registral*: noções elementares. 2. ed. São Paulo: IRIB, 2014.Disponível em: https://irib.org.br/app/webroot/publicacoes/CadernoIrib7/pdf.pdf. Acesso em: 02 jun. 2026.