



PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE GOIÁS
ESCOLA DE DIREITO, NEGÓCIOS E COMUNICAÇÃO
NÚCLEO DE PRÁTICA JURÍDICA
COORDENAÇÃO ADJUNTA DE TRABALHO DE CURSO
ARTIGO CIENTÍFICO

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA:

A DUPLICIDADE DE REGISTROS DE IMÓVEIS RURAIS NO BRASIL

ORIENTANDO (A): ALICYA MARIA PESTANA DA SILVA
ORIENTADOR (A): PROF. (A): Me.: PAMÔRA MARIZ S. DE FIGUEIREDO
CORDEIRO

GOIÂNIA-GO
2025

ALICYA MARIA PESTANA DA SILVA

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA:

A DUPLICIDADE DE REGISTROS DE IMÓVEIS RURAIS NO BRASIL

Artigo Científico apresentado à disciplina Trabalho de Curso II, da Escola de Direito, Negócios e Comunicação da Pontifícia Universidade Católica de Goiás Prof. Orientador (a): Me.: Pamôra Mariz S. de Figueiredo Cordeiro.

ALICYA MARIA PESTANA DA SILVA

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA:

A DUPLICIDADE DE REGISTROS DE IMÓVEIS RURAIS NO BRASIL

Data da Defesa: ____ de _____ de _____

BANCA EXAMINADORA

Orientador (a): Prof. (a) Me.: Pamôra Mariz S. De Figueiredo Cordeiro
Nota: _____

Examinador (a) Convidado (a): Prof. (a) Dra.: Angela Maria Aires Teixeira
Nota: _____

Dedico esse trabalho aos meus pais, Andréia e Ivaldo, pelo apoio constante, e incentivo que me fortalecem diariamente. À minha mãe pelo amor, paciência e apoio incondicional. E ao meu pai, que com sua dedicação no meio imobiliário e rural, me ensinou o valor do esforço e da honestidade, inspirando-me a seguir sempre em frente com determinação.

Ao meu padrinho Eduardo, cuja distância é apenas física, pois sua influência positiva se fazem sempre presentes em minha trajetória.

E aos meus amigos e familiares, pelo carinho e pela torcida sincera em cada passo desta jornada acadêmica.

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA: A DUPLICIDADE DE REGISTROS DE IMÓVEIS RURAIS NO BRASIL

Alicya Maria Pestana da Silva¹

A regularização fundiária no Brasil configura um desafio estrutural histórico, especialmente no meio rural, onde a ausência de controle eficaz e a precariedade nos registros de propriedade comprometem a segurança jurídica e fomentam conflitos possessórios. O artigo analisa os principais desafios da regularização fundiária, com foco na duplicidade de registros imobiliários rurais, fenômeno que compromete a confiança no sistema registral, estimula práticas ilícitas como a grilagem de terras e afeta negativamente o desenvolvimento social e agrário do país. A pesquisa tem abordagem qualitativa, por meio de revisão bibliográfica e análise documental, concentrando-se em legislações específicas, decisões judiciais e casos concretos. Os resultados evidenciam que a duplicidade de registros gera prejuízos econômicos, alimenta disputas judiciais prolongadas e ameaça direitos de populações vulneráveis, especialmente pela ausência de mecanismos eficazes de controle e fiscalização. Conclui-se que os cartórios de registro de imóveis desempenham papel estratégico na prevenção e solução dessas irregularidades, configurando-se como instrumentos essenciais para garantir a segurança jurídica e a efetividade da regularização fundiária no país.

Palavras-chave: Regularização fundiária; Duplicidade de registros; Imóveis rurais; Segurança jurídica; Processo cartorário.

¹Graduanda no curso de Direito da Pontifícia Universidade Católica de Goiás - PUCGO

INTRODUÇÃO

Este artigo tem como objetivo principal estudar a regularização fundiária no Brasil, especialmente em áreas rurais, que constitui uma das questões mais complexas e relevantes do cenário jurídico e social contemporâneo. O tema envolve múltiplas dimensões – jurídica, social, política e econômica e está diretamente relacionado à garantia do direito à propriedade, à segurança jurídica, ao desenvolvimento agrário e à justiça social. Para tanto, a primeira seção abordará o conceito e a importância da regularização fundiária no Brasil, com foco na legislação aplicável e nos principais desafios enfrentados, especialmente em áreas rurais e em ocupações irregulares.

Entre os diversos obstáculos à efetivação dessa política pública, destaca-se a duplicidade de registros imobiliários, que compromete a eficácia do sistema registral e enfraquece a confiança nas instituições responsáveis pela ordenação do território. Assim, a segunda seção será dedicada ao estudo da duplicidade de registros, suas causas históricas e estruturais, bem como os impactos diretos na segurança jurídica e na efetividade das políticas fundiárias.

Nesse cenário, a ausência de padronização nos registros, a sobreposição de títulos e a fragilidade histórica da atuação institucional contribuiram para a criação de um ambiente de insegurança e desorganização fundiária. Superar tais entraves exige uma análise crítica da legislação vigente, das práticas cartorárias e das estratégias estatais voltadas à confiabilidade do sistema. Portanto, a terceira seção examinará o papel dos cartórios de registro de imóveis no processo de regularização fundiária, destacando suas funções preventiva, normativa e corretiva frente às falhas e inconsistências do sistema registral.

Dessa forma, este trabalho visa analisar de maneira aprofundada a regularização fundiária no Brasil, os impactos decorrentes da duplicidade de registros de imóveis rurais e o papel estratégico dos cartórios de registro de imóveis na prevenção e correção dessas irregularidades.

1 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO BRASIL

A regularização fundiária no Brasil tem raízes históricas que remontam ao período colonial, quando a Coroa Portuguesa instituiu o regime de sesmarias como forma de concessão de terras para cultivo e ocupação. Contudo, a ausência de fiscalização e a imensidão territorial resultaram na ocupação desordenada e na formação de posses irregulares, fenômeno que persistiu ao longo dos séculos e condicionou a estrutura agrária brasileira. Apenas em 1850, com a promulgação da Lei de Terras, instituiu-se um marco legal que passou a exigir o registro das posses e estabeleceu um modelo jurídico para a aquisição da propriedade, ainda que limitado e excludente (Marques, 2001).

No decorrer do século XX, diversas legislações buscaram normatizar a questão, como o Código Civil de 1916, o Estatuto da Terra de 1964 e a criação do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) em 1970. Tais marcos legais visaram compatibilizar a regularização fundiária com políticas de reforma agrária e de gestão do território, mas enfrentaram dificuldades de implementação em virtude da falta de fiscalização e da constante mudança normativa. A situação se agravou principalmente na região amazônica, marcada por conflitos fundiários e pela ausência de cadastros confiáveis, como analisa Figueira, Devisate e Kohl (2022) na obra *Regularização Fundiária: experiências regionais*.

Na mesma obra citada anteriormente, Figueira (2022) observa que, com a Constituição de 1988, a regularização fundiária passou a ser tratada como tema constitucional, vinculada à função social da propriedade e ao interesse público. Apesar disso, o Brasil não consolidou uma política permanente, que fosse capaz de oferecer segurança jurídica e estabilidade ao processo de titulação. A legislação fragmentada e a falta de instrumentos de governança fundiária contribuíram para a perpetuação da insegurança na ocupação das terras, de modo que, não foi possível promover uma legislação eficaz a favor da reforma agrária, e os conflitos no campo continuam sendo caracterizados pelo poder de uns frente à fraqueza de outros.

A ausência de um sistema de administração fundiária eficiente comprometeu o avanço de políticas públicas voltadas à regularização, resultando em entraves na gestão do território, na arrecadação tributária e na proteção ambiental. Esse panorama histórico revela que, embora existam avanços normativos, ainda há um déficit significativo no enfrentamento da questão fundiária brasileira. Assim, fica

expresso obra *Regularização Fundiária: experiências regionais* (2022) que, a regularização fundiária se apresenta como um desafio contínuo, cuja efetivação depende da consolidação de instrumentos institucionais estáveis e da superação de barreiras históricas (Figueira; Devisate; Kohl, 2022).

A seguir, serão analisados os principais dispositivos legais que compõem o marco normativo da regularização fundiária, bem como os desafios que dificultam sua implementação plena e eficaz.

1.1 MARCO LEGAL E AS FRAGILIDADES DO SISTEMA REGISTRAL BRASILEIRO

O sistema registral imobiliário brasileiro, formalmente disciplinado pela Lei dos Registros Públicos (Lei n.º 6.015/1973), tem por finalidade conferir publicidade, autenticidade, segurança jurídica e eficácia aos atos relativos a bens imóveis, de modo a resguardar a confiança nas transações e na circulação patrimonial. Todavia, a persistente informalidade na ocupação do território e a fragilidade institucional dos mecanismos de coordenação cadastral e registral geraram problemas estruturais, entre eles, a duplicidade de matrículas e sobreposição de áreas que comprometem a efetividade do registro como instrumento de segurança jurídica. (Diniz, 2004).

A Lei n.º 13.465, de 11 de julho de 2017, é considerada marco contemporâneo da regularização fundiária no Brasil ao sistematizar procedimentos para regularização tanto urbana quanto rural, introduzindo instrumentos como a Reurb, que se divide em duas modalidades, Reurb-S (Regularização Fundiária de Interesse Social), destinada a núcleos urbanos ocupados predominantemente por população de baixa renda, e Reurb-E (Regularização Fundiária de Interesse Específico), aplicável às demais ocupações urbanas, independentemente da renda dos ocupantes. Ambas visam à legalização dos assentamentos, com critérios e benefícios distintos, conferindo maior segurança jurídica aos procedimentos. Além disso disciplinam requisitos técnicos como o georreferenciamento². (Cunha, 2021).

² “O georreferenciamento de imóveis rurais consiste na determinação precisa das coordenadas dos vértices que definem os limites de um imóvel, utilizando métodos de posicionamento geodésico, de modo que esses limites

Cardoso Jr. (2009) analisa que, apesar do arcabouço legal existente, o sistema registral brasileiro ainda apresenta fragilidades históricas que explicam fenômenos como a duplicidade de registros de um mesmo imóvel rural. Uma das principais causas é a informalidade fundiária, marcada por ocupações surgidas à margem do registro formal, muitas vezes amparadas apenas em títulos informais ou na posse efetiva, o que dificulta a identificação objetiva do bem a ser matriculado. Soma-se a esse cenário a existência de deficiências cadastrais e a ausência de integração entre as bases de dados fundiárias e registrais, fator que compromete a interoperabilidade das informações e favorece inconsistências e sobreposições de áreas. Nesse contexto, é indispensável que o aprimoramento dos marcos regulatórios seja acompanhado de uma melhoria na qualidade da atividade reguladora como um todo.

Outro ponto importante são as práticas técnicas insuficientes que historicamente acompanharam a descrição dos imóveis, marcada pela ausência de coordenadas precisas ou de plantas padronizadas. Essa deficiência contraria o princípio da especialidade objetiva, previsto na disciplina registral, o qual exige a descrição detalhada e individualizada do imóvel, resultando, assim, no enfraquecimento da eficácia do registro. Como bem define o *Instituto de Registro Imobiliário do Brasil* (2022, p. 6): “Especialidade é a qualidade do que é especial. Especial é o que é próprio, singular, específico. O que diz respeito a uma coisa em particular – não geral – espécie, não gênero”.

Por fim, destaca-se a morosidade e a variação institucional regional, visto que a atuação do poder público e a capacidade técnica dos cartórios de registro de imóveis e órgãos fundiários variam significativamente entre as unidades da federação, o que se torna ainda mais evidente em regiões com infraestrutura limitada, como a Amazônia, o Norte e o Centro-Oeste. Conforme observa Santos, Nascimento e Duarte (2020) na obra *Regularização Fundiária na Amazônia Legal*, a realidade amazônica reflete uma trajetória histórica marcada por fragilidades institucionais e mecanismos precários de legalização, que ainda perpetuam desigualdades e entraves à efetiva governança fundiária.

possam ser identificados em um sistema geodésico de referência oficial, garantindo sua unicidade e evitando sobreposição de registros.” (Incra, 2013)

1.2 TECNOLOGIAS E ATOS NORMATIVOS RECENTES: AVANÇOS E LIMITES

O avanço tecnológico aplicado ao georreferenciamento de imóveis rurais tem sido decisivo para aprimorar a precisão dos registros fundiários no Brasil. Entre as principais inovações, destaca-se o uso do Sistema Global de Navegação por Satélite (GNSS) e de ferramentas de posicionamento em tempo real, como Real-Time Kinematic, que permitem determinar coordenadas com alto grau de confiabilidade e reduzir significativamente as sobreposições de áreas registradas. O *Manual Técnico de Posicionamento* ressalta que o emprego de tecnologias como o Real Time Kinematic (RTK) e o Differential GPS (DGPS) proporciona o conhecimento instantâneo e preciso das coordenadas levantadas, otimizando o processo de certificação e controle territorial (Incra, 2013).

Com o passar dos anos, os atos normativos e as atualizações técnicas buscaram acompanhar esses avanços. A 2ª edição do *Manual Técnico para o Georreferenciamento de Imóveis Rurais* (Incra, 2022), aprovada pela Portaria nº 2.502/2022, incorporou novas metodologias de medição, a integração de dados com o Sistema de Gestão Fundiária (SIGEF) e a vinculação obrigatória ao Sistema Geodésico Brasileiro (SIRGAS2000). O documento destaca que as especificações técnicas visam padronizar a execução do georreferenciamento, tanto para imóveis públicos quanto privados, garantindo uniformidade e transparência nos procedimentos.

Além dos avanços técnicos, observa-se uma evolução normativa importante conduzida pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que, por meio de Provimentos como o nº 89/2019 e o nº 141/2023, tem estimulado a interoperabilidade entre os sistemas registrais e o uso de tecnologias digitais nos serviços extrajudiciais. Tais medidas visam uniformizar as práticas e assegurar a integridade das informações constantes nas matrículas imobiliárias.

Contudo, a efetividade dessas inovações ainda depende de fatores estruturais e humanos. O próprio INCRA reconhece que a implementação plena das normas técnicas enfrenta entraves relacionados à capacitação de profissionais credenciados, à adesão dos proprietários rurais e à manutenção de infraestrutura tecnológica adequada para coleta e processamento de dados (INCRA, 2022). Assim, a tecnologia e a norma oferecem as bases para reduzir as fragilidades históricas do sistema

registral, mas sua eficácia está condicionada à integração entre política pública, qualificação técnica e investimento contínuo em governança fundiária.

1.3 CONFLITOS ENTRE DIREITOS FUNDAMENTAIS: MORADIA X MEIO AMBIENTE

A efetivação do direito à moradia e a proteção do meio ambiente se encontram, por vezes, em campos de tensão dentro da política de regularização fundiária. Ambos são direitos fundamentais previstos na Constituição Federal de 1988, o direito à moradia, no artigo 6º, e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, no artigo 225. A colisão entre esses direitos emerge com frequência nas áreas urbanas e rurais marcadas pela informalidade, onde o adensamento populacional e a carência de políticas públicas resultam em ocupações sobre áreas ambientalmente sensíveis, como encostas, margens de rios e zonas de preservação permanente (Brasil, 1988).

Na obra *Regularização fundiária na Amazônia Legal*, Angelim (2020) afirma que, a Constituição de 1988 foi resultado de um processo de pactuação entre interesses divergentes, que buscou conciliar o direito de propriedade e sua função social com o reconhecimento dos direitos sociais, entre eles o direito à moradia. Contudo, o autor ressalta que, embora a Carta tenha representado avanço no campo dos direitos humanos e sociais, não criou mecanismos eficazes para assegurar a democratização do acesso à terra e a redução da informalidade urbana. Essa lacuna institucional é uma das principais causas da sobreposição entre o direito à moradia e a preservação ambiental, sobretudo na Amazônia Legal, onde a expansão urbana frequentemente se dá de forma desordenada e à margem da legislação ambiental.

A política de regularização fundiária busca equilibrar essa tensão, garantindo a segurança da posse sem desconsiderar a necessidade de preservação dos recursos naturais. O artigo 182, §2º, da Constituição Federal estabelece que a propriedade urbana deve cumprir sua função social, princípio que também se estende à propriedade rural pelo artigo 186, e que exige o uso racional do solo e o respeito às normas ambientais. Assim, a regularização de áreas ocupadas irregularmente precisa ser conduzida de modo a compatibilizar a dignidade da pessoa humana, fundamento

da República (art. 1º, III, CF) — com a sustentabilidade ambiental como expressão do interesse coletivo (Brasil, 1988).

Angelim (2020) destaca ainda que, na Amazônia, a regularização fundiária tem enfrentado o desafio de conciliar o reconhecimento da moradia como direito social e o dever estatal de proteção ambiental. O autor observa que o predomínio de terras públicas e a ausência de instrumentos permanentes de controle urbano e ambiental agravam o cenário, tornando a regularização um campo de disputa entre a lógica do mercado imobiliário e o interesse social. Esse conflito revela que a efetivação de um direito não deve se dar à custa da supressão do outro, mas por meio da construção de soluções que respeitem os princípios da proporcionalidade e da sustentabilidade.

A interpretação sistêmica da Constituição conduz à necessidade de ponderação entre direitos fundamentais, conforme a doutrina constitucional contemporânea propõe. Nesse contexto, o direito à moradia não pode ser reduzido a um simples título de propriedade, devendo ser compreendido como instrumento de inclusão social e bem-estar, desde que respeitado o equilíbrio ecológico. O direito ambiental, por sua vez, não deve ser manejado de forma a inviabilizar o direito à cidade e à moradia digna, especialmente para populações de baixa renda. Assim, cabe ao poder público desenvolver políticas integradas de urbanização, saneamento e regularização que promovam simultaneamente a justiça social e a proteção ambiental, concretizando a promessa constitucional de um desenvolvimento sustentável (Brasil, 1988; Nascimento; Duarte, 2020).

2 DUBLICIDADE DE REGISTROS IMOBILIÁRIOS RURAIS

A duplicidade de registros de imóveis rurais consiste na coexistência de duas ou mais matrículas que incidem, total ou parcialmente, sobre a mesma área territorial. Tal situação decorre de falhas históricas e técnicas no sistema de registro imobiliário brasileiro, comprometendo a segurança jurídica das relações fundiárias e a eficácia da função social da propriedade. Souza (2014) observa que existe necessidade de um cadastro confiável e de que a descrição dos imóveis nas matrículas corresponda à realidade, sem sobreposição de áreas e permitindo a localização do imóvel, o que ainda não se concretizou plenamente no país.

As causas da duplicidade registral estão ligadas, principalmente, à ausência de georreferenciamento em registros antigos, à falta de integração entre o Cadastro Nacional de Imóveis Rurais (CNIR) e os cartórios, e à não observância do princípio da especialidade objetiva. A Lei nº 10.267/2001 representou um marco nesse contexto ao determinar que o imóvel rural deve ser identificado inequivocamente, descrevendo-se pelas coordenadas oficiais adotadas no Sistema Geodésico Brasileiro (Souza, 2014). Essa lei promoveu a integração entre cadastro e registro e instituiu a obrigatoriedade da certificação pelo INCRA, como mecanismo de prevenção de sobreposições territoriais.

Ainda assim, a implementação prática da Lei nº 10.267/2001 enfrentou desafios técnicos e institucionais, demandando prorrogações sucessivas por meio dos Decretos nº 4.449/2002, nº 5.570/2005 e nº 7.620/2011. O regulamento anterior fixou prazos insuficientes para que os imóveis se adequassem à exigência do georreferenciamento, sendo posteriormente ajustado para possibilitar a troca eletrônica de informações entre o INCRA e os serviços registrais. Essas alterações evidenciam o caráter gradual da transição para um sistema de registro fundado em precisão técnica e interoperabilidade institucional (Souza, 2014).

A integração entre os sistemas do Poder Judiciário, dos cartórios, do INCRA e da Receita Federal é condição indispensável para eliminar sobreposições e assegurar a confiabilidade do sistema fundiário. O *Manual Digital de Registro de Imóveis* (2020, p. 2) explica que a criação das centrais eletrônicas estaduais:

Permitiu aos usuários acessar qualquer unidade registral do país sem precisar sair de casa [...] amplia a eficiência e a segurança em todos os procedimentos, graças a um formato padronizado de atendimento em todas as unidades registrais do Brasil.

A interoperabilidade entre as plataformas digitais constitui, portanto, um passo essencial para a modernização e transparência do sistema registral.

No plano jurídico, as soluções para corrigir duplicidades envolvem a retificação administrativa e judicial, bem como a revisão registral com base em memoriais descritivos georreferenciados. Souza (2014, p. 280) ressalta ainda que:

O INCRA, quando faz a certificação do imóvel, introduz todas as coordenadas de suas medidas perimetrais no sistema do georreferenciamento. Assim, após entrar para esse sistema, qualquer alteração depende de nova certificação. O georreferenciamento permite que aquele imóvel seja alienado, mas qualquer alteração, como desmembramento parcial, deve obter nova certificação. A certificação autoriza somente a transferência do imóvel inteiro, mas outros desmembramentos (ou divisão), parcelamentos ou

remembramentos, requerem novas plantas georreferenciadas, previamente certificadas pelo Incra, que deverão envolver a área desmembrada e a remanescente. Da mesma forma a criação ou alteração da descrição do imóvel, resultantes de qualquer procedimento judicial ou administrativo demandam nova certificação conforme § 2º do art. 10º do Decreto 4.449/2002.

Tais procedimentos asseguram que cada imóvel seja devidamente identificado e descrito de acordo com padrões oficiais, fortalecendo a fé pública registral. Dessa forma, a duplicidade de registros não deve ser tratada como mera irregularidade administrativa, mas como expressão de um problema estrutural da governança fundiária brasileira. A consolidação de um sistema único, integrado e georreferenciado é imprescindível para garantir a função social da propriedade, reduzir conflitos possessórios e promover o desenvolvimento sustentável do meio rural (Souza, 2014).

2.1 CAUSAS HISTÓRICAS E EFEITOS NA SEGURANÇA JURÍDICA

A duplicidade de registros de imóveis rurais é, em grande parte, herança de um processo histórico de apropriação privada irregular das terras públicas. A origem colonial e a ausência de um sistema unificado de medição e registro contribuíram para a coexistência de títulos sobrepostos e para a consolidação de uma estrutura fundiária excludente (Oliveira, 2020).

A obra *A Grilagem de Terras na Formação Territorial Brasileira* (2020, p. 8), mostra como “a grilagem de terras está entranhada na sociedade brasileira”, suas consequências são visíveis na atualidade, com o avanço da concentração fundiária e a legitimação de posses ilegítimas por via judicial. Esse contexto favoreceu a formação de registros múltiplos para uma mesma área, muitas vezes validados por títulos falsificados ou lavrados com base em medições imprecisas.

A sobreposição de registros também se relaciona à prática de “grilagem judicial”, pela qual agentes públicos e particulares manipulam documentos para obter decisões que legitimem áreas já ocupadas. Costa em seu capítulo na obra *Grilagem de Terras na Formação Territorial Brasileira* (2020, p. 225-226) explica que:

A grilagem judicial está inserida no processo desigual de apropriação privada das terras, que envolveu a extração da renda fundiária em diversos contextos, que se somaram ao longo do processo de expansão do modo de produção capitalista no campo no Brasil.

Desse modo, o fenômeno da grilagem não apenas compromete a regularização fundiária, mas também mina a segurança jurídica dos negócios imobiliários e a credibilidade dos registros públicos. Na mesma obra, Oliveira (2020) destaca que as práticas históricas de falsificação documental e de ocupação irregular transformaram o território em um espaço de disputa entre o legal e o ilegítimo, em que o título de propriedade muitas vezes não garante a verdade fundiária.

Ainda na mesma obra, Faria (2020) reforça que a duplicidade de registros decorre não apenas de falhas técnicas, mas de uma cultura de usurpação institucionalizada, que ainda hoje repercute na fragilidade do sistema registral e no enfraquecimento da função social da propriedade.

2.2 CASO CONCRETO: REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO POVOADO DE SÃO JOÃO DA ALIANÇA EM GOIÁS

A duplicidade de registros de imóveis rurais, frequentemente associada à ausência de políticas públicas eficazes e à deficiência de controle territorial, gera entraves à segurança jurídica no campo. Entretanto, iniciativas recentes têm buscado reverter esse cenário por meio de programas de regularização fundiária, como demonstrado no caso ocorrido no povoado de São João da Aliança, no interior do Estado de Goiás.

No vídeo intitulado *Regularização fundiária: famílias são beneficiadas com o título da terra*, produzido pelo Governo de Goiás, é retratada a história da família Teles, composta por oito irmãos, entre eles Ana e Marcelina, que viveram toda a vida nas terras herdadas de seus pais e avós. Ao longo dos anos, a ausência de demarcação formal e a grilagem de porções do terreno levaram à redução progressiva da área originalmente ocupada pela família, refletindo um dos principais efeitos da duplicidade e da informalidade registral: a insegurança da posse e da propriedade rural.

Com o apoio da Secretaria de Agricultura, Pecuária e Abastecimento de Goiás (SEAPA) e o Projeto Goiás DPF, realizado em parceria com o Banco Mundial e o

Governo Estadual, a família conseguiu finalmente obter o título de propriedade, regularizando a situação fundiária de suas terras. O projeto visa modernizar e simplificar os procedimentos de regularização, reduzindo a burocracia e garantindo maior segurança jurídica aos pequenos agricultores.

Do ponto de vista jurídico, esse caso concreto revela a efetividade da política pública de regularização fundiária como instrumento de concretização dos princípios da função social da propriedade (art. 5º, XXIII, e art. 186 da Constituição Federal de 1988) e da segurança jurídica registral. A entrega do título de propriedade não se restringe à formalização documental, mas representa o reconhecimento estatal de um direito material historicamente violado, sendo esse a posse legítima e produtiva exercida por gerações.

A duplicidade de registros, nesse contexto, configura uma das principais causas da insegurança registral no meio rural, pois fragiliza o controle dominial e abre margem para conflitos possessórios, sobreposição de áreas e práticas ilícitas como a grilagem de terras. A atuação integrada entre o Estado e instituições internacionais, como o Banco Mundial, reforça a necessidade de tecnologia, transparência e eficiência na gestão fundiária, alinhando o sistema registral brasileiro aos objetivos de desenvolvimento sustentável e à justiça agrária.

Assim, o caso da família Teles exemplifica como a regularização fundiária pode transformar realidades ao garantir a titularidade da terra. O Estado assegura o direito de propriedade legítima, promove o uso socialmente produtivo do solo e contribui para a redução dos conflitos fundiários, fortalecendo a segurança jurídica e a confiança no sistema registral.

3. O PAPEL DOS CARTÓRIOS DE REGISTRO DE IMÓVEIS NA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA RURAL

Os cartórios de registro de imóveis exercem um papel estratégico na consolidação da segurança jurídica da posse e da propriedade rural no Brasil, atuando como agentes fundamentais na prevenção, correção e saneamento de irregularidades registrais. Sua função não se limita à formalização de negócios jurídicos, mas envolve também o controle da legalidade dos atos apresentados, conforme estabelece a Lei nº 6.015/1973 (Lei de Registros Públicos). De acordo com Pedroso e Monteiro Filho

(2021, p. 3), o registrador é o “profissional que assegura a validade e a eficácia dos direitos reais, garantindo segurança e autenticidade aos negócios jurídicos imobiliários”. Essa função confere aos cartórios o papel de assegurar a legalidade e a publicidade dos direitos reais, consolidando a segurança jurídica do sistema imobiliário brasileiro.

No contexto da regularização fundiária, especialmente diante da duplicidade de registros, os cartórios devem atuar com observância rigorosa ao princípio da especialidade objetiva, que exige a identificação precisa do imóvel por meio de sua descrição georreferenciada. O art. 176, §1º, II, da Lei nº 6.015/73, determina que a matrícula contenha a localização e os limites do imóvel, para que dessa forma se evite sobreposições e conflitos possessórios. O Manual de Serviços Registrais (2022, p. 7) expressa que: “A matrícula é o ato inaugural da vida jurídica do imóvel, devendo conter a identificação precisa da área, localização, logradouro e confrontações, sob pena de nulidade do registro”. Assim, o registro imobiliário é o instrumento essencial para a individualização e regularização dos imóveis rurais.

Além disso, os cartórios possuem papel preventivo e saneador, especialmente por meio dos procedimentos de retificação administrativa e regularização fundiária, conforme previsto nos arts. 212 e 213 da Lei nº 6.015 de 1973. Esses dispositivos permitem corrigir imprecisões na descrição dos imóveis e compatibilizar dados registrais com o Sistema de Gestão Fundiária (SIGEF) e o Cadastro Nacional de Imóveis Rurais (CNIR). Pedroso e Monteiro Filho explicam: “A retificação administrativa é o meio mais célere e eficaz de ajustar a realidade física à realidade jurídica, garantindo a segurança do folio real e evitando a judicialização de conflitos”. Essa função demonstra a importância dos registradores como agentes técnicos de regularização territorial.

Outro aspecto relevante é o fortalecimento do papel normativo das Corregedorias de Justiça, que orientam os registradores por meio de provimentos e manuais técnicos. O Provimento nº 88/2019 do CNJ, por exemplo, trata da atuação dos cartórios na prevenção à grilagem de terras e à lavagem de dinheiro no âmbito rural, vinculando a regularização fundiária à fiscalização, rastreabilidade e transparência das transações imobiliárias. (CNJ, 2019) O *Manual de Serviços Registrais* (2022, p. 4) ressalta que os atos cartorários devem seguir aos princípios da segurança, autenticidade, publicidade, eficácia e legalidade”, sob fiscalização das corregedorias.

Portanto, a efetividade da regularização fundiária depende não apenas de legislação robusta, mas de uma atuação proativa, técnica e transparente dos cartórios. Sua integração com o INCRA, Receita Federal, Ministérios Públicos e Poder Judiciário é essencial para o fortalecimento do sistema registral, a redução de litígios e a consolidação de um ambiente fundiário confiável e acessível. Pedroso e Monteiro Filho (2021, p. 4) afirmam que o registro imobiliário “atua como instrumento de pacificação social e vetor de desenvolvimento econômico, ao conferir estabilidade e legitimidade às relações jurídicas sobre a terra”.

3.1 ATUAÇÃO PREVENTIVA NA LEI DE REGISTROS PÚBLICOS (LEI Nº 6.015/1973)

A Lei de Registros Públicos (Lei nº 6.015/1973) atua de forma preventiva nos cartórios de registro de imóveis, representando um dos pilares do sistema registral brasileiro. Não sendo apenas simples receptores de títulos, os oficiais de registro exercem uma função fiscalizadora e técnica, destinada a verificar a validade jurídica dos documentos apresentados, assegurando que apenas atos conformes à legislação ingressem no registro público. Pedroso e Monteiro Filho (2021, p. 5) explicam: “O registrador exerce atividade de natureza jurídica, com poder-dever de recusa quando o título não preenche os requisitos legais”. Esse controle prévio garante a confiabilidade dos registros e previne litígios fundiários, especialmente nas áreas rurais marcadas por informalidade.

Conforme o artigo 1º da Lei nº 6.015/73, o registro tem por finalidade dar publicidade, autenticidade, segurança e eficácia aos atos jurídicos que envolvem bens imóveis. Essa função atribui ao oficial uma atuação de natureza jurisdicional em sentido amplo, pois ele fiscaliza a legalidade e a eficácia do título antes de seu ingresso. O Manual de Serviços Registrais (2022) afirma essa função ao afirmar que o registro é o fiel repositório da propriedade imobiliária, destinado a garantir a validade e a eficácia dos direitos reais perante terceiros.

Além disso, o art. 198 da Lei de Registros Públicos confere ao registrador o dever de recusar o ingresso de títulos que não observem os requisitos legais, prerrogativa que reforça o caráter preventivo e saneador do sistema registral. Pedroso e Monteiro Filho (2021) sustentam que registrador tem a obrigação de indeferir o

ingresso de títulos que contrariem a lei, sob pena de comprometer a fé pública e a segurança jurídica do fôlio real. Assim, o controle de legalidade não constitui entrave à regularização, mas mecanismo essencial de garantia da legitimidade registral.

A Lei nº 13.465/2017, ao instituir a regularização fundiária rural e urbana (Reurb), fortaleceu o papel técnico dos cartórios, ao permitir a realização direta de atos como retificação administrativa, legitimação fundiária e abertura de matrícula de núcleos informais. Essa norma reduziu a judicialização dos conflitos e ampliou a eficácia da atuação extrajudicial na política fundiária.

Um exemplo concreto é o procedimento de retificação administrativa (arts. 212 e 213 da LRP). Caso a matrícula de um imóvel rural indique área de 110 hectares, mas o levantamento georreferenciado certificado pelo INCRA demonstre 117 hectares, a divergência impede novas averbações. Nesse caso, o proprietário pode requerer ao cartório a correção da matrícula, instruindo o pedido com planta e memorial descritivo assinados por profissional habilitado e certificado no SIGEF. O oficial notificará os confrontantes e, não havendo impugnação, averbará a retificação. Havendo impugnação, o art. 213, §10, da LRP determina o encaminhamento à via judicial, preservando o contraditório e a segurança jurídica (Souza, 2014).

3.2 O PROGRAMA “SOLO SEGURO” E A ATUAÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO NA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

O Conselho Nacional de Justiça (CNJ) instituiu o Programa “Solo Seguro” por meio do Provimento nº 144/2023, trazendo modernização na política de regularização fundiária do Brasil. O Programa foi criado com o propósito de articular o Poder Judiciário, os cartórios de registro de imóveis e os órgãos fundiários em uma atuação conjunta, voltada à promoção da segurança jurídica e à efetivação do direito à propriedade, principalmente nas regiões com maior ocorrência de irregularidades cadastrais e registrais, como a Amazônia Legal. Segundo Oivane (2024), o projeto foi criado para reduzir conflitos fundiários, fortalecer a função social da propriedade e assegurar o direito fundamental à moradia e ao desenvolvimento sustentável.

O Programa Solo Seguro busca promover integração entre os órgãos públicos e os serviços extrajudiciais, possibilitando que a regularização fundiária seja tratada de forma coordenada e célere. Para que isso seja possível, são realizadas semanas

nacionais de regularização fundiária, nas quais juízes, registradores e técnicos atuam de forma conjunta na análise e correção de registros, expedição de títulos e confência de documentos dominiais. Desse modo, as ações conjuntas entre Judiciário e os registradores tornam o procedimento mais eficiente, transparente e acessível, aproximando o Estado das comunidades locais e fortalecendo a confiança nos registros públicos (Ferreira; Menezes; Moraes; Cardoso; Ramos, 2024).

Além da dimensão técnica e registral, o programa ganhou destaque por seu foco social na busca pela inclusão, reconhecendo que o acesso formal à propriedade é condição essencial para o exercício pleno da cidadania. A obtenção do título de propriedade, principalmente em áreas rurais e periféricas, proporciona segurança jurídica e estabilidade social, sendo elementos essenciais ao desenvolvimento humano e econômico.

Os autores ressaltam que:

A regularização de terras [...] especialmente em regiões de vulnerabilidade social, representa um passo fundamental na garantia de direitos básicos para a população. Ao oferecer segurança jurídica de posse, o programa contribui para a redução de desigualdades sociais e econômicas, proporcionando um caminho para a inclusão social e a melhoria das condições de vida dos habitantes. (Ferreira; Menezes; Moraes; Cardoso; Ramos, 2024, p. 18)

Do ponto de vista jurídico, o Programa Solo Seguro criado pelo CNJ reafirma o papel central dos cartórios de registro de imóveis como instrumentos de execução das políticas fundiárias, transformando-os em verdadeiros agentes de governança territorial. A atuação técnica e imparcial dos registradores, torna esses profissionais em peças-chave na concretização da segurança jurídica e na prevenção de conflitos possessórios (CNJ, 2024).

A busca ativa de títulos não registrados de gestões anteriores e a capacitação contínua de gestores públicos e registradores de imóveis destacam-se como ações fundamentais para o fortalecimento da governança fundiária. (Ferreira; Menezes; Moraes; Cardoso; Ramos, 2024, p.74)

Segundo entendimento de Stefannyn F.S Kotti (2024) tal constatação reforça o princípio da publicidade e autenticidade registral, previsto na Lei nº 6.015/1973, e confirma que a regularização fundiária deve ser conduzida sob o controle de legalidade exercido pelos oficiais de registro, em sintonia com o Judiciário e o Poder Executivo.

Em análise aos resultados do Programa foi possível ter resposta significativa na Amazônia Legal, nos Estados do Acre, Tocantins e do Amapá, consolidando o papel do Judiciário na coordenação das ações fundiárias e na garantia da segurança jurídica dos títulos emitidos.

A integração de esforços entre diferentes órgãos governamentais, em alinhamento com as políticas públicas, demonstra que a regularização fundiária pode ter impacto profundo e abrangente, que vai além da simples emissão de títulos de propriedade. (Ferreira, 2024, p. 18)

Essa cooperação interinstitucional constitui um exemplo de governança fundiária bem-sucedida, que deve ser aplicada em todo o território nacional.

Outro aspecto relevante do programa é sua dimensão pedagógica e comunitária. O Solo Seguro (2024) enfatiza que as ações de regularização são acompanhadas de campanhas educativas voltadas à população beneficiada, para que compreendam a importância do registro e mantenham o uso produtivo e sustentável da terra. Essa conscientização é essencial para a manutenção da legalidade fundiária e para a consolidação de uma cultura de respeito aos registros públicos.

Com isso, o Programa Solo Seguro simboliza uma nova etapa da regularização fundiária brasileira, unindo tecnologia, eficiência institucional e compromisso social. A atuação conjunta do Poder Judiciário e dos cartórios de registro de imóveis mostra que a efetivação da função social da propriedade e da segurança jurídica não depende apenas de normas, mas da articulação prática e humana das instituições públicas. Assim, o programa serve de exemplo concreto de como a regularização fundiária pode ser conduzida de modo inclusivo, transparente e juridicamente seguro, reafirmando o papel dos registros públicos como vetores de cidadania, justiça e desenvolvimento sustentável (Mota, Solo Seguro, 2024).

CONCLUSÃO

O estudo desenvolvido ao longo desse artigo buscou expressar a importância da regularização fundiária no combate a duplicidade de registro de imóveis. A análise demonstrou que a duplicidade de registros decorre de causas históricas, estruturais e técnicas, ligadas tanto a formação desigual da propriedade da terra, quanto à ausência de integração entre os sistemas cadastrais e registrais.

Verificou-se ainda que a legislação brasileira evoluiu significativamente, principalmente com a edição das Leis nº 10.267/2001 e a Lei nº13.465/2017, que introduziram o georreferenciamento e os procedimentos de regularização fundiária rural e urbana. No entanto, a eficácia dessas normas depende de atuação combinada entre órgãos públicos, cartórios de registro de imóveis e políticas de governança fundiária que buscam assegurar transparência e integração das informações.

Comprovou-se ainda que os cartórios de registro de imóveis desempenham papel fundamental na prevenção e correção de irregularidades, garantindo a publicidade, autenticidade e segurança jurídica dos direitos reais. Sua atuação técnica e preventiva representa instrumento de conciliação e fortalecimento da função social da propriedade.

Assim, conclui-se que a superação da duplicidade de registros de imóveis rurais e da informalidade fundiária exige não apenas aperfeiçoamento legislativo, mas também investimento contínuo em tecnologia e integração institucional. A regularização fundiária, quando conduzida com base na legalidade e na justiça social se torna veículo indispensável de desenvolvimento sustentável e de efetivação dos direitos fundamentais relacionados à moradia, à propriedade e ao meio ambiente.

REFERÊNCIAS

ANGELIM, Elaine Cristina de Souza. Influência da violência urbana e da irregularidade fundiária no valor e mercado da moradia: estudo de caso em Belém, metrópole da Amazônia. In: *Regularização fundiária na Amazônia Legal*. Belém: NAEA, 2020.

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/l6015.htm. Acesso em: 25 jun. 2025.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 11 jul. 2001. Acesso em: 10 jul. de 2025.

BRASIL. Lei nº 10.267, de 28 de agosto de 2001. Altera dispositivos das Leis nº 4.947/66, 5.868/72, 6.015/73 e 9.393/96. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10267.htm. Acesso em: 18 set. 2025.

BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 12 jul. 2017. Acesso em: 12 set. 2025.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Manual técnico para georreferenciamento de imóveis rurais. 2. ed. Brasília, 2022.

CARDOSO JR., José Celso (org.). A Constituição brasileira de 1988 revisitada: recuperação histórica e desafios atuais das políticas públicas nas áreas econômica e social. Volume 1. Brasília: IPEA, 2009.

CNJ. CNJ abre semana nacional de regularização fundiária na Amazônia. *Jornal do Brasil*, 2024. Disponível em: <https://www.jb.com.br/brasil/justica/2024/11/1053069-cnj-abre-semana-nacional-de-regularizacao-fundiaria-na-amazopublicac>. Acesso em: 03 jun. 2025.

CNJ. Revista da Corregedoria Nacional de Justiça. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/publicacoes/revistas/revista-da-corregedoria/>. Acesso em: 03 jun. 2025.

CNJ. Solo Seguro. Brasília: CNJ, 2024. 198 p. ISBN 978-65-5972-146-7

CNDH/CNJ. Relatório sobre Conflitos Fundiários e Direitos Humanos. 2021. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wpcontent/uploads/2021/09/Relatorio_Conflitos_Fundiarios_CNDH_CNJ.pdf. Acesso em: 03 jun. 2025.

COSTA, Sandra Helena Gonçalves. A grilagem judicial e o avanço da propriedade privada sobre as terras de uso comum nos Gerais. In: Grilagem de terras na formação territorial brasileira. São Paulo: FFLCH, 2020.

CUNHA, Michely Freire Fonseca. Manual de regularização fundiária urbana – REURB. 2. ed. rev., atual. e ampl. Salvador: Editora JusPodivm, 2021.

DINIZ, Maria Helena. Sistemas de registros de imóveis. 4. ed. rev. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2003.

DUARTE, André Montenegro; SOARES, Daniel Araújo Sombra; NASCIMENTO, Durbens Martins; ANGELIM, Eliane Cristina de Souza; OUTEIRO, Gabriel Moraes de; TRINDADE, Marcio Marcelo de Souza; SILVA, Maria do Carmo Campos da; SANTOS, Myrian Silvana Cardoso dos. *Regularização fundiária na Amazônia Legal: êxitos, impasses e desafios para as cidades*. Belém: NAEA, 2020.

FARIA, Camila Salles de. Cadeia dominial: uma leitura da grilagem e da constituição da propriedade privada capitalista das terras. In: Grilagem de terras na formação territorial brasileira. São Paulo: FFLCH, 2020.

FIGUEIRA, Paulo Sérgio Sampaio; DEVISATE, Rogério Reis; KOHL, Paulo Roberto. Regularização fundiária: experiências regionais. Brasília, DF: Edições do Senado Federal, 2022.

FUNDAMENTAL na política urbana. *Revista de Direito Administrativo – FGV*, [s.l.], [s.d.]. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/>. Acesso em: 03 jun. 2025.

GOVERNO DE GOIÁS. Regularização fundiária: famílias são beneficiadas com o título da terra. *YouTube*, 2 min 33 s, publicado em 6 jun. 2023. Disponível em: <https://youtu.be/EhUnstRkZLA?si=zjZwK62UOf6FPUN>. Acesso em: 22 out. 2025.

INCRA. Georreferenciamento e certificação de imóveis rurais (SIGEF). Disponível em: <https://sigef.incra.gov.br/>. Acesso em: 29 mai. 2025.

INCRA. Manual de Registro de Imóveis Rurais – CNIR. Disponível em: <https://www.gov.br/incra/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/cnir>. Acesso em: 03 jun. 2025.

INSTITUTO DE REGISTRO IMOBILIÁRIO DO BRASIL (IRIB). Boletim IRIB em Revista. n. 364, fev. 2022. São Paulo: IRIB, 2022.

IPEA. Marcos regulatórios da regularização fundiária urbana. In: IPEA. *Núcleos urbanos informais no Brasil: regularização fundiária e direito à cidade*. Brasília, DF: IPEA, [s.d.]. p. [n.n.]. Acesso em: 02 jun. 2025.

IPEA. Repositório sobre regularização fundiária. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=37011. Acesso em: 02 jun. 2025.

KOTTI, Stefanny F. S. A regularização fundiária das ocupações adjacentes das unidades de conservação do Estado de Rondônia como medida de efetiva gestão

ambiental e desenvolvimento sustentável. In: CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). Solo seguro. Brasília: CNJ, 2024.

MARTINS, Márcio de Vasconcelos. Manual de serviços registrais. Coleção Cadernos 4º RI.

MARQUES, Benedito Ferreira. Direito Agrário Brasileiro. 4. ed. rev. e atual. São Paulo: AB Editora, 2001.

MOTA, Renatto Pereira. A governança fundiária no Estado do Tocantins: desafios e potencialidades. In: CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). Solo seguro. Brasília: CNJ, 2024.

REGISTRO DE IMÓVEIS DO BRASIL. Manual Digital de Registro de Imóveis (Versão 1.0, 24/09/2020). (Arquivo usado: *Manual_Digital_de_Registro_de_Imoveis.pdf*).

ROLNIK, Raquel. Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. Tese (Livre-Docência) — Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, 2015.

SANTOS, Myrian Silvana Cardoso A. dos; NASCIMENTO, Durbens Martins; DUARTE, André Montenegro. Efeitos da regularização fundiária urbana na Amazônia paraense: modelo de mensuração de conformidade urbana em diferentes contextos de ocupação. In *Regularização fundiária na Amazônia Legal*. Belém. Ed. NAEA, 2020.

SENADO FEDERAL. Regularização fundiária: experiências regionais. Brasília, DF: Edições do Senado Federal, [s.d.].

SOUZA, Eduardo Pacheco Ribeiro de. Os imóveis rurais na prática notarial e registral – noções elementares. 2. ed. São Paulo: IRIB, 2014.

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. Camponeses, quilombolas, indígenas e grileiros em conflitos no campo brasileiro. In: Grilagem de terras na formação territorial brasileira. São Paulo: FFLCH, 2020.

OIVANE, Alex Ferreira. A interlocução entre a Corregedoria-Geral de Justiça e instituições estaduais na regularização fundiária (Reurb): um pilar para o desenvolvimento urbano sustentável e a justiça social. In: CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). Solo seguro. Brasília: CNJ, 2024.