

ACESSO À TERRA E CIDADANIA RURAL: A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA COMO MECANISMO DE EFETIVAÇÃO DA DIGNIDADE HUMANA

Jefferson Greiki da Silva Oliveira

Universidade Estadual do Maranhão – UEMA.

<https://lattes.cnpq.br/4735275996394823>

0000-0002-5439-4565

E-mail: jeffersongreiki@outlook.com

Larisse Araújo Santana de Moraes

Faculdade de Educação Memorial Adelaide Franco – FEMAF.

<https://lattes.cnpq.br/4710123798956217>

0009-0001-3009-2976

E-mail: larissemoraes6@gmail.com

Leandro Mateus Martins de Sousa

Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Santa Catarina – IFSC.

<https://lattes.cnpq.br/0226750319991310>

0009-0001-8798-6591.

E-mail: leandro1994caxias@gmail.com

Bianca Vieira de Sousa Melo

Faculdade de Educação Memorial Adelaide Franco – FEMAF.

<https://lattes.cnpq.br/6320257914378142>

0009-0004-3644-0638.

E-mail: biancaad@gmail.com

Ilona da Mota Lima

Centro Universitário UNINOVAFAPÍ.

<https://lattes.cnpq.br/5182203519458067>

0009-0009-8212-7761.

E-mail: ilonamota441@gmail.com

Letícia Machado de Carvalho Peres

Centro Universitário UNINOVAFAPÍ.

<https://lattes.cnpq.br/5182203519458067>

0009-0002-7322-645x.

E-mail: niciaperes@gmail.com

DOI-Geral: <http://dx.doi.org/10.47538/RA-2026.V5N3>

DOI-Individual: <http://dx.doi.org/10.47538/RA-2026.V5N3-04>

RESUMO: A regularização fundiária rural constitui importante instrumento para a efetivação do direito fundamental de acesso à terra, da dignidade da pessoa humana e da função social da propriedade, especialmente diante da histórica concentração fundiária e da informalidade registral que caracterizam o cenário brasileiro. O presente estudo tem por objetivo analisar os principais instrumentos jurídicos de regularização fundiária rural previstos no ordenamento jurídico brasileiro, destacando sua contribuição para a promoção da segurança jurídica, da cidadania e do desenvolvimento sustentável. A pesquisa adota abordagem qualitativa, de natureza bibliográfica e documental, com

fundamento na Constituição Federal de 1988, no Estatuto da Terra, na Lei nº 8.629/1993, na Lei nº 11.952/2009, na Lei nº 13.465/2017, em normas do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), na doutrina especializada e na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça. São examinados institutos como a reforma agrária, a regularização de ocupações em terras públicas, a usucapião especial rural e a usucapião extrajudicial, ressaltando-se sua relevância para a concretização da função social da propriedade e para a ampliação do acesso à terra. Também é analisada a experiência do Programa Registro para Todos, instituído pelo Provimento nº 24/2024 da Corregedoria-Geral da Justiça do Maranhão, como exemplo de política pública voltada à titulação de imóveis rurais. Conclui-se que a regularização fundiária rural representa mecanismo essencial de inclusão social, redução dos conflitos fundiários, fortalecimento da agricultura familiar e efetivação dos direitos fundamentais no Estado Democrático de Direito.

PALAVRAS-CHAVE: Cidadania. Regularização fundiária. Reforma agrária.

LAND ACCESS AND RURAL CITIZENSHIP: LAND REGULARIZATION AS A MECHANISM FOR THE REALIZATION OF HUMAN DIGNITY

ABSTRACT: Rural land tenure regularization is an important mechanism for ensuring the fundamental right of access to land, the protection of human dignity, and the fulfillment of the social function of property, particularly in light of Brazil's historical land concentration and widespread land tenure informality. This study aims to analyze the principal legal instruments governing rural land tenure regularization within the Brazilian legal system, emphasizing their contribution to legal certainty, citizenship, and sustainable development. The research adopts a qualitative approach based on bibliographic and documentary analysis, drawing upon the Federal Constitution of 1988, the Land Statute (Law No. 4,504/1964), Law No. 8,629/1993, Law No. 11,952/2009, Law No. 13,465/2017, regulations issued by the National Institute for Colonization and Agrarian Reform (INCRA), specialized legal scholarship, and the case law of the Superior Court of Justice. The study examines legal mechanisms such as agrarian reform, the regularization of occupations on public lands, special rural adverse possession, and extrajudicial adverse possession, highlighting their role in promoting the social function of property and expanding access to land. It also analyzes the Registration for All Program (Registro para Todos), established by Administrative Rule No. 24/2024 of the General Inspectorate of Justice of the State of Maranhão, as an example of a public policy aimed at granting legal title to rural properties. The study concludes that rural land tenure regularization constitutes an essential instrument for fostering social inclusion, reducing land conflicts, strengthening family farming, and promoting the effective protection of fundamental rights within the Democratic Rule of Law.

KEYWORDS: Citizenship. Land tenure regularization. Agrarian reform.

INTRODUÇÃO

A histórica concentração fundiária no Brasil, caracterizada pela elevada concentração da propriedade da terra, pela existência de grandes imóveis improdutivos,

pela precariedade dos registros imobiliários e pelos recorrentes conflitos decorrentes da grilagem, constitui um dos principais obstáculos à efetivação do direito de acesso à terra e à concretização dos direitos fundamentais da população rural.

O Instituto Terra de Direitos (2026) destaca que o Brasil ainda apresenta um dos mais elevados índices de concentração fundiária, tanto no meio rural quanto no urbano. Como indicador dessa realidade, aponta o índice de Gini da estrutura fundiária, que alcança 0,820 em uma escala de 0 a 1, na qual valores mais próximos de zero representam menor desigualdade. Esse dado evidencia o elevado grau de concentração da propriedade da terra e, simultaneamente, revela as dificuldades enfrentadas por parcela significativa da população para acessar esse bem essencial.

Os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2017) corroboram esse cenário. Em âmbito nacional, 81% dos estabelecimentos agropecuários localizam-se em áreas de propriedade privada, enquanto 5% correspondem a assentamentos da reforma agrária e 14% enquadram-se em outras formas de ocupação da terra. Na Região Nordeste, a distribuição apresenta pequenas variações, sendo 77% em propriedades privadas, 5% em assentamentos e 18% em outras modalidades de ocupação.

Nesse sentido, a regularização fundiária assume papel estratégico como política pública destinada à promoção da segurança jurídica, à redução dos conflitos possessórios, ao fortalecimento da agricultura familiar e à efetivação do direito de acesso à terra. Conforme assinala Bispo (2020), mais do que assegurar a titularidade dos imóveis, a regularização fundiária favorece a inclusão social, amplia o acesso às políticas públicas e contribui para o desenvolvimento sustentável das comunidades rurais.

Bispo (2020, p. 31) sustenta que a regularização fundiária deve ser compreendida como um processo de intervenção estatal que transcende a simples adequação da situação fática ao ordenamento jurídico. Trata-se de instrumento voltado à concretização dos direitos e garantias fundamentais, à promoção da função social da propriedade e à redução das desigualdades decorrentes da histórica exclusão do acesso à terra.

Semelhantemente, Rossi e Oliveira (2025) conceituam a regularização fundiária como política pública de natureza jurídica destinada à incorporação de ocupações informais ao ordenamento territorial, promovendo segurança jurídica, inclusão social e

cidadania. No âmbito rural, essa política assume especial relevância por possibilitar a formalização da posse e da propriedade, facilitar o acesso ao crédito rural, às políticas de assistência técnica, aos programas governamentais e à proteção previdenciária, além de fomentar o desenvolvimento econômico e social das comunidades rurais.

Embora a Lei nº 13.465/2017 tenha disciplinado tanto a regularização fundiária urbana quanto a rural, estabelecendo mecanismos destinados à titulação dos ocupantes e à simplificação dos procedimentos administrativos, ainda persistem desafios relacionados à efetivação do acesso à terra, à superação da informalidade fundiária e à implementação de políticas públicas capazes de conferir segurança jurídica aos legítimos ocupantes de imóveis rurais.

É nesse cenário que se insere o problema de pesquisa do presente estudo: em que medida os instrumentos jurídicos de regularização fundiária rural contribuem para a efetivação da dignidade da pessoa humana, do direito fundamental de acesso à terra e da função social da propriedade no ordenamento jurídico brasileiro?

O objetivo deste trabalho é analisar a regularização fundiária rural como instrumento de efetivação da dignidade da pessoa humana, do direito fundamental de acesso à terra e da cidadania rural.

Busca-se examinar a evolução do tratamento jurídico da matéria, os principais instrumentos normativos de regularização fundiária rural, a relação entre a função social da propriedade, a agricultura familiar e as políticas públicas fundiárias, bem como analisar a experiência desenvolvida pelo Tribunal de Justiça do Maranhão por meio do Provimento nº 24/2024, que instituiu o programa Registro para Todos, avaliando sua contribuição para a promoção da segurança jurídica, da inclusão social e do desenvolvimento sustentável no meio rural.

Quanto à metodologia, a pesquisa possui abordagem qualitativa, de natureza bibliográfica e documental, fundamentada na análise da Constituição Federal de 1988, da Lei nº 4.504/1964 (Estatuto da Terra), bem como outros atos normativos relacionados à regularização fundiária rural.

O estudo também se apoia na doutrina especializada, notadamente em Bispo (2020), Tartuce (2023), Diniz (2023), Stolze (2024), Bispo (2020), Gilbert (2013) e outros

autores, além da jurisprudência consolidada do Superior Tribunal de Justiça e da análise do Provimento nº 24/2024 da Corregedoria-Geral da Justiça do Maranhão, que instituiu o programa Registro para Todos.

DESENVOLVIMENTO

Gilbert (2013) sustenta que o direito à terra constitui uma questão central de direitos humanos, na medida em que viabiliza o acesso a diversos outros direitos fundamentais e promove a concretização da dignidade da pessoa humana. Segundo o autor, o acesso à terra representa um pressuposto para a efetivação de direitos como a alimentação adequada, a moradia e o desenvolvimento humano, de modo que a sua ausência coloca milhões de pessoas em situação de vulnerabilidade social e grave insegurança econômica.

Além de assegurar condições materiais de existência, o acesso à terra possibilita o exercício de direitos culturais relacionados aos modos de vida, às práticas tradicionais e ao uso sustentável dos recursos naturais, assumindo especial relevância para povos indígenas e demais comunidades tradicionais, cuja identidade cultural e sobrevivência encontram-se intrinsecamente vinculadas ao território.

Gilbert (2013) também destaca a dimensão de gênero do direito à terra. Para o autor, a garantia da titularidade e da segurança jurídica da posse constitui importante instrumento de promoção da autonomia econômica e da igualdade entre homens e mulheres. Isso porque, segundo a ONU (2003, p. 9) em diversos países, a propriedade e a posse da terra permanecem historicamente concentradas nas mãos dos homens, refletindo desigualdades estruturais de natureza social, econômica e cultural.

Em quase todos os países, sejam eles ‘desenvolvidos’ ou ‘em desenvolvimento’, a segurança jurídica da posse no caso das mulheres depende quase exclusivamente dos homens com os quais elas mantêm um relacionamento. Mulheres líderes de uma família e mesmo mulheres em geral desfrutam de segurança na posse consideravelmente menor do que homens. Um número extremamente limitado de mulheres possui a titularidade da terra. Uma mulher divorciada ou separada sem-terra e sem uma família para cuidar, muitas vezes acaba em um barraco em áreas urbanas, onde sua segurança de posse é, quando muito, questionável (ONU, 2003, p. 9).

Assim, o Fórum da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura de 1979 conclama que os Estados adotem políticas públicas voltadas à ampliação do acesso das mulheres à terra, assegurando-lhes igualdade de direitos quanto à titularidade, à posse e ao controle dos recursos fundiários, como medida indispensável para a promoção da igualdade de gênero e do desenvolvimento sustentável.

Na órbita da legislação nacional, diferentemente do Código Civil de 1916, que consagrava uma concepção essencialmente individualista da propriedade privada, conferindo ao proprietário amplos poderes de uso, gozo e disposição do bem, o Código Civil de 2002 incorporou os valores da ordem constitucional inaugurada pela Constituição Federal de 1988. Nesse novo paradigma, o direito de propriedade deixou de ser compreendido como um direito absoluto, passando a ser condicionado ao atendimento de sua função social.

A Constituição Federal elevou a função social da propriedade à categoria de princípio constitucional, estabelecendo que o exercício do direito de propriedade deve estar voltado não apenas aos interesses do proprietário, mas também à promoção do bem coletivo, da justiça social e do desenvolvimento sustentável. Assim, a propriedade passou a ser concebida como um instituto jurídico dotado de relevante dimensão social, cujo exercício deve harmonizar interesses individuais e coletivos.

No âmbito da propriedade rural, o artigo 186 da Constituição Federal dispõe que “a função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos: (...)”

Ao conceituar função, observa Rocha (2005, p. 78):

A função social da propriedade apresenta-se como ideia valor da propriedade a fixar-lhe o conteúdo e a dirigir-lhe o exercício sempre a um fim social. A concretização dessa ideia valor pode ser feita de vários modos e encontra-se presente em diversos institutos jurídicos.

O artigo 186 da Constituição Federal estabelece, em seus incisos, que a função social da propriedade rural somente será considerada cumprida quando forem atendidos, de forma simultânea, os seguintes requisitos: (i) aproveitamento racional e adequado da propriedade; (ii) utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do

meio ambiente; (iii) observância das normas que regulam as relações de trabalho; e (iv) exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

Da análise dos referidos requisitos verifica-se que a função social sobressai da mera produtividade econômica da propriedade, de modo que seu cumprimento pressupõe a conciliação entre eficiência produtiva, proteção ambiental, respeito aos direitos trabalhistas e promoção da dignidade humana. Dessa forma, o acesso à terra deixa de representar apenas um direito patrimonial, assumindo também a condição de instrumento de cidadania, inclusão social e concretização da dignidade da pessoa humana, valores que estruturam o Estado Democrático de Direito instituído pela Constituição de 1988.

Tartuce (2023) defende que o Código Civil de 2002 ao tratar da função social, consagra também a função socioambiental da propriedade, ante a preocupação com o ambiente natural como água, flora, fauna, equilíbrio ecológico, bem como o ambiente cultural. Nessa perspectiva, o proprietário rural deve tanto preservar a floresta como eventual sítio arqueológico nela existente.

Na aplicação do princípio da função socioambiental da propriedade, destacam-se os seguintes julgados do Superior Tribunal de Justiça:

Ação civil pública. Danos ambientais. Responsabilidade do adquirente. Terras rurais. Recomposição. Matas. Recurso especial. Incidência da Súmulas 7/STJ e 283/STF. I – Tendo o Tribunal a quo, para afastar a necessidade de regulamentação da Lei 7.803/1989, utilizado como alicerce a superveniência das Leis n. 7.857/1989 e n. 9.985/2000, bem assim o contido no art. 225 da Constituição Federal, e não tendo o recorrente enfrentado tais fundamentos, tem-se impositiva a aplicação da Súmula 283/STF. II – Para analisar a tese do recorrente no sentido de que a área tida como degradada era em verdade coberta por culturas agrícolas, seria necessário o reexame do conjunto probatório que serviu de supedâneo para que o Tribunal a quo erigisse convicção de que foi desmatada área ciliar. III – O adquirente do imóvel tem responsabilidade sobre o desmatamento, mesmo que o dano ambiental tenha sido provocado pelo antigo proprietário. Precedentes: REsp 745.363/PR, Rel. Min. Luiz Fux, DJ 18.10.2007; REsp 926.750/MG, Rel. Min. Castro Meira, DJ 04.10.2007; e REsp 195.274/PR, Rel. Min. João Otávio de Noronha, DJ 20.06.2005. IV – Agravo regimental improvido” (STJ, AgRg no REsp 471.864/SP, 1.ª Turma, Rel. Min. Francisco Falcão, j. 18.11.2008, DJe 01.12.2008).

Administrativo e processual civil. Reserva florestal. Novo proprietário. Responsabilidade objetiva. 1. A responsabilidade por eventual dano ambiental ocorrido em reserva florestal legal é objetiva, devendo o

proprietário das terras onde se situa tal faixa territorial, ao tempo em que conclamado para cumprir obrigação de reparação ambiental e restauração da cobertura vegetal, responder por ela. 2. A reserva legal que compõe parte de terras de domínio privado constitui verdadeira restrição do direito de propriedade. Assim, a aquisição da propriedade rural sem a delimitação da reserva legal não exime o novo adquirente da obrigação de recompor tal reserva. 3. Recurso especial conhecido e improvido” (STJ, REsp 263.383/PR, 2.^a Turma, Rel. Min. João Otávio de Noronha, j. 16.06.2005, DJ 22.08.2005, p. 187).

No âmbito da propriedade rural, a função social encontra disciplina na Lei nº 8.629/1993 que em seu art. 9º, a lei estabelece que a função social da propriedade rural somente é considerada cumprida quando forem atendidos, simultaneamente, os requisitos de aproveitamento racional e adequado, utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente, observância das disposições que regulam as relações de trabalho, e exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

O artigo 184 da Constituição Federal estabelece que compete à União desapropriar, por interesse social e para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, na forma definida em lei.

No plano infraconstitucional, esse dispositivo é regulamentado pela Lei nº 8.629/1993 que constitui um dos principais marcos normativos da política de reforma agrária no Brasil. A lei disciplina de forma detalhada os requisitos para a caracterização da função social da propriedade rural, os critérios de desapropriação por interesse social, bem como os procedimentos administrativos e judiciais aplicáveis à implementação da reforma agrária.

Além disso, a Lei nº 4.504/1964, conhecida como Estatuto da Terra, considerada uma das principais leis que regem a propriedade rural, bem como a produção agrícola, na qual regula os direitos e obrigações concernentes aos bens imóveis rurais, para os fins de execução da Reforma Agrária e promoção da Política Agrícola e seu foco central é a promoção de justiça social no campo e aumento da produtividade agrícola.

Nos termos do § 1º do art. 1º da referida lei, considera-se reforma agrária o conjunto de medidas destinadas a promover a melhor distribuição da terra, mediante alterações no regime de sua posse e uso, com o objetivo de atender aos princípios da justiça social e de ampliar a produtividade.

Em consonância com esses objetivos, o Estatuto da Terra atribui ao Estado o dever de promover e criar condições para que o trabalhador rural tenha acesso à propriedade da terra economicamente útil. Também lhe incumbe assegurar que a propriedade rural cumpra sua função social, estimulando sua utilização racional e adequada, promovendo a justa remuneração do trabalho, garantindo a participação dos trabalhadores nos benefícios decorrentes do aumento da produtividade e contribuindo para a realização do bem-estar coletivo.

O Estatuto da Terra institui importantes instrumentos jurídicos voltados à efetivação da reforma agrária e à democratização do acesso à terra, estabelecendo mecanismos destinados a compatibilizar a distribuição fundiária com a função social da propriedade, o desenvolvimento da atividade agrícola e a promoção da justiça social no meio rural.

Vale destacar que a efetivação do direito de acesso à terra não depende apenas dos mecanismos expropriatórios previstos na legislação, mas também da superação da informalidade fundiária. Nesse sentido, Asperti e Santos (2024) destacam que “a impossibilidade de acesso à terra pelo mercado formal leva ao assentamento improvisado em condições urbanístico-ambientais desfavoráveis”.

A informalidade na posse da terra constitui um dos principais fatores de intensificação dos conflitos fundiários no Brasil. A ausência de regularização jurídica compromete o acesso à terra por populações em situação de vulnerabilidade, favorece práticas ilícitas, como a grilagem de terras, dificulta a implementação de políticas públicas e contribui para a perpetuação das desigualdades sociais.

Seus impactos recaem de forma mais intensa sobre grupos historicamente vulnerabilizados, especialmente mulheres, povos indígenas, comunidades tradicionais, quilombolas e agricultores familiares, que enfrentam maiores obstáculos para obter segurança jurídica sobre a posse e a propriedade da terra.

Com o objetivo de enfrentar parte dessa problemática, foi editada a Lei nº 11.952/2009, que dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras da União, especialmente na Amazônia Legal. Bispo (2020, p. 31) conceitua regularização fundiária “como um processo de intervenção estatal de transformação permeado não apenas pelo interesse jurídico da mera (re)adequação do estado fático à lei, mas também como forma de concretização de direitos e garantias fundamentais e sociais e da função socioeconômica da propriedade” (Bispo, 2020, p. 31).

A Lei 11.952/2009 estabelece os requisitos, critérios e procedimentos para a regularização da ocupação e para a alienação de imóveis rurais da União ocupados de forma direta ou indireta, conferindo maior segurança jurídica aos ocupantes que atendam às exigências legais e contribuindo para o ordenamento fundiário e a redução dos conflitos pela posse da terra.

Por seu turno, a Lei nº 11.977/2009 instituiu o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) e disciplinou a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. O referido diploma legal teve como principal objetivo ampliar o acesso à moradia digna para famílias de baixa renda, por meio da implementação de políticas habitacionais e de mecanismos voltados à regularização fundiária urbana.

Segundo Negri, Alcântara e Castro (2013), a Lei nº 11.977/2009 representou uma mudança de paradigma ao buscar aproximar o ordenamento jurídico da realidade urbana brasileira. Os autores sustentam que a norma inaugurou uma nova agenda voltada ao enfrentamento da informalidade e da insegurança habitacional, estruturando um modelo de regularização fundiária capaz de integrar, de forma articulada, as dimensões social, jurídica, ambiental e urbanística dos assentamentos informais.

Posteriormente, entrou em vigor a Lei nº 13.465/2017, que promoveu profunda reformulação do regime jurídico da regularização fundiária no Brasil. A norma passou a disciplinar tanto a regularização fundiária rural quanto a urbana, além de estabelecer regras sobre a liquidação de créditos concedidos aos beneficiários da reforma agrária e sobre a regularização fundiária de imóveis situados na Amazônia Legal.

Para Siqueira, Araújo e Rabêlo (2022), a Lei nº 13.465/2017 instituiu mecanismos destinados à implementação de medidas urbanísticas, ambientais, jurídicas e sociais

voltadas à regularização dos núcleos urbanos informais, tendo referida lei contribuído para ampliar a segurança jurídica da posse e da propriedade, promovendo benefícios sociais, ambientais e econômicos para a população beneficiada.

Vale ressaltar que a Lei nº 13.465/2017 também aperfeiçoou os procedimentos administrativos e judiciais relacionados à regularização fundiária urbana e rural, introduzindo novos instrumentos destinados à titulação de ocupações e à consolidação da propriedade, desburocratizando o processo de legalização de assentamentos, loteamentos e moradias informais, onde garante a entrega de títulos definitivos de propriedade aos cidadãos.

Além disso, estabeleceu critérios objetivos para a seleção de indivíduos e famílias beneficiárias do Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA), determinando que a seleção ocorra no âmbito de cada projeto de assentamento, observados os requisitos legais, a ordem de preferência e os princípios da impessoalidade, da transparência e da função social da propriedade.

A Instrução Normativa nº 95/2018 do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) estabeleceu as diretrizes e os procedimentos administrativos e técnicos aplicáveis à regularização fundiária das ocupações incidentes em áreas rurais de propriedade do Incra e da União sob sua gestão, situadas fora da Amazônia Legal. O normativo regulamentou, no âmbito administrativo, a aplicação da Lei nº 11.952/2009, com as alterações promovidas pela Lei nº 13.465/2017, bem como do Decreto nº 9.309/2018, conferindo maior uniformidade e segurança jurídica ao procedimento de titulação das ocupações rurais.

Em seu artigo 3º, a Instrução Normativa delimitou expressamente as áreas excluídas do procedimento de regularização fundiária, dentre as quais se destacam as terras reservadas à administração militar federal ou destinadas a outras finalidades de utilidade pública ou interesse social da União, as terras tradicionalmente ocupadas por povos indígenas, as florestas públicas e as áreas que contenham acessões ou benfeitorias pertencentes à União.

A Instrução Normativa disciplinou detalhadamente os requisitos para a regularização das ocupações, em consonância com a legislação federal vigente

estabelecendo as etapas do procedimento administrativo, compreendendo a apresentação do requerimento pelo interessado, a análise documental, a realização de vistorias e levantamentos técnicos quando necessários, a verificação do cumprimento dos requisitos legais, o georreferenciamento da área, a atualização cadastral, a emissão dos pareceres técnicos e jurídicos, bem como a expedição do respectivo título de domínio ou da concessão de direito real de uso, conforme o caso.

Apesar da relevância normativa, a Instrução Normativa nº 95/2018 foi revogada e substituída pela Instrução Normativa nº 104/2021, editada em razão das alterações promovidas pelo Decreto nº 10.592/2020 e da evolução do marco regulatório da regularização fundiária rural que igualmente definiu requisitos e procedimentos a partir de critérios impessoais para regulação fundiária.

Outro importante instrumento de regularização fundiária é a usucapião, conceituada por Stolze (2024) como “modo originário de aquisição da propriedade, mediante o exercício da posse pacífica e contínua, durante determinado período de tempo previsto em lei”.

A usucapião fundamenta-se, sobretudo, nos princípios da segurança jurídica e da função social da propriedade. Trata-se de instituto que busca conferir estabilidade às relações possessórias consolidadas no tempo, reconhecendo juridicamente situações fáticas que atendam aos requisitos legais. Para sua configuração, exige-se a presença concomitante da posse qualificada (chamada *animus domini*), do transcurso do prazo legal e da ausência de oposição por parte do proprietário ou de terceiros.

No âmbito da regularização fundiária rural, destaca-se a modalidade de usucapião especial rural, prevista no art. 1.239 do Código Civil, segundo o qual adquire a propriedade aquele que, não sendo proprietário de imóvel rural ou urbano, possuir como seu, por cinco anos ininterruptos e sem oposição, área rural de até cinquenta hectares, tornando-a produtiva por seu trabalho ou pelo trabalho de sua família e nela estabelecendo sua moradia habitual.

No âmbito da regularização fundiária, o Superior Tribunal de Justiça (STJ), ao julgar o Recurso Especial nº 1.040.296, ressaltou a relevância da função social da propriedade como pressuposto para a consolidação do domínio sobre imóvel rural. Na

ocasião, assentou que: “para a concretização do direito ao domínio do imóvel rural, a exploração econômica e racional da terra é pressuposta impossível de ser afastado, deixando clara a intenção do legislador em prestigiar o possuidor que confere função social ao imóvel rural” (STJ, 2024, p. 39).

Além disso, ao julgar o REsp 1.040.296/ES, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) firmou o entendimento de que é admissível a aquisição da propriedade por meio da usucapião especial rural mesmo quando a área usucapienda seja inferior ao módulo rural estabelecido para a região, desde que estejam presentes todos os requisitos previstos no art. 191 da Constituição Federal e no art. 1.239 do Código Civil.

Na oportunidade, a Corte adotou interpretação teleológica do instituto, assentando que a Constituição estabelece apenas limite máximo de cinquenta hectares para a usucapião especial rural, não havendo previsão constitucional de área mínima, devendo prevalecer a proteção da função social da propriedade e da posse-trabalho.

Se o imóvel sobre o qual se exerce a posse trabalhada possui área capaz de gerar subsistência e progresso social e econômico do agricultor e sua família, mediante exploração direta e pessoal – com a absorção de toda a força de trabalho, eventualmente com a ajuda de terceiros –, parece menos relevante o fato de aquela área não coincidir com o módulo rural da região ou até mesmo ser-lhe inferior (STJ, 2015, REsp 1.040.296).

Numa perspectiva de desjudicialização dos mecanismos de regularização fundiária, a Lei nº 13.465/2017 prevê a possibilidade de reconhecimento da usucapião pela via extrajudicial, procedimento realizado perante o Tabelionato de Notas, para a lavratura da ata notarial, e o Registro de Imóveis da circunscrição onde se localiza o bem, responsável pelo processamento do pedido e pelo registro da aquisição da propriedade.

A usucapião extrajudicial é o procedimento pelo qual o possuidor do imóvel, que preenche os requisitos legais, adquire o título de proprietário, regularizando a situação do imóvel. O procedimento tramitará perante o Cartório de Registro de Imóveis da situação do imóvel, em que ele está registrado ou localizado (Dias, 2023, p. 27).

O Provimento nº 65/2017 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) regulamentou o procedimento da usucapião extrajudicial, estabelecendo requisitos e diretrizes para sua tramitação. A adoção da via administrativa representa importante avanço na desjudicialização, ao conferir maior celeridade, simplificar o procedimento e reduzir custos, tornando a regularização dominial mais eficiente e acessível.

Sob a perspectiva do acesso à justiça, a usucapião extrajudicial constitui relevante instrumento de efetivação do direito à propriedade, especialmente para pessoas em situação de vulnerabilidade econômica, que frequentemente enfrentam dificuldades para suportar os custos e a morosidade de um processo judicial.

Ao ampliar as formas de reconhecimento da propriedade, o instituto contribui para a concretização da segurança jurídica, da função social da propriedade e do direito fundamental de acesso à justiça. Nesse contexto, garantir mecanismos céleres e eficazes de tutela dos direitos patrimoniais representa medida essencial para a proteção dos direitos fundamentais, a promoção da igualdade material e o fortalecimento de uma sociedade mais justa e inclusiva.

Segundo o Tribunal de Justiça do Maranhão (2023), aproximadamente 50% do território brasileiro é ocupado por posses desprovidas de regularização registral, ou seja, imóveis que não possuem sua situação jurídica devidamente formalizada no sistema de registro de imóveis. Esse cenário evidencia a relevância de políticas públicas voltadas à regularização fundiária, especialmente nas áreas rurais, como instrumento de promoção da segurança jurídica, do desenvolvimento econômico e da inclusão social.

Nesse contexto, em dezembro de 2018, os Tribunais de Justiça do Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia, em parceria com o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), instituíram o Projeto Registro para Todos, com o objetivo de promover a titulação e o registro da propriedade em favor dos legítimos ocupantes de imóveis rurais, fomentando sua inclusão social, econômica e produtiva.

No Estado do Maranhão, a iniciativa foi regulamentada pelo Provimento nº 24/2024 da Corregedoria-Geral da Justiça, que disciplinou o procedimento de abertura de matrícula e de registro de títulos de domínio decorrentes da regularização fundiária rural de interesse social. O provimento estabelece, ainda, a gratuidade de todos os atos registrais praticados no âmbito dos procedimentos de regularização fundiária de interesse social realizados pelo programa, reduzindo barreiras econômicas ao acesso à propriedade formal.

Desenvolvido em parceria com os cartórios de registro de imóveis, o Governo do Estado, os municípios e o INCRA, o Projeto Registro para Todos alcançou resultados

expressivos. Entre maio de 2022 e outubro de 2023 (TJMA, 2023), foram entregues mais de 20 mil títulos de propriedade aos beneficiários, consolidando-se como importante instrumento de efetivação da dignidade da pessoa humana, da segurança jurídica, da cidadania e do acesso à terra regularizada.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa evidenciou que a regularização fundiária rural constitui instrumento indispensável para a efetivação do direito de acesso à terra, da dignidade da pessoa humana, da cidadania rural e da função social da propriedade.

Em um contexto marcado pela histórica concentração fundiária e pela persistência da informalidade registral, a regularização das ocupações rurais revela-se medida essencial para conferir segurança jurídica aos ocupantes, promover a inclusão social e reduzir as desigualdades existentes no campo.

Os resultados demonstraram que a titulação dos imóveis rurais produz efeitos que transcendem a mera formalização da propriedade, viabilizando o acesso ao crédito rural, às políticas públicas, aos programas de fortalecimento da agricultura familiar e a outros mecanismos de fomento ao desenvolvimento sustentável.

Ao mesmo tempo, contribui para a redução dos conflitos fundiários, para a valorização da posse legítima e para a concretização da função social da propriedade, conforme os parâmetros estabelecidos pela Constituição Federal de 1988.

O estudo também permitiu constatar a relevância das iniciativas institucionais voltadas à simplificação dos procedimentos de regularização fundiária. Nesse contexto, o Programa Registro para Todos, instituído pelo Provimento nº 24/2024 da Corregedoria-Geral da Justiça do Maranhão, representa importante exemplo de política pública destinada à ampliação do acesso ao registro imobiliário e à titulação de imóveis rurais, fortalecendo a segurança jurídica e a inclusão social de agricultores familiares e demais populações em situação de vulnerabilidade.

Apesar dos avanços normativos observados nas últimas décadas, a ausência de documentação fundiária ainda constitui um dos principais entraves ao desenvolvimento

rural, à implementação de políticas públicas e ao pleno exercício dos direitos fundamentais por milhares de famílias brasileiras.

Tal realidade evidencia a necessidade de fortalecimento das ações estatais voltadas à regularização fundiária, mediante procedimentos mais céleres, acessíveis e integrados entre os órgãos responsáveis pela política agrária e pelo sistema registral.

Assim, a regularização fundiária rural não se limita à transferência formal da titularidade da terra, mas representa verdadeiro instrumento de promoção da justiça social, da cidadania e do desenvolvimento sustentável.

Sua efetividade depende da contínua atuação do Estado na implementação de políticas públicas, do aperfeiçoamento dos mecanismos administrativos e registrais e da cooperação institucional entre os diversos órgãos envolvidos, de modo a assegurar que o direito fundamental de acesso à terra se traduza em melhores condições de vida para a população rural e em maior concretização dos objetivos do Estado Democrático de Direito.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Cândida Alves; SIQUEIRA, Adriana Castelo Branco de; RABÊLO, Samara Eugênia Viana Moura. A política de regularização fundiária e o acesso à terra: uma análise do direito fundamental de moradia no país. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU**, Belo Horizonte, v. 8, n. 14, p. 147-164, jan./jul. 2022. Disponível em: <https://biblioteca.ibdu.org.br/direitourbanistico/article/view/253/597>. Acesso em: 6 jul. 2026.

ARAÚJO, Jailton Macena; VIEIRA, Anderson Henrique; FARIAS, Talden. Regularização fundiária urbana: reflexões sobre sua potencialidade enquanto política de desenvolvimento urbano e humano. **Veredas Do Direito**. v. 22, e222822. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/vd/a/KjNZYq8tYBR39JKZstkf9xJ/?format=pdf&lang=pt>. Acessado em 05 jul. 2026.

ASPERTI, Maria Cecília de Araujo; SANTOS, Ana Cláudia Mauer dos. Conflitos fundiários e risco: remoções forçadas enquanto fator de risco em assentamentos urbanos informais e regularização fundiária em áreas de risco de desastres. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 3, p. 438-474, 2024. DOI: 10.12957/rdc.2024.86117. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/rdc/article/view/86117>. Acesso em: 2 jul. 2026.

BISPO, Luiz Antônio Ribeiro Mendes. **Regularização Fundiária Rural de Terras**.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 2026.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Corregedoria Nacional de Justiça. **Provimento nº 65, de 14 de dezembro de 2017**. Estabelece diretrizes para o procedimento da usucapião extrajudicial nos serviços notariais e de registro de imóveis. Brasília, DF: Conselho Nacional de Justiça, 2017. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2527>. Acesso em: 6 jul. 2026.

BRASIL. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). **Instrução Normativa nº 95, de 17 de dezembro de 2018**. Fixa os procedimentos para regularização fundiária das ocupações incidentes em áreas rurais de propriedade do Incra e da União, sob gestão do Incra, fora da Amazônia Legal, de que trata o Decreto nº 9.309, de 15 de março de 2018, e dá outras providências. Brasília, DF: INCRA, 2018.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2002.

BRASIL. **Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009**. Dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal; altera as Leis nºs 8.666, de 21 de junho de 1993, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2009.

BRASIL. **Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009**. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nºs 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2009.

BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera diversas leis e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 12 jul. 2017.

BRASIL. **Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964**. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 30 nov. 1964.

BRASIL. **Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993**. Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 1993.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (1. Turma). **Agravo Regimental no Recurso Especial n. 471.864/SP**. Relator: Ministro Francisco Falcão. Julgado em 18 nov. 2008. Diário da Justiça eletrônico (DJe): 1 dez. 2008.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2. Turma). **Recurso Especial n. 263.383/PR**. Relator: Ministro João Otávio de Noronha. Julgado em 16 jun. 2005. Diário da Justiça (DJ), Brasília, DF, 22 ago. 2005, p. 187.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (4. Turma). Recurso Especial n. 1.040.296/ES. Relator: Ministro Marco Buzzi. Relator para o acórdão: Ministro Luis Felipe Salomão. Julgado em 2 jun. 2015. Diário da Justiça eletrônico (DJe), Brasília, DF, 14 ago. 2015.

Devolutas no Norte de Minas Gerais. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2020.

GAGLIANO, Pablo Stolze; PAMPLONA FILHO, Rodolfo. **Manual de direito civil:** volume único. 8. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2024.

GILBERT, Jérémie. Direito à Terra como Direito Humano. **Revista Internacional de Direitos Humanos (SUR)**. Disponível em: <https://sur.conectas.org/direito-terra-como-direito-humano/>. Acessado em 03 jul. 2026.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Agropecuário 2017**. Rio de Janeiro: IBGE, 2017.

MARANHÃO. Tribunal de Justiça. Corregedoria-Geral da Justiça. **Programa Registro para todos**. 2023. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/19Ts6yvlajjZ6j9Vz_xXOiOb_dS2A2u/view. Acesso em 06. jul. 2026.

MARANHÃO. Tribunal de Justiça. Corregedoria-Geral da Justiça. **Provimento nº 24, de 26 de abril de 2024**. Dispõe sobre procedimento de abertura de matrícula e registro de títulos de domínio e de regularização fundiária rural de interesse social. Diário da Justiça Eletrônico, São Luís, n. 79, 6 maio 2024.

NEGRI, Sergio Marcos Carvalho de Ávila; ALCÂNTARA, Leonardo Alejandro Gomide; CASTRO, Frederico Carlo Boscaro. Inovação em assentamentos populares. A regularização fundiária e associativismo na construção de políticas urbanas. **Revista Interdisciplinar de Sociologia e Direito**, v. 15, n. 1, p. 96-104, 2013.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). 2003. Relatório Especial sobre moradia adequada. Estudo sobre mulheres e moradia adequada. E/CN.4/2003/55, 26 March. Disponível em: [http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/\(Symbol\)/E.CN.4.2003.55.En?Opendocument](http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/(Symbol)/E.CN.4.2003.55.En?Opendocument). Acesoado acesso em: 01 Mar. 2026.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A ALIMENTAÇÃO E A AGRICULTURA (FAO). **Carta dos Camponeses:** Declaração de Princípios e Programa de Ação da Conferência Mundial sobre Reforma Agrária e Desenvolvimento Rural. Roma: FAO, 1979.

ROCHA, Sílvio Luís Ferreira da Rocha. **Função social da propriedade pública**. São Paulo: Malheiros, 2005.

ROSSI, Elaine Cristina Juliano; OLIVEIRA, Guilherme Resende. Regularização fundiária urbana como instrumento de efetivação dos direitos fundamentais e promoção do desenvolvimento regional. **Revista Aracê**, [S. l.], v. 7, n. 12, p. e10780, 2025. DOI: 10.56238/arev7n12-044. Disponível em: <https://periodicos.newsciencepubl.com/arace/article/view/10780>. Acesso em: 6 jul. 2026.

SANTOS, M. C.; SILVA, J. R. **Regularização fundiária urbana na promoção dos objetivos de desenvolvimento sustentável**. Revista Interdisciplinar de Ciências e

Aplicações, v. 12, n. 2, p. 1–18, 2022. Disponível em Disponível em: <https://sustenere.inf.br/index.php/rica/article/view/6993>. Acesso em 06 de jul. 2026.

SIQUEIRA, Adriana Castelo Branco de; ARAÚJO, Cândida Alves; RABÊLO, Samara Eugênia Viana Moura. A política de regularização fundiária e o acesso à terra: uma análise do direito fundamental de moradia no país. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU**, Belo Horizonte, v. 8, n. 14, p. 147-164, jan./jul. 2022. Disponível em: <https://biblioteca.ibdu.org.br/direitourbanistico/article/view/253/597>. Acesso em: 30 jun. 2026.

TARTUCE, Flávio. **Manual de direito civil**: volume único. 13. ed. Rio de Janeiro: Método, 2023.

TERRA DE DIREITOS. **Conflitos fundiários**. Curitiba: Terra de Direitos, 2026. Disponível em: <https://terradedireitos.org.br/acoes/conflitos-fundiarios/2>. Acesso em: 6 jul. 2026.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO MARANHÃO (TJMA). **Programa "Registro para Todos" receberá prêmio da Corregedoria Nacional do Judiciário**. São Luís: TJMA, 10 out. 2023. Disponível em: <https://www.tjma.jus.br/midia/portal/noticia/511489/programa-registro-para-todos-recebera-premio-da-corregedoria-nacional-do-judiciario>. Acesso em: 6 jul. 2026.

Submissão: fevereiro de 2026. Aceite: março de 2026. Publicação: julho de 2026.