



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Maranhão
3ª Vara Federal Cível da SJMA

PROCESSO: 1086967-47.2025.4.01.3700

CLASSE: AÇÃO POPULAR (66)

POLO ATIVO: LUIS EDUARDO CALDAS SANTOS

REPRESENTANTES POLO ATIVO: LUIS EDUARDO CALDAS SANTOS - MA9115

POLO PASSIVO: PRESIDENTE DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL e outros

DECISÃO

Trata-se de ação popular ajuizada por **LUIS EDUARDO CALDAS SANTOS** em face do **PRESIDENTE DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, EM EXERCÍCIO**, e da **UNIÃO FEDERAL**, objetivando, em sede de tutela provisória de urgência, a suspensão dos efeitos do Decreto nº 12.689/2025, que alterou o art. 10 do Decreto nº 4.449/2002 e estabeleceu o marco único de 21 de outubro de 2029 para exigência da identificação georreferenciada de imóveis rurais nas hipóteses de desmembramento, parcelamento, remembramento e transferência.

Sustenta o autor, em síntese, que o decreto impugnado teria revogado o cronograma progressivo anteriormente vigente para a exigência de georreferenciamento de imóveis rurais, produzindo retrocesso normativo e institucional na política pública de governança fundiária.

Afirma que a certificação pelo INCRA, operacionalizada pelo Sistema de Gestão Fundiária – SIGEF, constitui mecanismo indispensável à prevenção de sobreposição de áreas, fraudes registrais, grilagem de terras públicas e conflitos fundiários, de modo que a postergação generalizada da exigência até 2029 criaria grave risco à segurança jurídica dominial, ao patrimônio público fundiário e à moralidade administrativa.

Alega, ainda, que o Decreto nº 12.689/2025 teria sido editado sem suficiente fundamentação técnica, em momento no qual projetos legislativos sobre a mesma matéria tramitavam no Congresso Nacional. Requer, assim, a suspensão integral dos efeitos do ato normativo ou, subsidiariamente, a modulação da medida para que eventual prorrogação alcance apenas os imóveis rurais com área inferior a 25 hectares.

Demanda isenta de custas (art. 5º, inciso LXXIII da Constituição Federal).

Juntou procuração e documentos.

Despacho que postergou a análise do pedido de urgência para após a manifestação prévia da União (id. 2220096454).

Devidamente intimada, a União apresentou manifestação preliminar, defendendo o indeferimento da tutela de urgência. Sustenta, em síntese, a inadequação da ação popular, a ausência de lesividade concreta, a presunção de legalidade e legitimidade do ato administrativo, bem como a competência regulamentar do Poder Executivo para fixar os prazos previstos no art. 176, §4º, da Lei nº 6.015/1973. Afirma que o decreto não elimina a exigência de georreferenciamento, mas apenas estabelece regra de transição uniforme até 2029, com o objetivo de permitir melhor adaptação dos proprietários rurais, especialmente pequenos e médios produtores, e promover maior regularização cadastral e registral (id. 2226779831, 2226780326).

Os autos voltaram conclusos.

É o sucinto relatório. **Passo a decidir.**

A ação popular figura como meio de participação ativa do cidadão na defesa do patrimônio público, da moralidade administrativa, do meio-ambiente e do patrimônio histórico e cultural, conforme disposto no art. 5º, LXXIII, da Constituição Federal.

Já o art. 1º, *caput*, da Lei nº. 4.717/65, dispõe que a Ação Popular visa a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio de entes da Administração Pública Direta e Indireta e demais pessoas jurídicas para cuja criação ou custeio o tesouro público haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, para fins de defesa de bens e direitos de valor econômico, artístico, estético, histórico ou turístico.

No presente caso, em juízo de cognição sumária, não se está diante de pretensão voltada ao controle abstrato puro de constitucionalidade de ato normativo. O Decreto nº 12.689/2025 possui conteúdo normativo, mas produz efeitos administrativos imediatos sobre a rotina registral de imóveis rurais, pois altera diretamente o momento a partir do qual oficiais de registro devem exigir a identificação georreferenciada como condição para a prática de atos de desmembramento, parcelamento, remembramento e transferência.

Essa circunstância, ao menos neste exame preliminar, autoriza o conhecimento da controvérsia pela via da ação popular, limitada, evidentemente, à aferição da legalidade, da finalidade administrativa, da moralidade e da potencial lesividade aos bens jurídicos tutelados, sem substituição indevida do espaço próprio de conformação normativa e administrativa do Poder Executivo.

A tutela provisória de urgência exige a presença cumulativa da probabilidade do direito e do perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo, conforme art. 300 do Código de Processo Civil. Em ação popular, admite-se a suspensão liminar do ato impugnado quando demonstrada a relevância dos fundamentos e o risco de lesão ao interesse público tutelado.

A controvérsia posta nos autos exige cautela. De um lado, é certo que o art. 176, §4º, da Lei nº 6.015/1973 estabelece que a identificação georreferenciada se tornará obrigatória “nos prazos fixados por ato do Poder Executivo”, o que confere ao Executivo margem regulamentar para disciplinar a implementação temporal da exigência. Esse ponto afasta, ao menos neste momento processual, a plausibilidade de suspensão integral e imediata do Decreto nº 12.689/2025.

De outro lado, a documentação juntada aos autos evidencia que o georreferenciamento certificado pelo INCRA não constitui mera formalidade cartográfica, mas instrumento técnico relevante para a segurança jurídica registral e para a governança fundiária. O

Decreto nº 4.449/2002 atribui ao INCRA a função de certificar que a poligonal objeto do memorial descritivo não se sobrepõe a nenhuma outra constante de seu cadastro georreferenciado, sem que isso importe reconhecimento de domínio ou exatidão dos limites indicados pelo proprietário.

Também consta dos autos documentação técnica indicando que o SIGEF automatizou parte substancial do procedimento de certificação, permitindo validação de dados, verificação de sobreposições e integração com bases fundiárias e ambientais. Essa documentação é compatível com o voto proferido na ADI 4.866, no qual se reconheceu que a exigência de georreferenciamento e certificação pelo INCRA é medida adequada, necessária e proporcional para evitar sobreposições, combater a grilagem de terras públicas, reduzir conflitos agrários e conferir maior segurança jurídica ao sistema registral rural.

O ponto sensível, portanto, não está na possibilidade abstrata de o Executivo ajustar prazos, mas na amplitude da prorrogação instituída. O Decreto nº 12.689/2025 não se limitou a postergar a última etapa do cronograma anterior, relativa aos imóveis rurais com área inferior a 25 hectares. Ao contrário, revogou os incisos do art. 10 do Decreto nº 4.449/2002 e instituiu marco único para todos os imóveis rurais, independentemente de extensão, inclusive aqueles cujos prazos de exigência já estavam vencidos havia anos.

Essa reabertura generalizada do prazo, em cognição sumária, apresenta aparente desproporcionalidade. A documentação técnica colacionada pelo autor sustenta que sucessivas prorrogações tendem a gerar insegurança normativa, retardar a consolidação das bases integradas e favorecer a manutenção de registros sem adequada especialidade objetiva.

A União, por sua vez, embora tenha invocado dificuldades operacionais e necessidade de transição, não apresentou, nesta fase, elementos técnicos concretos suficientes para justificar por que a postergação deveria alcançar indistintamente todos os imóveis rurais, inclusive aqueles já submetidos à exigência no regime anterior.

Há, assim, probabilidade parcial do direito quanto à necessidade de preservar os efeitos já consolidados do cronograma anterior, especialmente em relação aos imóveis de maior extensão e às faixas cujos prazos já se encontravam vencidos antes da edição do Decreto nº 12.689/2025.

O perigo de dano também se mostra presente, ainda que em dimensão sistêmica. A autorização temporária para prática de atos registrais sem a identificação georreferenciada em imóveis que já estavam sujeitos à exigência pode gerar situações de difícil reversão, notadamente em hipóteses de transferência, parcelamento, remembramento ou alteração descritiva de imóveis rurais. Uma vez praticados atos registrais com base em descrições potencialmente imprecisas, a recomposição do estado anterior poderá exigir posterior retificação, cancelamento, judicialização dominial ou solução de conflitos entre particulares e entes públicos.

Não se desconhece, contudo, o impacto que a suspensão integral do Decreto nº 12.689/2025 poderia produzir sobre pequenos imóveis rurais, especialmente diante da existência de projetos legislativos em tramitação voltados especificamente à prorrogação da exigência para imóveis inferiores a 25 hectares. A intervenção judicial deve ser proporcional, preservando tanto quanto possível a competência regulamentar do Executivo e evitando decisão liminar de efeitos nacionais mais ampla do que o necessário.

Nesse contexto, a medida adequada é o deferimento parcial da tutela de urgência, para suspender os efeitos do Decreto nº 12.689/2025 apenas quanto aos imóveis rurais cujos prazos de exigência de georreferenciamento já estavam vencidos segundo o regime anterior, preservando-se, provisoriamente, a eficácia do decreto quanto aos imóveis rurais com área inferior a 101 hectares, até ulterior deliberação judicial, após a complementação das informações técnicas pela União, pelo INCRA e pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar.

Essa solução resguarda a política pública já consolidada de governança fundiária, reduz o risco de instabilidade registral e, simultaneamente, evita interferência excessiva na esfera regulamentar do Poder Executivo quanto à etapa final do cronograma, que ainda se mostra objeto de debate técnico e legislativo.

Ante o exposto, **DEFIRO PARCIALMENTE O PEDIDO DE TUTELA PROVISÓRIA DE URGÊNCIA** para suspender os efeitos do Decreto nº 12.689/2025 quanto aos imóveis rurais cujos prazos de exigência de identificação georreferenciada já estavam vencidos antes de sua edição, nos termos do cronograma anteriormente previsto no art. 10 do Decreto nº 4.449/2002, ficando preservada, por ora, a eficácia do Decreto nº 12.689/2025 apenas em relação aos imóveis rurais com área inferior a 101 hectares, até nova deliberação deste Juízo.

Intime-se a parte autora para ciência.

Intime-se o MPF para ciência da decisão.

Intime-se a União para ciência e adoção dos mecanismos necessários para o cumprimento da presente decisão.

Citem-se os Requeridos para, querendo, apresentarem contestações no prazo legal.

Com a apresentação das peças de defesa, **intime-se** a parte autora para, no prazo legal, apresentar réplica às contestações.

Após a apresentação da réplica pelo Autor, abra-se vista ao Ministério Público Federal (art. 6º, § 4º da Lei 4717/65).

Oportunamente, façam os autos conclusos para decisão saneadora do feito.

Fica desde já autorizada a utilização dos meios eletrônicos disponíveis, tais como e-mail, telefone celular e aplicativos de mensagens instantâneas. Para tanto, poderão ser utilizados os endereços eletrônicos e números de telefone, se acaso constantes nos autos.

Cumpra-se com urgência.

São Luís/MA, 2026 (*data da assinatura eletrônica*).

CLODOMIR SEBASTIÃO REIS

Juiz Federal da 3ª Vara

Assinado eletronicamente por: **CLODOMIR SEBASTIAO REIS**

07/05/2026 14:39:35

<https://pje1g.trf1.jus.br:443/pje/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam>

ID do documento: **2255130887**



2605071214198450000217066134'

IMPRIMIR

GERAR PDF