

UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS - UFT
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU*
ESCOLA SUPERIOR DA MAGISTRATURA TOCANTINENSE
CURSO DE MESTRADO PROFISSIONAL INTERDISCIPLINAR EM
PRESTAÇÃO JURISDICIONAL E DIREITOS HUMANOS

RUBEM RIBEIRO DE CARVALHO

O CANCELAMENTO ADMINISTRATIVO DE TÍTULOS DE
REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA FRENTE AO DIREITO DE
PROPRIEDADE E O DEVIDO PROCESSO LEGAL

PALMAS/TO
MARÇO DE 2015

RUBEM RIBEIRO DE CARVALHO

**O CANCELAMENTO ADMINISTRATIVO DE TÍTULOS DE
REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA FRENTE AO DIREITO DE
PROPRIEDADE E O DEVIDO PROCESSO LEGAL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu, Mestrado em Prestação Jurisdicional e Direitos Humanos, da Fundação Universidade Federal do Tocantins inserido na linha de pesquisa: Instrumentos da Jurisdição, Acesso à Justiça e Direitos Humanos, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre.

Orientadora: **Professora Doutora Renata Rodrigues de Castro Rocha**

PALMAS/TO
MARÇO DE 2015

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do Tocantins

- C331c Carvalho, Rubem Ribeiro de.
O Cancelamento Administrativo de Títulos de Regularização Fundiária
Frente ao Direito de Propriedade e o Devido Processo Legal. / Rubem Ribeiro
de Carvalho. – Palmas, TO, 2015.
113 f.
- Dissertação (Mestrado Acadêmico) - Universidade Federal do Tocantins
– Câmpus Universitário de Palmas - Curso de Pós-Graduação (Mestrado) em
Prestação Jurisdicional em Direitos Humanos, 2015.
Orientadora : Renata Rodrigues de Castro Rocha
1. Direito de Propriedade. 2. Devido Processo Legal. 3. Regularização
Fundiária. 4. Cancelamento Administrativo de Registro Imobiliário. I. Título
- CDD 342**

TODOS OS DIREITOS RESERVADOS – A reprodução total ou parcial, de qualquer
forma ou por qualquer meio deste documento é autorizado desde que citada a fonte.
A violação dos direitos do autor (Lei nº 9.610/98) é crime estabelecido pelo artigo 184
do Código Penal.

**Elaborado pelo sistema de geração automática de ficha catalográfica da UFT com os
dados fornecidos pelo(a) autor(a).**

RUBEM RIBEIRO DE CARVALHO

O CANCELAMENTO ADMINISTRATIVO DE TÍTULOS DE
REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA FRENTE AO DIREITO DE
PROPRIEDADE E O DEVIDO PROCESSO LEGAL

Esta dissertação foi julgada adequada para a
obtenção do título de Mestre em Prestação
Jurisdicional e Direitos Humanos e aprovada em
sua forma final pela Orientadora e pela Banca
Examinadora.

Orientador: _____

Prof^a. Dra. Renata Rodrigues de Castro Rocha

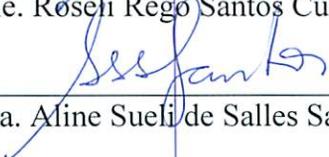
Banca Examinadora:



Prof^a Dra. Angela Issa Haonat



Prof^a. Me. Roseli Rêgo Santos Cunha Silva



Prof^a Dra. Aline Sueli de Salles Santos

Palmas-TO, 26 de março de 2015.

Dedico este trabalho a minha esposa, Roberta e aos meus filhos Mariá Estela e Lucas, cuja convivência dia a dia me ensina que a razão de tudo que aprendemos e conquistamos, reside na simplicidade de nos esvaziarmos para completaro outro.

AGRADECIMENTOS

A minha orientadora Professora Doutora Renata Rodrigues de Castro Rocha, principalmente pela compreensão do tempo disponível de um orientando no exercício da jurisdição.

À Escola Superior da Magistratura Tocantinense, na pessoa do Desembargador Marco Antony Villas Boas que com determinação vem desenvolvendo projetos de fundamental importância para o aprimoramento da pesquisa e fortalecimento da ciência nos quadros da Magistratura do Estado do Tocantins.

À Desembargadora Ângela Prudente pela confiança e missão a mim atribuída na função de Juiz Auxiliar da Corregedoria Geral da Justiça, cujo exercício deu ensejo ao projeto desta dissertação.

À Professora Doutora Aline Sales pela orientação no Curso de Iniciação Científica para Formação de Pesquisadores, para a formação do pré-projeto submetido à banca examinadora de admissão neste Mestrado.

Ao Chefe da Assessoria Jurídica do ITERTINS, Renato Pereira Mota, pelo atendimento durante a coleta de dados.

A Roberta Galvani de Carvalho, minha esposa, por seu inegável apoio, determinante para que prosseguisse na seleção e conseqüente aprovação para ingresso neste Mestrado.

RESUMO

Este estudo acerca do cancelamento do registro imobiliário frente aos direitos fundamentais de reserva da jurisdição e do direito à propriedade, com foco na viabilidade da via administrativa para cancelamento do referido registro, está pautado nas garantias constitucionais fundamentais para melhor compreensão daquilo que está reservado à jurisdição, de modo a reconhecer a matéria ao alcance do julgamento administrativo, como forma de se preservar o domínio público como contraponto ao direito à propriedade privada. Neste aspecto, o estudo da regularização fundiária no Estado do Tocantins, com foco nas decisões administrativas de anulação de títulos de domínio expedidos para aquele fim, qual seja, a regularização fundiária, permitirá concluir se as referidas decisões administrativas são dotadas de força motora para o cancelamento dos registros decorrentes dos títulos anulados pela via procedimental. Nesta abordagem apresenta-se o viés econômico de que a regularização fundiária, desde que observados os procedimentos legais e atendida sua natureza, permite maior segurança jurídica, afastando a incerteza que atualmente recai sobre o direito de propriedade na Amazônia Legal, notadamente no Estado do Tocantins. Nesta seara normativa, a lei de registros público traz entre as hipóteses legais de cancelamento administrativo a previsão de que registro imobiliário do título emitido para regularização fundiária poderá ser cancelado a requerimento da fazenda pública, quando ocorrida a rescisão do referido título, pela administração pública. Referida circunstância, quando analisada em face do procedimento utilizado para anulação do título de legitimação de posse ou regularização de domínio, em sede de regularização fundiária pelo ente público responsável no Estado Tocantins, cuja natureza jurídica é a mesma do processo administrativo para o reconhecimento do descumprimento das condições resolutivas, nos conduz a um cenário, dentro qual é possível indagar se a referida anulação permitiria da mesma forma, o cancelamento administrativo do registro por requerimento da fazenda pública.

Palavras Chaves: 1. Regularização fundiária. 2. Cancelamento administrativo. 3. Direito de propriedade. 4. Devido processo legal. 5. Reserva da jurisdição.

RESUMEN

Este estudio sobre la cancelación del registro de bienes de raíces con antelación para reservar los derechos fundamentales de la competencia judicial, el derecho a la propiedad, se centra en la viabilidad de los procedimientos administrativos para la cancelación de dicho registro, se basa en las garantías constitucionales fundamentales para una mejor comprensión de lo que se reserva a la jurisdicción con el fin de reconocer al sujeto dentro del alcance de la decisión administrativa, como una forma de preservar el dominio público en contraposición con el derecho a la propiedad privada. En este sentido, el estudio de la tenencia de la tierra en el estado de Tocantins, centrándose en títulos de dominio de las decisiones administrativas que cancela la despachó a tal fin, es decir, la regularización de la tierra, se puede confirmar si estas decisiones administrativas están provistos de motor de la cancelación de los registros resultantes de certificados cancelados vía procesal. Este enfoque presenta el sesgo económico que la tenencia de la tierra, a condición de que el cumplimiento de los procedimientos legales y se reunió con su naturaleza, permite una mayor seguridad jurídica, eliminando la incertidumbre que actualmente recae sobre el derecho de propiedad en la Amazonía, sobre todo en el Estado de Tocantins . En esta cosecha normativa, la ley de registros públicos trae entre los casos legales de cancelación administrativa la predicción de que el permiso de registro inmobiliario emitido para la regularización de tierras puede ser cancelada a petición del Ministerio de Hacienda, cuando se produjo la terminación de la capacidad de la administración pública. Tales circunstancias , cuando se ve a la luz del procedimiento utilizado para dejar de lado la posesión de título o dominio legítima sed de regularización de regularización de la tierra por la entidad pública responsable de Estado de Tocantins , cuyo estatus legal es el mismo que el proceso administrativo para el reconocimiento de incumplimiento las condiciones precedentes, nos lleva a un escenario donde es posible preguntar si la anulación sería asimismo la cancelación administrativa de la solicitud de registro para el ministerio de Hacienda.

Palabrasclave: Regularizaciónde la tierra. 2. Cancelaciónadministrativa. 3. Derecho a propiedad. 4. Debido proceso legal. 5. Reserva de jurisdicción.

TABELAS

1. Total de processos de regularização fundiária reavaliados pelo ITERTINS.....	76
2. Relação de municípios e números de títulos expedidos com vício insanável.....	77
3. Relação de municípios e números de títulos expedidos com vício sanável.....	78
4. Relação de municípios e números de títulos expedidos sem vício.....	82
5. Relação de títulos anulados no município de Palmas – Tocantins.....	84
6. Relação de títulos anulados no município de Porto Nacional – Tocantins.....	86
7. Relação de títulos anulados no município Ponte Alta do Tocantins – Tocantins.....	87
8. Relação de títulos anulados no município de Campos Lindos – Tocantins.....	87
9. Relação de títulos anulados no município de Rio Sono – Tocantins.....	87
10. Relação de títulos anulados no município de São Félix do Tocantins – Tocantins.....	88
11. Relação de títulos anulados no município de Centenário – Tocantins.....	88
12. Relação de títulos anulados no município de Lizarda – Tocantins.....	88
13. Relação de títulos anulados no município de Ponte Alta do Bom Jesus – Tocantins.....	88
14. Relação de títulos anulados no município de Silvanópolis – Tocantins.....	89
15. Relação de títulos anulados no município de Araguaína – Tocantins.....	89
16. Relação de títulos anulados no município de Novo Acordo – Tocantins.....	89
17. Relação de títulos anulados no município de Wanderlândia – Tocantins.....	89

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
2 DA PROPRIEDADE PÚBLICA E PRIVADA.....	15
2.1 ASPECTOS HISTÓRICOS DO DIREITO DA PROTEÇÃO DA PROPRIEDADE IMÓVEL NO BRASIL.....	15
2.1.1 Período colonial.....	15
2.1.2 Período imperial.....	16
2.1.3 Período republicano.....	22
2.2 TERRAS DEVOLUTAS E SUA TRANSMISSÃO AO PATRIMÔNIO PRIVADO.....	29
2.3 FUNÇÃO SOCIAL NA LEGITIMAÇÃO DA POSSE.....	34
2.4 EFEITOS ECONÔMICOS DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA.....	40
3 REGISTRO DA PROPRIEDADE.....	42
3.1 MATRÍCULA IMOBILIÁRIA – MATERIALIZAÇÃO DA PROPRIEDADE.....	45
3.2 REGISTRO: MOMENTO DE AQUISIÇÃO DA PROPRIEDADE.....	47
4 DIREITO FUNDAMENTAL DA PROPRIEDADE.....	50
4.1 DIREITOS FUNDAMENTAIS OU DIREITOS HUMANOS: VALIDADORES DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA.....	50
4.2 AS DIMENSÕES DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS E AS RESTRIÇÕES A QUE SE SUJEITAM.....	52
4.3 GARANTIAS FUNDAMENTAIS – O DEVIDO PROCESSO LEGAL NO PROCESSO ADMINISTRATIVO.....	57
4.4 RESTRIÇÃO DO DIREITO DA PROPRIEDADE.....	61
5 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA ESTADUAL – O CANCELAMENTO E A DEFESA DA PROPRIEDADE PÚBLICA RURAL NO TOCANTINS.....	66
5.1 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DAS TERRAS ESTADUAIS.....	66
5.1.1 O cancelamento administrativo da matrícula pelo Conselho Nacional de Justiça.....	72
5.1.2 A suspensão cautelar da decisão administrativa do Conselho Nacional de Justiça pelo Supremo Tribunal Federal.....	73
5.2 TÍTULOS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA ANULADOS PELO ENTE PÚBLICO NO ESTADO DO TOCANTINS.....	75
5.2.1 Relatório conclusivo da comissão técnica – portaria/Itertins n.º 002/2011.....	76

5.2.2 Relação de processo de anulação de títulos expedidos irregularmente pelo ente público – ITERTINS.....	82
5.2.3 Recomendação de anulação de títulos de regularização fundiária pelo Ministério Público do Estado do Tocantins – parecer emitido pela Promotoria de Justiça do patrimônio público.....	88
5.3 CANCELAMENTO ADMINISTRATIVO DE MATRÍCULA PELA CORREGEDORIA GERAL DO ESTADO DO TOCANTINS.....	89
5.4 ANULAÇÃO DE TÍTULO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA – INSTRUMENTO LEGAL PARA CANCELAMENTO DA MATRÍCULA – PARALELO COM A NORMA DO ARTIGO 250, INCISO IV DA LEI N.º 6.015/1973.....	96
6 CONCLUSÃO.....	104
REFERÊNCIAS.....	108

1. INTRODUÇÃO

As nuances jurídicas da natureza do cancelamento da matrícula e do registro imobiliário, seu procedimento, alcance e efeitos, como parte integrante do sistema constitucional da garantia fundamental da propriedade, têm recebido por parte do constituinte e do legislador ordinário, tratamento normativo de modo a preservar a segurança da matrícula, mas conferindo ao instituto do cancelamento, ao mesmo tempo, maior agilidade nos processos que tem por escopo evitar a apropriação indevida das terras públicas no Brasil.

Nossa legislação vigente dispõe que a propriedade encontra sua materialização no registro imobiliário, por meio do qual se transfere o domínio para determinada pessoa, que o exerce sobre um bem imóvel específico.

Assim que a Lei 8.935/94 define serviços notariais e de registro como sendo serviços de organização técnica e administrativa destinados a garantir a publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos. O registro tem, portanto, como fim específico, permitir ao interessado conhecer a situação jurídica dos imóveis. O cancelamento por sua vez vale para tornar sem efeito o registro e decorre de um vício do próprio registro ou de uma determinação, dirigida ao cartório de registro de imóveis, fundada em um vício que invalida o título levado ao registro, conforme seja o vício intrínseco ou extrínseco.

Neste contexto o registro imobiliário pode ser concebido como materialização da garantia constitucional fundamental do direito à propriedade, e modernamente, somente se tem admitido sua modificação por meio do devido processo legal, sem o qual “ninguém será privado de seus bens”, conforme dicção do art. 5º, inc. LIV, da Constituição Federal. A construção do sistema jurídico que o protege é reflexo deste comando garantido pelo direito constitucional positivado.

Observe-se, contudo, que a legislação regente dos registros públicos vem sendo dotada, nos últimos anos, de instrumentos normativos para utilização do processo administrativo no cancelamento da matrícula e do registro imobiliário, notadamente pelas Leis n.º 10.267/2001 e 11.952/2009.

Assim, ainda dentro desta contextualização do direito individual à propriedade, surge a necessidade de se discutir. O processo administrativo enquadra-se na construção jurídica de devido processo legal por meio do qual se pode restringir ou extinguir o domínio exercido por alguém sobre um bem imóvel determinado?

Para tanto se discorrerá no segundo capítulo sobre as bases históricas da propriedade pública e privada, da evolução da legislação regente ao longo dos séculos no período colonial,

imperial e republicano; sobre a arrecadação das terras devolutas na segunda metade do século XIX e sua transmissão ao domínio privado, além de se buscar o enfoque da função social da propriedade na medida em que esta deve se revelar, não como finalidade da regularização fundiária, mas reflexo do domínio exercido pelo particular a quem é transmitida a propriedade.

Outro aspecto a ser abordado neste capítulo aponta a importância da regularização fundiária para o sistema econômico, na medida em que a formalização da propriedade permite o aperfeiçoamento da propriedade rural como instrumento de geração de bens de consumo, além do que o mercado imobiliário traz em si especificidades entre oferta e demanda, sempre buscando um ponto de equilíbrio, valorizando-se ou desvalorizando-se o imóvel conforme as informações que dele se tem, mormente sobre a garantia acerca da exteriorização da propriedade.

Neste sentido ao oportunizar-se a regularização fundiária ao possuidor permite-lhe exteriorizar o domínio através do registro público do documento de transmissão legal, abrindo-lhe o acesso às políticas públicas, ao crédito facilitado, além da valorização do imóvel.

O terceiro capítulo abrangerá a temática da materialização da propriedade que conforme anunciado linhas atrás revela a importância de seu estudo diante da garantia que se empresta ao direito fundamental da propriedade, por meio da proteção do referido instituto.

Nesta ótica, no quarto capítulo ao se discorrer sobre o direito fundamental da propriedade, um dos validadores da dignidade pessoa, a qual se reveste de fundamento da República, buscar-se-á elencar um paralelo das garantias do contraditório e da ampla defesa como corolários lógicos do direito individual do devido processo legal, garantias constitucionalmente estabelecidas, e que modernamente se reconhece como presentes no processo administrativo, com as restrições ao direito da propriedade, na medida em que a positivação da norma que insere o devido processo legal na seara do processo administrativo, revela-se como um validador da garantia fundamental que a Constituição confere ao direito de propriedade.

Estes enfoques das normas constitucionais fundamentais, no quinto capítulo, darão sustentação ao cotejo dos dados da pesquisa dos processos de anulação dos títulos expedidos para regularização fundiária, observando-se os atos praticados pelo ente público no Estado do Tocantins, seus reflexos, assim como o resultado advindo dos julgamentos dos pedidos de cancelamento perante a Corregedoria Geral da Justiça.

Ainda no quinto capítulo, uma contraposição do direito individual da propriedade, retratado como afirmado na segurança que se deve emprestar ao registro imobiliário, a outros valores constitucionais será abordada dentro da concepção exposta pela Corregedoria Nacional de Justiça no julgamento do Pedido de Providências n.º 0001943 - 67.2009.2.00.0000, no sentido de que uma mitigação de princípios parece emergir da contraposição da propriedade privada em face da proteção que a Constituição Federal também garante ao bem público.

Outro aspecto enfocado e que decorre deste Pedido de Providências são os mandados de segurança interpostos perante o Supremo Tribunal Federal, cuja Ministra Relatora, reconhecendo o perigo na demora, concedeu a suspensão cautelar, porém manteve o bloqueio das matrículas.

O modo de cancelamento do registro imobiliário parte de pensamentos construídos a partir de óticas distintas, onde um admite tão somente o cancelamento por decisão judicial e o outro, que amplifica o leque procedimental, admitindo a declaração da inexistência dos efeitos do ato registral por decisão da autoridade judicial, mas no exercício de atividade administrativa fiscalizatória.

Ao dilema ora explanado, acresce-se a controvérsia jurídica acerca da recepção ou não da norma contida no art. 1º, da Lei 6739\79, pela Constituição Federal, cuja normatização confere atribuição administrativa ao Corregedor Geral da Justiça para, à vista de requerimento de pessoa jurídica de direito público, declarar inexistente e cancelar registro imobiliário rural vinculado a título nulo de pleno direito.

O quinto capítulo, ainda no campo dos debates acerca da interpretação normativa, discorre sobre a recente previsão legal de ferramenta que possibilita, a requerimento da Fazenda Pública, o cancelamento administrativo do registro imobiliário, quando rescindido, em procedimento administrativo na forma da lei, o título expedido para fins de regularização fundiária, norma esta disposta no art. 250, IV da lei de registro público.

De tal forma, observando-se os reflexos para o processo de regularização fundiária no Estado, que deve obedecer a requisitos legais pré-estabelecidos, será abordada a referida norma inserida na Lei de Registro Público por alteração legislativa ocorrida 2009.

Discorridas estas apresentações, o tratamento do tema em seu amplo espectro traz em si estudo acerca da reserva de jurisdição, garantia de livre acesso a um julgamento alicerçado no devido processo legal, observados o contraditório e a ampla defesa, assim como está carregado da preocupação com o respeito ao direito à propriedade, todas estas, garantias fundamentais abrigadas no art. 5º da Constituição Federal.

Este enfoque e sua importância serão abordados, assim, para compreensão do alcance dos processos de regularização fundiária das terras rurais localizadas no Estado do Tocantins, de forma legal e constitucional para condução do cancelamento da matrícula ou do registro imobiliário, bem como para o enfrentamento da problemática que se apresenta aos Juízes Corregedores Permanentes nas comarcas do Estado, situação fático-jurídica que pude observar durante o exercício, pelo período de dois anos, do cargo de Juiz Auxiliar da Corregedoria Geral da Justiça do Estado do Tocantins.

2. DA PROPRIEDADE PÚBLICA E PRIVADA

Certamente um dos maiores expoentes do Direito Brasileiro e profundo conhecedor do regime normativo e histórico das terras no Brasil, o Professor Rui Cirne de Lima iniciou uma das principais obras acerca do tema revelando-nos que “a história territorial do Brasil começa em Portugal” (Lima, 2002, p. 13). Conforme Lima (2002, p. 13), naquele pequeno reino são encontradas as origens remotas do regime de terras Brasileiro, que regula este vasto e intrincado território, cujo domínio outrora pertenceu inteiramente à Coroa Portuguesa, mas que gradualmente e ao longo dos séculos transferiu-se ao Império, à República e também ao domínio privado.

Neste capítulo, assim, baseando-se nos fatos históricos jurídicos tratados por Rui Cirne de Lima, far-se-á uma abordagem da evolução da legislação fundiária a partir da colonização até a República, alcançando-se, após, a legislação atual. Também serão tratados os aspectos das terras devolutas e sua transmissão para a propriedade particular, a função social da terra como legitimadora da posse que precede à regularização fundiária, assim como os reflexos econômicos desta.

2.1 ASPECTOS HISTÓRICOS DO DIREITO E PROTEÇÃO DA PROPRIEDADE IMÓVEL NO BRASIL

2.1.1 Período Colonial

Um sistema jurídico de transcrição do título da propriedade imóvel surgiu diante da necessidade de se prestar maior garantia ao comércio por meio da hipoteca e decorreu da Lei n.º 1.237 de 24 de setembro de 1864, conforme se verá adiante.

Um longo período decorreu para se alcançar tal sistema, e no início, passado o período pré-colonial, a Coroa Portuguesa cedeu a posse de quinze capitanias hereditárias a nobres portugueses que se denominavam capitães donatários. Os instrumentos legais de transferência eram a carta de doação de terras e a carta foral. A posse hereditária era atribuída ao nobre donatário, que não poderia vendê-la e cuja administração era repassada a seus descendentes após a sua morte. A carta foral estabelecia os direitos e deveres do capitão donatário, entre os quais criar vilarejos, doar terras, denominadas sesmarias, desempenhar o papel de autoridade judicial e administrativa, escravizar índios, receber a 20ª parte do lucro sobre o comércio do pau-brasil, repassar ao Rei de Portugal 10% da receita com o comércio dos produtos da terra e um quinto dos metais preciosos encontrados na capitania hereditária.

Todavia a transferência não era definitiva e as terras não cultivadas retornavam ao domínio do Rei de Portugal, conforme o sistema legal estabelecido por Portugal através da Lei D. Fernando I do ano de 1375 (Lei das Sesmarias), que foi incorporada nas ordenações Filipinas de 1446, Manoelinas de 1511-12 e Afonsinas de 1603.

Diversos fatores dificultaram a colonização do vasto território através do sistema de capitânicas hereditárias e sesmarias o que contribuiu para a ocupação das terras por posseiros, os quais cumpriam o principal requisito para o recebimento da sesmaria, qual seja o cultivo, mas que não possuíam a transmissão legal da propriedade. Decorrente das dificuldades enfrentadas, efetivou-se a suspensão das sesmarias em 17 de julho de 1822, por ato do Imperador D. Pedro I:

Houve S.M.I. por bem resolver a consulta que subiu a sua augusta presença com data de 8 de julho do ano próximo passado, pela maneira seguinte: Fique o suplicante na posse das terras que tem cultivado, e suspendam-se todas as sesmarias até a convocação de assembleia geral constituinte. (SALOMÃO, 2009, p. 13).

2.1.2 Período Imperial

Proclamada a independência, a Constituição do Império de 1824 nada tratou acerca do regime de sesmarias, regulamentando no tocante à propriedade, a previsão de indenização em hipótese de desapropriação, garantindo o direito à propriedade e abolindo o confisco¹.

No período inicial do império permaneceu a ocupação da propriedade territorial sem regulamentação jurídica por três décadas, até que o Imperador D. Pedro II, buscando estabilizar as relações fundiárias no território brasileiro, promulgasse a Lei n.º 601 de 1850, conhecida como Lei de Terras, cujo ordenamento somente foi regulamentado pelo Decreto 1318, de 30 de janeiro de 1854.

Hely Lopes Meirelles traçando uma retrospectiva sobre a falta de sistematização da legislação e de atos sobre as terras, apresentada a seguinte digressão:

A legislação pertinente até a Lei das Terras – Lei 601, de 18.9.1850 – era a seguinte: Ordem de 27.12.1665, estabeleceu um foro para o concessionário, além do dízimo; Carta Régia de 7.12.1667, limitou a extensão das sesmarias; Carta Régia de 23.11.1698, declarou imprescindível a confirmação das

¹ Art.179. A inviolabilidade dos Direitos Civis, e Politicos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Imperio, pela maneira seguinte.

[...]

XXII. E'garantido o Direito de Propriedade em toda a sua plenitude. Se o bem publico legalmente verificado exigir o uso, e emprego da Propriedade do Cidadão, será ellepréviamenteindemnizado do valor della. A Lei marcará os casos, em que terá logar esta unicaexcepção, e dará as regras para se determinar a indemnisação.

concessões de sesmarias; Carta Régia de 3.3.1704, exigiu a demarcação judicial das terras concedidas; Decreto de 20.10.1753, proibiu a confirmação das concessões de sesmarias sem prévia medição e demarcação; Provisão de 11.3.1754, regulou a concessão de terras cortadas por rios caudalosos, reservando uma faixa para fins de utilidade pública; Carta Régia de 13.3.1797, proibiu a concessão de terras junto às costas marítimas e às margens dos rios que as banham; Alvará de 5.10.1797, consolidou as disposições até então vigentes; Alvará de 25.1.1807, proibiu se passasse carta de concessão de sesmaria sem prévia medição judicial julgada por sentença; Decreto de 2.7.1808, estabeleceu a obrigatoriedade da confirmação das concessões de sesmarias pela Mesa de Desembargo do Paço e assinatura real; Resolução de 17.7.1822, suspendeu as concessões; Provisão de 22.10.1822, manteve a suspensão anterior até que sobre o assunto se manifestasse a Constituinte.

Este novo ordenamento jurídico estabelecido então em meados do império e impulsionado pela necessidade de minimizar as perdas que se vislumbrava com o fim do tráfico de escravos, através da expansão territorial rural por aqueles que possuíam condição financeira para adquirir a propriedade² (CALDEIRA, 1995, p. 92), criou o registro paroquial³. Porém, referido registro, distante da criação jurídica do registro imobiliário da transmissão de propriedade, não estabelecia direito de propriedade algum ao possuidor, se a posse decorrente da concessão de sesmaria ou de ocupação primária não fosse submetida ao crivo administrativo das Repartições Provinciais para revalidação, ou para legitimação na hipótese de posse de fato, na forma dos artigos 4º, 5º e 11, da Lei n.º 601-1850⁴.

²Art. 14. Fica o Governo autorizado a vender as terras devolutas em hasta publica, ou fóradella, como e quando julgar mais conveniente, fazendo previamente medir, dividir, demarcar e descrever a porção das mesmas terras que houver de ser exposta á venda, guardadas as regras seguintes: (...)

Art. 18. O Governo fica autorizado a mandar vir annualmente á custa do Thesouro certo numero de colonos livres para serem empregados, pelo tempo que for marcado, em estabelecimentos agricolas, ou nos trabalhos dirigidos pela Administração publica, ou na formação de colonias nos logares em que estas mais convierem; tomando anticipadamente as medidas necessarias para que taes colonos achem emprego logo que desembarcarem.

Art. 19. O producto dos direitos de Chancellaria e da venda das terras, de que tratam os arts. 11 e 14 será exclusivamente applicado: 1º, á ulterior medição das terras devolutas e 2º, a importação de colonos livres, conforme o artigo precedente. (Lei n.º 601 de 18 de setembro de 1850).

³Art. 97. Os Vigarios de cada huma das Freguezias do Imperio são os encarregados de receber as declarações para o registro das terras, e os incumbidos de proceder á esse registro dentro de suas Freguezias, fazendo-o por si, ou por escreventes, que poderão nomear, e ter sob sua responsabilidade. (Decreto 1318, de 30 janeiro de 1854).

⁴Art. 4º Serão **revalidadas** as sesmarias, ou outras concessões do Governo Geral ou Provincial, que se acharem cultivadas, ou com principios de cultura, e morada habitual do respectivo sesmeiro ou concessionario, ou do quem os represente, embora não tenha sido cumprida qualquer das outras condições, com que foram concedidas.

Art. 5º Serão **legitimadas** as posses mansas e pacificas, adquiridas por occupação primaria, ou havidas do primeiro occupante, que se acharem cultivadas, ou com principio de cultura, e morada, habitual do respectivo posseiro, ou de quem o represente, guardadas as regras seguintes: (...).

Art. 11. Os posseiros serão obrigados a tirar titulos dos terrenos que lhes ficarem pertencendo por effeito desta Lei, e sem elles não poderão hypothecar os mesmos terrenos, nem alienal-os por qualquer modo.

Esses titulos serão passados pelas Repartições provinciaes que o Governo designar, pagando-se 5\$ de direitos de Chancellaria pelo terreno que não exceder de um quadrado de 500 braças por lado, e outrotanto por cada igual quadrado que de mais contiver a posse; e além disso 4\$ de feitio, sem mais emolumentos ou sello.

O registro paroquial resumiu-se, portanto, a um registro estatístico, não decorrendo deste o direito de propriedade. Todavia, o objetivo econômico era estabelecer a aquisição da propriedade pela compra e venda. Teixeira de Freitas assim escreveu sobre o registro paroquial:

A revalidação e legitimação, das posses de terras, nos termos da legislação das terras devolutas e públicas, não é uma obrigação dos possuidores, a cujo cumprimento possam ser compelidos judicialmente ou administrativamente. É um direito, que lhe foi facultado, e de que podem usar, se quiserem. Não usando, deixando de proceder à respectiva medição nos prazos marcados, incorrem no comisso do Art. 8º da Lei de 18 de setembro de 1850.

[...]

Com esse registro (o Paroquial) nada se presdipõe, como pensão alguns, para o cadastro da propriedade de immoveis, base do regime hypothecario germânico. Teremos uma simples descrição estatística, mas não uma exacta conta corrente de toda a propriedade immoveis do paiz, demonstrando sua legitimidade, e todos os seus encargos. O systema cadastral é impossível entre nós. (FREITAS, 2003, p. 533-534).

Ainda acerca do registro levado a efeito pelo vigário da respectiva freguesia, por meio do qual o pároco não possuía atribuição, nem mesmo autorização legal para avaliar a legitimidade da posse, Francisco Morato discorreu:

É crença mui vulgarizada entre os que exercitam em divisões e demarcações de terras, que constituem títulos de jus in re os denominados registros dos vigários; pelo que, frequentemente se depara em autos papeis dessa natureza, em original ou certidões extrahidas dos livros recolhidos ao archivo do Estado, opostos e prevalecendo contra documentos de valor indiscutível. Erro manifesto; o registro do vigário não confere jus in re nem direito nenhum.

[...]

Fazia-se o registro perante os vigários das freguezias dos immoveis, mediante simples declaração dos possuidores, escriptas em dous exemplares eguaes, datados e assinados por elles ou por aquelle que lavrasse os escriptos, caso soubessem escrever. (...) Não era licito aos vigários conhecer da procedência ou falsidade das declações, e menos ainda impor multas. Si as declarações fossem deficientes ou pejudadas se achassem de erros grosseiros, nem assim podiam recusa-las, cumpria-lhes advertir einstruir as partes e, si estas insistissem no registro, proceder a elle, a despeito de tudo. Contra o registro nenhuma reclamação se permittia, pelo motivo que a ninguém podia prejudicar senão à Nação e a Nação previamente se declarava contente com as terras que não tinham pretendentes. Compreende-se que registro assim feito, calcado em taes moldes, não podia conferir direito algum aos possuidores; e nenhum conferia, nos termos expressos do art. 94 do decreto n.º 1.318 de 1854. (MORATO, 1944, p. 145-147).

Percebe-se que a Lei de Terras buscando a regulação da situação fundiária do império, trouxe importantes regramentos para consolidação da propriedade por quem detinha a posse e cultivava a terra.

No entanto, não garantiu uma forma segura de se externar o domínio, deixando de regular a publicidade da propriedade, o que gerava insegurança acerca da garantia da propriedade e ainda nas relações comerciais, na medida em que estabelecia regras para a alienação e para a hipoteca do bem, conforme artigo 11 daquela lei, tratando que para tanto deveria o possuidor buscar o procedimento regido pelos artigos 4º e 5º da respectiva legislação, mas por outro lado não estabeleceu uma forma de se dar publicidade à transcrição do domínio em cadeia única de forma a impedir a negociação do mesmo imóvel rural com pessoas distintas, ocupantes das condições de comprador e vendedor.

Tudo isto gerava insegurança no comércio, notadamente para a garantia real dos pagamentos de créditos concedidos, garantia que se dava através da hipoteca.

Para resguardar a segurança comercial nas transações de crédito, retornando ao tema tratado no primeiro parágrafo, surgiu a lei n.º 1.237/1864, segurança que não foi alcançada também pela lei orçamentária n.º 317 de 21 de outubro de 1843 que instituiu o registro geral de hipotecas.⁵

A Lei n.º 1237 de 1867, antes de garantir a segurança da propriedade, buscou a segurança comercial, criando, porém o primeiro sistema de registro da transmissão da propriedade imóvel no território brasileiro, regulamentado pelo Decreto 3453 de 1865.

A necessidade de garantia real para impulsionar o sistema financeiro de crédito no império, fez com que o sistema financeiro pressionasse o governo para adoção da garantia do crédito imobiliário, permitindo aos credores tomarem conhecimento acerca de hipotecas já preexistentes sobre o bem dado em garantia pelo tomador do empréstimo, circunstância que o registro geral do art. 35 da Lei Orçamentária n.º 317 de 1843 não garantiu. A iniciativa permitiria empréstimos com juros inferiores aos praticados à época e prazos mais longos, fator importante para o desenvolvimento da economia agrícola do Brasil Império, cujo crédito ainda baseava-se na confiança pessoal sendo necessário aprofundar o uso do sistema da garantia real, aumentando assim a confiança dos credores, principalmente do sistema bancário de crédito.

Neste novo sistema jurídico foi criada a transcrição, ato necessário que se tornou obrigatório para que se operassem os efeitos da transmissão entre vivos por ato oneroso⁶.

⁵Art. 35 Fica creado um Registro geral de hypothecas, nos lugares e pelo modo que o Governo estabelecer nos seus Regulamentos. (Lei n.º 317, de 21 de outubro de 1843, regulamentada pelo Decreto n.º 482 de 14 de novembro de 1846)

⁶ Art. 8.º A transmissão entre vivos por titulos oneroso ou gratuito dos bens susceptiveis de hypothecas (art. 2.º § 1.º) assim como a instituição dos onusreaes (art. 6.º) não operão seus effeitos a respeito de terceiros, senão pela transcripção e desde a data della. (Lei n.º 1237 de 1864).

Todavia a transcrição ainda não operava a garantia do domínio⁷, pois como dito anteriormente o objetivo deste sistema legal era a segurança comercial e não tinha como foco principal a segurança do direito da propriedade, apesar de uma complementar a outra, necessariamente.

Estabeleceu-se uma segurança para o registro da transcrição, mas como forma de se firmar a certeza da relação comercial, qual seja o empréstimo, cuja hipoteca era a garantia real inscrita no documento de transcrição da transmissão por ato entre vivos, apesar do ato da transcrição em si não se firmar como momento de transmissão da propriedade privada, diversamente no que viria a ocorrer em 1917, com a vigência do Código Civil Brasileiro, mas servindo apenas, e tão somente, a dar publicidade à transmissão. Outro aspecto referia-se à individualização do imóvel que garantia a dívida, criando-se a certeza de que não havia outra hipoteca sobre aquele bem, ou acaso existisse, estabelecendo-se a ordem legal de garantia.

Dava-se neste aspecto a especialidade, um dos princípios norteadores do registro público de imóveis. Outro princípio observado pelo referido sistema legal implantado em 1864, foi da publicidade⁸, obrigando-se ao oficial a fornecer as certidões e informações necessárias acerca do registro da propriedade. Outro princípio atual, já elencado naquele sistema legal foi o da prioridade⁹, quando se estabeleceu a ordem da prenotação para os títulos levados a registro, através da anotação no livro de protocolo. Surgia assim o sistema de prenotação ainda utilizado no sistema atual.

A Lei das hipotecas, precursora do registro de imóveis, constituiu a propriedade imóvel, garantia real de crédito nas transações comerciais. A vedação da condição de prova do domínio à transcrição¹⁰, certamente ocorreu devido às incertezas quanto à propriedade rural e aos conflitos existentes sobre a relação fundiária na época. Como era incerto o domínio e as dimensões das propriedades, o parlamento, naquele momento histórico, decidiu não reconhecer que o registro da transcrição da escritura de compra venda, por certo lavrada sem

⁷ Art. 8º[...]

§ 4.º A transcrição não induz a prova do domínio que fica salvo a quem fôr. (Lei n.º 1237 de 1864).

⁸ Art. 80. Os officiaes do registro são obrigados:

§ 1.º A passar as certidões requeridas.

§ 2.º A mostrar ás partes, sem prejuizo da regularidade do serviço, os livros do registro, dando-lhes com urbanidade os esclarecimentos verbaes, que ellas pedirem.

Art. 81. Qualquer pessoa é competente para requerer as certidões do registro, sem importar ao official o interesse que ella possa ter.

Art. 82. Recusando ou demorando o official a certidão, póde a parte recorrer ao Juiz de Direito, que deverá providenciar sobre o caso com toda a promptidão.

Art. 83. As certidões serão passadas pelo official do registro sem dependencia de qualquer despacho.

⁹ Art. 46. O numero de ordem do Protocollo é que determina a prioridade do titulo, ainda que os outros titulossejão registrados.

¹⁰ Art. 8º ...

§ 4.º A transcrição não induz a prova do domínio que fica salvo a quem fôr. (Lei n.º 1.237 de 1864).

o conhecimento da cadeia dominial, constituir-se-ia prova cabal do domínio da terra. Isto é percebido pela conjuntura fundiária da época, assim como pelas declarações do então Ministro da Justiça, José Thomaz Nabuco de Araújo, autor do projeto da Lei n.º 1.237/1864, para quem a prova do domínio pela transcrição somente poderia ser infirmada após uma completa regularização fundiária que individualizasse as propriedades imóveis rurais, estabelecendo-se os limites das respectivas áreas (FREITAS, 2003. 1867 p. CCIII).

Augusto Teixeira de Freitas ao elaborar a Consolidação das Leis Civis, em 1876, por autorização do governo imperial, contrapôs-se aos opositores do projeto e se manifestou em consonância com o mesmo, mas em relação ao discurso de Nabuco de Araújo, acrescenta que a comissão especial da câmara sugeriu que a transcrição deveria ter sido mais valorada:

Coube ao laborioso ministro da justiça o Sr. Nabuco de Araújo a glória de propagar no país as novas ideias que dominam a matéria das hipotecas em harmonia com os progressos da ciência. Seu relatório de 1854 lançou as primeiras sementes, fez compreender a urgência da reforma hipotecária, a necessidade de fundar o crédito territorial sobre a base da hipoteca. O pensamento cardeal do seu Projeto apresentado ao corpo legislativo na sessão de 25 de julho do mesmo ano foi a publicidade das hipotecas e com ela a de todas as transmissões de imóveis por título entre vivos, e constituições de direitos reais. Uma comissão especial da câmara dos deputados examinou esse projeto e seu parecer abundou nas mesmas ideias e até excedeu-as, opinando que a transcrição no registro público dos títulos de transmissão dos imóveis devia ter um valor ainda maior do que se lhe dera no projeto. (FREITAS, 2003. p. CXCIX.)

Para Lysippo Garcia, tratou-se de uma negativa de prova de direito, conforme leciona ao tratar do registro de imóveis:

Comoguzano, que coroe o tronco em que consegue aninha-se, ficou, em nosso sistema imobiliário, a corroer a consolidação da propriedade, o princípio, que negava à transcrição a força de provar o domínio... a Lei de 1864, assim como a de 1890, esquecendo que o fim visado era a segurança da propriedade imóvel e da garantia hipotecária, negou em absoluto à transcrição poder para provar os direitos que publicava. (GARCIA, 1922. p. 97)

Todavia o instituto, combatido por alguns à época, foi pouco utilizado, podendo extrair-se tal conjuntura do relato do Magistrado de Itajaí, Manuel Martins Torres, em 1876:

Em princípios de 1873, quando na forma do decreto 3.572 de 30 de dezembro de 1865, tivemos que organizar a estatística judiciária do ano anterior desta Comarca de Itajaí, oito anos depois da publicação da lei, deixamos de remeter o mapa relativo às transcrições de imóveis por não constar uma só do livro respectivo, que se achava em branco, quando pelos livros de notas, verificamos que desde a época da promulgação da lei até aquela data, muitos contratos de transmissões de imóveis entre vivos (além dos particulares) tiveram lugar. Faltando, portanto, a todos esses contratos a solenidade importante e garantidora da transcrição, de cuja data tais contratos, perfeitos e acabados entre as partes contratantes ou seus herdeiros, principiam a operar seus efeitos a respeito dos terceiros.

Procurei por todos os meios ao meu alcance tornar bem conhecida essa disposição e os inconvenientes que poderiam resultar de sua não observância. E hoje, felizmente, já consta do livro respectivo mais de cinquenta transcrições.

Sou informado de que em muitos municípios o livro n. 4 para esse fim destinado, ainda se acha em branco! [...] A lei vigora há onze anos mais ou menos; tempo mais que suficiente para ser bem conhecida e executada! (TORRES, 1876, p. VIII-X.)

Mesmo não conferindo valor de prova do domínio à transcrição, a referida lei estabeleceu que sem a observância do requisito da transcrição, o objeto da escritura, qual seja a transmissão da propriedade, não se operaria. Ou seja, não garantia o direito de propriedade, mas sem a observância do procedimento, então instituído, a transmissão também não se completava, pois deixou a tradição de ser o ato consumidor da compra e venda. Garantia por sua vez a hipoteca, visto que o adquirente ao registrar a escritura, obrigatoriamente tomaria conhecimento da referida garantia real, que prevaleceria em relação à propriedade. Se não levasse a registro, não teria valor legal e também nesta hipótese, a hipoteca, mesmo não sendo de seu conhecimento, teria prevalência. Estava alcançado o objetivo da Lei n.º 1237 de 1864, qual seja a garantia da segurança comercial. Assim, a lei das hipotecas trouxe a certeza da garantia do crédito pela hipoteca, sem, contudo concorrer para a certeza do domínio, pois atestava tão somente a alienação.

2.1.3 Período Republicano

Passado o Império e proclamada a República, a Constituição de 1891, manteve-se em vigor parte da legislação então existente, e manteve-se as regras legais existentes acerca da transmissão e do registro de imóveis.

Nesta época já não mais se encontrava em vigor a Lei n.º 1.237/1864, revogada pelo Decreto 169-A de 19 de janeiro de 1890, aprovado, pois já no novo regime republicano, mas que não trouxe alteração substancial no sistema instituído pela lei das hipotecas, mantendo a exigência da transcrição da transmissão do domínio e a inscrição da hipoteca, excluindo o dispositivo que tratava da hipoteca do escravo, pois já se encontrava abolida a escravatura.

Naquele mesmo ano, não tendo sido alcançada a regularização da situação fundiária no país e reinando a incerteza acerca da propriedade territorial rural, foi instituído, pelos Decretos 451-B de 31 de maio e 955-A de 05 de novembro, o Registro Torrens.

Este sistema registral, implantado no governo provisório do Presidente Marechal Teodoro da Fonseca por ação de Rui Barbosa, Ministro da Fazenda, Campos Salles, Ministro

da Justiça e Francisco Glycerio, Ministro da Agricultura e dos Transportes, é reproduzido a partir do sistema instituído na Austrália, em 1858 por Robert Richard Torrens, patronímico que dá origem ao título do sistema, cuja implantação teve por objetivo, segundo Lopes (1925, p. 15), “estabelecer um systemaefficaz de publicidade imobiliária, e comercialisar a circulação dos títulos relativos ao domínio sobre a terra¹¹.” Tratava-se de um sistema facultativo para a propriedade particular. Para a alienação de terras públicas o registro tornou-se obrigatório a partir de 31 de maio de 1890¹².

Barbosa, Salles e Glicerio (1890, p. 12), expõem as vantagens do referido sistema apresentadas ao parlamento da época:

Reduzindo-o aos seus traços capitaes, o regimen proposto assignala-se caracteristicamente por estes predicados:

1º Faculdade aos proprietarios de acceitarem-no, ou permanecerem no direito commum;

2º Registro de todos os direitos, que gravarem o immovel, para a constituição delles entre as partes e a sua acção contra terceiros;

3º Garantia do Estado aos proprietariosinscriptos e, em consequencia, responsabilidade pecuniaria do Thesouro para com os prejudicados por erros na matricula, ou na entrega dos titulos;

4º Publicidade real, e não pessoal, isto é, instituição de um grande livro das terras, onde cada propriedade, em vez de cada proprietario, tenha aberta a sua conta;

5º Entrega a cada proprietario de um certificado com o valor do titulo, renovavel em cada transferencia da propriedade;

6º Facilidade aos proprietarios de constituirememprestimos, mediante penhor do titulo, consignado em garantia ao mutuante;

7º Substituição da incerteza pela segurança, da obscuridade e do palavreado pela brevidade e pela clareza;

8º Reducção de avultados gastos a um desembolso minimo, e abreviação de mezes a dias no tempo despendido;

9º Protecção ás transacções sobre a propriedade territorial contra a generalidade das fraudes;

10º Restituição do seu valor natural aos titulos de propriedade, depreciados pela interdependencia das escripturassuccessivas de aquisição e transmissão.

O decreto, que ora vos apresentamos, delinea essa instituição, que o regulamento desenvolverá. (Barbosa, Salles e Glicerio, 1890, p. 12),

Neste sistema se estabeleceu a transcrição como prova do domínio e seu deferimento torna o registro livre de qualquer vício capaz de macular a propriedade.

¹¹ Lopes, Américo; Lopes Cícero. Commentários, Notas e Formulários sobre o Registro Torrens. Rio de Janeiro: Jacinto Ribeiro dos Santos, 1925, p. 15.

¹² Art. 1º Todo o immovel, susceptivel de hypotheca ou onus real, póde ser inscripto sob o regimen deste decreto.

As terras publicas, porém, alienadas depois da publicação delle, serão sempre submettidas a esse regimen, pena de nullidade da alienação, sendo o preço restituído pelo Governo, com deducção de 25 por cento.

Serão tambem obrigatoriamente sujeitos ao mesmo regimen, si o Governo julgar conveniente, os terrenos e predios da Capital Federal no perimetromarcado para o imposto predial.

Se ocorresse erro no processo de constituição do registro e no reconhecimento do domínio para este não haveria retrocesso, sendo na hipótese, paga indenização ao real proprietário, e para tanto se constituiu pelo referido decreto um fundo de garantia, que serviria também para indenizar o credor que se visse privado de uma garantia hipotecária.¹³

O decreto 451-B de 1890 foi revogado em 1991, pelo Decreto 11 de 18 de janeiro. Todavia, referida sistema de registro permanece existente em nosso ordenamento jurídico, tendo convivido com o sistema de registro de imóveis comum instituído pelo Código Civil de 1916, estando atualmente regulamentado pela Lei n.º 6.015 de 31 de dezembro de 1973¹⁴, a mesma legislação que estabelece as regras atuais do sistema de registro de imóveis comum.

O sistema de registro de imóveis amplamente difundido e utilizado nos tempos atuais teve seu início com a vigência do Código Civil Brasileiro em 1º de janeiro de 1917¹⁵.

O Código Civil de então estabeleceu que a propriedade passava a ser adquirida pela transcrição do título de transferência no registro de imóveis¹⁶. A presunção de propriedade é estabelecida de forma “juris tantum”, na medida em que o título carregado de vício permite que o terceiro prejudicado busque a anulação do registro¹⁷, observado nesta circunstância o princípio da legitimidade. Uma vez contestado o domínio caberia ao prejudicado provar a existência de vício que maculasse o registro pela falha do título de transmissão, estando o ato do registrador revestido de fé pública.

¹³ Art. 60. Sobre o imóvel, que pela primeira vez se matricular, assim como sobre o já matriculado, que passar a outro dono por sucessão testamentaria, ou ab intestato, pagar-se-hão as taxas estipuladas na tabellaannexa.

§ 1º Essas taxas serão cobradas sobre o valor da avaliação, feita na forma do art. 23, ou por unidade metrica, quando se tratar de predios urbanos.

§ 2º Em caso de alienação directa pelo Estado, a taxa será calculada segundo o custo da aquisição.

§ 3º No de sucessãoab intestato ou testamentaria, calcular-se-ha segundo o preço do inventario, ou da partilha amigavel.

Art. 61. As sommas assim recebidas e as multas, de que trata este decreto (art. 71), serão entregues ao Thesouro Nacional, por intermedio das repartições de fazenda (art. 62), para formar, com os juros, que produzirem, um fundo de garantia, cuja importancia o Ministro da Fazenda poderá utilizar em compra de letras hypothecarias, como titulos de renda.

§ 1º Desse fundo pagar-se-hão os creditos, judicialmente reconhecidos, das pessoas que houverem sido privadas do dominio, da garantia hypothecaria, ou de direito real, pela admissão de um imóvel, no todo, ou em parte, ao regimen deste decreto, ou pela entrega de titulo, ou outra inscripção de acto, que obste a acção contra aquelle a quem aproveitou o registro.

§ 2º No caso de insuficiencia do fundo de garantia, pagará a indemnização o Thesouro Nacional por intermedio das repartições de fazenda (art. 62), havendo nellasescripturação, em livro especial, de debito e credito da conta desse fundo.

¹⁴ Art. 278. Requerida a inscripção de imóvel rural no Registro Torrens, o official protocolará e autuará o requerimento e documentos que o instruirem e verificará se o pedido se acha em termos de ser despachado.

¹⁵ Lei n.º 3.071/1916

¹⁶ Art. 530. Adquire-se a propriedade imóvel:

I – Pela transcripção do titulo de transferencia no registro de imóvel.

¹⁷ Art. 860. Se o teor do registro de imóveis não exprimir a verdade, poderá o prejudicado reclamar que se retifique.

Outro aspecto importante tratado pelo legislador foi a previsão da inscrição de outros atos no registro do imóvel, permitindo um maior conhecimento da situação jurídica do imóvel, entre os quais os julgados das ações divisórias, as sentenças proferidas em inventários e partilhas que promovessem a adjudicação do imóvel para pagamento de dívidas do espólio e as arrematações e adjudicações em hastas públicas¹⁸.

Para execução dos novos comandos legais instituídos no Código Civil de 1916, foi editado em 24 de dezembro de 1928, o Decreto n.º 18.542¹⁹, o qual trouxe novos requisitos para a escrituração pública e para os registros²⁰, o que segundo pensamentos de jurista da época (LINS, 1930, p. 166), o tornaria inconstitucional por se tratar de um regulamento editado pelo Presidente da República. Por outro lado o Decreto n.º 4.827 de 1924 já obrigava a inscrição das penhoras e citações nas ações reais e reiperussórias relativas a imóveis²¹.

Após a década de 1930, o Brasil passou por grande transformação política, econômica e social. Principalmente nos últimos 70 anos do século XX. Todavia, até a promulgação da Lei dos Registros Públicos de n.º 6.015 de 31 de dezembro de 1973, neste período houve pouca transformação da legislação regradora do registro de imóveis. Dois Decretos foram

¹⁸ Art. 532. Serão também transcriptos:

I – Os julgados, pelos quaes, nas acções divisórias, se puzer termo à indivisão.

II – As sentenças que nos inventários e partilhas, adjudicarem bens de raiz em pagamento das dívidas da herança.

III – A arrematação e a adjudicação em hasta pública.

¹⁹Art. 1º Os registros publicos estabelecidos pelo Codigo Civil para authenticidade, segurança e validade dos actosjuridicoscompreenderão:

I. o civil das pessoas naturaes;

II, o civil das pessoas juridicas;

III, o de titulos e documentos;

IV, o de immoveis;

V, o da propriedade litteraria, scientifica e artistica. (Lei n. 4.827, de 7 de fevereiro de 1924, art.1º).

Paragraphounico. O registro mercantil continuará a ser regido pelos dispositivos da legislação commercial.

Art. 2º Os registros indicados nos ns. I a IV do artigo interior ficarão a cargo de serventuarios privativos e vitalicios, nomeados de accôrdo com a legislação de cada Estado e do Territorio do Acre, observando-se, no Districto Federal, o disposto no titulo VIII deste regulamento e serão feitos:

1º, o de n. I, nos officios privativos ou nos cartorios de registros de nascimentos, casamentos e obitos;

2º, os de ns. II e III, nos officios privativos ou nos cartorios do registro especial de titulos e documentos, creados pela lei n. 973, de 2 de janeiro de 1903, e, na falta, nos cartorios e officios privativos do registro geral, creado pelo decreto n. 169 A, de 49 de janeiro de 1890;

3º, o de n. IV, nos officios privativos, ou nos cartorios do registro geral. (Lei n. 4.827, cit., art. 6º, e §§ 1º a 3º).

Art. 3º O registro constante do n. V do art. 1º ficará a cargo da administração federal por intermedio das repartições technicas, indicadas no titulo VI deste regulamento. (Lei n. 4.827, cit., art. 6º, § 4º.)

Art. 4º As leis de organização judiciaria dos Estados e do Territorio do Acre discriminam os direitos e deveres dos serventuarios, a sua subordinação administrativa e judiciaria, as substituições, na auxiliares, as horas de serviço e os emolumentos que lhes competirão, observando-se, quanto ao Districto Federal, o disposto no titulo VIII deste regulamento.

²⁰ LINS, Jair. Razões e Pareceres. Revista Forense, Rio de Janeiro, 1930, Vol. 55, p. 166.

²¹ Art.5º No registro de immoveisfar-se-ha:

a) a inscrição:

VII- das penhoras, arrestos e sequestros de immoveis;

VIII, das citações de acçõesreaes ou pessoasreipersecutorias, relativas a immoveis;

promulgados em 1939 e 1969: Decreto n.º 4.857 e Decreto Lei n.º 1000. Este último, buscando atualizar o anterior e unificar alterações outras ocorridas nas três décadas que os separam, objetivava a modernização do registro público e aprimorou, nas regras que jamais chegaram a vigor, a aplicação do princípio da especialidade, constituindo como requisito para a transcrição a menção ao estado civil e nacionalidade do comprador e do vendedor.

No transcorrer destas décadas, em que o país viveu intercaladamente períodos democráticos e de supressão de direitos com forte atuação do poder central na ordem econômica, a elite agrário-exportadora perdeu influência e a legislação regente da propriedade não sucumbia mais exclusivamente a seus interesses, apesar do Brasil continuar predominantemente rural nas décadas que se seguiram²². Skidmore retrata bem a situação em que a dependência do café persiste após a primeira grande guerra, mas que esta vai cedendo espaço à industrialização e as mudanças decorrentes desta transformação econômica:

Embora a economia brasileira saísse dos anos de guerra com inflação alta, ela demonstrou ser notavelmente elástica na década de 1920. O país dependia pesadamente das exportações de café, como antes da Primeira Guerra Mundial, mas felizmente os preços mundiais para as exportações brasileiras começaram a subir em 1923 e haviam mais do que dobrado em torno de 1925, nível esse que se manteve apenas com um ligeiro declínio até a crise de 1929. Esse preços elevados possibilitaram ao Brasil aumentar suas exportações em 150% entre 1922 e 1929, período no qual a indústria brasileira foi capaz de duplicar as importações de bens de capital (o elemento essencial para a industrialização subsequente). O que esses dados nos dizem é que o Brasil estava usando boa parte de seus ganhos com a exportação para financiar às importações necessárias à industrialização. Em outras palavras o Brasil estava diversificando sua economia afastando-se da dependência da agricultura. O rápido crescimento da indústria na década de 1920 criou a oportunidade para a organização mais efetiva dos sindicatos de trabalhadores urbanos. Na verdade, contudo, os sindicatos continuavam a ser fracos pelas razões já expostas – a pequena escala da maioria dos locais de trabalho, o suprimento excedente de trabalhadores e, mais notavelmente a interminável repressão da atividade pelos empregadores, polícia e governo. (SKIDMORE, 2003, p. 14-142)

Após sucessivos adiamentos da vigência do Decreto n.º 1000/1969, adveio a Lei n.º 6.015/1973, ordenamento jurídico que institui o sistema de registro de imóveis, que atualmente rege a relações da propriedade imóvel.

Naquele momento histórico era crescente o movimento pela revisão do tratamento da propriedade. Para tanto se buscava a reforma da legislação civil, estando em andamento estudos para um novo Código Civil, que diversamente do Código Civil de 1916, assentado em

²² SKIDMORE, Thomas F. Uma História do Brasil. Tradução de Raul Fiker. Editora Paz e Terra. São Paulo: 2003, p. 141-142.

um pensamento dominado pelas oligarquias rurais, deveria enxergar na propriedade privada sua função social, cujo regramento tornaria a propriedade passível de limitações pelo Direito Público e pelo Direito Privado de maneira a atender também ao interesse coletivo.

A Lei de Registro de Público que entrou em vigor em 1º de janeiro de 1976, após reforma no período da “vacatio legis”, concentrou a normatização sobre registro, inclusive o sistema de Registro Torrens, mantido apenas para o imóvel rural²³.

Referida legislação revogou expressamente a Lei n.º 4.287 de 7 de março de 1924, os Decretos n.º 4.857 de 09 de novembro de 1939, 5.318 de 29 de fevereiro de 1940 e 5.553 de 06 de maio de 1940 e o Decreto-Lei n.º 1000 de 21 de outubro de 1969, não tendo este último entrado em vigor²⁴. Não houve revogação expressa do Decreto 451-B/1890 que instituiu o Registro Torrens. O artigo 310 que tratou expressamente das referidas revogações, foi alterado antes de sua vigência pela Lei n.º 6.064/1974, e em sua nova redação faz menção apenas a revogação das disposições contrárias²⁵. No entanto o referido Decreto 451-B/1890 somente foi revogado em 18 de janeiro de 1991 pelo Decreto n.º 11²⁶.

A Lei n.º 6.015/1973 sofreu diversas alterações ao longo destas três décadas, e dentre as mais recentes e a mais importante para a pesquisa desta dissertação está a modificação promovida pela Lei n.º 11.952 de 25 de junho de 2009²⁷, cujo artigo 40, inseriu um quarto

²³ Art. 278. Requerida a inscrição de imóvel rural no Registro Torrens, o oficial protocolará e autuará o requerimento e documentos que o instruírem e verificará se o pedido se acha em termos de ser despachado. (Lei n.º 6.015/1973)

Art. 310. Esta Lei entrará em vigor em todo o território nacional no dia 1º de julho de 1974, revogada a Lei nº 4.827, de 7 de março de 1924 e os Decretos nºs. 4.857, de 9 de novembro de 1939, 5.318, de 29 de fevereiro de 1940 e 5.553, de 6 de maio de 1940 e o Decreto-Lei nº 1.000, de 21 de outubro de 1969. Nesse dia lavrarão os oficiais termo de encerramento nos livros e dele remeterão cópia ao Juiz a que estiverem subordinados, podendo ser aproveitados os livros antigos, até o seu esgotamento, mediante autorização judicial e adaptação aos novos modelos, sem prejuízo do cumprimento integral das disposições desta Lei, iniciando-se nova numeração.

²⁵ Art. 310 - Esta Lei entrará em vigor em todo o território nacional no dia 1º de julho de 1975, revogadas as disposições em contrário. Nesse dia lavrarão os oficiais termo de encerramento nos livros e dele remeterão cópia ao Juiz a que estiverem subordinados, podendo ser aproveitados os livros antigos, até o seu esgotamento, mediante autorização judicial e adaptação aos novos modelos, sem prejuízo do cumprimento integral das disposições desta Lei, iniciando-se nova numeração. (Redação dada pela Lei nº 6.064, de 1974)

²⁶ Art. 4º. Declaram-se revogados os decretos relacionados no Anexo IV.

²⁷ Art. 40. A Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 167.

II –[...]

24. do destaque de imóvel de gleba pública originária.” (NR)

“Art. 176. [...]

§ 5º Nas hipóteses do § 3º, caberá ao Inca certificar que a poligonal objeto do memorial descritivo não se sobrepõe a nenhuma outra constante de seu cadastro georreferenciado e que o memorial atende às exigências técnicas, conforme ato normativo próprio.

§ 6º A certificação do memorial descritivo de glebas públicas será referente apenas ao seu perímetro originário.

§ 7º Não se exigirá, por ocasião da efetivação do registro do imóvel destacado de glebas públicas, a retificação do memorial descritivo da área remanescente, que somente ocorrerá a cada 3 (três) anos, contados a partir do primeiro destaque, englobando todos os destaques realizados no período.” (NR)

“Art. 250.

inciso no art. 250, da lei alterada, trazendo ao ordenamento jurídico a previsão de cancelamento do registro de título expedido para fins de regularização fundiária após a declaração da rescisão do título em procedimento administrativo próprio.

Este sistema conviveu com as regras do Código Civil de 1916 e após o ano de 2002 com as regras do vigente Código Civil.

O Código Civil atual, Lei n.º 10.406 de 10 de janeiro de 2002, surgiu dos pensamentos advindos das décadas do século XX, que se seguiram à promulgação do Código Civil de 1916, que buscavam conciliar o interesse particular e o coletivo. Como já exposto acima o pensamento predominante no final do século XIX e início do século XX, sofreu grande transformação pelos eventos que marcaram fortemente o século passado, entre eles as duas grandes guerras mundiais que alteraram substancialmente a formação geopolítica e econômica e do mundo, influenciando diretamente o pensamento dos juristas brasileiros, assim como da sociedade e por consequência do governo e do parlamento.

Dentre as mudanças buscadas pelas comissões de juristas da época, interessa observar a inclusão do artigo 429²⁸, no anteprojeto elaborado por Orlando Gomes que declarava nulo o registro se o título levado à transcrição fosse inválido, diferentemente da redação final constante no Código Civil aprovado, derivado de um novo anteprojeto, cujo artigo 1245, § 2º²⁹ normatiza que enquanto não houver a decretação de invalidade do registro e seu respectivo cancelamento, por meio de ação própria, o adquirente continua a ser havido como dono do imóvel. Já o anteprojeto elaborado por Orlando Gomes normatizava que não seria necessária ação direta para invalidação de registro nulo³⁰.

O Código Civil vigente buscou corrigir as falhas na sistemática de tratamento do registro imobiliário tratando da transferência da propriedade e da aquisição do domínio pelo registro, deixando, porém, a matéria atinente aos procedimentos para a legislação própria, Lei de Registro de Públicos, apesar de ainda trazer algumas previsões que poderiam perfeitamente

IV - a requerimento da Fazenda Pública, instruído com certidão de conclusão de processo administrativo que declarou, na forma da lei, a rescisão do título de domínio ou de concessão de direito real de uso de imóvel rural, expedido para fins de regularização fundiária, e a reversão do imóvel ao patrimônio público.” (NR)

²⁸ Art. 429. Transcrição de título inválido – Se o título de transmissão for inválido, será nula a transcrição.

O anteprojeto elaborado por Orlando Gomes possuía esta particularidade de trazer um enunciado resumido no início de cada artigo, assim como é no código penal, que enuncia a denominação do tipo penal.

²⁹ Art. 1.245. Transfere-se entre vivos a propriedade mediante o registro do título translativo no Registro de Imóveis.

§ 1º Enquanto não se registrar o título translativo, o alienante continua a ser havido como dono do imóvel.

§ 2º Enquanto não se promover, por meio de ação própria, a decretação de invalidade do registro, e o respectivo cancelamento, o adquirente continua a ser havido como dono do imóvel.

³⁰ Art. 430. Invalidade do registro – Não é necessária ação direta para invalidar registro nulo.

ficar adstritas à Lei n.º 6.015/1973, como exemplo a possibilidade retificação³¹. O novo Código atualizou a terminologia do ato de transcrição definindo-o como registro de forma a manter coerência com a Lei de Registros Públicos que também utiliza tal terminologia³².

Alcançada razoavelmente a segurança do comércio e prestada maior garantia ao direito de propriedade, deve-se caminhar em direção à regularização da vasta área de terras ainda dependentes de regularização fundiária, dada a confusão entre terras devolutas e propriedades privadas na região da Amazônia legal, posses sem a existência de títulos que confirmam legalmente à propriedade àqueles que de fato a possuem, usufruem e produzem.

Novo instrumento ao alcance dos possuidores e do poder público para alcançar tamanho objetivo surge com a promulgação da Lei n.º 11.952 de 25 de junho de 2009³³, que permitirá se bem utilizada, grandes avanços no terreno da regularização fundiária. Mas é necessário controle e atenção pelos agentes envolvidos para que referido instrumento não sirva à especulação da terra, afastando seus verdadeiros objetivos.

2.2. TERRAS DEVOLUTAS E SUA TRANSMISSÃO AO PATRIMÔNIO PRIVADO

Originariamente todas as terras no território, hoje brasileiro, eram públicas por conquista pelo Reino de Portugal. Como visto no item 1.1, gradualmente foram sendo transferidas ao domínio particular.

A terminologia terras públicas deve ser considerada como gênero, do qual derivam o termo terras devolutas e terras públicas em sentido estrito, pois as terras devolutas também pertencem ao patrimônio de pessoa jurídica de direito público interno. Sobre tal distinção Cunha Junior observa:

Urge, para compreender o conceito objetivado, estabelecer-se uma distinção entre terras públicas (*lato sensu* e *stricto sensu*) e terras devolutas. Isoladamente tomada, a expressão terras públicas é gênero. É o que se pode chamar de terras públicas *lato sensu*. Nesse sentido amplo, são terras públicas todas aquelas pertencentes ao poder público, ou seja, são bens públicos determinados ou determináveis que integram o patrimônio público, incluindo-se, aí, as terras devolutas. Assim, as terras devolutas são espécie de terras públicas *lato sensu*. A outra espécie são as terras públicas *stricto sensu*. Temos, pois, duas espécies de terras públicas *lato sensu* (gênero): as

³¹ Art. 1.247. Se o teor do registro não exprimir a verdade, poderá o interessado reclamar que se retifique ou anule.

³² Art. 1.245. Transfere-se entre vivos a propriedade mediante o registro do título translativo no Registro de Imóveis. (Código Civil vigente).

Art. 530. Adquiri-se a propriedade imóvel:

I – Pela transcrição do título no Registro de Imóveis. (Código Civil de 1916).

³³ Art. 1º Esta Lei dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal, definida no art. 2º da Lei Complementar nº 124, de 3 de janeiro de 2007, mediante alienação e concessão de direito real de uso de imóveis.

terras devolutas e as terras públicas stricto sensu. Esse é o sentido, pois, empregado no art. 188 da CF de 1988, ao mencionar que "A destinação de terras públicas e devolutas...". Entenda-se, aí, terras públicas stricto sensu. E terras públicas stricto sensu, são aqueles bens determinados que integram o patrimônio público como bem de uso especial ou patrimonial. Assim, v. g., é terra pública stricto sensu uma fazenda de propriedade da administração pública, que esta utiliza para fins de pesquisa. De notar-se, pois, que a noção de bens determinados e determináveis é fundamental para compreensão do que sejam terras devolutas. Tanto que as terras devolutas passam a ser terras públicas stricto sensu depois de discriminadas, vez que passam a ser bens determinados. Logo, não fosse a existência de terras devolutas, desnecessária seria a distinção entre terras públicas lato sensu e stricto sensu. Teríamos, apenas, terras públicas, como sói acontecer em quase todos os países. (CUNHA JUNIOR, 2011, p. 1)

As terras devolutas³⁴ são aquelas não afetadas ao domínio privado, ou seja, que não foram adquiridas, ou ainda, no dizer de Meirelles (2014, p. 629) “aquelas que, pertencentes ao domínio público de qualquer das entidades estatais, não se acham utilizadas pelo Poder Público, nem destinadas a fins administrativos específicos”. Como tais, podem ser transmitidas ao particular por aquisição pela venda e compra.

As terras devolutas que inicialmente pertenciam ao Império, após a Constituição de 1891, com a proclamação da República passaram a pertencer aos Estados³⁵, formados pelas antigas províncias, reservando-se à União³⁶ aquelas indispensáveis para a proteção das fronteiras, fortificações, construções militares e estradas de ferro federais.

Aos bens da União foram acrescentadas pela Emenda Constitucional n.º 1, de 1969, além de outros³⁷, as terras devolutas indispensáveis à segurança e ao desenvolvimento nacionais.

³⁴ Lei n.º 601, de 18 de setembro de 1850.

Art. 3º São terras devolutas:

§ 1º As que não se acharem aplicadas a algum uso público nacional, provincial, ou municipal.

§ 2º As que não se acharem no domínio particular por qualquer título legítimo, nem forem havidas por sesmarias e outras concessões do Governo Geral ou Provincial, não incursas em comisso por falta do cumprimento das condições de medição, confirmação e cultura.

§ 3º As que não se acharem dadas por sesmarias, ou outras concessões do Governo, que, apesar de incursas em comisso, forem revalidadas por esta Lei.

§ 4º As que não se acharem ocupadas por posses, que, apesar de não se fundarem em título legal, forem legitimadas por esta Lei.

³⁵ Art 2º - Cada uma das antigas Províncias formará um Estado e o antigo Município Neutro constituirá o Distrito Federal, continuando a ser a Capital da União, enquanto não se der execução ao disposto no artigo seguinte.

³⁶ Art 64 - Pertencem aos Estados as minas e terras devolutas situadas nos seus respectivos territórios, cabendo à União somente a porção do território que for indispensável para a defesa das fronteiras, fortificações, construções militares e estradas de ferro federais.

³⁷ Art. 4º. Incluem-se entre os bens da União:

I - a porção de terras devolutas indispensável à segurança e ao desenvolvimento nacionais;

II - os lagos e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, constituam limite com outros países ou se estendam a território estrangeiro; as ilhas oceânicas, assim como as ilhas fluviais e lacustres nas zonas limítrofes com outros países;

III - a plataforma continental;

IV - as terras ocupadas pelos silvícolas;

V - os que atualmente lhe pertencem; e

Conforme disposição constitucional atual a terras devolutas pertencentes à União são aquelas indispensáveis à defesa das fronteiras, das fortificações de construções militares, vias federais de comunicação, acrescendo-se³⁸ às indispensáveis à preservação ambiental, além da ampliar a extensão da área de vias férreas para toda área essencial aos meios de transportes e comunicação. As demais continuaram a pertencer aos Estados³⁹.

O poder público pode manter a propriedade de terra pública no sentido estrito com o fim exclusivo de pesquisa, experimentação, demonstração e fomento, visando ao desenvolvimento da agricultura, a programas de colonização ou fins educativos de assistência técnica e de readaptação. Com objetivo diverso destes anteriormente elencados somente se admitirá a propriedade de terra rural em caráter provisório, quando demonstrada a inviabilidade de transferência ao domínio privado.⁴⁰

As terras devolutas, como bem dominiais que são, diferenciam-se, pois, do tratamento dado aos bens públicos de uso comum e de uso especial, que estão sujeitos somente à autorização, permissão, cessão e concessão de uso, enquanto não desafetados desta condição.

Discorrendo sobre o tratamento das terras públicas, Carlos Frederico Marés nos ensina que:

As terras privadas, portanto, se legitimam por um contrato e estão detalhadamente tratadas nas legislações. As públicas sempre tiveram um tratamento muito diferente. São as sobras das privadas, são as que ainda não alcançaram o status de privadas, mas poderão alcançar um dia, quando

VI - o mar territorial.

³⁸ Art. 20. São bens da União:

I - [...]

II - as terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras, das fortificações e construções militares, das vias federais de comunicação e à preservação ambiental, definidas em lei;

³⁹ Art. 26. Incluem-se entre os bens dos Estados:

I - as águas superficiais ou subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósito, ressalvadas, neste caso, na forma da lei, as decorrentes de obras da União;

II - as áreas, nas ilhas oceânicas e costeiras, que estiverem no seu domínio, excluídas aquelas sob domínio da União, Municípios ou terceiros;

III - as ilhas fluviais e lacustres não pertencentes à União;

IV - as terras devolutas não compreendidas entre as da União.

⁴⁰ Lei n.º 4.504, de 30 de novembro de 1964 (Estatuto da Terra)

Art. 10. O Poder Público poderá explorar direta ou indiretamente, qualquer imóvel rural de sua propriedade, unicamente para fins de pesquisa, experimentação, demonstração e fomento, visando ao desenvolvimento da agricultura, a programas de colonização ou fins educativos de assistência técnica e de readaptação.

§ 1º Somente se admitirá a existência de imóveis rurais de propriedade pública, com objetivos diversos dos previstos neste artigo, em caráter transitório, desde que não haja viabilidade de transferi-los para a propriedade privada.

§ 2º Executados os projetos de colonização nos imóveis rurais de propriedade pública, com objetivos diversos dos previstos neste artigo, em caráter transitório.

§ 3º Os imóveis rurais pertencentes à União, cuja utilização não se enquadre nos termos deste artigo, poderão ser transferidos ao Instituto Brasileiro de Reforma Agrária, ou com ele permutados por ato do Poder Executivo.

passarem por uma forma originária de aquisição, como as devolutas, e são as necessárias ao uso de todos. (MARÉS, 2003, p. 45)

Note-se que o autor trata de uma forma originária de aquisição, isto porque conforme MARÉS (2003, p. 66), o fato de não haver mais leis que regulamentassem a aquisição de terras, o sistema jurídico da época não previa mais a transmissão das terras públicas desocupadas aos particulares, fazendo o surgir, o que se denominou à época de regime da posses. Todavia para o mesmo autor havia um impropriedade na referida terminologia, para quem:

Este período os agrarista chamam “regime de posse”, porque somente havia posse nas terras ainda não apropriadas individualmente pela confirmação das sesmarias. Mas o nome é impróprio. Não havia sequer posse, mas ocupação, considerada clandestina e ilegítima. As pessoas simplesmente ocupavam terras vazias e as transformavam em produtivas. A partir deste fato iam tentar um título junto ao Governo, que não o concedia, alegando não haver lei que regulamentasse a concessão. Ao contrário, havia ações do Estado coibindo a ocupação, especialmente de pequenos posseiros. (MARÉS, 2003, p. 66.)

Mas Marés, ainda nos revela um razão, ao mesmo tempo política e econômica, para o governo daquele período coibir fortemente as ocupações, conforme relata:

Aliás essa era a intenção do Governo, porque coibia a ocupação que chamava de desordenada. Coibia não pelas consequências de uma eventual desordenação territorial, mas para que os novos trabalhadores livres que chegavam e que viriam a ocupar o lugar dos escravos, e os libertos não se vissem tentados a procurar essa terras “desocupadas para trabalhar por conta própria e deixassem de ser empregados das fazendas, obedecendo a mesma lógica das concessões de sesmarias. Havia mudado o sistema jurídico, mas não a lógica da dominação. (MARÉS, 2003, p. 66.)

A Lei de Terras, sucedida pelo Estatuto da Terra, ao dar fim ao período das ocupações, institui uma nova forma de transmissão da propriedade pública para o patrimônio privado, criando-se a partir de então os institutos da concessão de domínio e da legitimação de posse. Elite econômica da época encontrou assim uma forma legal, dentro do Estado de Direito vigente no Império, de coibir a denominada “desordenação territorial”.

Na legislação atual, a concessão de domínio decorre da venda e compra ou da doação, mas sempre precedida de lei, e quando de dimensão superior a 2.500 hectares, sujeita à aprovação pelo Congresso Nacional,⁴¹ enquanto na legitimação da posse se tem por finalidade reconhecer o direito do posseiro à obtenção do domínio. Mesmo não havendo a possibilidade

⁴¹ Art. 188. A destinação de terras públicas e devolutas será compatibilizada com a política agrícola e com o plano nacional de reforma agrária.

§ 1º - A alienação ou a concessão, a qualquer título, de terras públicas com área superior a dois mil e quinhentos hectares a pessoa física ou jurídica, ainda que por interposta pessoa, dependerá de prévia aprovação do Congresso Nacional.

de usucapião de bem público, conforme disposição contida na Constituição Federal,⁴² art. 191, § único, pode o poder público legitimar as ocupações a quem detém a posse convertendo esta em propriedade por ocasião da concessão do domínio através de um título de regularização fundiária na forma da lei.

A legitimação da posse se trata, no dizer de Meirelles (2014, p. 621), “modo excepcional de transferência de domínio de terra devoluta ou área pública sem utilização, ocupada por longo tempo por particular que nela se instala, cultivando-a ou levantando edificação para uso”.

Como visto não se trata de reconhecimento de usucapião, mas da necessidade e da conveniência de se manter na terra aquele que a ocupa como sua por longo tempo, cultivando-a e nela residindo. Em verdade é discutível se a residência na terra seria um requisito, a ponto de não cumprido, desqualificar a regularização, uma vez que poderia o posseiro residir em local próximo, que lhe permitisse o cultivo da terra, conforme definição da Portaria n.º 812, de 26 de agosto de 1991, do Instituto Nacional de Reforma Agrária - INCRA⁴³.

Esta modalidade, como dita, excepcional é regulada pelo Estatuto da Terra, Lei n.º 4.504, de 30 de novembro de 1964, pela Lei n.º 6.383, de 7 de dezembro de 1976 e pela Lei n.º 11.952, de 25 de junho de 2009, que especificamente trata da regularização fundiária de terras das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal.

Ao prever esta forma de acesso à propriedade da terra, a legislação está preservando o princípio da função social da propriedade, o que será melhor analisado na seção secundária seguinte.

2.3. FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE NA LEGITIMAÇÃO DA POSSE.

Na seção secundária 1.1 tratou-se da evolução da propriedade pública e privada no Brasil, com enfoque para a importância da regularização fundiária e do registro público para aquele que possui e usufrui a terra. A relação estabelecida entre a garantia da propriedade da

⁴² Art. 191. Aquele que, não sendo proprietário de imóvel rural ou urbano, possua como seu, por cinco anos ininterruptos, sem oposição, área de terra, em zona rural, não superior a cinquenta hectares, tornando-a produtiva por seu trabalho ou de sua família, tendo nela sua moradia, adquirir-lhe-á a propriedade.

Parágrafo único. Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

⁴³ Art. 1º. A alienação de terras públicas federais, ocupadas, destinadas à atividade agropecuária, nos termos da Lei n.º 4.947, de 6 de abril de 1966, fica condicionada ao implemento, pelo respectivo pretendente, dos seguintes requisitos: [...]

c) manter residência no imóvel **ou em local próximo a ele**, de modo que possibilite a sua exploração”. (Grifou-se)

terra e a garantia do crédito financeiro demonstra a importância do reconhecimento da função social da propriedade, com os instrumentos que lhe garantam o uso racional aliado a resultados que propiciem o crescimento econômico.

Neste aspecto a garantia do registro do título de regularização fundiária está intrinsecamente ligada à observância dos objetivos traçados pela lei para o referido instituto, observados devidamente os instrumentos preservadores da função social da propriedade, devendo a regularização do domínio corresponder ao uso que a sociedade espera como resultante da transferência da propriedade pública para a privada, afastando-se ações de caráter meramente imobiliário especulativo.

Acerca da repercussão enfrentada na normatização da regularização fundiária, podemos observar o tratamento doutrinário dispensado à igualdade e à função social, por Luiz Edson Fachin:

A repercussão surge na propriedade imobiliária rural, com a adoção do interesse social que ingressa no direito positivo brasileiro. A ideia de interesse social corresponde ao início da distribuição de cargas sociais, ou seja, da previsão de que o ao direito subjetivo da apropriação também correspondem deveres. Nessa esteira, passa-se a entender que esse direito subjetivo tem destinatários no conjunto da sociedade, de modo que o direito de propriedade também começa a ser lido como direito à propriedade. Gera, por conseguinte, um duplo estatuto: um de garantia, vinculado aos ditames sociais, e outro, de acesso. A utilização da expressão “função social” traz para o Direito um debate acérrimo, especialmente na Sociologia, sobre a análise funcionalista dos fenômenos sociais. A discussão não é nova, e variam os parâmetros de compreensão conforme as diversas orientações interpretativas: função-fim (teleológica) e função-necessidade (fato social) são dois exemplos de possibilidades. (FACHIN, 2003, p. 290).

Historicamente a função social da propriedade tornou-se constitucionalmente reconhecida em 1934, quando a Constituição⁴⁴ daquele ano estabeleceu que a propriedade não poderia ser exercida contra o interesse social e coletivo, diferentemente da Constituição de 1824⁴⁵, que estabelecia o direito de propriedade em toda sua plenitude. A Constituição de

⁴⁴ Art. 113 - A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à subsistência, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:
[...]

17) É garantido o direito de propriedade, que não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma que a lei determinar. A desapropriação por necessidade ou utilidade pública far-se-á nos termos da lei, mediante prévia e justa indenização. Em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina, poderão as autoridades competentes usar da propriedade particular até onde o bem público o exija, ressalvado o direito à indenização ulterior.

⁴⁵ Art. 179. A inviolabilidade dos Direitos Cíveis, e Políticos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Império, pela maneira seguinte.

[...]

1891, quando da passagem do Império para a República, manteve a mesma redação da Constituição Imperial, definido apenas de forma mais clara a hipótese de desapropriação por necessidade ou utilidade pública⁴⁶

Mesmo considerando-se que o direito de propriedade nunca tenha sido absoluto, a função social da propriedade como princípio da ordem econômica foi tratada primeiramente pela Constituição de 1967⁴⁷. A Constituição de 1988⁴⁸, por sua vez, a tratou como garantia fundamental e como princípio da ordem econômica.

Desde os regimes legais passados, a história revela que a transposição da propriedade do domínio público para o privado sempre gerou dificuldades de controle pelo Estado, como tratado no capítulo anterior, e desde o sistema de sesmarias, as regras não eram rigorosamente obedecidas, propiciando-se o regime da posse. Como já visto a primeira legislação do Império, com foco na regularização fundiária de terras públicas ocupadas, surge em 1850, regulamentada em 1854. Nesta época a legitimação das posses mansas e pacíficas adquiridas por ocupação primária, ou havidas do primeiro ocupante, desde que cultivadas e nela estabelecida morada habitual foi a forma encontrada pelo Império para regularizar a transmissão do domínio ao particular⁴⁹, além de criar o instrumento legal que permitiria a compra e venda da terra, e assim definir o que era terra pública e o que de direito passava ao domínio privado.

Neste momento histórico acontece para Hely Lopes Meirelles a profunda transformação na propriedade fundiária, separando-se a propriedade pública e a privada:

XXII. E'garantido o Direito de Propriedade em toda a sua plenitude. Se o bem publico legalmente verificado exigir o uso, e emprego da Propriedade do Cidadão, será ellepréviamenteindemnizado do valor della. A Lei marcará os casos, em que terá logar esta unicaexcepção, e dará as regras para se determinar a indemnisação.

⁴⁶ Art.72 - A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no paiz a inviolabilidade dos direitos concernentes á liberdade, á segurança individual e á propriedade, nos termos seguintes:

[...]

§ 17. O direito de propriedade mantem-se em toda a sua plenitude, salvo a desapropriação por necessidade, ou utilidade pública, mediante indemnização prévia.

⁴⁷ Art 157 - A ordem econômica tem por fim realizar a justiça social, com base nos seguintes princípios:

[...]

III - função social da propriedade;

⁴⁸ Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

XXIII - a propriedade atenderá a sua função social;

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

[...]

III - função social da propriedade;

⁴⁹ Art. 5º Serão legitimadas as posses mansas e pacíficas, adquiridas por ocupação primaria, ou havidas do primeiro ocupante, que se acharem cultivadas, ou com principio de cultura, e morada, habitual do respectivo posseiro, ou de quem o represente, guardadas as regras seguintes. (Lei n.º 601 de setembro de 1850).

No Brasil todas as terras foram, originariamente, públicas, por pertencentes à Nação Portuguesa, por direito de conquista. Depois, passaram ao Império e à República, sempre como domínio do Estado. A transferência das terras públicas aos particulares deu-se paulatinamente por meio de concessões de sesmarias e de data, compra e venda, doação, permuta e legitimação de posses. Daí a regra de que toda terra sem título de propriedade particular é do domínio público. A legislação sobre terras surgiu esparsa e sem sistematização até a Lei 601, de 18.9.1850, que definiu as terras devolutas e proibiu sua aquisição a não ser pela compra, salvo as limítrofes como outros países, numa faixa de dez léguas, as quais poderiam ser concedidas gratuitamente; tratou da revalidação das concessões de sesmarias e outras do Governo Geral ou provincial; dispôs sobre a legitimação de posses; estabeleceu o comisso; e instituiu o processo de discriminação das terras públicas das particulares. (MEIRELLES, 2014, p. 626-627).

Distinguir a terra pública da propriedade privada sempre foi tarefa complexa e de interesse do Estado, de modo a propiciar sua fruição e a geração de riquezas, notadamente com o objetivo de ampliar a arrecadação de impostos. Quando da instituição das sesmarias, já era objetivo da coroa portuguesa distribuir as terras entre particulares para que estes ocupassem o vasto território da nova colônia, e gerassem recursos financeiros para a metrópole, que por sua estrutura, não poderia ocupar e extrair por si só, todos os recursos disponíveis na nova colônia.

Avançando novamente no período histórico, como observado no capítulo anterior, houve um momento em que a terra necessariamente deveria tornar-se uma mercadoria, quando se buscou a garantia das relações comerciais através do registro. Era necessário garantir as relações comerciais, e também, o sistema econômico impulsionava a necessidade da compra e venda da terra. Neste sentido avançou a Lei de Terras, tendo o período influência inegável das reformas políticas e econômicas pela qual passava a Europa e os Estados Unidos da América do Norte, como revela Hobsbawm:

O que acontecia à terra determinava a vida e a morte da maioria dos seres humanos entre 1789 e 1848. Consequentemente, o impacto da revolução dupla sobre a propriedade e o aluguel da terra e sobre a agricultura foi o mais catastrófico fenômeno do período. Pois nem a revolução política nem a econômica podiam desprezar a terra, que a primeira escola de economistas, a dos fisiocratas, considerava a única fonte de riqueza, e cuja transformação revolucionária todos concordavam ser a precondição e consequência necessárias da sociedade burguesa, se não de todo desenvolvimento econômico rápido. A grande camada de gelo dos sistemas agrários tradicionais e das relações sociais do campo em todo mundo cobria o fértil solo do crescimento econômico. Ela tinha de ser derretida a qualquer custo, de maneira que o solo pudesse ser arado pelas forças da empresa privada em busca de lucro. (HOBSBAWM, 1917, p. 240.)

Para que a economia fosse alavancada através de um novo modelo de utilização da terra, Hobsbawm aponta três mudanças que se mostraram necessárias:

Em primeiro lugar, a terra tinha de ser transformada em uma mercadoria, possuída por proprietários privados e livremente negociáveis por eles. Em segundo, tinha que passar a ser propriedade de uma classe de homens desejosos por desenvolver seus recursos produtivos para o mercado e estimulados pela razão, isto é, pelos seus próprios interesses e pelo lucro. Em terceiro lugar, a grande massa da população rural tinha que ser transformada de alguma forma, pelo menos em parte, em trabalhadores assalariados, com liberdade de movimento, para o crescente setor não-agrícola da economia. (HOBSBAWM, 1917, p. 240.)

Na Europa isto foi alcançado até 1848, o que no Brasil efetivamente ocorreu mais tardiamente devido ao retardamento da abolição da escravatura, assim como também no sul dos Estados Unidos.

Se a regularização fundiária na revolução liberal deveu-se a necessidade de se transformar a terra em mercadoria, sua regularização nos tempos atuais deve estar pautada pela função social que a propriedade representará, conforme o uso feito por aquele que já possui a terra.

Ao se garantir a posse daquele que usufrui, mas que não detém o domínio daquela que se reconhece como terra devoluta, através de um procedimento que transmitirá a propriedade pública para a privada, deve-se fazer em função daquilo que melhor resultado trará para a sociedade, conforme o uso, que aquele cuja legitimação se está reconhecendo, tem feito da terra possuída. Assim na definição de Dantas (2013, p. 466), “a prova do cumprimento da função social deve ser reconhecida como etapa imprescindível para a tutela possessória”, quando então “a função social passa a ser condição determinante para a avaliação do merecimento de tutela da propriedade e da posse.” Não se confunde aqui este instituto com a destinação social da regularização fundiária, que também revela-se um motivador, mas efetivamente da função social exercida por aquele que possuiu a terra, cujo domínio se busca regularizar.

Isto também pode ser observado na legislação pátria que regulamenta a terra, Lei n.º 4.504/1964, havendo a definição de que à propriedade cabe intrinsecamente uma função social e que seu uso é condicionado ao bem estar coletivo previsto na Constituição Federal e caracterizado na referida lei.

Esta a razão do princípio norteador da ordem econômica estampado na Constituição Federal, através do artigo 170⁵⁰, que deve afetar toda a legislação referente à propriedade imóvel. Por este parâmetro também as legislações da regularização fundiária devem estar imbuídas da observância àquele princípio. Para Silvia C. B. Opitz:

Esses princípios-cúpulas ou transcendentais devem estar presentes em todas as reformas legais que afetem a propriedade imóvel em geral e, principalmente, a rural, porque a propriedade é um fato e uma realidade que não deve ser esquecida, inclusive pelo direito agrário, pois as leis que forem ditadas para orientá-lo nascem dessa realidade e para ela. Como veremos, a legislação agrária não ataca a propriedade rural privada em si, mas fica ao seu lado e lhe dá o respeito que merece, visando à ordem econômica e social. (OPTIZ, 2012, p. 200).

Este princípio fundamenta-se também para a garantia da propriedade, que também é retratada na expedição e no registro do título de regularização fundiária. Conforme nos revela Silvia C. B. Opitz, está intrinsecamente relacionado com a garantia prevista no art. 5º, XXII, da Constituição Federal:

A ordem social econômica e social se alicerça, entre outros, no princípio da “função social da propriedade”. Significa que seu fundamento essencial está na segurança da propriedade, consubstanciado no art. 5º, XXII, da CF de 1988. Reconhecendo assim que o problema da terra é permanente, embora sofra as alterações peculiares à vida da sociedade. Tem-se mantido dentro do direito, acompanhando seu ritmo de evolução, embora através da história tenha saído de sua rota com consequências desastrosas e estéreis, mas transitórias. (OPTIZ, 2013, p. 200).

A garantia que se dá a posse deve residir em legislações que resguardem a observância a este princípio, estando o mesmo intimamente ligado ao próprio princípio também econômico da propriedade privada, como retrata Fredie Didier Jr.:

A propriedade privada e a sua função social são dois dos princípios que regem a ordem econômica, previsto no art. 170 da CF/88, que estruturam a regulação da chamada iniciativa privada. Princípios que, em análise apressada, poderiam ser entendidos como antitéticos, na verdade se complementam, sendo a função social, atualmente, vista como parte integrante do próprio conteúdo do direito de propriedade, seu outro lado – só há direito de propriedade se este for exercido de acordo com a sua função social. Não é possível, atualmente, estudar os procedimentos que servem à tutela da posse e dos direitos reais ignorando a existência desta norma constitucional, que, como será visto estrutura todo o sistema infraconstitucional de proteção destas situações jurídicas. Trata-se este princípio que atribui à propriedade conteúdo específico, dando-lhe novo conceito. A positivação constitucional deste princípios demonstra uma tentativa de unir dois extremos da história jurídica: o clássico direito de

⁵⁰ Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

[...]

III - função social da propriedade;

propriedade e a sua nova feição, caracterizada pelo desenvolvimento teórico de sua função social. Demais disso, a grande utilidade da noção de função social está na sua aplicação à propriedade privada, como bem alertou Eros Roberto Grau. A sua análise conjunta, portanto, além de justificar-se, torna-se imperiosa. (DIDIER JR, 2008, p. 10).

A regularização fundiária das terras devolutas ocupadas também deve estar norteada por este princípio no sentido de garantir que o uso da terra respeite a ordem constitucional estabelecida.

O direito à propriedade também deve estar resguardado por estas legislações sob a observância da garantia constitucional que se dá à propriedade na medida em que estabelece tal direito como fundamental, elencados entre os direitos e garantias do Título II, da Constituição Federal.

Formas de aquisição da propriedade, que não necessariamente a compra e venda como forma de alienação, devem estar, pois, pautadas pela função social da propriedade, conjugando-se de tal forma, garantias e princípios constitucionais como os do Título II com os do Título VII, ambos da Constituição Federal.

A regulação da ordem econômica tornou-se uma necessidade decorrente da transformação pela qual passou a propriedade rural, assim como a propriedade urbana, criando-se uma forte ligação entre a terra e a indústria.

Assim que a função social deve ser vista sob o aspecto do uso da terra, estando intrinsecamente ligada ao bem rural, mesmo que sobre ele o possuidor não detenha o domínio, ou ainda que o bem não possa ser usufruído pelos meios de extração agrícola, tal qual a área de preservação ambiental, pois, nesta se reconhece a função social pelo resultado da própria preservação, qual seja, manter um ambiente equilibrado.

2.4. EFEITOS ECONÔMICOS DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

O regramento do direito de propriedade rural, como já analisado nos capítulos anteriores, estruturado a partir da Lei de Terras de 1850⁵¹, cujo ordenamento estabeleceu a compra como forma de domínio da terra, abolindo as sesmarias, tem, desde então, apesar da busca pela regularização do sistema agrário, permitido o surgimento de conflitos fundiários, que se acentuam na região da Amazônia legal, e com isto, tem afetado, do ponto de vista econômico, a segurança nas relações de transmissão (REYDON, 2009, p. 34-35).

⁵¹ Lei n.º 601, de 18 de setembro de 1850.

A regularização fundiária apresenta reflexos na economia, pois o mercado imobiliário traz em si especificidades entre oferta e demanda, sempre buscando um ponto de equilíbrio, valorizando-se ou desvalorizando-se o imóvel conforme as informações que dele se tem, mormente sobre a garantia acerca da exteriorização da propriedade.

O problema fundiário tem se revelado bastante atual, havendo contínuos questionamentos sobre a indefinição em determinadas áreas daquilo que é terra privada e o que é terra pública, indefinição que decorre de uma situação econômico-jurídico-política, sendo a posse, ainda nos dias de hoje, um instituto bastante utilizado.

Circunstâncias como estas tratadas no parágrafo anterior influenciam o custo imobiliário da região sujeita a esta inexatidão e também gera conflitos de natureza agrária, além de afetar o equilíbrio ambiental, uma vez que os produtores praticam o uso máximo da capacidade produtiva para angariar maior lucratividade, diante da incerteza de que permanecerá no domínio do imóvel. A regularização além de permitir maior segurança jurídica, melhor define os limites das propriedades, facilitando a visualização das áreas de reserva ambiental dentro das referidas propriedades.

Isto se reflete na preservação do meio ambiente porque o desmatamento torna-se uma forma de apropriação irregular de terras públicas, tendo a insegurança jurídica como um fator motivador para a degradação, diante da falta de um programa que conduza ao uso sustentável.

Ao oportunizar-se a regularização fundiária ao proprietário permite-lhe exteriorizar o domínio através do registro público do documento de transmissão legal, abrindo-lhe o acesso às políticas públicas, ao crédito facilitado, além da valorização do imóvel. Ante seu aspecto econômico, conforme ensinamento de Hernando de Soto, “a regularização fundiária é a grande fórmula para o desenvolvimento”, permitindo maior segurança jurídica, afastando a incerteza que atualmente recai sobre o direito de propriedade na Amazônia Legal.

Isto pode ser observado em outros lugares. A concessão do domínio (propriedade) ao possuidor através do título de regularização fundiária, no Paraguai, segundo Carter e Olinto (2000, p. 24) gerou efeitos positivos, propiciando investimentos e o surgimento da oferta de crédito.

Todavia, ainda há no Brasil uma política econômica ineficiente de regularização fundiária e reforma agrária (ALSTON 2005, p. 2), persistindo uma resistência dos representantes do Estado de compreender a distinção entre os domínios do privado e do público (HOLANDA 2004, p. 182-183).

A regulação transparente pautada em procedimentos formalmente seguros, mas céleres, propicia que a propriedade seja usufruída com as ferramentas postas ao alcance do

produtor rural, permitindo-lhe acesso ao financiamento agrário, melhor relação de troca e valorização da propriedade. Elementos que decorrem da atuação do Estado, com regramentos transparentes e seguros, conforme expõe Coase (1960, p. 17).

Mas é preciso estar atento à questão do formalismo. No campo de estudo do Direito e Desenvolvimento, Trubek (2007, p. 9-10) alerta para o fato de que na década de 70 iniciou-se um pensamento anti-formalista, para o qual o formalismo era um obstáculo ao desenvolvimento, pois a criação de regras jurídicas deve ter por fim um instrumento para facilitar a implantação de políticas públicas econômicas, o que no entender de Trubek (2007, p. 15), não está presente nas culturas jurídicas altamente formalistas. Por outro lado no início dos anos 90, com o crescimento do pensamento neoliberal passou-se a acreditar que o formalismo não é algo ruim, mas uma solução para reduzir a atuação do Estado na economia, esta, um obstáculo ao desenvolvimento.

Compreender a necessidade da observância de critérios para o controle administrativo da regularização fundiária, e como isto deve ser dar de maneira a não se tornar obstáculo ao desenvolvimento, é um passo importante para se concluir o caminho legal e eficaz para o cancelamento administrativo de registros oriundos da regularização fundiária que não tenha obedecido aos critérios legais e também legítimos, como se observará nos capítulos adiante.

3. DO REGISTRO DA PROPRIEDADE

Os serviços concernentes ao Registro Público para garantir autenticidade, segurança e eficácia aos atos públicos estão sujeitos ao regime estabelecido pela Lei n.º 6.015/1973, e são divididos em quatro modalidades de registro, dentre elas, o registro de imóveis⁵².

As três finalidades dos registros públicos são assim definidas por Walter Ceneviva:

Autenticidade é qualidade do que é confirmado por ato de autoridade: de coisa, documento ou declaração verdadeiros. O registro cria presunção relativa de verdade. É retificável, modificável e por ser o oficial um receptor da declaração de terceiros, que examina segundo critérios predominantemente formais, não alcança o registro o fim que lhe é determinado pela definição legal: não dá autenticidade ao negócio causal ao fato ou ato jurídico de que se origina. Só o próprio registro tem autenticidade. A segurança, como libertação do risco, é, em parte, atingida pelos registros públicos. Aperfeiçoando-se seus sistemas de controle e sendo obrigatórias as remissões recíprocas, tendem a constituir malha firme e completa de informações. Eficácia é aptidão de produzir efeitos jurídicos, calcada na segurança dos assentos na autenticidade dos negócios e declarações para eles transpostos. O registro, propiciando publicidade em relação a todos os terceiros, no sentido mais amplo, produz o efeito de afirmar a boa-fé dos que praticam atos jurídicos baseados na presunção de certeza daqueles assentamentos. (CENEVIVA, 2010, p. 149.)

A atividade registral imobiliária é regida por oito princípios que garantem a segurança da propriedade e que devem necessariamente ser observados no procedimento de registro do imóvel. Dentre tais princípios estão: da Legalidade, pelo qual deve haver uma análise prévia do título, aferindo-se sua eficácia, da Publicidade, que torna o ato de conhecimento de todos após o registro, da Fé Pública, que dota de certeza o ato praticado, da Continuidade Registraria, que torna obrigatória a cadeia dominial, fazendo com que haja uma ordem sucessiva nos atos de registros, da Prioridade, presente no ato de protocolo, segundo o qual todo o título levado a registro, obrigatoriamente, é pré-annotado, recebendo uma numeração cronológica e hora e data, da Especialidade, pelo qual se deve identificar corretamente o imóvel com seu correspondente proprietário, fazendo-se constar minuciosamente, suas características, confrontações e medidas, da Territorialidade, segundo o qual todo ato referente ao registro do imóvel deve ser dar no cartório da localidade onde o mesmo se

Art. 1º Os serviços concernentes aos Registros Públicos, estabelecidos pela legislação civil para autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos, ficam sujeitos ao regime estabelecido nesta Lei. (Redação dada pela Lei nº 6.216, de 1974)

§ 1º Os Registros referidos neste artigo são os seguintes: (Redação dada pela Lei nº 6.216, de 1974)

I - o registro civil de pessoas naturais; (Redação dada pela Lei nº 6.216, de 1974)

II - o registro civil de pessoas jurídicas; (Redação dada pela Lei nº 6.216, de 1974)

III - o registro de títulos e documentos; (Redação dada pela Lei nº 6.216, de 1974)

IV - o registro de imóveis. (Redação dada pela Lei nº 6.216, de 1974)

encontra, onde também obrigatoriamente é aberta sua matrícula, da Concentração, que determina que todos os atos e informações devem estar relacionados à matrícula do bem, na cadeia dominial.

Segundo a Lei de Registros Públicos, os atos, que devem respeitar os princípios elencados, concentram-se em duas modalidades: registro e averbação⁵³. A terminologia registro absorveu duas outras utilizadas nas legislações anteriores: transcrição e inscrição. A transcrição é termo do ato de registro pelo qual se adquire o domínio. O Código Civil vigente utiliza também a terminologia registro⁵⁴, diferentemente do Código Civil de 1916, que utilizava a terminologia transcrição⁵⁵. De se observar que a redação original da Lei n.º 6.015/1973 (Lei de Registros Públicos vigente) mantinha a terminologias transcrição e inscrição, sendo, todavia modificada pela Lei n.º 6.216/1975, antes que iniciasse sua vigência.

As terminologias acima utilizadas foram objeto de crítica pela doutrina antes da promulgação da Lei de Registros Públicos, quando ainda vigentes o Decreto n.º 4.857, de 9 de novembro de 1939 e o Código Civil de 1916, como revela Miguel Maria de Serpa Lopes:

A distribuição dos atos do Registro de Imóveis nas duas principais categorias – transcrição e inscrição – tem sido fortemente combatida, sendo acusada de não corresponder à realidade terminológica, nem com a própria partilha dos atos que foram atribuídos a cada uma delas. Efetivamente, “transcrever” é uma palavra derivada do verbo latino “transcribere”, significando na linguagem comum – copiar escritura – de sorte que a palavra “transcrição”, sendo derivada do mesmo verbo, significa – “cópia de escritura”. A palavra “transcrição” tem assim perfeito emprego nos países, como França, Bélgica e Holanda, em que o Registro se realiza mediante cópia do título, não assim acontecendo em legislações como a nossa, onde se processa por meio de extratos ou resumos. Inútilmente Clóvis Beviláqua procurou refutar a emenda de Rui Barbosa, sustentadora da manutenção, no Código Civil, da dupla designação – Transcrição e inscrição – invocando razões inspiradas nos inconvenientes consideráveis que o desaparecimento dessa designação binômina acarretaria. Rui Barbosa socorreu-se, precipuamente, da tradição em nosso direito, rotulando como inscrição o registro hipotecário e como transcrição os atos translativos do domínio. Lisipo Garcia mostrou, com uma crítica perfeita, que a razão estava com Clóvis Beviláqua, pois, afirmou o saudoso jurista, de que Rui não tinha razão, se incumbiu de o evidenciar, a balbúrdia que se nota no emprêgo dos dois têrmos. Assim, aponta vários institutos subordinados à transcrição quando mais própria lhe seria a inscrição, situação que, a despeito dos esforços para saná-la, ainda atualmente prossegue. (SERPA LOPES, 1995, p. 27-28).

⁵³ Art. 167 - No Registro de Imóveis, além da matrícula, serão feitos.

I – o registro:

II - a averbação:

⁵⁴ Art. 1.245. Transfere-se entre vivos a propriedade mediante o registro do título translativo no Registro de Imóveis.

⁵⁵ Art. 530. Adquire-se a propriedade imóvel:

I – Pela transcrição do título de transferência no registro de imóvel.

Acompanhando a técnica utilizada pela vigente a Lei de Registros Públicos, no tocante ao inciso I, de seu artigo 167, o novo Código Civil utilizou a terminologia registro, interpretada como gênero para os atos transcrição e inscrição. O uso do termo registro como designação genérica que engloba inscrição e transcrição é afirmado por Ceneviva (2010, p. 429), sem, contudo mencionar, inicialmente o art. 1245 do Código Civil.

Mais adiante em sua obra, o citado autor faz referência expressa ao citado artigo, esclarecendo que:

No regime do decreto n. 4.857/39, muito se discutiu sobre o uso de “transcrição e de “inscrição”. Os títulos não eram nem são transcritos, no sentido de serem transpostos, em sua inteireza, para os assentamento do registro imobiliário. Daí a crítica aceita de que o CC/16 teria andado melhor se houvesse preferido apenas inscrição, em vez de transcrição, problema solucionado em 2002 (arts. 1.245 a 1.247). O legislador atual piorou a confusão: incorporou sob registro o significado antes atribuído aos dois outros vocábulos. Não foi fiel, todavia, ao seu modelo. O englobamento é desprezado pela lei. Englobar é compreender, reunir ou juntar em um todo. Corresponde, no artigo, à unificação de nomenclatura atinente ao processo registrário e não à substância do direito envolvido. Registro, portanto, envolve direito real, sem necessariamente constituir, declarar, transferir ou extinguir domínio, sendo que no regime legal anterior a transcrição dizia sempre com a propriedade. Quando, por deficiência técnica da LRP ou por quebra de sistema em leis posteriores, houver referência a inscrição, deve o oficial indicar, na matrícula apenas a letra “R”, seguindo-se o número de ordem do lançamento e o da matrícula. (CENEVIVA, 2010, p. 443-444).

Estes aspectos de imprecisão terminológica certamente geram determinadas controvérsias quanto à forma dos atos levados a registros, pois tais imprecisões podem ser encontradas em legislações esparsas que seguem a sistemática da Lei de Registros Públicos, assim como está na Lei n.º 9.514, de 20 de novembro de 1997, que trata da alienação fiduciária de bem imóvel, cujas normas dos artigos 26, § 7º e 27, “*caput*” ao regulamentarem um mesmo ato, ora a ele se referem como averbação, ora como registro⁵⁶.

Mas em que pese tais imprecisões, a Lei de Registros Públicos modernizou o sistema registral no Brasil, trazendo especialmente para o registro de bens imóveis uma inovação de grande relevância, como pode ser considerado o instituto da matrícula. Esta importante inovação para o direito registral será analisada no tópico seguinte.

3.1 MATRÍCULA IMOBILIÁRIA: MATERIALIZAÇÃO DA PROPRIEDADE

⁵⁶ Art. 26. Vencida e não paga, no todo ou em parte, a dívida e constituído em mora o fiduciante, consolidar-se-á, nos termos deste artigo, a propriedade do imóvel em nome do fiduciário.

§ 7º Decorrido o prazo de que trata o § 1º sem a purgação da mora, o oficial do competente Registro de Imóveis, certificando esse fato, promoverá a averbação, na matrícula do imóvel, da consolidação da propriedade em nome do fiduciário, à vista da prova do pagamento por este, do imposto de transmissão inter vivos e, se for o caso, do laudêmio. (Redação dada pela Lei nº 10.931, de 2004).

Art. 27. Uma vez consolidada a propriedade em seu nome, o fiduciário, no prazo de trinta dias, contados da data do registro de que trata o § 7º do artigo anterior, promoverá público leilão para a alienação do imóvel.

A matrícula assim como os registros, cuja oposição, nela, se sucedem por toda a cadeia dominial, podem ser considerados a materialização da garantia do direito à propriedade, quando analisada sob o aspecto da proteção que a lei lhe reserva. Apesar de não possuir o caráter imutável, admitindo-se o cancelamento, o mesmo deve ser precedido dos corolários do devido processo legal, garantidor do direito fundamental da propriedade.

Antes da introdução do uso da matrícula no sistema brasileiro, os registros de propriedade baseavam-se primordialmente nas pessoas, passando após a ter como referência o imóvel.

Em que pese o Decreto n.º 4.857/1939, antecessor da Lei de Registros Públicos, já trazer em sua normatização a previsão do livro indicador real, cuja finalidade era o repertório de todos os imóveis, observe-se que o referido decreto não previa o uso de um livro que na legislação atual é denominado Registro Geral, e que se destina à matrícula dos imóveis, registro ou averbação de todos os atos indicados no art. 168, da citada Lei⁵⁷, qual sejam os atos relativos à transmissão, gravames e tudo mais que se relacione com o domínio de determinado imóvel.

A instituição do Registro Geral com a criação da matrícula tornou possível concentrar em um único documento toda a cadeia dominial de determinado imóvel, além de relacionar todos os atos a ele relativos que importem ao proprietário e a terceiros interessados, e que, mereçam registro na ordem jurídica. Ademais o uso do indicador real na atual legislação prevê a identificação do imóvel, diferentemente do Decreto n.º 4.857/1939, que apenas determinava a denominação do imóvel.

⁵⁷ Decreto 4.857/1939:

Art. 182. Haverá no registro de imóveis os seguintes livros:

- Livro n. 1 - protocolo, com 300 folhas;
- Livro n. 2 - inscrição hipotecária, com 300 folhas;
- Livro n. 3 - transcrição das transmissões, com 300 folhas;
- Livro n. 4 - registros diversos, com 300 folhas;
- Livro n. 5 - emissão de debêntures, com 450 folhas;
- Livro n. 6 - indicador real, com 300 folhas;
- Livro n. 7 - indicador pessoal, com 300 folhas;
- Livro n. 8 - registro especial, com 300 folhas.

Lei n.º 6.015/1973:

Art. 173 - Haverá, no Registro de Imóveis, os seguintes livros: (Renumerado do art. 171 com nova redação pela Lei nº 6.216, de 1975).

- I - Livro nº 1 - Protocolo;
- II - Livro nº 2 - Registro Geral;
- III - Livro nº 3 - Registro Auxiliar;
- IV - Livro nº 4 - Indicador Real;
- V - Livro nº 5 - Indicador Pessoal.

Parágrafo único. Observado o disposto no § 2º do art. 3º, desta Lei, os livros nºs 2, 3, 4 e 5 poderão ser substituídos por fichas.

Assim o decreto acima citado previa o livro da transcrição das transmissões, cuja origem no regime jurídico nacional se deu através do Decreto n.º 3.453/1865⁵⁸, regulamento da Lei das Hipotecas, como visto no início da presente dissertação, o qual foi o antecessor da matrícula, instituto atual que possibilita a numeração infinita sem interrupção a cada abertura de novo livro de Registro Geral, havendo para cada imóvel uma matrícula própria, diferentemente das transcrições das transmissões, quando se realizava um registro novo a cada transferência de domínio.

Por exigência legal,⁵⁹ a matrícula deve conter número de ordem, data, identificação e denominação do imóvel. Observe-se como dito acima, a legislação anterior requeria apenas a denominação. Qualificação do proprietário e número do registro anterior. Todos estes requisitos necessários para dar ao ato a segurança necessária que a propriedade imobiliária reclama.

A matrícula se trata de fato da grande inovação operada no sistema registral nacional, circunstância que é ressaltada por Walter Ceneviva:

A grande novidade da LRP (a matrícula) consistiu em apoiar seu foco sobre os imóveis e não sobre as pessoas com eles relacionados. Criou-se nova base do registro imobiliário, identificando e caracterizando o bem, para que, a contar dele, os elementos negociais fossem acrescidos. Antes da LRP, a estrutura lógica do sistema se baseava na transcrição, a contar do indicador pessoal, com o negócio, as vendas e cessões de direito, satisfativas do objeto principal do registro público. (CENEVIVA, 2010, p. 417).

⁵⁸ Art. 28. O livro nº 4 Transcrição das transmissões é para a transcrição da transmissão dos imóveis susceptíveis hypotheca (art. 8º da lei)

⁵⁹ Art. 176 - O Livro nº 2 - Registro Geral - será destinado, à matrícula dos imóveis e ao registro ou averbação dos atos relacionados no art. 167 e não atribuídos ao Livro nº 3. (Renumerado do art. 173 com nova redação pela Lei nº 6.216, de 1975).

§ 1º A escrituração do Livro nº 2 obedecerá às seguintes normas: (Renumerado do parágrafo único, pela Lei nº 6.688, de 1979)

I - cada imóvel terá matrícula própria, que será aberta por ocasião do primeiro registro a ser feito na vigência desta Lei;

II - são requisitos da matrícula:

1) o número de ordem, que seguirá ao infinito;

2) a data;

3) a identificação do imóvel, que será feita com indicação: (Redação dada pela Lei nº 10.267, de 2001)

a - se rural, do código do imóvel, dos dados constantes do CCIR, da denominação e de suas características, confrontações, localização e área; (Incluída pela Lei nº 10.267, de 2001)

b - se urbano, de suas características e confrontações, localização, área, logradouro, número e de sua designação cadastral, se houver. (Incluída pela Lei nº 10.267, de 2001)

4) o nome, domicílio e nacionalidade do proprietário, bem como:

a) tratando-se de pessoa física, o estado civil, a profissão, o número de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas do Ministério da Fazenda ou do Registro Geral da cédula de identidade, ou à falta deste, sua filiação;

b) tratando-se de pessoa jurídica, a sede social e o número de inscrição no Cadastro Geral de Contribuintes do Ministério da Fazenda;

5) o número do registro anterior;

Uma observação histórica faz-se necessária no sentido de consignar-se que o Decreto n.º 451-B de 1890, que instituiu o Registro Torrens, trouxe já naquele período a previsão do instituto da matrícula, mas não na forma como constituída na Lei de Registros Públicos, além do que por se tratar de um sistema opcional e burocrático foi pouco aplicado, não gerando, pois efeitos maiores no sistema geral de registro.

3.2 REGISTRO: MOMENTO DE AQUISIÇÃO DA PROPRIEDADE

O registro do domínio, parte integrante da cadeia dominial que se inicia com a matrícula, tal qual esta última, tem seus requisitos legais estabelecidos na Lei de Registros Públicos⁶⁰, de maneira também a resguardar a garantia constitucional do direito da propriedade, e por tal razão não pode ser levado a efeito sem que haja previamente uma matrícula aberta para o respectivo imóvel⁶¹.

Como integrante da cadeia dominial, serve para assinalar os atos relacionados no art. 167, I, da Lei de Registros Públicos, que se seguem à matrícula, mas principalmente para a consagração dos atos de transmissão do domínio. A matrícula, como visto acima, é a abertura do histórico do imóvel. Os registros seguem descrevendo sua história. Se nos ativermos ao significado etimológico, registro significa: anotar, apontar, averbar, inscrever. Mas sob o ponto de vista do direito registral, se difere de todos estes, a exceção do termo inscrição, apesar de não ser o sucedâneo do ato de inscrição previsto na legislação anterior, mas sim, conforme já visto acima, do ato de transcrição, cuja origem etimológica do latim não reflete exatamente o ato a que se referia, revelando-se mais correspondente o termo inscrição.

Nelson Nery Junior e Rosa Maria de Andrade Nery discorreram sobre o contexto em que o termo é referido na Lei de Registros Públicos:

O vocábulo registro não é unívoco. Inserido no contexto do registro de imóveis (LRP 167 a 171), ele é utilizado em duas acepções, mesmo em nossa lei registraria: a primeira referente ao ofício público – determinadora

⁶⁰ III - são requisitos do registro no Livro nº 2:

- 1) a data;
- 2) o nome, domicílio e nacionalidade do transmitente, ou do devedor, e do adquirente, ou credor, bem como:
 - a) tratando-se de pessoa física, o estado civil, a profissão e o número de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas do Ministério da Fazenda ou do Registro Geral da cédula de identidade, ou, à falta deste, sua filiação;
 - b) tratando-se de pessoa jurídica, a sede social e o número de inscrição no Cadastro Geral de Contribuintes do Ministério da Fazenda;
- 3) o título da transmissão ou do ônus;
- 4) a forma do título, sua procedência e caracterização;
- 5) o valor do contrato, da coisa ou da dívida, prazo desta, condições e mais especificações, inclusive os juros, se houver.

⁶¹ Art. 236 - Nenhum registro poderá ser feito sem que o imóvel a que se referir esteja matriculado. (Incluído pela Lei nº 6.216, de 1975).

da publicidade dos direitos reais – e a segunda relacionada ao ato ou assento praticado em livro desse ofício para realiza o referido fim (Carvalho, Registro, p. 136). Mister ponderar, como bem observou Afrânio de Carvalho, ter o termo registro extensa generalidade que encobre diversos termos específicos – inscrição, averbação e transcrição. Esse três termos específicos designam, respectivamente o assento seletivo de declarações ou por extrato, o assento dependente da existência anterior, marginal a este, e o assento copiativo das declarações em inteiro teor (Carvalho, Registro, p. 136). Contudo a divisão teórica existente entre a inscrição e transcrição, pela qual o primeiro termo era trasladação do extrato ou do negócio jurídico e o segundo constituía-se na trasladação do documento para ofício para o livro do oficial público (Diniz, Registro, p. 42), perdeu a razão de ser diante do texto da LRP 168, que reconheceu a natureza formal que os termos passaram a ter quando da adoção da transcrição por extrato – já que não há em nosso sistema de registro cópia *ipsis litteris* de títulos (cf. Diniz, Registro, p. 42). Aliás, com o advento da LRP e a criação da figura da matrícula do imóvel, a distinção entre atos de transcrição e inscrição restou-se despicienda, e ambos os atos foram unidos em um só – o registro. (NERY JUNIOR, NERY, 2003, p. 606).

O registro, assim, considerado como o ato que narra o evento apresentado ao oficial registrador será lançado nos espaços das folhas do livro n.º 2, após a matrícula, sempre precedido pela letra “R”, diferenciando-se das averbações que serão precedidas pelas letras “AV”⁶². Trata-se de ato sequencial, imbuído do princípio da continuidade para prestar a segurança, uma das finalidades dos registros públicos retratada no artigo 1º da Lei n.º 6.015/1973. A continuidade é uma das características que distinguem o direito registral brasileiro, que está rigorosamente afeiçoado a este princípio, cuja associação à matrícula, forma a coluna mestra de nosso sistema, (CENEVIVA, 2010, p. 603). A sucessão de títulos deve retroagir ao ano 1917, quando entrou em vigor o Código Civil anterior, que tornou obrigatório o registro como forma de aquisição do domínio. Todavia isto não descarta a necessidade da análise de títulos anteriores, para aferição da legitimidade, cujo registro, porém, não é obrigatório.

Como todo ato jurídico está sujeito a erros, vícios e nulidades. Nestas circunstâncias, seu cancelamento obedece a formas previamente previstas na legislação vigente, de modo a resguardar o direito fundamental da propriedade. Para melhor exposição da sistemática das

⁶² Art. 231 - No preenchimento dos livros, observar-se-ão as seguintes normas: (Incluído pela Lei nº 6.216, de 1975).

I - no alto da face de cada folha será lançada a matrícula do imóvel, com os requisitos constantes do art. 176, e no espaço restante e no verso, serão lançados por ordem cronológica e em forma narrativa, os registros e averbações dos atos pertinentes ao imóvel matriculado;

II - preenchida uma folha, será feito o transporte para a primeira folha em branco do mesmo livro ou do livro da mesma série que estiver em uso, onde continuarão os lançamentos, com remissões recíprocas.

Art. 232 - Cada lançamento de registro será precedido pela letra " R " e o da averbação pelas letras " AV ", seguindo-se o número de ordem do lançamento e o da matrícula (ex: R-1-1, R-2-1, AV-3-1, R-4-1, AV-5-1, etc.) (Incluído pela Lei nº 6.216, de 1975).

hipóteses de cancelamento, as mesmas serão objeto de estudo em capítulo próprio adiante, tratando-se, porém, primeiramente, também em capítulo próprio, o direito fundamental da propriedade e suas garantias de modo a possibilitar uma melhor compreensão daquilo que se discorrerá sobre o cancelamento, tanto da matrícula quanto do registro de transmissão da propriedade, no tocante à proteção da propriedade pública.

4. DIREITO FUNDAMENTAL DA PROPRIEDADE PRIVADA

A propriedade privada, como já abordado nos tópicos anteriores, é fundamental para a preservação da República, como contraponto aquilo que deve necessariamente estar sob o domínio do Ente Público. Neste sentido, não podendo o ente público administrar todas as terras adquiridas originalmente, foi que transmitiu ao particular a propriedade, e como tal ela deve necessariamente ser protegida, valendo-se também, certamente, do devido processo legal no processo administrativo.

Sua natureza fundamental reside não somente na necessidade de preservação do Estado, mas assim na validação da dignidade da pessoa humana, na medida em que a proteção da propriedade particular confere ao cidadão a segurança do território onde estabelece seu lar e seu sustento. Onde reside e se estabelece em harmonia, o cidadão e sua família. Assim a certeza de que isto não lhe pode ser retirado indevidamente lhe confere dignidade.

Para melhor compreensão da necessidade desta garantia, no presente capítulo será analisada a dignidade da pessoa como sentido para os direitos fundamentais assim como suas dimensões no sentido de que referidos direitos se complementam, conduzindo a um adequado entendimento de suas restrições e sua proteção.

4.1 DIREITOS FUNDAMENTAIS OU DIREITOS HUMANOS: VALIDADORES DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA

Entre os fundamentos da Constituição Federal⁶³, está a dignidade da pessoa humana. Segundo Kant (2004, p. 65) “no reino dos fins tudo tem um preço ou uma dignidade. Quando uma coisa tem preço por ser substituída por algo equivalente; por outro lado, a coisa que se acha acima de todo preço, e por isso não admite qualquer equivalência, compreende uma dignidade”.

De tal maneira, nosso direito constitucional positivado estabeleceu como fundamento de nossa República Federativa, a dignidade da pessoa humana e como tal trouxe do contexto político-jurídico internacional, os direitos humanos historicamente reconhecidos, tratando-os

⁶³ Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I - a soberania;

II - a cidadania

III - a dignidade da pessoa humana;

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

V - o pluralismo político.

como Direitos Fundamentais no momento de reconstrução das bases de nossa República por meio do poder constituinte originário.

A afirmação constitucional dos direitos contidos no Título II da Constituição Federal decorre daquele fundamento e valida os atributos da dignidade da pessoa humana, pois esta por si não configura um direito, mas sim uma condição de ser humano. Este também o sentido de se reconhecer aos direitos elencados como fundamentais, a condição de direitos humanos, reconhecimento, que segundo parte da doutrina, se daria melhor no plano do direito internacional, por serem mais amplos no sentido de que previstos a todos os seres humanos indistintamente e não e tão somente à cidadãos de uma nação, especificamente regulada pelo direito constitucional positivado, que lhes define os direitos fundamentais a eles reconhecidos.

Neste aspecto abre-se uma questão acerca da correspondência dos direitos fundamentais reconhecidos por uma determinada nação a seus cidadãos e os direitos humanos fundamentais, cujo reconhecimento internacionalmente é buscado indistintamente a todos os seres humanos, como na Declaração Universal dos Direitos do Homem. Sobre este aspecto Bobbio (2004, p. 21) leciona que “a democracia é a sociedade dos cidadãos, e os súditos se tornam cidadãos quando lhes são reconhecidos alguns direitos fundamentais; haverá paz estável, uma paz que não tenha a guerra como alternativa. Somente quando existirem cidadãos não mais apenas deste ou daquele Estado, mas do mundo”.

O panorama tratado por Bobbio encontra obstáculos fortes de natureza cultural, religiosa e principalmente econômica, este último construído a partir do avanço social dos povos de determinadas nações democraticamente mais consolidadas que outras, que pela necessidade de autopreservação, consolidam na existência das fronteiras geopolíticas, não só as diferenças étnicas e culturais historicamente estabelecidas, mas também a garantia de que sua estabilidade não será minimizada pelos conflitos sociais enfrentados em nações cujos sistemas políticos sociais ainda não lhes permitiram os avanços usufruídos pelos povos daquelas, dentro do enfoque não só da previsão legal dos direitos fundamentais, mas de sua efetiva usufruição.

Esta realidade nova não só de reconhecimento de direitos humanos, mas de efetiva fruição, distante, pois de ser alcançada em nossa sociedade global, derivaria, conforme define o próprio Bobbio (2004, p. 24), do aspecto de que “o caminho contínuo, ainda que várias vezes interrompido, da concepção individualista da sociedade procede lentamente, indo do reconhecimento dos direitos do cidadão de cada Estado até o reconhecimento dos direitos do cidadão do mundo, cujo primeiro anúncio foi a Declaração universal dos direitos do homem.”

Observado isto, por assim dizer, a denominação Direitos Fundamentais, encontra sintonia com o conteúdo da Constituição Federal, na medida em que a dignidade da pessoa humana é colocada como fundamento da República e os direitos estabelecidos no título II a validam, representando pois, de fato, direitos fundamentais. Sarlet também expõe esta sintonia:

Por outro lado, embora a terminologia adotada (em sintonia com o texto constitucional), também é verdade que seguem sendo utilizadas outras expressões, tais como “direitos humanos”, “direitos do homem”, “direitos subjetivos públicos”, “liberdades públicas”, “direitos individuais”, “liberdades fundamentais” e “direitos humanos fundamentais”, apenas para referir algumas das mais importantes, mas que correspondem (salvo no caso da expressão “direitos humanos”) a categorias em geral mais limitadas do que o complexo mais amplo representado pelos direitos fundamentais. Não é, portanto, por acaso que a doutrina tem alertado para a heterogeneidade, ambiguidade e ausência de um consenso na esfera conceitual e terminológica, inclusive no que diz com o significado e conteúdo de cada termo utilizado, o que apenas reforça a necessidade de se adotar uma terminologia (e de um correspondente conceito) única e, além disso, constitucionalmente adequada, no caso, a de direitos (e garantias) fundamentais. (SARLET, 2014, p. 262)

Os direitos e garantias fundamentais, expressões até então não utilizadas pelas Constituições Brasileiras anteriores, são considerados por Sarlet (2014, p. 262) como o gênero e as expressões “direitos e deveres individuais e coletivos”, “direitos sociais”, “direitos de nacionalidade” e “direitos políticos” as espécies, aderindo o direito constitucional brasileiro, “ao que se pode reconhecer como a tendência dominante no âmbito do direito comparado, especialmente a partir da Lei Fundamental da Alemanha, de 1949”.

Ainda para Sarlet, os direitos e garantias fundamentais constroem a segurança necessária para o exercício cotidiano dos atributos que materializam a dignidade da pessoa humana em nossa sociedade:

[...]temos por dignidade da pessoa humana a qualidade intrínseca e distintiva de cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, neste sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que asseguram a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existenciais mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promover sua participação ativa e corresponsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos. (SARLET, 2007. p. 62.)

Os Direitos Fundamentais, direitos humanos positivados internamente, elencados na Constituição Federal, dentre eles o Direito à Propriedade, são dimensionados conforme a

ordem de surgimento na cadeia de gerações historicamente estabelecidas e sua pesquisa será detalhada a seguir.

4.2 AS DIMENSÕES DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS E AS RESTRIÇÕES A QUE SE SUJEITA

O reconhecimento de Direitos Fundamentais por determinados períodos históricos, movido em cada um deles, por anseios específicos de determinadas classes sociais, que buscavam ascensão nos regimes políticos então vigentes, nos dá a ideia de estratificação por gerações, porém no sentido de complementaridade e não de sucessão, razão pela qual parte da doutrina prefere a designação dimensão.

Anteriormente a constitucionalização dos direitos fundamentais, alguns daqueles, hoje reconhecidos, já encontravam suas raízes em movimentos, como dos barões ingleses que revoltados com o Rei João, o forçaram a assinar o documento que ficou conhecido como Carta Magna, precursora da Constituição do Reino Unido, descumprida em seguida pelo Rei João, o que introduziu a Inglaterra em uma profunda guerra civil. Outros documentos se seguiram a este, como a Petição de Direitos de 1628, o Habeas Corpus Amendmenct de 1679, a Bill ofRights de 1688. Tais documentos concentram as raízes dos Direitos Fundamentais, mas desde muito antes, pensamentos já influenciavam seu reconhecimento, como retrata Ingo WolfgangSarlet:

Embora os direitos fundamentais não tenham surgido no mundo antigo, é correto afirmar que a antiguidade foi o berço de algumas ideias essenciais para o reconhecimento dos direitos humanos (aqui compreendidos como direitos inerentes à condição humana) e o posteriormente dos direitos fundamentais. De modo especial, os valores da dignidade da pessoa humana, da liberdade e da igualdade dos homens encontram suas raízes na filosofia clássica, especialmente no pensamento Greco-romano e na tradição judaico-cristã. (SARLET, 2014, p. 266).

Advinda a Constitucionalização tem-se a transição dos direitos individuais ingleses para os Direitos Fundamentais positivados, incorporados à Constituição Norte-americana em 1791, após a Declaração dos Direitos dos Cidadãos dos Estados Unidos, nome pelo qual ficaram conhecidas as dez primeiras emendas incorporadas àquela Constituição⁶⁴. A partir de

⁶⁴EMENDA V- ninguém será detido para responder por crime capital, ou outro crime infamante, salvo por denúncia ou acusação perante um Grande Júri, exceto em se tratando de casos que, em tempo de guerra ou de perigo público, ocorram nas forças de terra ou mar, ou na milícia, durante serviço ativo; ninguém poderá pelo mesmo crime ser duas vezes ameaçado em sua vida ou saúde; nem será obrigado em qualquer processo criminal a servir de testemunha contra si mesmo; nem ser privado da vida, liberdade, ou bens, sem processo legal; nem a propriedade privada poderá ser expropriada para uso público, sem justa indenização.

então estavam constitucionalmente reconhecidos os direitos à vida, à liberdade e à propriedade, dos quais ninguém poderia ser privado sem o devido processo legal. Os dois últimos: liberdade e propriedade, também foram consagrados na Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão enunciada pela França em 1789⁶⁵, declaração que serviu de preâmbulo à Constituição Francesa de 1791.

Tais direitos, positivados pelo pensamento liberal, e de característica individual são também chamados de direitos negativos, porque estabelecidos como forma de impedir a ação do Estado, que até então havia sido absoluto, naqueles dois países, França e Estados Unidos (enquanto colônias inglesas), na esfera da liberdade, da propriedade e da igualdade entre os cidadãos. O Estado deveria intervir de forma mínima, permitindo ao cidadão fazer que tudo que não lhe fosse proibido por lei. São os direitos, segundo Sarlet (2014, p. 274), “de resistência ou de oposição perante o Estado”.

Naquele momento histórico, foram reconhecidos os Direitos Fundamentais de primeira dimensão: vida, liberdade, propriedade e igualdade. Sob a perspectiva de uma ação, dentro da qual são apontados como direitos negativos, Paulo Gustavo Gonet Branco assim os define:

A dimensão subjetiva dos direitos fundamentais corresponde à característica desses direitos de, em maior ou em menor escala, ensejarem uma pretensão a que se adote um dado comportamento ou se expressa no poder da vontade de produzir efeitos sobre certas relações jurídicas. Nessa perspectiva, os direitos fundamentais correspondem à exigência de uma ação negativa (em especial, de respeito ao espaço de liberdade do indivíduo) ou positiva de outrem, e, ainda, correspondem a competências em que não se cogita de exigir comportamento ativo ou omissivo de outrem, mas do poder de modificar-lhe as posições jurídicas. (BRANCO; MENDES, 2014, p. 167).

Os direitos fundamentais de segunda dimensão, reconhecidos mais fortemente a partir do século passado, concentram os direitos sociais, econômicos e culturais, resultado do novo estado social decorrente do fracasso do sistema liberal burguês, buscando-se nesta nova geração a garantia do bem estar social, diferentemente dos direitos de primeira dimensão, de natureza negativa que tinham como foco reduzir a atuação do Estado no campo da atuação

⁶⁵ Artigo 2º- O fim de toda a associação política é a conservação dos direitos naturais e imprescritíveis do homem. Esses Direitos são a liberdade, a propriedade, a segurança e a resistência à opressão.

Artigo 4º- A liberdade consiste em poder fazer tudo aquilo que não prejudique outrem: assim, o exercício dos direitos naturais de cada homem não tem por limites senão os que asseguram aos outros membros da sociedade o gozo dos mesmos direitos. Estes limites apenas podem ser determinados pela Lei.

Artigo 17º- Como a propriedade é um direito inviolável e sagrado, ninguém dela pode ser privado, a não ser quando a necessidade pública legalmente comprovada o exigir evidentemente e sob condição de justa e prévia indenização.

individual dos cidadãos, que poderiam realizar livremente, tudo aquilo que não fosse restrito pela lei.

A liberdade social surge no compasso da liberdade política, ao se perceber que não basta impedir a atuação absoluta do Estado nas liberdades individuais, mas possibilitar aos indivíduos, como membros da sociedade, condições de usufruir bem, ou em condições adequadas de vida, destas liberdades. Norberto Bobbio bem define a cadência destas gerações de direitos e das que a elas se seguiram:

[...]a liberdade política e as liberdades sociais, do nascimento, crescimento e amadurecimento do movimento dos trabalhadores assalariados, dos camponeses com pouca ou nenhuma terra, dos pobres que exigem dos poderes públicos não só reconhecimento da liberdade pessoal e das liberdades negativas, mas também a proteção do trabalho contra o desemprego, os primeiros rudimentos de instrução contra o analfabetismo, depois assistência para a invalidez e a velhice, todas elas carecimentos que os ricos proprietários podiam satisfazer por si mesmos. Ao lado dos direitos sociais, que foram chamados de direitos de segunda geração, emergiram hoje os chamados direitos de terceira geração, que constituem uma categoria, para a verdade ainda excessivamente heterogênea e vaga, o que nos impede de compreender do que efetivamente se trata. O mais importante deles é o reivindicado pelos movimentos ecológicos: o direito de viver num ambiente não poluído. Mas já se apresentam novas exigências que só poderiam chamar-se de direitos de quarta geração, referentes aos efeitos cada vez mais traumáticos da pesquisa biológica, que permitirá manipulações do patrimônio genético de cada indivíduo. Quais são os limites dessa possível (e cada vez mais certa no futuro) manipulação? Mais uma prova, se isso ainda fosse necessário de que os direitos não nascem todos de uma vez. (BOBBIO, 2004, p. 23-24).

Neste sentido que a sucessão de reconhecimento de direitos fundamentais não implica em substituição de uns pelos outros, mas de gerações que se completam ou de dimensões que se reconhecem no tempo, assumindo a classificação um contorno temporal.

Esta sucessão derivada da necessária conformação de tais direitos à evolução social nos revela que os direitos de primeira dimensão concebidos lá no século XVI e elevados à categoria de direitos constitucionais fundamentais, no século XVIII, assumem nova forma diante, por exemplo, de direitos de terceira dimensão, quando, o uso da propriedade reivindicado no século XVI e garantido constitucionalmente no século XVIII era tratado dentro de uma concepção individualista, e hoje deve atender à função social da propriedade, inclusive sob o aspecto do direito de se viver num ambiente não poluído, ou que contribuía para o bem estar ambiental⁶⁶.

⁶⁶ Direito de terceira dimensão, somado a outros mais que a doutrina reconhece, como direito à paz, à comunicação, à conservação e utilização do patrimônio histórico e cultural.

Neste aspecto, os direitos chamados negativos, que impõem um não agir ao Estado em respeito à liberdade do indivíduo, como exemplo, o direito de se ter respeitado o domínio sobre uma propriedade territorial, quando analisados sob o aspecto do indivíduo, sujeito, e, portanto em uma perspectiva subjetiva, que Branco (2014, p. 167), denomina de dimensão subjetiva, necessariamente devem relacionar-se com outros direitos fundamentais, numa perspectiva objetiva, quando o Estado deve agir para restringir se necessário, em favor do próprio titular de um direito fundamental ou de outros bens onde a Constituição reconheça uma relevância justificadora da intervenção. Delineando estas dimensões objetivas e subjetivas, Paulo Gustavo Gonet Branco bem aborda esta perspectiva restritiva dos direitos individuais:

Conquanto essa seja a perspectiva de maior realce dos direitos fundamentais, ela convive com uma dimensão objetiva – ambas mantendo uma relação de remissão e de complemento recíproco. A dimensão objetiva resulta do significado dos direitos fundamentais como princípios básicos da ordem constitucional. Os direitos fundamentais participam da essência do Estado de Direito democrático, operando como limite do poder e como diretriz para a sua ação. As constituições democráticas assumem um sistema de valores que os direitos fundamentais revelam e positivam. Esse fenômeno faz com que os direitos fundamentais influam sobre todo o ordenamento jurídico, servindo de norte para a ação de todos os poderes constituídos. Os direitos fundamentais, assim transcendem a perspectiva da garantia de posições individuais, para alcançar a estatura de normas que filtram os valores básicos da sociedade política, expandindo-os para todo o direito positivo. Formam, pois, a base do ordenamento jurídico de um Estado democrático. Essa dimensão objetiva produz consequências apreciáveis. Ela faz com que o direito fundamental não seja considerado exclusivamente sob perspectiva individualista, mas igualmente que o bem por ele tutelado seja visto como um valor em si, a ser preservado e fomentado. A perspectiva objetiva, nesse sentido, legitima até restrições aos direitos individuais, limitando o conteúdo e o alcance dos direitos fundamentais em favor dos seus próprios titulares ou de outros bens constitucionalmente valiosos. (BRANCO, MENDES, 2014, p. 167)

Estes direitos não são, assim, ilimitados, estando seus limites concentrados na necessidade de preservação de outros direitos tão relevantes quanto, também positivados pela Constituição. Não são, portanto, absolutos.

Esta colisão de direitos fundamentais necessária para se reconhecer através de seus próprios limites, aquilo que melhor corresponde à preservação da República e do Estado Democrático. A solução para este fenômeno é apresentada por Luis Roberto Barroso da seguinte forma:

Os critérios tradicionais de solução de conflitos normativos – hierárquico, temporal e especialização – não são aptos, como regra geral, para a solução de colisões entre normas constitucionais, especialmente as que veiculam direitos fundamentais. Tais colisões, todavia, surgem inexoravelmente no

direito constitucional contemporâneo, por razões numerosas. Duas delas são destacadas a seguir: (i) a complexidade e o pluralismo das sociedades modernas levam ao abrigo da Constituição valores e interesses diversos, que eventualmente entram em choque; e (ii) sendo os direitos fundamentais e expressos, frequentemente, sob a forma de princípios, sujeitam-se como já exposto, à concorrência com outros princípios e à aplicabilidade no limite do possível, à vista de circunstâncias fáticas e jurídicas. [...] A dificuldade descrita já foi amplamente percebida pela doutrina; é pacífico que casos como esses não são resolvidos por uma subsunção simples. Será preciso um raciocínio de estrutura diversa, mais complexo, capaz de trabalhar multidirecionalmente, produzindo a regra concreta que vai reger a hipótese a partir de uma síntese dos distintos elementos normativos incidentes sobre aquele conjunto de fatos. De alguma forma, cada um desses elementos deverá ser considerado na medida de sua importância e pertinência para o caso concreto, de modo que, na solução final, tal qual em um quadro bem pintado, as diferentes cores possam ser percebidas, embora alguma (s) dela (s) venha (m) a se destacar sobre as demais. Esse é de maneira geral, o objetivo daquilo que se convencionou denominar técnica da ponderação. (BARROSO, 2008, p. 85,86 – 91).

4.3 GARANTIAS FUNDAMENTAIS – O DEVIDO PROCESSO LEGAL NO PROCESSO ADMINISTRATIVO

Os Direitos Fundamentais, justamente por serem passíveis de limitação, como visto logo atrás, necessitam ser protegidos, e das garantias fundamentais, que delas se distinguem, se valem seus destinatários. Exatamente por não serem absolutos, regras de proteção (garantia) devem ser observados para que quando se lhes impuser uma limitação, necessária do ponto vista da proteção de outro direito ou bem constitucionalmente relevantes, da limitação não decorra uma restrição arbitrária.

As garantias fundamentais, assim, ao limitar a ação do Estado e do outro (particular) em relação ao titular do direito invocado, constituem-se em direitos-garantia. Trazendo uma abordagem doutrinária sobre a diferenciação entre direitos fundamentais e garantias fundamentais, Alexandre de Moraes expõe:

Diversos doutrinadores diferenciam direitos de garantias fundamentais. A distinção entre direitos e garantias fundamentais, no direito brasileiro, remonta a Rui Barbosa, ao separar as disposições meramente declaratórias, que são as que imprimem existência legal aos direitos reconhecidos, e as disposições assecuratórias. Que são as que, em defesa dos direitos, limitam o poder. Aquelas instituem os direitos; estas, as garantias; ocorrendo não raro juntar-se, na mesma disposição constitucional, ou legal, a fixação da garantia com a declaração do direito. Para Canotilho, rigorosamente, as clássicas garantias são também direitos, embora muitas vezes se salientasse nelas o caráter instrumental de proteção dos direitos. As garantias traduzem-se quer no direito dos cidadãos a exigir dos poderes públicos a proteção dos seus direitos, quer no reconhecimento de meios processuais adequados a essa finalidade [...]. (MORAES, 2003, p. 61-62).

Dentre as garantias fundamentais do Direito da Propriedade, pode-se destacar o devido processo legal, o contraditório e a ampla defesa, estes dois últimos corolários do primeiro, as quais segundo Kildare Gonçalves Carvalho:

[...] destacam-se, na Constituição, a do devido processo legal, agora expressamente prevista no art. 5º, LIV (“ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal”), a do contraditório e a da ampla defesa, asseguradas no art. 5º, LV (“aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes”). (CARVALHO, 2009, p. 862).

Percebe-se que sob o ponto de vista de proteção dos litigantes, tanto o processo judicial, assim como o processo administrativo estão pautados pelas, também, garantias fundamentais: contraditório e ampla defesa. A referência neste aspecto é a todo processo administrativo e não somente ao processo administrativo disciplinar.

O reconhecimento da garantia do devido processo legal, originalmente intitulado lei da terra, quando tratado pela Carta Magna de 1215, artigo 39⁶⁷, juntamente com a garantia de um julgamento que não poderia ser negado, vendido e com razoável duração, deu início a um processo histórico-político que culminou no Constitucionalismo. Longa e lenta foi sua evolução até seu tratamento constitucional, primeiramente na Constituição dos Estados Unidos da América e nos anos que seguiram em outras Constituições mundo afora.

Em nosso contexto constitucional vigente, ninguém será privado da liberdade e de seus bens sem o devido processo legal⁶⁸ e aos litigantes em processo judicial ou administrativo são assegurados o contraditório e a ampla defesa⁶⁹. Temos aí reconhecida a garantia do devido processo legal, que também pode ser considerada princípio, nas definições de J. J. Gomes Canotilho e Robert Alexy, ou cláusula, conforme elencado por Cássio Cavalcante Andrade, variando sua condição entre estes três espectros, como se vê da narrativa do citado autor:

[...] É princípio por ser espécie de norma, ao lado das regras, consoante magistério de J. J. Gomes Canotilho, menos preceptiva e mais abrangente, mas, de qualquer forma constituindo-se em modal deôntico (especialmente nos infinitivos “obrigar” e “proibir”). E, na mesma configuração principiológica, funciona como mandado de otimização (R. Alexy) e elemento (assim como os postulados, métodos e instrumentais) do processo hermenêutico, de aplicação e concretização de outras regras e princípios. É,

⁶⁷ 39. Nenhum homem livre será preso, aprisionado ou privado de uma propriedade, ou tornado fora-da-lei, ou exilado, ou de maneira alguma destruído, nem agiremos contra ele ou mandaremos alguém contra ele, a não ser por julgamento legal dos seus pares, ou pela lei da terra.

⁶⁸ CF. Art. 5º [...]

LIV - ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal;

⁶⁹ LV - aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes;

outrossim, cláusula, no sentido que se empresta da própria terminologia, de enclausuramento. Na fórmula, contêm-se delimitadas as ideias encerradas por suas expressões componentes (“devido”, “processo” e “legal”), já vistas logo atrás. E, finalmente, garantia, pois se presta a assegurar que, pelo seu regular exercício, direitos (os bens da vida juridicamente protegidos) possam ser adequadamente fruídos. Nesse, aproxima-se de tantas outras garantias, na forma de ações judiciais, como os mandados de segurança e de injunção, ou não, a exemplo da proteção aos locais de culto e a suas liturgias (art. 5º, VI, parte final, da CF/1998), para ficarmos em poucas lembranças. (CAVALCANTE, 2014, p. 86 – 87).

O devido processo legal trata-se de uma garantia de enorme amplitude com designação por vezes genéricas a ele referindo-se diversas situações, em que a ação de outras garantia, remetem a um processo necessariamente legal, ou seja, desenvolvido conforme as fases, formas e requisitos de existência que a lei pré-defina. Nesta abordagem de grande relevância para o Estado Democrático e de protagonismo no constitucionalismo, Gilmar Mendes dimensiona esta utilização:

É provável que a garantia do devido processo legal configure uma das mais amplas e relevantes garantias do direito constitucional, se considerarmos que a sua aplicação nas relações de caráter processual e nas relações de caráter material (princípio da proporcionalidade/direito substantivo). Todavia, no âmbito das garantias do processo é que o devido processo legal assume uma amplitude inigualável e um significado ímpar como postulado que traduz uma série de garantias hoje devidamente especificadas e especializadas nas várias ordens jurídicas. Assim, cogita-se de devido processo legal quando se fala de (1) direito ao contraditório e à ampla defesa, de (2) direito ao juiz natural, de (3) direito a não ser processado e condenado com base em prova ilícita, de (4) direito a não ser preso senão por determinação da autoridade competente e na forma estabelecida pela ordem jurídica. (BRANCO, MENDES, 2014, p. 544).

A Constituição ao eleger o devido processo legal como garantia para os direitos fundamentais nelas explicitados, dita que todos os demais consectários, também definidos como garantias no texto constitucional e citados acima por Gilmar Mendes, devem estar atendidos. Nesta mesma lógica não se admite o respeito ao contraditório e à ampla defesa, sem que estas garantias estejam asseguradas dentro de um processo concatenado por um rito previamente reconhecido e estabelecido pelo poder competente, capaz de emprestar segurança ao resultado que dele se espera. Assim que, quando a Constituição disponibiliza aos litigantes em processo administrativo estas duas garantias fundamentais, corolários lógicos do devido processo legal, este último também lhes está garantindo em sede do processo administrativo.

De tal forma que o processo administrativo, gênero, e não somente o processo administrativo disciplinar, envolve também outras garantias a tempos conferidas ao processo judicial, a exemplo da autoridade administrativa competente e imparcial, da vedação da prova

ilícita, defesa técnica por Advogado e da motivação das decisões administrativas, pautadas na análise dos fatos e das provas apresentadas.

Resulta desta confirmação, de que o processo administrativo está revestido do devido processo legal, a afirmação de que poderá ser instrumento hábil para restringir direitos fundamentais, na dimensão permitida pelos preceitos constitucionais fundamentais, quando a norma infraconstitucional de maneira expressa prever a utilização do processo administrativo, em perfeita sintonia com a Constituição Federal, que buscou resguardar o devido processo legal, administrativo ou judicial, observado sempre, o alcance do direito que se contrapõe àquele que se estará a restringir.

A conclusão de que a Constituição reconheceu o direito-garantia devido processo legal, judicial e ou administrativo, na norma garantidora contida em seu inciso LIV, do artigo 5º, encontra eco quando analisados especificamente o direito fundamental liberdade e as normas que o garantem⁷⁰.

⁷⁰A liberdade se dá de formas diversas. De expressão ou pensamento, locomoção (ir e vir), religiosa, de informação (imprensa), de consciência, de reunião ou associação, de comunicação, entre outras. Este elemento essencial para a formação da pessoa humana como partícipe da construção do Estado Democrático, também é fundamento da dignidade na medida em que permite a cada indivíduo (pessoa) escolher a maneira como desenvolverá os atos inerentes à vida em sociedade, e ao mesmo tempo, o torna responsável pelas escolhas que pratica e pelos resultados que alcança. Todavia esta liberdade, plena, posto que há um direito geral de liberdade no constitucionalismo brasileiro, sendo tal elemento inerente a cada ser humano, não é ela, enquanto liberdade individualizada e positivada, ilimitada, encontrando seu exercício, barreiras na medida em que a sociedade sob a condução do Estado, deve pautar as interações entre os indivíduos de modo a permitir que todos usufruam igualmente, e cada qual, sua liberdade. Tal preceito pode ser reconhecido na medida em que cada indivíduo deve respeitar igual direito do outro, reconhecendo neste, sua dignidade humana, assim como a reconhece em si. Esta limitação consubstanciada em não interferir de forma lesiva na esfera da individualidade do outro é vista na Declaração Francesa dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, “a liberdade consiste em poder fazer tudo aquilo que não prejudique outrem”, Transportando-se este pensamento – declaração – para as legislações modernas, em alguns aspectos, aquilo que não prejudique também o próprio titular do direito fundamental, a exemplo da obrigatoriedade do uso de segurança em veículos automotores e em aeronaves comerciais. O direito à liberdade é protegido, entre outros, pelos princípios-garantia da legalidade – “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer algo senão em virtude de lei”⁷⁰, liberdade positiva e negativa – e do devido processo legal. Ao mesmo tempo em que o garante, a Constituição Federal, conforme já visto acima, também reconhece, por meio da afirmação destas garantias, que há hipóteses em que os direitos fundamentais podem ser restringidos, assim como se dá com o direito da propriedade. Em se tratando da restrição da liberdade, a Constituição Federal define quando isto se dará por meio de um processo judicial, definindo no inciso LXI, de seu artigo 5º, que “ninguém será preso senão em flagrante delito ou por ordem escrita e fundamentada de autoridade judiciária competente, salvo nos casos de transgressão militar ou crime propriamente militar, definidos em lei”. Por outro lado, a exemplo da restrição da condução de veículo automotor, a autoridade administrativa pode determinar a suspensão temporária da habilitação para dirigir veículo automotor ou mesmo sua cassação⁷⁰, em processo administrativo, havendo claramente, na hipótese referida, restrição ao direito de liberdade, que afeta também o direito de propriedade, quando impede o titular do direito fundamental de usar plenamente seu bem móvel, o veículo automotor, e com ele circular – ir e vir. Hipóteses outras poderiam ser citadas no âmbito da restrição administrativa da liberdade de locomoção, de comunicação, de reunião, entre outras. Contudo, o que interessa à presente pesquisa, reside no reconhecimento de que o constitucionalismo brasileiro optou por proteger os direitos fundamentais, das restrições que não obedeçam ao devido processo legal, administrativo ou judicial, referindo-se expressamente ao judicial quando necessário para restringi-los a exemplo da restrição da liberdade por meio da prisão.

Mesmo havendo atuação independente da autoridade administrativa no exercício do processo administrativo, é relevante ressaltar que a possibilidade de se privar os titulares de direitos fundamentais por meio do devido processo legal administrativo não afasta a possibilidade de análise pela autoridade judicial, do devido processo legal em sua dimensão substantiva, pois nesta condição o devido processo legal é um direito-garantia positivado na Constituição Federal, ou seja, um limitador da atuação da administração pública, e como tal pode ser avaliado pela autoridade judiciária, sob o aspecto de haver sido ou não respeitado.

4.4 RESTRIÇÕES DO DIREITO DA PROPRIEDADE.

A propriedade privada como direito fundamental está tratada no texto constitucional, no capítulo reservado aos direitos individuais e coletivos e trata-se de um direito individual. O exercício deste direito, ainda que individual e presente no campo do direito privado, na externalização do domínio, conforme já visto em capítulo anterior, deve atender a sua função social, como prescreve a própria Constituição Federal ainda no mesmo capítulo⁷¹.

A evolução deste direito fundamental ao longo dos séculos, deixando de ser absoluto – relação pessoa - coisa, como previsto na Declaração Francesa de Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, passando pelas teorias do abuso do direito, do sistema de limitações negativas, de imposições positivas, deveres e ônus até o reconhecimento de sua função social (SILVA, 2006, p. 117), o coloca em posição de relacionamento com valores de importância comum da sociedade atual, que entre nós é revelado pelo direito positivado na Constituição Federal, quando esta insere também a propriedade e sua função social, no capítulo da ordem econômica, elencando-a como um de seus princípios. José Afonso da Silva retrata esta transformação:

Esse conjunto de normas constitucionais sobre a propriedade denota que ela não pode mais ser considerada como um direito individual, nem como instituição do direito. Por isso, deveria ser prevista apenas como uma instituição da ordem econômica, como instituição de relações econômicas, como nas Constituições da Itália (art. 42) e de Portugal (art. 62º). É verdade que o art. 170 inscreve a propriedade privada e sua função social como princípios da ordem econômica (incisos II e III). Isso tem importância, porque, então, embora prevista entre os direitos individuais, ela não mais poderá ser considerada puro direito individual, relativizando-se seu conceito e seu significado, especialmente porque os princípios da ordem econômica são preordenados à vista da realização de seu fim: “assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, (...)”. Se é assim,

⁷¹ CF. Art. 5º. inciso XXIII - a propriedade atenderá a sua função social;

então a propriedade privada – que, ademais, tem que atender a sua função princípio. É claro que também não é sem consequência o fato de estar inserida, no seu aspecto geral, entre as normas de previsão dos direitos individuais. É que, prevista como tal, fica assegurada a instituição – não mais, porém, na extensão que o individualismo reconheceu. Com as novas disposições a Constituição dá ainda maior razão a Pontes de Miranda quando escreve que às leis é que compete regular o exercício e definir o conteúdo e os limites do direito de propriedade, pois que no art. 5º, XXII, só se garante a instituição da propriedade, sendo suscetíveis de mudança por lei seu conteúdo e limites. (SILVA, 2006, p. 72 – 73).

Entretanto, a função social explanada para compreensão da dimensão da evolução do direito da propriedade, não está elencada como instituto de limitação da propriedade, é parte intrínseca da externalização deste direito. As limitações, gênero, conforme (SILVA, 2006, p. 122), “são: restrições, servidões e desapropriação”.

As restrições condicionantes da fruição do direito da propriedade podem ser definidas pela legislação infraconstitucional e neste sentido devem estar carregadas da observância da garantia constitucional a este direito, observando sempre o princípio da proporcionalidade. Gilmar Mendes discorre sobre a possibilidade de restrição e de seu caráter dinâmico, da seguinte forma:

A garantia constitucional da propriedade assegura uma proteção das posições privadas já configuradas, bem como dos direitos a serem eventualmente constituídos. Garante-se, outrossim, a propriedade como instituto jurídico, obrigando o legislador a promulgar complexo normativo que assegure a existência, a funcionalidade e a utilidade privada desse direito. Não existe, todavia, um conceito constitucional fixo, estático, de propriedade, afigurando-se, fundamentalmente, legítimas não só as novas definições de conteúdo, mas também a fixação de limites destinados a garantir sua função social. É que embora não aberto, o conceito constitucional de propriedade há de ser necessariamente dinâmico. [...] Deve-se reconhecer que a garantia constitucional da propriedade está submetida a um intenso processo de relativização, sendo interpretada, fundamentalmente, de acordo com parâmetros fixados pela legislação ordinária. As disposições legais relativas, ao conteúdo têm, portanto, inconfundível caráter constitutivo. Isso não significa, porém, que o legislador possa afastar os limites constitucionalmente estabelecidos. A definição desse conteúdo pelo legislador há de preservar o direito de propriedade na qualidade de garantia institucional. Ademais, as limitações imposta ou as novas conformações emprestadas ao direito de propriedade não de observar especialmente o princípio da proporcionalidade, que exige que as restrições legais sejam adequadas, necessárias e proporcionais. (BRANCO, MENDES, 2014, p. 338-339).

As restrições afetam o modo de uso do bem pelo proprietário, assim como o poder de dispor. Como espécie do gênero, limitação, a restrição, por outro lado, pode acontecer no momento da aquisição da propriedade, cuja restrição de natureza substantiva afetaria o próprio direito fundamental em questão, que tem intrínseco, a capacidade individual de ser ou

de ser tornar proprietário, pois a medida que a ordem constitucional me confere o direito de propriedade, me concede o poder de adquirir um bem respeitadas as condições legais do contrato da compra e venda.

Neste aspecto em que pese o direito de propriedade alcançar indistintamente, brasileiros e estrangeiros residentes no país⁷², a Constituição Federal prevê uma restrição, ou limitação – gênero, na hipótese da propriedade territorial rural⁷³, aos estrangeiros, quando dispõe que a lei⁷⁴ regulamentará e limitará a aquisição, além de definir as hipóteses em que aquela dependerá de autorização do Congresso Nacional.

Nesta circunstância há uma restrição ao direito de adquirir, implícito no direito fundamental de propriedade. E em não sendo observada a norma limitadora – gênero – poderá o ente público extinguir a propriedade com o cancelamento do registro, na forma da Legislação extravagante⁷⁵.

Tais restrições ou conformações do direito fundamental, como parte da doutrina vem distinguindo, “limitam-lhe”. Mas em circunstância outra, a exemplo daquela última citada, há razões para se reconhecer que, quando se desfaz a transmissão da propriedade, ao permitir-se a invalidação, pelo cancelamento, do ato que confere o domínio ao titular do direito fundamental da propriedade, não se trataria ali de suprimi-lo substantivamente, ou seja, de negar-lhe existência, mas pelo contrário, o ato de privar o titular deste direito, da propriedade do bem adquirido, obedecido o devido processo legal, está em verdade, a reconhecer-lhe a existência, uma vez que o mantém a salvo da intervenção do Estado, quando não houver fato que a motive legalmente.

Este despojamento da propriedade em relação ao protagonista desse direito fundamental, a privação do bem por assim dizer, e não do direito que reclama a garantia da exteriorização da propriedade contra a ação indevida do Estado ou do particular, por normas supressoras, em distinção às normas conformativo-restritivas, é tratado por Gilmar Mendes que distingue a conceituação das variações destas limitações constitucionais e infraconstitucionais da seguinte forma:

⁷² Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos **brasileiros e aos estrangeiros residentes no País** a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...] (grifei).

⁷³ Art. 190. A lei regulará e limitará a aquisição ou o arrendamento de propriedade rural por pessoa física ou jurídica estrangeira e estabelecerá os casos que dependerão de autorização do Congresso Nacional.

⁷⁴ Lei n.º 5.701, de 7 de outubro de 1971.

⁷⁵ Lei n. 6739/1979. Art. 1º A requerimento de pessoa jurídica de direito público ao Corregedor-Geral da Justiça, são declarados inexistentes e cancelados a matrícula e o registro de imóvel rural vinculado a título nulo de pleno direito, ou feitos em desacordo com o art. 221 e seguintes da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, alterada pela Lei nº 6.216, de 30 de junho de 1975.

Tem-se, pois, que a distinção entre disposições de caráter conformativo e disposições de cunho restritivo cede lugar, no âmbito do direito de propriedade, para uma outra diferenciação, indubitavelmente mais relevante. Trata-se da distinção entre as medidas de índole conformativa ou restritiva, de um lado, e aquelas providências de inequívoca natureza expropriatória, de outro. Enquanto as primeiras são dotadas de abstração, generalidade e impõem apenas restrições às posições jurídicas individuais, considera-se que as providências expropriatórias têm conteúdo concreto, individual, e importam na retirada total ou parcial do objeto da esfera de domínio privado. Assinale-se, porém, que, não raras vezes, a redefinição de conteúdo ou a imposição de limitação importa quase na supressão de determinada faculdade inerente ao direito de propriedade. Não obstante, a jurisprudência considera tais medidas como disposições de conteúdo meramente conformativo-restritivo. Assim a jurisprudência da Corte Constitucional estabelece que a supressão do direito de rescisão do contrato de arrendamento das pequenas propriedades há de ser entendida como providência de caráter conformativo-restritivo. Da mesma forma, a proibição de elevação dos aluguéis acima de determinado limite (30%) configuraria medida de caráter conformativo-restritivo. Como se vê, essas disposições de caráter conformativo-restritivo (Inhalts-undSchrankenbestimmungen) podem reduzir de forma significativa alguns poderes ou faculdades reconhecidos originalmente ao proprietário, conferindo mesmo nova conformação a determinado instituto e, por conseguinte, a determinado direito. Essa nova definição apresenta-se, inevitavelmente, em relação ao passado como uma restrição ou limitação. (BRANCO, MENDES, 2014, p. 341).

O poder de aquisição revela-se uma ação componente do direito fundamental ora tratado, e quando descumpridos determinados regramentos restritores, isto pode conduzir ao cancelamento do registro, como visto no exemplo acima, observadas de toda forma determinadas proteções e regras específicas, diante da disposição contida no caput no artigo 5º, instituto que não será aqui analisado em maior profundidade, posto que a ponderação de tais normas, relativas à aquisição da propriedade rural por estrangeiros, demandaria um estudo específico.

Todavia sua importância ao presente estudo reside em sua posituação como norma da Constituição, a revelar o pensamento do constituinte de que o reconhecimento do direito da propriedade a todos indistintamente não é óbice a se restringir a aquisição da propriedade, por suas variadas formas, e que, mesmo quando consumada pelo registro, momento da transmissão do domínio, se descumpridas as normas que lhe condicionam a propriedade de determinado bem, poderá a transmissão ser desfeita.

Dentro desta concepção da existência de normas de cunho restritivo, conformativo ou de natureza expropriatória no sistema constitucional estabelecido para o direito da propriedade, duas legislações⁷⁶ apresentam relevantes instrumentos para se resguardar a

⁷⁶ 1. Lei n.º 6739/1979:

finalidade dos institutos, anteriormente tratados, da legitimação da posse e da regularização da posse, observados os pré-requisitos para estas formas de regularização fundiária.

Estas legislações disciplinam o cancelamento da matrícula e ou do registro por meio do processo administrativo, quando terras públicas forem objeto de apropriação indevida, transmitidas por título nulo de pleno direito ou ainda quando rescindido o título de regularização fundiária em procedimento administrativo na forma da lei. Os aspectos das referidas normas, tais como, adequação ao sistema de garantia constitucional tratado neste capítulo, ponderação dos valores constitucionais dela objetos e opostos entre si, em face da forma do processo eleito para sua consecução, serão tratados no capítulo XXX, com foco nas mudanças de paradigmas que conduzem à exceção ao princípio contido na norma do art. 216 da Lei de Registros Públicos, para recepção da declaração de nulidade por ato administrativo, em defesa do patrimônio público, cujo transporte ao domínio privado deve se dar na medida em que o exercício da propriedade pelo legitimado reflita sua função social pela adequação da transferência de domínio a quem de fato se justifique a legitimação, posto que o ilegitimidade dotado da propriedade não terá no seu exercício as condições necessárias de externar a sua propriedade conforme requer sua função social pelo simples fato da transposição do bem do domínio público para o privado haver se dado de forma contrária a lei.

Antecedendo a este enfoque no capítulo seguinte, será abordada a defesa da propriedade no Estado do Tocantins por meio dos processos administrativos de anulação dos títulos expedido para regularização fundiária pelo ITERTINS.

Art. 1º A requerimento de pessoa jurídica de direito público ao Corregedor-Geral da Justiça, são declarados inexistentes e cancelados a matrícula e o registro de imóvel rural vinculado a título nulo de pleno direito, ou feitos em desacordo com o art. 221 e seguintes da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, alterada pela Lei nº 6.216, de 30 de junho de 1975.

[...]

Art. 8ºB Verificado que terras públicas foram objeto de apropriação indevida por quaisquer meios, inclusive decisões judiciais, a União, o Estado, o Distrito Federal ou o Município prejudicado, bem como seus respectivos órgãos ou entidades competentes, poderão, à vista de prova da nulidade identificada, requerer o cancelamento da matrícula e do registro na forma prevista nesta Lei, caso não aplicável o procedimento estabelecido no art. 80A. (Incluído pela Lei nº 10.267, de 28.8.2001).

2. Lei n.º 6.015/1973:

Art. 250 - Far-se-á o cancelamento: (incluído pela Lei nº 6.216, de 1975):

[...]

IV - a requerimento da Fazenda Pública, instruído com certidão de conclusão de processo administrativo que declarou, na forma da lei, a rescisão do título de domínio ou de concessão de direito real de uso de imóvel rural, expedido para fins de regularização fundiária, e a reversão do imóvel ao patrimônio público. (Incluído pela Lei nº 11.952, de 2009)

5. A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA ESTADUAL, O CANCELAMENTO E A DEFESA DA PROPRIEDADE PÚBLICA RURAL NO ESTADO DO TOCANTINS

A instituição da Corregedoria Nacional de Justiça no Brasil permitiu uma ampliação da forma de controle da regularização fundiária. A partir da atuação daquele órgão, notadamente sob a direção do Ministro Corregedor Nacional, Gilson Dipp, nos anos de 2009 e 2010, a interpretação acerca da viabilidade do cancelamento da matrícula imobiliária pelo comando administrativo expandiu-se de forma relevante.

Neste cenário administrativo-jurídico, órgãos estaduais da unidade federativa Tocantinense, como o Instituto de Terras, o Ministério Público e Corregedoria da Justiça apresentaram forte atuação na anulação de títulos de regularização fundiária e consequentemente no cancelamento de seu registro imobiliário.

Nas seções secundárias e terciárias deste capítulo, a observação dos documentos e decisões emitidos por estes órgãos, em face da legislação vigente e da interpretação iniciada no Supremo Tribunal Federal, permite estruturar um cenário seguro da regularização fundiária no Estado.

5.1 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DAS TERRAS ESTADUAIS

Conforme visto no capítulo 2, seção secundária 2.2, as duas espécies de transmissão da propriedade para regularização fundiária consistem na concessão de domínio e na legitimação da posse.

Os dois institutos, na legislação elaborada pelo Estado do Tocantins, são tratados pela Lei n.º 87/1989⁷⁷, cujos capítulos 3 e 4 tratam respectivamente, o primeiro da legitimação de posse e o segundo da regularização da ocupação, cuja denominação específica também é utilizada pela Lei n.º 11.952/2009⁷⁸.

O instituto da legitimação de posse se encontra disciplinado, no âmbito da legislação federal, pela Lei n.º 4.504/64, conhecido como Estatuto da Terra e pela Lei n.º 6368/1976,

⁷⁷ CAPÍTULO III - Da Legitimação da Posse - Art. 19. As terras públicas do Estado do Tocantins, com exceção das reservadas e das áreas específicas para a colonização e assentamento, serão destinadas pela legitimação, regularização de ocupação, doação, permuta, usufruto e alienação. Parágrafo único. A legitimação da posse poderá ser feita em área contínua, de até 100 ha (cem hectares), ao ocupante de terras públicas estaduais que as tenham tornado produtivas com seu trabalho e de sua família, desde que não possua propriedade rural.

CAPÍTULO IV - Regularização da Ocupação - Art. 21. O ocupante de terras públicas que não preencher as exigências da legitimação poderá pleitear a preferência para aquisição, mediante pagamento do Valor da Terra Nua (VTN), taxas e despesas.

⁷⁸ Art. 5º Para regularização da ocupação, nos termos desta Lei, o ocupante e seu cônjuge ou companheiro deverão atender os seguintes requisitos:

referindo-se a primeira, expressamente, às terras devolutas da União⁷⁹, declarando assim que o procedimento nela previsto aplica-se aos possuidores destas terras. A segunda não faz menção expressas às terras da União, pois registra o termo de forma genérica: terras públicas⁸⁰.

Todavia, importante ressaltar que a referida legislação, cuja finalidade principal, é disciplinar o processo de discriminação e arrecadação de terras devolutas da União, dispõe em seu artigo 27, que o processo discriminatório nela previsto se aplica no couber às terras devolutas estaduais⁸¹.

Assim pode-se concluir que o regramento da legitimação de posse refere-se às terras devolutas da União, mas que da mesma forma que as regras do processo discriminatório, seu disciplinamento normativo sobre a legitimação de posse também pode ser aplicado às terras dos Estados.

A legislação local, em conformidade com a lei federal, estabelece como dimensão máxima da área de posse a ser legitimada, 100 ha (cem hectares) ocupados de forma contínua, a exemplo da Lei n.º 6368/1976, acima tratada.

Nas outras unidades da federação, da mesma forma, a regularização fundiária está normatizada por legislações estaduais, a exemplo da Lei n.º 1.382/2001 do Estado do Acre, Lei n.º 15.211/2013 do Estado de Pernambuco, Lei n.º 10.851/1996 do Estado do Rio Grande do Sul, Lei n.º 214/1988, do Estado de Rondônia, Lei n.º 9.412/1994 do Estado de Santa Catarina, Lei n.º 11.020 do Estado de Minas Gerais, Lei n.º 738/2009 do Estado de Roraima.

Entre os aspectos de cada norma, há distinções de limite dimensional da área, assim como na denominação e tratamento de alguns institutos de alienação. Há o aspecto da gratuidade presente na maioria, mas interessante observar que na legislação do Estado de Minas Gerais há a previsão da licença de ocupação prévia pelo prazo de 04 anos, ao fim do qual o possuidor terá a opção de compra da terra, a exemplo do que dispõe a Lei Federal n.º 6368/1976. A licença de ocupação funciona como verdadeiro procedimento preparatório da aquisição da terra pelo possuidor, que após o cumprimento do lapso temporal estabelecido como pré-requisito, poderá optar pela compra do bem imóvel rural.

⁷⁹ Art. 97. Quanto aos legítimos possuidores de **terras devolutas federais**, observar-se-á o seguinte: [...] (grifei).

⁸⁰ Art. 29 - O ocupante de terras públicas, que as tenha tornado produtivas com o seu trabalho e o de sua família, fará jus à legitimação da posse de área contínua até 100 (cem) hectares, desde que preencha os seguintes requisitos: [...]

⁸¹ Art. 27 - O processo discriminatório previsto nesta Lei aplicar-se-á, no que couber, às terras devolutas estaduais, observado o seguinte:

I - na instância administrativa, por intermédio de órgão estadual específico, ou através do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, mediante convênio;

II - na instância judicial, na conformidade do que dispuser a Lei de Organização Judiciária local.

A análise dos disciplinamentos estaduais da regularização fundiária, mormente quando reflete ou não aquele dispensado pela legislação federal, apresenta relevante importância na medida em que a legislação fundiária do Estado de Roraima está sendo objeto de uma ação de direito de inconstitucionalidade, proposta pela Procuradoria Geral da República perante o Supremo Tribunal Federal.

O referido questionamento acerca da constitucionalidade reside exatamente no fato de que a matéria legislativa referente a direito fundiário é reservada à competência privativa da União⁸². Assim o Procurador Geral da República expõe em sua narrativa fático-jurídica que o Estado de Roraima legislou sobre institutos de direito agrário, entre eles, função social da terra no artigo 2º, terras públicas e devolutas nos artigos 4º e 5º, processo discriminatório de terras nos artigos 6º a 10, destinação das terras públicas rurais nos artigos 14 a 22, regularização fundiária nos artigos 23 a 48, 67 a 69 e 71, valor da terra nua, nos artigos 49 a 54 e demarcação e Georreferenciamento nos artigos 55 a 59.

Conforme expõe o Procurador Geral da República na petição de declaração de inconstitucionalidade⁸³, a regularização fundiária se enquadraria entre os institutos jurídicos criados para disciplinar a estrutura fundiária, constituindo objeto do direito agrário.

A referida ação direta de inconstitucionalidade ainda aguarda julgamento pelo Supremo Tribunal Federal, não havendo ainda aferição acerca das referidas, nem mesmo em sede de medida cautelar, pois não admitido o caráter urgente apontado pelo Procurador Geral da República, quando da análise preliminar pelo Ministro Celso de Melo, em 08 de julho de 2013.

Uma vez reconhecidas as inconstitucionalidades apontadas pela Procuradoria Geral da República, isto poderá vir a gerar efeitos sobre as demais legislações, se propostas individualmente ações diretas de inconstitucionalidade ou ainda, mesmo que não objeto da ADIN n.º5006, por meio do instrumento processual da reclamação, desde que haja mudança na orientação jurisprudência pelo Supremo Tribunal Federal, onde alguns Ministros veem reconhecendo sua aplicação no tratamento de hipóteses legais idênticas ou semelhantes a outra já declarada inconstitucional. Ao apresentar voto divergente na reclamação n.º 1.304 o Ministro Gilmar Ferreira Mendes assim expôs acerca da viabilidade:

Creio que a controvérsia reside não na concessão de efeito vinculante aos motivos determinantes das decisões em controle de constitucionalidade abstrato de constitucionalidade, mas na possibilidade de se analisar, em sede

⁸² Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;

⁸³ ADIn.º5006in:http://www.stf.jus.br/portal/geral/verPdfPaginado.asp?id=4164883&tipo=TP&descricao=ADI%2F5006

de reclamação, a constitucionalidade de lei de teor idêntico ou semelhante à lei que já foi objeto da fiscalização abstrata de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal. Após refletir sobre essa questão, e baseando-me em estudos doutrinários que elaborei sobre o tema, não tenho nenhuma dúvida de que, ainda que não se empreste eficácia transcendente (efeito vinculante dos fundamentos determinantes) à decisão, o Tribunal, em sede de reclamação contra aplicação de lei idêntica àquela declarada inconstitucional, poderá declarar, incidentalmente, a inconstitucionalidade da lei ainda não atingida pelo juízo de inconstitucionalidade. Ressalto que essa tese não é estranha à Corte. No julgamento da Rcl nº 595 (Rel. Min. Sydney Sanches), o Tribunal declarou a inconstitucionalidade de expressão contida na alínea “c” do inciso I do art. 106 da Constituição do Estado de Sergipe, que outorgava competência ao respectivo Tribunal de Justiça para processar e julgar ação direta de inconstitucionalidade de normas municipais em face da Constituição Federal. Esse entendimento segue a tendência da evolução da reclamação como ação constitucional voltada à garantia da autoridade das decisões e da competência do Supremo Tribunal Federal. Desde o seu advento, fruto de criação jurisprudencial, a reclamação tem-se firmado como importante mecanismo de tutela da ordem constitucional. Como é sabido, a reclamação, para preservar a competência do Supremo Tribunal Federal ou garantir a autoridade de suas decisões, é fruto de criação pretoriana. Afirmava-se que ela decorreria da ideia dos *implied powers* deferidos ao Tribunal. O Supremo Tribunal Federal passou a adotar essa doutrina para a solução de problemas operacionais diversos. A falta de contornos definidos sobre o instituto da reclamação fez, portanto, com que a sua constituição inicial repousasse sobre a teoria dos poderes implícitos. (MENDES, 2004, p. 386).

Por outro lado enquanto não negada vigência por decisão vinculante do Supremo Tribunal Federal, ou em controle difuso, para hipóteses específicas, referidos instituto tratados por normas estaduais estão vigendo.

Em que pese os referidos questionamentos de conformidade constitucional, na esfera local, a Lei n.º 87/1989, que estabelece as regras de regularização fundiária no Estado do Tocantins, a princípio não apresenta contradição com as regras já estabelecidas pelas Leis n.º 4.504/1964, Lei n.º 6368/1976 e Lei n.º 11.952/2009, a exceção do aspecto da gratuidade na legitimação de posse, que se presume pelo fato de não haver menção a preferência para aquisição, da forma como há na Lei n.º 6368/1976, além do fato de haver no capítulo da regularização da ocupação, artigo 21⁸⁴, expressa referência à preferência para aquisição pelo preço da terra nua, para os ocupantes que não preencherem os requisitos para a legitimação de posse.

A questão da gratuidade deve ser observada com atenção na medida em que a legislação estadual repete normas da legislação federal, havendo na legislação federal previsão de ônus financeiro para a aquisição através de legitimação de posse.

⁸⁴ Vide nota de rodapé 1.

No aspecto referente à licitação prévia, posto que se trata de transmissão de domínio de terra pública para o particular, há previsão de dispensa de licitação para a regularização fundiária⁸⁵, e para as demais alienações gratuitas ou onerosas na Amazônia legal, desde que não ultrapasse o limite de 1.500 ha (um mil e quinhentos hectares)⁸⁶, observando-se que legitimação de posse está limitada a 100 ha (cem hectares), conforme a legislação a qual remete a lei de licitações.

Neste aspecto percebe-se que a regularização de ocupação, prevista no artigo 21 de Lei do Estado do Tocantins, n.º 87/1989, está limitada a 1.500 ha (um mil e quinhentos hectares), pela norma contida na lei de licitações, apesar de algumas legislações estaduais tratarem limites superiores, com fundamento no artigo 188, § 1º da Constituição Federal, que estabelece o limite de alienação sem a necessidade de autorização do Congresso Nacional em 2.500 ha (dois mil e quinhentos hectares).

Todavia o estabelecimento do referido limite constitucional não afasta a possibilidade da legislação federal infraconstitucional estabelecer limite inferior para a hipótese de dispensa de licitação.

A regularização fundiária através da legitimação de posse ou da regularização de ocupação devem estar limitadas de tal forma, respectivamente em 100 ha (cem hectares) e 1.500 ha (um mil e quinhentos hectares).

Na hipótese primeira aplica-se para fixação do preço da aquisição, o valor histórico da terra nua⁸⁷ e para a segunda modalidade, o valor atual da terra nua, sendo que na hipótese primeira, cuja ocupação tenha sido concedida pela legislação anterior à Lei n.º 6383/1976, e

⁸⁵ Art. 17. A alienação de bens da Administração Pública, subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, será precedida de avaliação e obedecerá às seguintes normas:

I - quando imóveis, dependerá de autorização legislativa para órgãos da administração direta e entidades autárquicas e fundacionais, e, para todos, inclusive as entidades paraestatais, dependerá de avaliação prévia e de licitação na modalidade de concorrência, dispensada esta nos seguintes casos: [...]

g) procedimentos de legitimação de posse de que trata o art. 29 da Lei n.º 6.383, de 7 de dezembro de 1976, mediante iniciativa e deliberação dos órgãos da Administração Pública em cuja competência legal incluía-se tal atribuição; (Incluído pela Lei n.º 11.196, de 2005).

⁸⁶ i) alienação e concessão de direito real de uso, gratuita ou onerosa, de terras públicas rurais da União na Amazônia Legal onde incidam ocupações até o limite de 15 (quinze) módulos fiscais ou 1.500ha (mil e quinhentos hectares), para fins de regularização fundiária, atendidos os requisitos legais; (Incluído pela Lei n.º 11.952, de 2009)

⁸⁷ Art. 29 [...]

§ 1º - A legitimação da posse de que trata o presente artigo consistirá no fornecimento de uma Licença de Ocupação, pelo prazo mínimo de mais 4 (quatro) anos, findo o qual o ocupante terá a preferência para aquisição do lote, pelo valor histórico da terra nua, satisfeitos os requisitos de morada permanente e cultura efetiva e comprovada a sua capacidade para desenvolver a área ocupada.

que exceder a 100 ha (cem hectares), proceder-se-á a titulação, mas fixando-se o preço do que exceder, conforme o valor atual da terra-nua⁸⁸.

Todo este arcabouço legislativo tem por objetivo a proteção da propriedade pública, de forma que a sua transferência à propriedade privada atenda a requisitos garantidores de que a alienação, a que título for, terá em concreto como objetivo o cultivo da terra e a produção de bens que promovam a economia e o bem estar social. A função social da terra não integra a conjuntura dos requisitos procedimentais da regularização fundiária, posto que se distingue do elemento finalidade social, mas deve permear a relação ente público - particular, na medida em que deve ser avaliado aquele primeiro, se aquele segundo, quando pleiteia a regularização, demonstra de fato que irá fazer uso do imóvel rural, segundo a sua função social, de modo a afastar por completo dos processos de regularização fundiária, a especulação imobiliária.

De tal forma, a não observância de requisitos legais do processo regulatório, retirando a segurança do procedimento, ao expor a propriedade pública num ambiente de incerteza quando ao benefício coletivo da transmissão de seu domínio ao patrimônio privado, pode conduzir à anulação do título como será tratado adiante. Antes, porém, será analisada a decisão da Corregedoria Nacional de Justiça no Pedido de Providências n.º 0001943-67.2009.2.00.0000, cujos fundamentos reforçaram o pensamento crescente de que não somente se cancela administrativamente o registro imobiliário a vista de vício no próprio registro, mas também de nulidade do título objeto do registro.

5.1.10 Cancelamento Administrativo De Registro Imobiliário Pela Corregedoria Nacional De Justiça

O cancelamento administrativo de registros imobiliários no Estado do Pará através do Pedido de Providências n.º 0001943-67.2009.2.00.0000 decorre de uma série de fatos, cuja origem é encontrada em uma série de ações judiciais movidas pelo Instituto de Terras do Estado do Pará – ITERPA, no final dos anos 90, objetivando o cancelamento de matrículas, registros e averbações referentes a imóveis, cuja área somada ultrapassa os 20 milhões de hectares. As referidas ações se mostraram ineficazes (GRACIE, 2001, p. 1), circunstância que levou a Corregedoria Geral da Justiça do Estado do Pará a editar o Provimento 013/2006, em 21 de junho de 2006, bloqueando todas as matrículas de imóveis rurais existentes

⁸⁸ § 2º - Aos portadores de Licenças de Ocupação, concedidas na forma da legislação anterior, será assegurada a preferência para aquisição de área até 100 (cem) hectares, nas condições do parágrafo anterior, e, o que exceder esse limite, pelo valor atual da terra nua.

nos Cartórios de Registro de Imóveis das Comarcas do Interior daquele Estado, registradas no período compreendido entre 16 de julho de 1934 e 08 de outubro de 1964 com áreas superiores a 10.000 ha (dez mil hectares), registradas no período compreendido entre 09 de novembro de 1964 e 04 de outubro de 1988, com áreas superiores a 3.000 ha (três mil hectares) e registradas após 05 de outubro de 1988, com áreas superiores a 2.500 ha (dois mil e quinhentos hectares).

Observe-se que os bloqueios referem-se a três períodos distintos conforme a área ultrapassada, em decorrência dos diferentes limites constitucionalmente estabelecidos pelas respectivas Constituições dos anos de 1934⁸⁹, 1946 (emenda constitucional n.º 10/1964⁹⁰) e 1988⁹¹ para alienação de terras públicas sem autorização do Senador Federal ou do Congresso Nacional.

Após os bloqueios das matrículas, A Comissão Permanente de Monitoramento, Estudo e Assessoramento das Questões Ligadas à Grilagem requereu à Corregedoria Geral da Justiça das Comarcas do Interior do Estado do Pará, o cancelamento administrativo das matrículas bloqueadas conforme determinado pelo Provimento 013/2006-CJCI, ocorrendo em 2 de março de 2009, o indeferimento do pedido por decisão proferida no Processo n.º 2008700667-6. Desta decisão foi interposto recurso para o Conselho Superior da Magistratura do Tribunal de Justiça do Estado do Pará, ao qual foi negado provimento, em 19 de março de 2009.

Deste improvimento decorreu o Pedido de Providências n.º 0001943-67.2009.2.00.0000, perante o Conselho Nacional de Justiça, proposto pelos seguintes entes públicos e privados, conforme se extrai do relatório da decisão proferida pela Ministra Ellen Gracie no Mandado de Segurança n.º 30.222: Instituto de Terras do Pará – Iterpa, Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra, Ministério Público Federal, Ministério Público do Estado do Pará, Advocacia-Geral da União, Ordem dos Advogados do Brasil – Seção Pará, Sociedade Paraense de Defesa dos Direitos Humanos, Federação dos Trabalhadores na Agricultura – Fetagri e Comissão Pastoral da Terra – CPT.

Deste pedido de providências decorreu, em 16 de agosto de 2010, a decisão proferida pelo Ministro Gilson Dipp, Corregedor Nacional da Justiça, à época, que determinou o cancelamento das matrículas dos imóveis transferidos do patrimônio público daquele Estado

⁸⁹ Art 130 - Nenhuma concessão de terras de superfície, superior a dez mil hectares poderá ser feita sem que, para cada caso, preceda autorização do Senado Federal.

⁹⁰ § 2º Sem prévia autorização do Senado Federal, não se fará qualquer alienação ou concessão de terras públicas, com área superior a três mil hectares, salvo quando se tratar de execução de planos de colonização aprovados pelo Governo Federal. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 10, de 1964).

⁹¹ § 1º - A alienação ou a concessão, a qualquer título, de terras públicas com área superior a dois mil e quinhentos hectares a pessoa física ou jurídica, ainda que por interposta pessoa, dependerá de prévia aprovação do Congresso Nacional.

para o domínio privado, nos períodos referidos pelo Provimento n.º 13/2006, expedido pela Corregedoria Geral da Justiça do Estado do Pará, as quais já se encontravam bloqueadas.

A decisão administrativa de cancelamento de matrícula traz fundamentos adotados pelo Corregedor Nacional da Justiça, importantes para a compreensão da importância das regras e requisitos para transferência da propriedade pública ao domínio privado dentro de uma concepção de proteção do patrimônio público que compreende o poder e o dever do administrador do ente público de conferir segurança a este instrumento de proteção, na medida em que se reconhecem às unidades federativas na defesa de suas terras, os mesmos poderes conferidos à União para proteção das suas.

Os fundamentos da referida decisão serão devidamente detalhados mais adiante, quando analisado mais especificamente o cabimento do cancelamento administrativo pelo ente federativo responsável pela titulação em sede regularização fundiária. Necessário registrar que a referência de consulta da referida decisão administrativa proferida no Pedido de Providências n.º 0001943-67.2009.2.00.0000 restringir-se-á ao conteúdo do Mandado de Segurança n.º 29.312 e dos demais que se seguiram, em trâmite no Supremo Tribunal Federal, tendo em vista que o pedido de providências, ora mencionado, tramita em segredo de justiça perante o Conselho Nacional de Justiça, permitindo-se a consulta apenas do andamento processual sem visualização do conteúdo dos atos. De tal forma, a visualização da decisão se dá através do relatório da Ministra Ellen Gracie, então relatora dos Mandados de Segurança, cujo acesso é público. Antes, porém será analisada a seguir a suspensão da referida decisão pelo Supremo Tribunal Federal.

5.1.2A Suspensão Cautelar da Decisão Administrativa da Corregedoria Nacional da Justiça pelo Supremo Tribunal Federal

Após a prolação da decisão no Pedido de Providências n.º 0001943-67.2009.2.00.0000 foram impetrados Mandados de Segurança perante o Supremo Tribunal Federal recebendo as seguintes numerações: 29199/PA, 29.312/PA, 29.375/PA, 30.040/PA, 30.215/PA, 30.220/PA, 30.222/PA, 30.231/PA, 31.156/PA e 31.352/PA, 31365/PA, 31.681/PA, 32697/PA.

Os quatorze mandados de segurança impetrados têm por objeto a declaração de nulidade da decisão administrativa de cancelamento. Registre-se que o primeiro deles, o de n.º 29.199/PA, foi arquivado sem resolução do mérito, em decorrência de pedido de desistência do impetrante, e que os mandados de segurança n.º 29.312 e 30231 são de natureza coletiva, impetrado o primeiro pelo Sindicato das Indústrias Madeireiras do Vale do Acará –

SIMAVA, eo segundo por UNIFLORESTA – Associação da Cadeia Produtiva Florestal da Amazônia. Os demais são de natureza individual, não tendo sido ainda apreciada a medida cautelar pleiteada no mandado de segurança n.º 31.365. Em doze mandados de segurança foi concedida a medida liminar para suspender o efeito da decisão administrativa de cancelamento dos registros dominiais a que se refere o pedido de providência.

Observe-se, pois, que os mandados de segurança foram impetrados contra o ato de cancelamento em relação ao efeito sobre as áreas territoriais rurais dos impetrantes, por se tratar de ação individual, ou mesmo na hipótese dos dois mandados de segurança coletivos, com alcance apenas em relação aos afiliados ou sindicalizados dos impetrantes. Isto porque a natureza do writ estende os efeitos da decisão liminar ou da sentença, apenas em relação àqueles que são partes, ou representados pelo ente de natureza coletiva, no procedimento.

De tal forma, a decisão administrativa proferida pelo Corregedor Nacional da Justiça permanece valendo em relação ao registro das demais áreas, por ela atingidas, cujos pretensos titulares do domínio não interpuseram a medida judicial.

As decisões liminares nos mandados de segurança relacionados no parágrafo logo acima trazem como fundamento similar em todos eles, o fato de que Pedido de Providências n.º 0001943-67.2009.2.00.0000 tramitou em segredo de justiça, não sendo oportunizado aos impetrantes, o contraditório e a ampla defesa. A decisão liminar ressalta que a norma do artigo 214 da Lei de Registros Públicos, utilizada na fundamentação do Corregedor Nacional de Justiça, prescreve que a nulidade será declarada depois de ouvidos os atingidos.

Em que pese o reconhecimento neste juízo de delibação, acerca da necessidade de suspensão provisória do cancelamento, até julgamento do mérito, de modo a afastar o risco de prejuízo às partes, diante da nulidade ventilada e residente na falta de observância do devido processo legal, a Ministra Relatora reconheceu a importância e relevância do julgamento em face dos valores contrapostos pelo conflito gerado pela decisão do Corregedor Nacional da Justiça e pela pretensão de resistência posta em juízo pelos que se consideram legítimos proprietários, observada a precariedade da situação fundiária no Estado do Pará. Tal circunstância pode ser observada no seguinte trecho:

A leitura atenta e minuciosa dos autos me conduziu a uma profunda reflexão sobre as questões subjacentes a este caso, o que sobreleva a importância do julgamento cautelar a ser proferido. De um lado, há a situação da impetrante que teve os registros de suas terras cancelados pela Corregedoria Nacional de Justiça. De outra parte, chama a atenção a situação caótica dos registros de terras no Estado do Pará, que chegou ao ponto de ter municípios em que os registros e matrículas imobiliários apontam áreas territoriais maiores do que o próprio Estado, situação teratológica que certamente conduziu a Corregedoria Nacional de Justiça a tomar a decisão ora impugnada, para

tentar colocar ordem na atividade registral daquela unidade federativa. Constatado, assim, que há necessidade de máxima prudência no presente caso. É que o simples deferimento do pedido de medida liminar poderá conduzir a situações temerárias, que a Corregedoria de Justiça das Comarcas do Interior do Tribunal de Justiça do Estado do Pará buscou evitar, ao editar o Provimento 013/2006-CJCI, bloqueando matrículas de áreas rurais. 20. Vislumbro, entretanto, em juízo de deliberação, a plausibilidade jurídica do pedido formulado na presente impetração. (GRACIE, 2011, p. 1)

Em que pese os referidos mandados de segurança abrirem, ao Supremo Tribunal Federal, relevante oportunidade de análise do cancelamento de registro de domínio, em sede de processo administrativo, em uma dimensão como a que se enfrentou no pedido de providência, cuja nulidade se busca ver reconhecida, importa ressaltar neste momento que os atingidos pelo cancelamento não foram previamente notificados, nem lhe foi oportunizada defesa técnica, com os pressupostos e garantias do devido processo legal, situação diversa daquela que se buscará evidenciar adiante, quando primeiramente ocorreu o cancelamento do título levado a registro, e após buscou o cancelamento administrativo de seu registro.

5.2 TÍTULOS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA ANULADOS PELO ENTE PÚBLICO NO ESTADO DO TOCANTINS

A pesquisa por amostragem desenvolvida em documentos do Instituto de Terras do Estado do Tocantins e da Corregedoria Geral da Justiça do Estado do Tocantins, visando à observação do procedimento formal adotado nos processos administrativos instaurados pelo ente público para anulação dos processos que concederam títulos de regularização fundiária, restringiu-se ao período dos processos anulatórios terminados entre o mês de janeiro do ano de 2011 e o mês de abril do ano de 2014, os quais se referem aos processos de concessão de título definitivo de domínio em sede de regularização fundiária, anteriores a 31 de dezembro de 2010.

Uma comissão técnica do Instituto de Terras do Estado do Tocantins, instituída pela Portaria/ITERTINS n.º 0002/2011, de 20 de janeiro de 2011, publicada no Diário Oficial do Estado do Tocantins n.º 3325, de 17 de fevereiro de 2011, alterada pela Portaria n.º 0011/2011, de 21 de fevereiro de 2011, publicada no DOE n.º 3332, de 28 de fevereiro de 2011, promoveu o levantamento dos processos de emissão de título de regularização fundiária, relativos a áreas rural e urbana, a primeira modalidade de interesse da presente pesquisa, em diversos municípios do Estado do Tocantins. Concluído o levantamento, a comissão destacou os vícios sanáveis e insanáveis, estes últimos motivadores da anulação dos

títulos, cujo procedimento formal será objeto de análise adiante. Antes, porém, relatarei a seguir os dados apontados pela referida comissão para melhor compreensão do estudo da anulação dos títulos regulatórios.

5.2.1 Relatório Conclusivo Da Comissão Técnica - Portaria/Itertins 0002/2011.

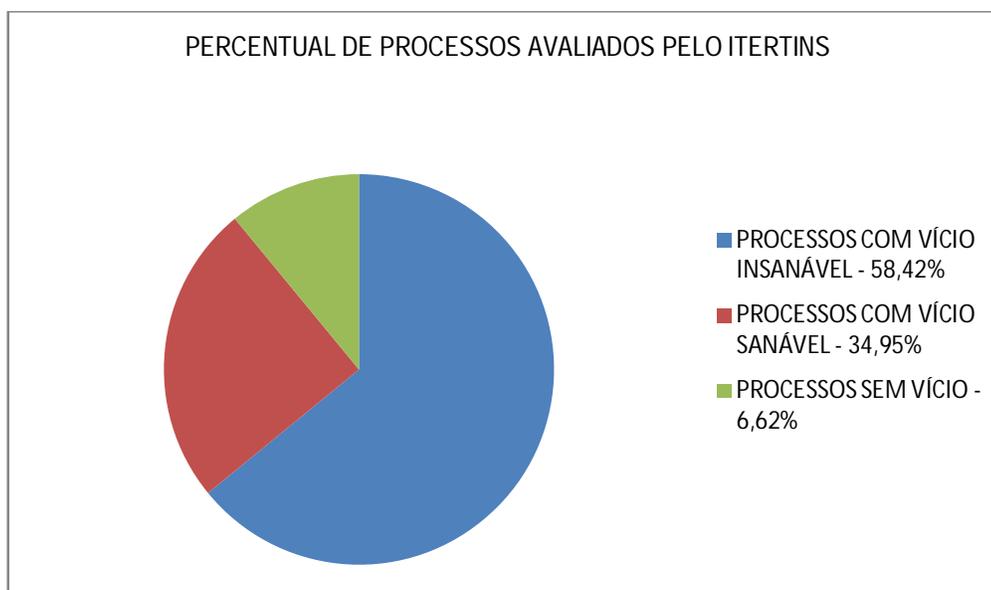
A comissão promoveu inspeção em processos e títulos emitidos para regularização de áreas em diversos municípios mais adiante detalhados. Durante esta inspeção foram observados os vícios de natureza insanável, de natureza sanável, bem como foram destacados os processos sem quaisquer vícios, de maneira a distinguir os processos que continham pendências passíveis de saneamento, daqueles cuja anulação seria recomendável.

De um total de 1.210 processos verificados pela comissão técnica, resultou a seguinte divisão:

Quadro 1. Distribuição dos processos analisados

PROCESSOS CONTENDO VÍCIOS INSANÁVEIS	PROCESSOS CONTENDO VÍCIOS SANÁVEIS	PROCESSOS EM QUE NÃO SE CONSTATOU VÍCIOS
707	423	80

Gráfico 1. Percentual de processos avaliados pelo Itertins.



Fonte: ITERTINS.

Conforme gráfico acima, o relatório da comissão concluiu que 58,42% dos processos que resultaram na expedição de títulos padeciam de vícios, somando 190.153,4387 hectares, em 49 municípios. Outros 34,95% apresentaram vícios sanáveis somando 117.253.761 hectares distribuídos em 45 municípios e 6,11% não apresentaram vício algum, somando 9.643,7223 hectares em 22 municípios. Percebe-se uma incidência muito alta de vícios tidos como insanáveis.

Os municípios com áreas transferidas ao domínio privado por processos contendo vícios insanáveis, segundo o relatório são os seguintes.

Quadro 2. Municípios com áreas transferidas ao domínio privado por processos contendo vícios insanáveis.

Município	Títulos expedidos	Área transferida (ha)
Almas	03	548,6000
Ananás	10	3.512,7900
Angico	01	228,0300
Aparecida do Rio Negro	01	23,2847
Araguaína	01	4,0000
Araguatins	02	520,6026
Arraias	12	18.425,4600
Aurora	01	109,2336
Bandeirantes	01	71,9800
Barra do Ouro	07	4.941,7900
Cachoeirinha	01	249,6924
Campos Lindos	75	28.983,2900
Chapada da Natividade	01	288.5900
Centenário	01	152,3296
Colinas do Tocantins	01	8,1204
Darcinópolis	04	4.697,8600
Dianópolis	05	2.061,5110
Formoso do Araguaia	02	426,7500
Goiatins	56	33.735,4300
Itacajá	01	282,4630
Lagoa do Tocantins	01	212,000
Lizarda	07	4.679,9300

Mateiros	06	1.363,5700
Natividade	21	17.232,9800
Nazaré	01	51,0793
Nova Olinda	02	667,7433
Novo Alegre	01	1.543,5200
Novo Jardim	01	471,8481
Palmas	330	10.749,4800
Palmeirante	01	25,00
Paraná	23	30.987,7238
Pedro Afonso	01	480,5758
Ponte Alta do Tocantins	03	900,0400
Porto Alegre	01	61,3198
Porto Nacional	25	506,4600
Riachinho	02	103,4901
Rio Sono	15	4.714,9200
São Salvador	01	1.451,5400
Santa Maria	01	958,1400
Santa Rosa	12	590,8900
Santa Terezinha	01	289,7671
São Félix do Tocantins	13	2.522,9900
São Miguel	01	25,1300
São Valério	02	1.606,7600
Silvanópolis	04	359,7500
Taguatinga	07	3.213,300
Tocantinópolis	06	1.449,9200
Tupirantins	10	869,5400
Wanderlândia	16	3.768,3900
TOTAL	707	190.153,4387

Fonte: ITERTINS

Conforme os dados acima, o relatório enuncia que embora o município de Palmas concentre o maior número de títulos expedidos eivados de vícios insanáveis, o município do Goiatins concentra o maior número de hectares transferidos do patrimônio público para o

domínio privado, somando 33.735,4300 hectares, equivalente a pouco mais de 17% por cento do total da área titulada e passível de nulidade.

Os municípios com áreas transferidas ao domínio privado por processos contendo vícios sanáveis, segundo o relatório são os seguintes.

Quadro 3. Municípios com áreas transferidas ao domínio privado por processos contendo vícios sanáveis.

Município	Títulos expedidos	Área transferida (ha)
Almas	01	352,2119
Ananás	03	231,60
Angico	02	210,5146
Araguatins	11	1.286,1832
Arraias	02	415,2600
Aurora	02	2.201,5359
Bandeirantes	09	900,3700
Barra do Ouro	13	4.575,3700
Brejinho de Nazaré	15	7.049,9284
Campos Lindos	88	21.966,1900
Caseara	01	31,0499
Chapada da Natividade	08	5.852,0976
Conceição do Tocantins	02	278,1700
Dianópolis	01	926,9013
Goiatins	23	10.033,4600
Lagoa do Tocantins	01	76,1972
Lizarda	01	445,5430
Mateiros	04	848,8124
Monte do Carmo	11	379,6700
Natividade	22	8.347,8300
Nova Olinda	02	484,6100
Novo Acordo	01	72,3300
Ponte Alta do Bom Jesus	04	793,5600
Palmas	22	428,2200
Paraná	08	8.917,9200
Pedro Afonso	01	92,7643

Ponte Alta do Tocantins	02	1.348,7125
Porto Alegre	02	116,2800
Porto Nacional	08	863,6800
Rio da Conceição	04	4.766,2225
Rio Sono	01	38,8200
Sandolândia	01	454,8664
Santa Maria	05	4.802,6400
Santa Rosa	06	3.438,7900
Santa Terezinha	03	258,9392
São Bento	02	155,9627
São Felix do Tocantins	01	496,5848
São Salvador	01	63,6113
São Valério	16	5.392,0343
Silvanópolis	08	302,0308
Taguatinga	11	2.489,8000
Tocantinópolis	42	4.186,7800
Tupirama	03	59,5000
Tupiratins	03	427,3100
Wanderlândia	44	9.699,7800
Total	423	117.253,7610

Fonte: ITERTINS

Os municípios com áreas transferidas ao domínio privado por processos, em cujos procedimentos não foi detectado vício pela comissão técnica, segundo o relatório são os seguintes.

Quadro 4. Municípios com áreas transferidas ao domínio privado por processos sem vícios.

Município	Títulos expedidos	Área transferida (ha)
Araguantins	01	49,4648
Barra do Ouro	03	82,9417
Brejinho de Nazaré	02	654,9125
Campos Lindos	08	714,3617
Conceição do Tocantins	01	87,2340
Chapada da Natividade	01	361,9796

Goiatins	05	873,0358
Mateiros	01	36,1086
Monte do Carmo	01	131,3677
Palmas	10	85,7433
Palmeirante	01	113,6441
Ponte Alta do Bom Jesus	01	25,0000
Ponte Alta do Tocantins	01	151,9684
Porto Alegre	03	166,6588
Porto Nacional	11	320,2744
Rio Sono	07	436,9596
Santa Maria	01	93,1989
Santa Rosa	06	867,1510
São Valério	01	70,0740
Silvanópolis	08	1.827,0028
Taguatinga	06	1.710,2300
Tupirama	01	44,4092
Total	80	9.643,7223

Fonte: ITERTINS

Segundo relatado pela comissão técnica, foram expedidos títulos de regularização fundiária de áreas pertencentes à União, em quatro municípios, circunstância que descumpra a norma contida no artigo 11, da Lei n.º 4.504/1964⁹². Ainda foram transferidas ao domínio privado de duas pessoas, uma física e outra jurídica, áreas que superam o limite estabelecido pela Constituição Federal, em seu artigo 188, § 1º⁹³, e ainda em desconformidade com Lei Estadual n.º 87/1989⁹⁴, cujo artigo 15, § 2º proíbe a alienação de área pública com dimensão superior a 2.500 hectares. Referidas áreas transferidas somam, em relação à pessoa física,

⁹² Art. 11. O Instituto Brasileiro de Reforma Agrária fica investido de poderes de representação da União, para promover a discriminação das terras devolutas federais, restabelecida a instância administrativa disciplinada pelo Decreto-Lei n. 9.760, de 5 de setembro de 1946, e com autoridade para reconhecer as posses legítimas manifestadas através de cultura efetiva e morada habitual, bem como para incorporar ao patrimônio público as terras devolutas federais ilegalmente ocupadas e as que se encontrarem desocupadas.

⁹³ Art. 188. A destinação de terras públicas e devolutas será compatibilizada com a política agrícola e com o plano nacional de reforma agrária.

§ 1º - A alienação ou a concessão, a qualquer título, de terras públicas com área superior a dois mil e quinhentos hectares a pessoa física ou jurídica, ainda que por interposta pessoa, dependerá de prévia aprovação do Congresso Nacional.

⁹⁴ Art. 15. As terras serão alienadas a pessoas físicas ou jurídicas, de conformidade com a legislação vigente. § 1º. É assegurada a criação de sistemas agrárias adequados às condições de cada região do Estado e a destinação socioeconômica. § 2º. Não poderá ser alienada à pessoa física ou jurídica área superior a 2.500 hectares.

3.061,8800 hectares, localizados nos municípios de Goiatins e Campos Lindos, e em relação à pessoa jurídica, 3.977,7400 hectares, localizados no município de Paranã.

Na regularização com expedição de títulos, cujas áreas superaram 2.500 hectares, importante registrar que a alienação de área superior a 1.500 hectares depende de prévia licitação, na forma do artigo 17, inciso I, alínea 'i', da Lei n.º 8.666/1993, conforme já abordado na seção secundária 5.1, fator que amplia o espectro de irregularidade consubstanciado no padrão de observação de limite territorial utilizado pela comissão técnica. Sob este aspecto outros quatro títulos de regularização cancelados, conforme dados disponibilizados pelo ITERTINS, se enquadrariam também na ofensa ao limite de área permitida, estando eles identificados nos processos regularização fundiária de número: 1066/2010, 1067/2010, 1087/2010 e 4703009/1980.

5.2.2 Relação De Processos De Anulação De Títulos Expedidos Irregularmente Pelo Ente Público – Itertins.

Conforme relação informada pelo ente público, Instituto de Terras do Estado do Tocantins – ITERTINS – foram concluídos 114 processos administrativos com decisão determinando a anulação do título de regularização fundiária no período compreendido entre 21 de junho de 2011 e 09 de abril de 2014. Deste total foi possível verificar por meio de consulta às publicações de portarias de cancelamento constantes em exemplares do Diário Oficial do Estado, um total de 112 processos com declaração de nulidade.

Os cancelamentos ocorreram em áreas de 11 municípios, conforme detalhado a seguir:

- Município de Palmas.

Quadro 5. Cancelamento de Registros no município de Palmas.

PROCESSO	LOTEAMENTO	ÁREA (ha)	TÍTULO	PORTARIA DE CANCELAMENTO	DATA
0327/2010	Água Fria	6,4777	428	0076/2011	21/06/2011
1519/2010	Fazenda Céu	79,6294	752	0080/2011	21/06/2011
1524/2010	Fazenda Céu	79,6294	765	0081/2011	21/06/2011
1443/2010	Agrotins	4,0019	1028	0128/2011	29/07/2011
0442/2010	Agrotins	9,0864	220	0129/2011	29/07/2011
0503/2010	Agrotins	6,2875	253	0127/2011	29/07/2011

1775/2010	Duas Barras	4,2000	1074	0149/2011	24/08/2011
1483/2010	Duas Barras	4,2000	1075	0148/2011	24/08/2011
1825/2010	Duas Barras	5,0000	0988	0172/2011	24/08/2011
1798/2010	Duas Barras	6,6030	1048	0171/2011	24/08/2011
1797/2010	Duas Barras	6,8479	1040	0170/2011	24/08/2011
1796/2010	Duas Barras	20,0684	1101	0169/2011	24/08/2011
1795/2010	Duas Barras	18,3018	0990	0168/2011	24/08/2011
1794/2010	Duas Barras	5,0000	1049	0167/2011	24/08/2011
1793/2010	Duas Barras	5,0000	1085	0166/2011	24/08/2011
1791/2010	Duas Barras	5,0000	1086	0165/2011	24/08/2011
1790/2010	Duas Barras	4,7551	1047	0164/2011	24/08/2011
1789/2010	Duas Barras	5,0000	1079	0163/2011	24/08/2011
1788/2010	Duas Barras	5,0000	1070	0162/2011	24/08/2011
1787/2010	Duas Barras	5,0000	1066	0161/2011	24/08/2011
1786/2010	Duas Barras	5,0000	1038	0160/2011	24/08/2011
1785/2010	Duas Barras	5,0559	1050	0159/2011	24/08/2011
1784/2010	Duas Barras	7,0000	1057	0158/2011	24/08/2011
1783/2010	Duas Barras	5,2000	1099	0157/2011	24/08/2011
1782/2010	Duas Barras	4,2000	1076	0156/2011	24/08/2011
1781/2010	Duas Barras	4,2000	1083	0155/2011	24/08/2011
1780/2010	Duas Barras	4,2000	1081	0154/2011	24/08/2011
1779/2010	Duas Barras	4,2000	1078	0153/2011	24/08/2011
1778/2010	Duas Barras	4,2000	1082	0152/2011	24/08/2011
1777/2010	Duas Barras	4,2000	1073	0151/2011	24/08/2011
1826/2010	Duas Barras	5,0000	1072	0173/2011	24/08/2011
1833/2010	Duas Barras	8,0000	1067	180/2011	24/08/2011
1832/2010	Duas Barras	5,0000	0992	0179/2011	24/08/2011
1831/2010	Duas Barras	5,0000	1046	0178/2011	24/08/2011
1830/2010	Duas Barras	7,8333	0985	0177/2011	24/08/2011
1829/2010	Duas Barras	12,0000	1071	0176/2011	24/08/2011
1828/2010	Duas Barras	6,0000	1043	0175/2011	24/08/2011
1827/2010	Duas Barras	5,0000	1068	0174/2011	24/08/2011
1842/2010	Duas Barras	11,4823	1061	0183/2011	24/08/2011

1835/2010	Duas Barras	5,0000	1056	0182/2011	24/08/2011
1834/2010	Duas Barras	12,0000	1135	0181/2011	24/08/2011
1776/2010	Duas Barras	4,2000	1084	0150/2011	24/08/2011
0476/2010	Fazenda Taquari	1.813,9532	1069	0316/2011	16/12/2011
0833/2009	Água Fria	5,6741	369	0025/2012	24/02/2012
0812/2010	Canela/Gleba 01	98,2396	1232	0327/2012	09/03/2012
0811/2010	Canela/Gleba G	153,9735	1230	0326/2012	09/03/2012
0810/2010	Canela/Gleba H	36,5445	1233	0328/2012	09/03/2012
1514/2010	Fazenda Céu	32,9982	799	0002/2012	27/03/2012
1171/2010	Diamantina	100,3533	1152	0113/2012	21/06/2012
1302/2010	Diamantina	232,8620	1151	0134/2012	21/06/2012
0465/2010	Coqueirinho	4,6883	1172	0190/2012	26/07/2012
0650/2010	Água Fria	4,0000	0361	0219/2012	24/08/2012
1094/2010	Coqueirinho	12,5936	1094	0224/2012	27/08/2012
2606/1992	Gleba Santa Fé	5,6337	06/2003	0271/2012	04/10/2012
0785/2009	Água Fria 3ª Et.	5,0000	360/2010	0294/2012	24/10/2012
0499/1998	Marmelada	5,0000	185/2004	0308/2012	01/11/2012
0275/2010	Água Fria 3ª Et.	4,1543	51/2010	0360/2012	11/12/2012
0279/2010	Água Fria 3ª Et.	5,8222	47/2010	0362/2012	11/12/2012
0295/2010	Água Fria 3ª Et.	4,4758	46/2010	0363/2012	11/12/2012
02527/1999	Chácaras especiais	6,8046	877/2010	0378/2012	24/12/2012
0399/2011	Macacão	33,7070	252	0053/2013	18/02/2013
0768/2009	Água Fria 3ª Et.	6,9882	374	0029/2013	14/08/2013
0292/2010	Água Fria 3ª Et.	8,1415	173	0019/2014	04/02/2014
0286/2010	Água Fria 3ª Et.	4,3617	49	0022/2014	04/02/2014
0296/2010	Água Fria 3ª Et.	4,4353	255	0023/2014	04/02/2014
0287/2010	Água Fria 3ª Et.	4,8243	54	0024/2014	04/02/2014
0288/2010	Água Fria 3ª Et.	4,5624	126	0025/2014	04/02/2014
0282/2010	Água Fria 3ª Et.	6,4762	114	0026/2014	04/02/2014
1334/2010	Faz. Taquari	14,7430	1054	0105/2014	07/04/2014
1715/2010	Água Fria 4ª Et.	4,0027	0995	0124/2014	28/04/2014
1836/2010	Água Fria 4ª Et.	6,8135	1002	0125/2014	28/04/2014

1837/2010	Água Fria 4ª Et.	4,0000	1077	0126/2014	28/04/2014
-----------	------------------	--------	------	-----------	------------

Fonte: ITERTINS

- Município de Porto Nacional.

Quadro 6. Cancelamento de Registros no município de Porto Nacional.

PROCESSO	LOTEAMENTO	ÁREA (ha)	TÍTULO	PORTARIA DE CANCELAMENTO	DATA
1670/2010	Córrego Prata	25,6327	1102	0184/2011	26/08/2011
1920/2010	Fazenda Tatá	7,9996	1174	0038/2012	15/03/2012
1916/2010	Fazenda Tatá	5,2023	1203	0039/2012	15/03/2012
1919/2010	Fazenda Tatá	8,0183	1177	0040/2012	15/03/2012
1921/2010	Fazenda Tatá	11,5012	1176	0043/2012	15/03/2012
1925/2010	Fazenda Tatá	11,1649	1166	0041/2012	15/03/2012
1924/2010	Fazenda Tatá	8,0707	1170	0042/2012	15/03/2012
1923/2010	Fazenda Tatá	8,0677	1168	0045/2012	15/03/2012
1927/2010	Fazenda Tatá	8,1160	1169	0044/2012	15/03/2012
1051/2001	Córrego Prata	22,6027	944/2010	0023/2013	28/01/2013
Processo não encontrado	Mangues/Porteira	395,5706	1497/1992	0047/2014	17/02/2014

Fonte: ITERTINS

- Município de Ponte Alta do Tocantins

Quadro 7. Cancelamento de Registros no município de Ponte Alta do Tocantins.

PROCESSO	LOTEAMENTO	ÁREA (ha)	TÍTULO	PORTARIA DE CANCELAMENTO	DATA
2194/1964	Gleba Palmeiras	30,0000	066/1964	0135/2011	12/08/2011
0078/2013	Gleba Palmeiras	30,0000	88/1964	0106/2014	09/04/2014
0479/2011	Gleba Palmeiras	30,0000	86/1964	0107/2014	09/04/2014

Fonte: ITERTINS

- Município de Campos Lindos.

Quadro 8. Cancelamento de Registros no município de Campos Lindos.

PROCESSO	LOTEAMENTO	ÁREA (ha)	TÍTULO	PORTARIA DE CANCELAMENTO	DATA
1870/210	Fazenda Santa Catarina	245,4341	991	0137/2012	22/06/2012
1873/2010	Fazenda Santa Catarina	242,0797	1015	0138/2012	22/06/2012
1865/2010	Fazenda Santa Catarina	450,0644	1020	0139/2012	22/06/2012
1867/2010	Fazenda Santa Catarina	435,1541	993	0140/2012	22/06/2012
1858/2010	Fazenda Santa Catarina	480,8573	1025	0141/2012	22/06/2012
1866/2010	Fazenda Santa Catarina	440,3866	1016	0143/2012	22/06/2012
1871/2010	Fazenda Santa Catarina	396,6375	103/2010	0145/2012	22/06/2012
0370/2010	Campos Lindos 2ª etapa	1.109,4656	216/2010	0015/2010	25/01/2013

Fonte: ITERTINS

- Município de Rio Sono.

Quadro 9. Cancelamento de Registros no município de Rio Sono.

PROCESSO	LOTEAMENTO	ÁREA (ha)	TÍTULO	PORTARIA DE CANCELAMENTO	DATA
0540/2010	Morro Limpo	411,4697	371	0046/2012	15/03/2012
0538/2010	Morro Limpo	411,4697	372	0047/2012	15/03/2012
0537/2010	Morro Limpo	411,4697	370	0048/2012	15/03/2012
473553/1981	Morro Limpo	207,8983	10/1982	0056/2012	28/03/2012

Fonte: ITERTINS

- Município de São Félix do Tocantins.

Quadro 10. Cancelamento de Registros no município de São Félix do Tocantins.

PROCESSO	LOTEAMENTO	ÁREA (ha)	TÍTULO	PORTARIA DE CANCELAMEN TO	DATA
1087/2010	Jalapão	1.930,5218	761	0077/2011	21/06/2011
1066/2010	Jalapão	1.593,9167	760	0079/2011	21/06/2011

472425/1977	Jalapão	1.015,3007	035/1979	0028/2012	27/02/2012
1159/1992	Jalapão 3ª Et.	936,0290	935/1992	0084/2013	03/04/2013
1995/2010	Jalapão 3ª Et.	500,00	1185/2010	0091/2013	17/04/2013

Fonte: ITERTINS

- Município de Centenário.

Quadro 11. Cancelamento de Registros no município de Centenário.

PROCESSO	LOTEAMENTO	ÁREA (ha)	TÍTULO	PORTARIA DE CANCELAMENTO	DATA
4703028/1980	Santa Rosa	1438,8221	08/1980	0058/2013	10/09/2010
4703009/1980	Santa Rosa	1559,2268	38/1980	0058/2013	10/09/2013

Fonte: ITERTINS

- Município de Lizarda.

Quadro 12. Cancelamento de Registros no município de Lizarda.

PROCESSO	LOTEAMENTO	ÁREA (ha)	TÍTULO	PORTARIA DE CANCELAMENTO	DATA
1477/2010	Santa Clara	221,4082	s/n/1986	0258/2011	21/11/2011
1527/2010	Santa Clara	888,8931	837/2010	0083/2013	25/03/2013

Fonte: ITERTINS

- Município de Ponte Alta do Bom Jesus.

Quadro 13. Cancelamento de Registros no município de Ponte Alta do Bom Jesus.

PROCESSO	LOTEAMENTO	ÁREA (ha)	TÍTULO	PORTARIA DE CANCELAMENTO	DATA
1378/1992	Boa Vista do Além	2014,7915	1292	0256/2012	24/09/2012

Fonte: ITERTINS

- Município de Silvanópolis.

Quadro 14. Cancelamento de Registros no município de Silvanópolis.

PROCESSO	LOTEAMENTO	ÁREA (ha)	TÍTULO	PORTARIA DE CANCELAMENTO	DATA
1378/1992	MONTE ALEGRE	231,1162	1188/2010	0278/2011	14/11/2011

Fonte: ITERTINS

- Município de Araguaína.

Quadro 15. Cancelamento de Registros no município de Araguaína.

PROCESSO	LOTEAMENTO	ÁREA (ha)	TÍTULO	PORTARIA DE CANCELMAENTO	DATA
1980/2010	Chácara TX23	40,0000	1229	0226/2012	28/08/2012

Fonte: ITERTINS

- Município de Novo Acordo.

Quadro 16. Cancelamento de Registros no município de Novo Acordo.

PROCESSO	LOTEAMENTO	ÁREA (ha)	TÍTULO	PORTARIA DE CANCELAMENTO	DATA
1057/2010	Caracol	1372,7323	1131	0063/2011	23/12/2010

Fonte: ITERTINS

- Município de Wanderlândia.

Quadro 17. Cancelamento de Registros no município de Wanderlândia.

PROCESSO	LOTEAMENTO	ÁREA (ha)	TÍTULO	PORTARIA DE CANCELAMENTO	DATA
0075/2010	Gleba Solta	309,1313	142	0096/2012	24/05/2012
1867/1991	Faz. Santa Maria	677,6000	2777/1991	0098/2012	28/05/2012

Fonte: ITERTINS.

Conforme se extrai dos processos referentes às portarias de cancelamento constantes das tabelas acima, as notificações expedidas aos destinatários dos títulos cancelados se deram através de publicação no Diário Oficial do Estado, não havendo expedição de notificação direta aos respectivos domicílios ou à localidade das terras, cuja titulação foi objeto de cancelamento, circunstância que será objeto de análise no decorrer na presente dissertação, notadamente na sua conclusão.

Nos dados pesquisados e catalogados nas referidas tabelas, também se percebe que em 14 processos administrativos de cancelamento não foi observado o lapso temporal entre a data da expedição do título e a decisão de seu cancelamento, tendo transcorrido, pelo que se

constata o prazo decadencial previsto no artigo 54, da Lei n.º 9784/1999⁹⁵, dentro qual a administração pode anular de ofício seus próprios atos, através de seu poder de auto-regulamentação.

Por fim, constatou-se que a portaria de cancelamento n.º 0256/2012, referente ao título n.º 1292, foi expedida em face de determinação judicial.

5.2.3 Recomendação De Anulação De Títulos De Regularização Fundiária Pelo Ministério Público – Parecer emitido pela Promotoria do Patrimônio Público – 28ª Promotoria De Justiça

O processo n.º 1865/2010, através qual foi emitido o título de domínio n.º 1020, registrado no livro n.º 76 e cancelado em 21 de junho de 2012, foi submetido à Promotoria do Patrimônio Público do Estado do Tocantins (28ª Promotoria de Justiça), por meio do processo n.º 2010.3451.001865.

Os Promotores de Justiça, da Promotoria do Patrimônio Público, signatários do parecer comunicado ao ITERTINS, reconheceram a necessidade de propositura de ação civil pública por ato de improbidade em face da expedição do título de regularização na forma constante no processo 1.865/2010, além de recomendar ao ente público responsável pela titulação, a declaração de nulidade do referido título regulatório, dentro de um prazo de 15 dias, com posterior comunicação àquela Promotoria de Justiça, informando as medidas adotadas, com a finalidade também de subsidiar a ação civil pública a ser proposta.

Em parecer, os Promotores signatários relataram a percepção de que o referido título encontrava-se eivado de ilegalidades, e que os envolvidos teriam agido de forma deliberada e organizada, com o objetivo de locupletarem-se à custa do Estado.

Os Promotores apontam as seguintes falhas detectadas no referido processo de cancelamento do título submetido à análise:

- a) Falta de conferência das peças técnicas;
- b) Falta de vistoria técnica;
- c) Ausência de homologação das peças;
- d) Inexistência de consulta de protesto e titulação junto ao protocolo do Instituto;
- e) Título assinado pelo Diretor Substituto, nomeado pela então Presidente do ITERTINS;

⁹⁵ Art. 54. O direito da Administração de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários decai em cinco anos, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé.

- f) Ausência das escrituras de renúncia citadas nas plantas existentes nos autos;
- g) Falta de comprovação de exploração do imóvel e de moradia habitual;
- h) Inexistência de plotagem;
- i) Não reconhecimento de firma no documento constante na fl. 02 dos autos;
- j) Ausência de reconhecimento de limites dos confrontantes;
- k) Falta de credenciamento, junto ao ITERTINS, do responsável técnico pelas plantas utilizadas.
- l) Parcelamento do VTN do imóvel, sem a devida autorização do Governador do Estado, o que é exigido pelo Decreto n.º 2095, artigo 1º, parágrafo único.

Para órgão ministerial os vícios apontados indicam a existência de fraude, o que recomenda a anulação do ato em obediência ao princípio da autotutela da administração pública, aplicando-se a norma contida na Lei n.º 9.784/1999⁹⁶, artigo 54 e a orientação jurisprudencial emitida pelo Supremo Tribunal Federal, materializada na súmula n.º 473⁹⁷.

5.3 CANCELAMENTO ADMINISTRATIVO DE REGISTRO IMOBILIÁRIO PELA CORREGEDORIA GERAL DA JUSTIÇA DO ESTADO DO TOCANTINS

A legislação vigente constituiu o Corregedor Geral da Justiça, autoridade administrativa competente para promover o cancelamento de registro dominial em duas situações envolvendo a propriedade imóvel. A primeira delas, quando o título for nulo de pleno direito ou confeccionado em desacordo com os requisitos estipulados no art. 221 e seguintes da Lei n.º 6.015/1973, Lei de Registro Públicos⁹⁸. A segunda hipótese normativa, quando terras públicas for objeto de apropriação indevida, por qualquer meio, inclusive por decisão judicial, a vista de prova da nulidade identificada⁹⁹.

⁹⁶Art. 54. O direito da Administração de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários decai em cinco anos, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé.

§ 1º No caso de efeitos patrimoniais contínuos, o prazo de decadência contar-se-á da percepção do primeiro pagamento.

§ 2º Considera-se exercício do direito de anular qualquer medida de autoridade administrativa que importe impugnação à validade do ato.

⁹⁷Súmula 473 - A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.

⁹⁸Lei n.º 6.739/1979 – Art. 1º A requerimento de pessoa jurídica de direito público ao Corregedor-Geral da Justiça, são declarados inexistentes e cancelados a matrícula e o registro de imóvel rural vinculado a título nulo de pleno direito, ou feitos em desacordo com o art. 221 e seguintes da Lei n.º 6.015, de 31 de dezembro de 1973, alterada pela Lei n.º 6.216, de 30 de junho de 1975.

⁹⁹Lei n.º 6739/1979 – Art. 8ºB Verificado que terras públicas foram objeto de apropriação indevida por quaisquer meios, inclusive decisões judiciais, a União, o Estado, o Distrito Federal ou o Município prejudicado, bem como seus respectivos órgãos ou entidades competentes, poderão, à vista de prova da nulidade identificada,

Em ambas as hipóteses normativas o cancelamento se dá a requerimento de pessoa jurídica de direito público, União, Estado ou Município, ou de seus respectivos órgão ou entidades conforme a titularidade originária da terra, ou a competência legal administrativa para fiscalizar. Na primeira hipótese normativa, o cancelamento pode decorrer da transmissão de domínio entre particulares, a exemplo da venda de terras a estrangeiros sem prévia autorização do INCRA, e nesta circunstância o cancelamento far-se-á a vista de requerimento do INCRA, órgão da União responsável por fiscalizar esta modalidade de compra e venda. Na segunda forma legal, admite-se o cancelamento somente nos casos de apropriação indevida de terras públicas.

O cancelamento na forma do art. 1º da Lei n.º 6739/1979, conforme disposição normativa contida em seu § 1º¹⁰⁰, dar-se-á sem a prévia notificação da parte interessada, a qual somente ocorrerá após a edição e cumprimento do ato. Todavia, a referida forma descumpra a garantia do devido processo legal, presente também, como visto anteriormente, no processo administrativo de natureza não disciplinar, oportunizando ao interessado, a defesa técnica, observados a ampla defesa e o contraditório, garantias fundamentais, mas também corolários lógicos de outra garantia fundamental, o devido processo legal.

A segunda norma da citada legislação, regulando a segunda hipótese, dispõe que a autoridade administrativa considerando insuficientes os elementos apresentados com o requerimento, poderá promover a notificação do interessado. No entanto, este poder de notificar, em verdade se converte em dever, devendo o interessado ser previamente notificado sempre, para cumprimento da garantia fundamental disposta no artigo 5º, inciso LV da Constituição Federal.

A Corregedoria Geral da Justiça do Estado do Tocantins, a exemplo dos processos 14.0.00023665-0, 13.0.000108670-1 e 14.0.000028611-8, vem aplicando a Lei n.º 6739/1979 para anulação das matrículas e registros de domínio, cujos títulos sejam nulos de pleno direito.

Nos três processos administrativos acima citados, o Corregedor Geral da Justiça do Estado do Tocantins, a vista de requerimento da Procuradoria Geral do Estado, por provocação da Presidência do Instituto de Terras do Estado do Tocantins – ITERTINS,

requerer o cancelamento da matrícula e do registro na forma prevista nesta Lei, caso não aplicável o procedimento estabelecido no art. 8ºA. (Incluído pela Lei nº 10.267, de 28.8.2001)

¹⁰⁰§ 1º Editado e cumprido o ato, que deve ser fundamentado em provas irrefutáveis, proceder-se-á, no quinquídio subsequente, à notificação pessoal:

- a) da pessoa cujo nome constava na matrícula ou no registro cancelados;
- b) do titular do direito real, inscrito ou registrado, do imóvel vinculado ao registro cancelado.

determinou o cancelamento das matrículas seguintes: matrícula nº 2868 do fólio real do Cartório do Município de Natividade; matrícula nº 33318 do fólio real do Cartório do Município de Ipueiras; matrículas nº 33.177, 33.144, 33.134, 33.133 e 33.148 do fólio real do Cartório de Registro de Imóveis do Município de Porto Nacional.

A fundamentação das referidas decisões administrativas do órgão correcional do Estado do Tocantins está baseada na norma materializada pelo art. 1º, da Lei n.º 6739/1979 e seu parágrafo 1º, de maneira que recebido os requerimentos de cancelamento e constatadas a nulidade de pleno direito, determinou-se o ato de cancelamento nos cartórios de registro de imóveis correspondentes, e após a notificação dos titulares dos títulos anulados, cujas matrículas foram canceladas.

Naqueles processos, norteou-se a Corregedoria Geral de Justiça pelo procedimento tal qual estabelecido na legislação de 1979, promulgada na vigência da Emenda Constitucional n.º 1/1969 que editou o texto da Constituição Federal de 1967.

A Emenda Constitucional n.º 1/1969 não positivou a garantia fundamental do devido processo legal para o processo administrativo de natureza não disciplinar, seguido de seus corolários: ampla defesa e contraditório. De tal forma a norma contida no artigo citado no parágrafo anterior estava em consonância com o texto constitucional, situação que se alterou a partir da promulgação da Constituição Federal de 1998, quando a observância do devido processo legal no processo administrativo de natureza não disciplinar tornou-se garantia fundamental.

Importante observar que alteração posterior na referida legislação, trazida pela Lei n.º 10.267 de 10 de agosto de 2001, ao criar novo instrumento de cancelamento de registro imobiliário de terras públicas, trouxe importante inovação em relação ao texto de 1979, ao dispor que o Corregedor Geral da Justiça ou o Juiz Federal não se convencendo de imediato da suficiência dos elementos apresentados com o requerimento poderá determinar a notificação do interessado, dando ciência ao requerente e ao Ministério Público¹⁰¹. Instituiu a possibilidade de defesa anterior pelo interessado, bem como a participação do Ministério Público, mas não as tornou obrigatórias, alteração normativa que não atendeu completamente ao dispositivo constitucional, artigo, 5º, inciso LV, descumprindo parcialmente, preceito de garantia fundamental.

101 Lei n.º 6739/1979.

Artigo 8º [...]

§ 2º Caso o Corregedor Geral de Justiça ou o Juiz Federal não considere suficientes os elementos apresentados com o requerimento, poderá, antes de exarar a decisão, promover as notificações previstas nos parágrafos do art. 1º desta Lei, observados os procedimentos neles estabelecidos, dos quais dará ciência ao requerente e ao Ministério Público competente.

O Supremo Tribunal Federal, ao suspender em sede cautelar a decisão administrativa da Corregedoria Nacional da Justiça prolatada no Pedido de Providências n.º 0001943-67.2009.2.00.0000, o fez calcado no perigo revelado pelo cancelamento das matrículas, com vista à preservação da garantia fundamental do devido processo legal, como visto acima.

Neste aspecto, nos três processos administrativos para cancelamento de matrícula, supramencionados, conforme já exposto, seguiu-se o rito procedimental, pelo qual, primeiramente determina-se o cancelamento para posteriormente notificar-se o titular do registro, na forma do § 1º, do artigo 1º da Lei n.º 6739/1979, cabendo ao interessado tão somente apelar¹⁰² ou propor em juízo, ação anulatória¹⁰³ contra o ente público que requereu o cancelamento. A exemplo destas decisões, veja-se o teor do dispositivo da referida decisão proferida no processo n.º 14.0.000236650-0:

Ante o exposto, com fulcro nas declarações de nulidade de pleno direito dos títulos definitivos nº516/2010, 462/2010, 471/2010, 483/2010 e 490/2010 exarados pelo Instituto de Terras do Estado do Tocantins, e com base no art. 1º da Lei nº 6.739/79, DETERMINO o cancelamento das matrículas nº 33.177, 33.144, 33.134, 33.133 e 33.148 constantes do Cartório de Registro de Imóveis do Município de Porto Nacional-TO. Comunique-se ao Instituto de Terras do Estado do Tocantins acerca da presente decisão. Comunique-se ainda ao Juiz Diretor do Foro da Comarca de Porto Nacional para que adote as medidas cabíveis para o cumprimento da presente decisão. Cumprido o ato, notifiquem-se os titulares dos títulos declarados nulos, na forma do § 1º do Art. 1º da Lei 6.739/79. Cumpra-se. (Grifou-se)

De outra feita, em recente processo de cancelamento de matrícula também a requerimento da Procuradoria Geral do Estado¹⁰⁴, a Corregedoria Geral da Justiça do Estado do Tocantins norteando-se pela orientação adotada pela Ministra Relatora do Supremo Tribunal Federal, exposta no parágrafo logo acima, oportunizou ao titular do anulado prazo legal para apresentação de defesa e impugnação dos argumentos apresentados pelo ente público, requerente do cancelamento administrativo da matrícula. Neste sentido o órgão censor estatal assim decidiu:

É de bom alvitre ressaltar que a notificação dos interessados (pessoas que tiveram o título definitivos anulados) é imprescindível para o enfrentamento

¹⁰² Art. 8ºB [...]

§ 3º Caberá apelação da decisão proferida: (Incluído pela Lei nº 10.267, de 28.8.2001)

I – pelo Corregedor Geral, ao Tribunal de Justiça; (Incluído pela Lei nº 10.267, de 28.8.2001)

II – pelo Juiz Federal, ao respectivo Tribunal Regional Federal. (Incluído pela Lei nº 10.267, de 28.8.2001)

¹⁰³ Art. 3º A parte interessada, se inconformada com o Provimento, poderá ingressar com ação anulatória, perante o Juiz competente, contra a pessoa jurídica de direito público que requereu o cancelamento, ação que não sustará os efeitos deste, admitido o registro da citação, nos termos do art. 167, I, 21, da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, alterado pela Lei nº 6.216, de 30 de junho de 1975.

Parágrafo único. Da decisão proferida, caberá apelação e, quando contrária ao requerente do cancelamento, ficará sujeita ao duplo grau de jurisdição.

¹⁰⁴ Processo administrativo n.º 14.0.000046098-3

da questão de mérito tratada nestes autos, por preservar a garantia constitucional à ampla defesa e ao contraditório. Esse foi o entendimento do Supremo Tribunal Federal no MS 31.681 DF o qual determinou a Conselho Nacional de Justiça que aplicasse o princípio do contraditório e da ampla defesa, em um dos procedimentos administrativo que cancelaram várias matrículas no Estado do Pará, *verbis*: “A pretensão guarda similitude com as versadas nos Mandados de Segurança nº 29.375/PA, 30.231/PA, 30.220/PA, 30.215/PA, 30.222/PA, 30.040/PA e 29.312/PA, 31.156-AgR/PA e 31.352/PA, que tiveram pedido de liminar parcialmente deferido. Ao decidir o pedido de liminar no MS 29.375/PA, a Relatora Ministra Ellen Gracie examinou minuciosamente o tema, proferindo decisão com os fundamentos que transcrevo a seguir: 19. A leitura atenta e minuciosa dos autos me conduziu a uma profunda reflexão sobre as questões subjacentes a este caso, o que sobreleva a importância do julgamento cautelar a ser proferido. De um lado, há a situação do impetrante que teve os registros de suas terras cancelados pela Corregedoria Nacional de Justiça. De outra parte, chama a atenção a situação caótica dos registros de terras no Estado do Pará, que chegou ao ponto de ter municípios em que os registros e matrículas imobiliários apontam áreas territoriais maiores do que o próprio Estado, situação teratológica que certamente conduziu a Corregedoria Nacional de Justiça a tomar a decisão ora impugnada, para tentar colocar ordem na atividade registral daquela unidade federativa. Constato, assim, que há necessidade de máxima prudência no presente caso. É que o simples deferimento do pedido de medida liminar poderá conduzir a situações temerárias, que a Corregedoria de Justiça das Comarcas do Interior do Tribunal de Justiça do Estado do Pará buscou evitar, ao editar o Provimento 013/2006-CJCI, bloqueando matrículas de áreas rurais. 20. Vislumbro, entretanto, em juízo de deliberação, a plausibilidade jurídica do pedido formulado na presente impetração. Constato que o Pedido de Providências 0001943- 67.2009.2.00.0000 tramitou em segredo de justiça, motivo por que não teve o impetrante acesso regular ao feito. É dizer, não foi ele previamente intimado para se defender perante a Corregedoria Nacional de Justiça, o que ofende, a princípio, os mandamentos insertos no art. 5º, incisos LIV e LV, da Constituição Federal. (...) Ressalte-se que o próprio art. 214 da Lei 6.015/1973 (Lei de Registros Públicos), utilizado como razão de decidir pelo então Corregedor Nacional de Justiça, Ministro Gilson Dipp, explicita, em seu parágrafo primeiro, que “a nulidade será decretada depois de ouvidos os atingidos”. 21. Saliente-se ainda a densidade jurídica dos argumentos postos na decisão proferida pela Corregedoria de Justiça das Comarcas do Interior do Tribunal de Justiça do Estado do Pará, ao indeferir o pedido de cancelamento administrativo das matrículas dos imóveis rurais bloqueadas por força do Provimento 013/2006-CJCI. Entendeu a Corregedoria de Justiça das Comarcas do Interior que o cancelamento do registro por nulidade em si mesmo poderia ser realizado na via administrativa, mas a declaração de nulidade de um título que serviu como base para o registro, todavia, necessitaria de decisão judicial transitada em julgado. O impetrante não foi previamente intimado para se defender perante a Corregedoria Nacional de Justiça, vez que o Pedido de Providências 0001943-67.2009.2.00.0000 tramitou em segredo de justiça. O art. 214, § 1º, da Lei 6.015/1973 (Lei de Registros Públicos), expressamente condiciona o cancelamento por nulidade do título de propriedade imóvel à prévia manifestação dos prejudicados atingidos, *verbis*: Art. 214 - As nulidades de pleno direito do registro, uma vez provadas, invalidam-no, independentemente de ação direta. § 1º A nulidade será decretada depois de ouvidos os atingidos. O Plenário desta Corte decidiu no julgamento do MS 27.154, Relator o Ministro Joaquim

Barbosa, que o CNJ deve assegurar o contraditório e a ampla defesa às pessoas e entidades diretamente prejudicadas por seus atos, verbis: MANDADO DE SEGURANÇA. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. PROCEDIMENTO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO. NOTIFICAÇÃO DE PESSOAS DIRETAMENTE INTERESSADAS NO DESFECHO DA CONTROVÉRSIA. CONTRADITÓRIO E AMPLA DEFESA. NECESSIDADE. Sempre que antevista a existência razoável de interessado na manutenção do ato atacado, com legítimo interesse jurídico direto, o cnj está obrigado a dar-lhe ciência do procedimento de controle administrativo. Identificado o legítimo interesse de terceiro, o acesso ao contraditório e à ampla defesa independem de conjecturas acerca da efetividade deste para produzir a defesa do ato atacado. Segurança concedida, para anular o acórdão atacado e para que o cnj possa notificar os impetrantes acerca da existência do PCA e de seu direito de serem ouvidos (MS 27.154, Rel. Ministro Joaquim Barbosa, Pleno, Dje de 08/02/2011)”. Ante o exposto, concedo parcialmente a medida liminar pleiteada, para suspender o cancelamento da matrícula imobiliária quanto à propriedade do impetrante. Fica restabelecido o bloqueio da matrícula do imóvel, permanecendo o impetrante sujeito ao que expressamente dispôs a Corregedoria de Justiça do Estado do Pará no Provimento 013/2006”. Assim, considerando o exposto, determino que seja o interessado que teve o seu título cancelado notificado, por carta com AR, para que, caso queira, apresente resposta no prazo de 15 (quinze) dias. Instrua-se a notificação com cópia do pedido inicial. Cumpra-se.

Percebe-se assim, uma tendência de se inserir no procedimento estabelecido em 1979, e mesmo naquele acrescido em 2001, que não integrou perfeitamente o sistema constitucional positivado e vigente, formalidade que permita reconhecer-se nele a garantia fundamental da propriedade, elencada no devido processo legal administrativo não disciplinar, permeado pela ampla defesa e pelo contraditório.

Neste contexto, não permitir amplamente os meios de defesa inerentes ao processo administrativo, reforça o pensamento defendido por parte da doutrina escrita sobre registro público, que aponta a impossibilidade do cancelamento administrativo da matrícula e do registro, quando ausente vício que decorra da formalidade do próprio registro.

Para este pensamento doutrinário, a nulidade do registro vincula-se aos defeitos formais do assento ligados à inobservância de formalidades essenciais da inscrição. Neste aspecto são tratados os vícios de natureza formal, ou nulidade que na visão de Serpa Lopes:

Nulidades exclusivamente formais são as inerentes ao próprio registro imobiliário, ao ato considerado em seu próprio conteúdo, desligado, completamente, de qualquer nexos com o título causal. É a essa classe de nulidades que se refere o art. 229..., isto é, as inerentes ao próprio registro, independentemente do título. (LOPES, 1997, p. 327).

Nesta análise da modalidade do vício e de sua origem, como motivadores do cancelamento do registro, importante diferenciar as duas modalidades de vício que residem no título.

A primeira está ao alcance dos olhos de quem avalia a nulidade, e que, portanto se revela um vício extrínseco, em que pese o significado do vocábulo compreender aquilo que não faz parte do conteúdo essencial de algo. Na conceituação proposto por FAGUNDES (1967, p. 81), “o conjunto de solenidades com que a lei cerca a exteriorização do ato administrativo, estabelecendo o vínculo aparente entre a manifestação da vontade e o objeto. Quando essas solenidades são preteridas, ou mal observadas, o ato se torna defeituoso por vício extrínseco”. Trata-se de um vício perceptível a quem o observa o documento, não sendo necessária avaliar o processo ou os fatos que concorreram para sua exteriorização.

A segunda modalidade por conceituação inversa é intrínseca ao processo formador do ato ou do documento, estando contido o vício na inobservância de requisito que obrigatoriamente não devem estar exteriorizado no título, mas que concorre para sua formação.

É que, no tratamento do cancelamento de registro, como defendido por LOPES (1997, p. 334) a nulidade do título, e não do próprio registro, atinge obliquamente o registro, sendo, para o referido autor, diversa daquelas tratadas pelo artigo 214, da Lei de Registros Públicos¹⁰⁵, e assim deveria previamente ser reconhecida, e anulado o título, para em seguida promover-se o cancelamento do registro.

As nulidades dos títulos estariam compreendidas entre aquelas tratadas pelo art. 216 da Lei de Registros Públicos¹⁰⁶, sendo o mesmo documento hábil ao registro, por não apresentar defeitos exteriores (vício extrínseco), facilmente detectados pelo oficial registrador de imóveis. A presença do vício intrínseco, para este pensamento, seria incapaz de permitir o reconhecimento da nulidade pela autoridade competente para o cancelamento na via administrativa.

Toda esta compreensão em torno do alcance e dos limites das normas consignadas nos artigos 214, 216 e 250, inciso I, da Lei de Registros Públicos, que comportam pensamentos divergentes, deve ser enfrentada a vista do dimensionamento específico da transferência do domínio do bem público para a esfera privada, notadamente na regularização fundiária, cujo instituto ao ser posto em prática, seu resultado deve estar em harmonia com o princípio da função social da propriedade, na medida em que o permitir a propriedade, até então pública, ao particular, revele esta função social.

¹⁰⁵ Art. 214 - As nulidades de pleno direito do registro, uma vez provadas, invalidam-no, independentemente de ação direta. (Renumerado do art. 215 com nova redação pela Lei nº 6.216, de 1975).

¹⁰⁶ Art. 216 - O registro poderá também ser retificado ou anulado por sentença em processo contencioso, ou por efeito do julgado em ação de anulação ou de declaração de nulidade de ato jurídico, ou de julgado sobre fraude à execução.

Para este desiderato o cumprimento das regras e requisitos essenciais do processo de titulação de terra pública, deve rigorosamente ser obedecido e a anulação dos respectivos títulos, ainda que na esfera administrativa, mesmo sem o comando judicial de cancelamento do registro, deve permitir a consequência lógica da nulidade declarada, qual seja a invalidação do registro decorrente da expedição do título nulo.

Esta invalidação deve ocorrer na esfera administrativa a vista de novos instrumentos procedimentais legais postos à disposição do ente público para proteção da propriedade pública, dentro de uma contraposição entre domínio público e privado, diante da percepção clara de uma preocupação crescente do legislador federal com a apropriação indevida de terras públicas, notadamente na região da Amazônia legal, nesta compreendida o Estado do Tocantins¹⁰⁷, em relação aos processos de regularização fundiária de terras rurais, normatização que será abordada no capítulo seguinte, com último e principal objetivo específico desta pesquisa.

5.4 ANULAÇÃO DE TÍTULO DE REGULARIZAÇÃO – INSTRUMENTO PARA O CANCELAMENTO DA MATRÍCULA – PARALELO INSTRUMENTAL COM A NORMA DO ARTIGO 250, INCISO IV DA LEI N.º 6.015/1973.

Ambos os institutos para proteção de terras públicas anteriormente pesquisados se pautaram em procedimentos com características inquisitivas, onde toda a discussão e deliberação acerca do cancelamento da matrícula ou do registro se daria à revelia do titular, o qual somente seria comunicado do respectivo cancelamento após a conclusão do processo.

Em que pese esta disposição normativa procedimental adotada pelas Leis n.º 6739/1979 e 10.267/2001, esta última com um viés mais garantidor do direito fundamental da propriedade, observou-se que o ente público estadual competente para a regularização fundiária e a Corregedoria Geral da Justiça buscaram imprimir a garantia do devido processo legal, notadamente no processo citado na seção secundária anterior, sendo este um pensamento revelador de que, embora o legislador dos anos de 1979 e 2001 não tenha amparado o procedimento cancelatório nas garantias fundamentais, esta tem se tornado uma

¹⁰⁷ **LEI N.º 5.173 DE 27.10.1966**

Art. 2º A Amazônia para efeitos desta lei, abrange a região compreendida pelos Estados do Acre, Pará e Amazonas, pelos Territórios Federais do Amapá, Roraima e Rondônia, e ainda pelas áreas do Estado de Mato Grosso a norte do paralelo 16º, do Estado de Goiás a norte do paralelo 13º e do Estado do Maranhão a oeste do meridiano de 44º.

preocupação das autoridades administrativas responsáveis pela condução dos referidos processos.

Outro instrumento processual de preservação da propriedade territorial pública mais recentemente inserido no sistema legal de registros públicos, advindo da alteração da Lei n.º 6.015/1973, pela Lei n.º 11.952/2009¹⁰⁸, consiste na atribuição administrativa conferida aos entes públicos da federação de promover o cancelamento da matrícula de título expedido para regularização fundiária, mediante requerimento dirigido ao oficial registrador de imóveis, instruído com certidão de conclusão de procedimento administrativo, que declarou, na forma da lei, a rescisão do título de domínio.

Quando o artigo 250, inciso IV, faz referência à forma da lei, pode-se a princípio associar a referência ao procedimento administrativo de rescisão, na medida em que observe o devido processo legal. De fato não estaria equivocada tal conclusão, uma vez que aos litigantes em processo administrativo está garantida, pela norma fundamental positivada na Constituição Federal, a obrigatoriedade da observância do devido processo legal, nesta modalidade de processo. Ademais a Lei n.º 11.952/2009 trata em dois momentos do devido processo legal¹⁰⁹

Por outro lado, de se concluir que sua razão principal deve guardar relação e referência à lei que o criou, a qual estabelece que a expedição do título de regularização fundiária se dará com cláusula resolutive pelo prazo de 10 anos¹¹⁰, na medida em que são fixadas condições ao titulado que deverá cumpri-las dentro do prazo limite fixado, cujo descumprimento importará na rescisão do título e retorno da área ao domínio público.

¹⁰⁸ Art. 40. A Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, passa a vigorar com as seguintes alterações: [...]

Art. 250. [...]

IV - a requerimento da Fazenda Pública, instruído com certidão de conclusão de processo administrativo que declarou, na forma da lei, a rescisão do título de domínio ou de concessão de direito real de uso de imóvel rural, expedido para fins de regularização fundiária, e a reversão do imóvel ao patrimônio público.” (NR)

¹⁰⁹ Art. 15 [...] § 2º O desmatamento que vier a ser considerado irregular em áreas de preservação permanente ou de reserva legal durante a vigência das cláusulas resolutivas, após processo administrativo, em que tiver sido assegurada a ampla defesa e o contraditório, implica rescisão do título de domínio ou termo de concessão com a consequente reversão da área em favor da União.

Art. 18. O descumprimento das condições resolutivas pelo titulado ou, na hipótese prevista no § 4º do art. 15, pelo terceiro adquirente implica rescisão do título de domínio ou do termo de concessão, com a consequente reversão da área em favor da União, declarada no processo administrativo que apurar o descumprimento das cláusulas resolutivas, assegurada a ampla defesa e o contraditório.

¹¹⁰ Art. 15. O título de domínio ou, no caso previsto no § 4º do art. 6º, o termo de concessão de direito real de uso deverão conter, entre outras, cláusulas sob condição resolutive pelo prazo de 10 (dez) anos, que determinem:

I - o aproveitamento racional e adequado da área;

II - a averbação da reserva legal, incluída a possibilidade de compensação na forma de legislação ambiental;

III - a identificação das áreas de preservação permanente e, quando couber, o compromisso para sua recuperação na forma da legislação vigente;

IV - a observância das disposições que regulam as relações de trabalho; e

V - as condições e forma de pagamento.

Observe-se que a referida norma, embora não tenha aplicação direta aos processos de anulação dos títulos de regularização fundiárias expedidos em desacordo com a legislação referente, traz implicações de grande importância para a condução do cancelamento da matrícula ou do registro em face dos referidos processos anulatórios.

Em que sentido estariam contidas tais implicações, se um mecanismo trata da rescisão de título por descumprimento de condição resolutiva e o outro da anulação de ofício de pelo ente público.

As implicações se revelam na medida em que a rescisão, conforme a disposição normativa fixada pelo legislador federal, decorre de procedimento administrativo conduzido pelo ente público federativo, através de seu órgão representativo, no caso a União, concessora do título fundiário, quem avaliará o descumprimento das condições resolutivas, permitida evidentemente a ampla defesa, reconhecerá seu descumprimento e declarará rescindido o título.

Observe-se que não há provocação do Poder Judiciário por meio de ação judicial própria. A rescisão do título e o cancelamento da matrícula são integralmente resolvidos na seara administrativa, uma que aquele último se dará mediante requerimento da fazenda pública federal diretamente ao oficial registrador de imóveis, instruído com certidão de conclusão do referido processo administrativo de rescisão.

Certamente, a reserva de jurisdição, outra garantia fundamental estará resguardada na medida em que o interessado se sentido prejudicado, terá ao seu alcance a ação judicial para buscar o cancelamento do processo administrativo, se eivado de vício ou erro, e assim restabelecer a matrícula.

Da mesma forma o procedimento de anulação do título se dá a vista do descumprimento, não de condições resolutivas, mas de requisitos legais para sua concessão, na medida em que o ente público pode rever seus atos quando eivados de nulidades que o invalidem¹¹¹.

A legislação referida ao acrescentar ao artigo 250, da Lei de Registros Públicos, um quarto inciso tratou, como visto, do cancelamento da matrícula, circunstância que nos remete à transmissão da propriedade, com aquisição pelo particular, pois na forma do artigo 1245 do Código Civil esta se dá com o registro do título no registro de imóveis. Tecnicamente em face

¹¹¹ Lei n.º 9.784/1999 – Art. 53. A Administração deve anular seus próprios atos, quando eivados de vício de legalidade, e pode revogá-los por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos. Súmula 473 – A Administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornem ilegais, porque deles não se originam direitos, ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade.

da rescisão do título haverá a reversão do domínio ao patrimônio público, como já previsto pelo próprio art., 250, IV.

A preservação das garantias constitucionais da reserva da jurisdição, do devido processo legal e respeitado o direito à Propriedade como direito fundamental estabelecido na Constituição Federal revela-se um delimitador do alcance da anulação do título de regularização fundiária, conforme a pesquisa acerca do pensamento sobre a carga contida no instituto da anulação, principalmente no que tange ser este tão ou mais forte que o instituto da rescisão do título por descumprimento de condições entabuladas contratualmente, do ponto de vista da proteção da propriedade pública.

Na rescisão, baseia-se, para desconstituição do título, no descumprimento unilateral de uma ou mais cláusulas contratualmente estabelecidas pelas vontades de ambos os contratantes, Estado e particular. Do particular, ao descumprir uma cláusula, é esperado o reconhecimento de sua resolução, por força do próprio contrato.

Estamos nesta hipótese diante do desfazimento do negócio jurídico por descumprimento de cláusula contratual.

Por outro lado, na anulação do procedimento administrativo de regularização fundiária, instrumento para concessão do título de domínio, visualizamos, da mesma forma, o descumprimento de requisitos legais para concessão do referido título, que conduz a sua anulação, de ofício, pela administração pública. A possibilidade da anulação de ofício é reconhecida pela Súmula 473 do Supremo Tribunal Federal.

Noutro aspecto a transmissão da propriedade, ou domínio, de bem imóvel se completa em duas fases: primeiro o título translativo, que na hipótese estudada é o título de regularização fundiária, em outras situações comumente se tem a escritura pública de compra e venda, e em um segundo momento, a transcrição deste título no livro próprio no cartório de registro de imóveis.

Se ocorrer a anulação do título causal, disto decorrerá o cancelamento do registro, porém a anulação, em tese, deve ser dar por sentença judicial transitada em julgado na forma do art. 216, segunda parte, e art. 259, inciso I, da Lei n.º 6015/1973.

Por outro lado a mesma lei criou a possibilidade de cancelamento do registro da transmissão da propriedade, quando da regularização fundiária, desde que rescindido o título expedido para este fim, a pedido da Fazenda Pública. Nesta hipótese a rescisão se dá por ato administrativo da Administração Pública, assim estabelecido no art. 250, IV da Lei n.º 6.015/73.

O que se pode extrair da modificação promovida pelo legislador federal é a consecução de um pensamento novo, permeando a execução deste novo instrumento de cancelamento, ao passo em que se cria uma exceção ao princípio contido na norma do art. 216 da Lei de Registros Públicos, para possibilitar-se a declaração de nulidade por comando decorrente de ato administrativo, em defesa do patrimônio público versus o patrimônio privado, quando se constata uma apropriação indevida, que impõe a reversão do bem ao patrimônio público.

A dimensão desta modificação legislativa frente aos princípios e garantias constitucionais já elencados, dentro de um pensamento moderno acerca da proteção do patrimônio público e de sua correta transmissão para a propriedade privada como forma de fomentar o desenvolvimento social, correspondente ao conteúdo de direito fundamental positivado na Constituição Federal, na medida em que, conforme já salientado anteriormente, a exigência do devido processo legal no processo administrativo é uma garantia para que o titular do direito não seja privado de seus bens sem a sua observância.

Todavia isto não significa que o direito fundamental da propriedade seja irrestrito a ponto de se criar obstáculo à pronta reversão do bem ao patrimônio público, se a vista de um processo administrativo, respeitada a ampla defesa, concluiu-se pela apropriação indevida, anulando-se o ato na forma da Lei n.º 9.784/1999, e em consonância com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, consubstanciada na súmula 473.

Esta mudança de paradigma é bem retratada na decisão da Corregedoria Nacional de Justiça proferida no Pedido de Providências n.º 0001943-67.2009.2.00.0000, conforme se percebe de trechos extraídos do relatório da Ministra Relatora do Supremo Tribunal, no mandado de segurança n.º 29.312, a seguir retratados:

[...]apesar da doutrina e jurisprudência asseverarem a garantia da preservação dos registros cuja presunção de legalidade e de legitimidade só se desfaria mediante decisão judicial, é preciso assinalar que há outros valores constitucionais derivados de outros princípios igualmente respeitáveis a merecer tutela equivalente e, nesse passo, por consequência, mitigatória das garantias inerentes aos registros. Cabe aqui assinalar, portanto, a devida proporção constitucional. (...) Ora, se as terras sem registro podem ser particulares por outro modo de aquisição que não o registro, a boa lógica manda que caiba ao particular o ônus dessa demonstração (por exemplo: registro paroquial ou posse imemorial comprovada por qualquer meio ou registro; usucapião ou posse imemorial anterior ao Código Civil de 1916; legitimação de posse admitida pela administração, e assim por diante) e então conservar-se a presunção natural (constitucional e legal) de que, se a propriedade particular não se confirmar, haverá de prevalecer a originária dominialidade pública. A proposição vertente de algumas decisões judiciais de que na falta dos registros supõe-se a ausência da dominialidade pública, parece assim não se sustentar como

regra. A acreditar-se que ou são públicas ou são privadas as terras rurais existentes no Brasil (posto que não há fundamento legal ou constitucional para um terceiro gênero, p.ex. 'terras de ninguém'), basta definir-se modo de distinguir umas das outras. Isto é, porque as terras hoje tidas por devolutas foram conquistadas outrora em nome do Rei ou pelo Estado a cujo patrimônio se incorporaram originariamente, são públicas por princípio indiscutível donde caberá sempre ao referido particular nos autos da ação em pauta a prova, a seu cargo, da legitimidade da derivação do seu título, o que significa afirmar e reconhecer logicamente a titularidade pública em caso de ausência da titularidade particular, do que a falta de registro é apenas um sinal. É possível de fato sustentar, sistematicamente, que a ausência de registro pode não descartar a existência de propriedade particular, pois é possível ser ela revelada como dito mediante qualquer prova a cargo do particular. A falta dessa prova, porém, repita-se, importa necessariamente na ocorrência natural da dominialidade pública. A Constituição nos preceitos definidores da dominialidade pública não indicou o modo de apurá-la, coisa que deixou à lei infraconstitucional e, como tal, fez o legislador editar a dita lei federal da ação de discriminação judicial no exercício da competência legislativa da União (processo civil), e aí estabeleceu como padrão ser do particular o ônus da prova de seu domínio quando questionado frente ao patrimônio público, reafirmando desse modo o postulado lógico de serem sempre todas as terras públicas na origem. E não poderia ser de modo diferente, eis que – pela história, pela doutrina mais consolidada e pela jurisprudência mais afeiçoada ao espírito do regime jurídico constitucional dos bens públicos – no Brasil o patrimônio público é anterior ao patrimônio particular, e o Supremo Tribunal Federal assim já o disse seguidas vezes (v.g. no RE 51.290 e na ACO 132). (DIPP, 2011, p. 11-12).

Neste contexto legislativo e doutrinário, o enfoque dado à nova instrumentalização do cancelamento administrativo da matrícula trazido pelo artigo 250, inciso IV, da Lei de Registros Públicos, reside na demonstração de que o legislador está a criar formas legais para a utilização do processo administrativa nesta seara de proteção do patrimônio público, na medida em que esta modalidade de processo sob a égide da nova Constituição, não coloca em risco este direito fundamental que a mesma Constituição tão fortemente o protege.

Para tanto, as normas condutoras do cancelamento da matrícula e do registro imobiliário devem ser analisadas dentro de um sistema que se integra ao controle das garantias fundamentais. Aquelas reguladas a mais tempo pelos artigos 214, 216 e 250, I, observam a prévia manifestação da parte interessada. Já a forma criada pela Lei n.º 6739/1979, transporta a oitiva do interessado para momento posterior ao cancelamento.

Como aquelas primeiras preservam o prévio conhecimento pelo interessado, permitindo a defesa antes da prolação da decisão, sua recepção pela Constituição Federal em 1988 não é questionada pela doutrina, diversamente do que ocorre com a modalidade de cancelamento prevista no artigo 1º da Lei n.º 6739/1979. Neste aspecto o cancelamento se dando na forma do § 1º da referida norma, fatalmente descumprirá preceito fundamental da

Constituição Federal, na medida em que não garante o direito fundamental elencado no artigo 5º.

Neste sentido seria acertado o pensamento que a considera não recepcionada, ou seja, na aplicação conjugada com a norma contida no § 1º. De outra feita, observando-se o tratamento legislativo dispensado ao longo dos últimos anos, ao sistema das nulidades e do cancelamento da matrícula, que como infirmado acima, disciplina novo pensamento que excepciona a regra historicamente reconhecida na doutrina e contida no do artigo 216, no sentido de que a nulidade decorrente de vício no título somente permite o cancelamento da matrícula por decisão judicial. Tal interpretação conduz a recepção do texto legal do artigo 1º da Lei n. 6739/1979, desde que não aplicada conjuntamente com seu parágrafo primeiro, mas ao contrário observando o devido processo na forma do inciso IV, do art. 250 da Lei de Registro Público.

Ainda que não se admitida a conformação da norma do citado artigo ao sistema de proteção aos direitos fundamentais vigente, resta ainda a aplicação da norma contida no artigo 8º, da citada legislação, incluída mais recentemente pela Lei n.º 10.267/2001, que prevê a possibilidade de intimação prévia do interessado, possibilidade que se deve considerar dever imposto ao órgão administrativo julgador, de não maneira a não incorrer em uma afronta direta à constituição.

Tais normas são, portanto passíveis de reconhecimento de vigência em face da Constituição Federal na medida em que se respeite a garantia fundamento do devido processo legal.

O ente público tem, portanto ao seu alcance, a vista do processo administrativo que reconheça a nulidade do título de regularização fundiária, estes dois instrumentos para promover o cancelamento da matrícula e ou do registro, corroborando esta exceção aos princípios dos artigos 214, 216 e 250, inciso I, a sexta norma reguladora do processamento administrativo.

Esta última norma reguladora do cancelamento, ainda mais recentemente trazida ao sistema registral, a vista do que se analisou mais acima, deve ser interpretada conforme a legislação que a instituiu, uma vez que a norma faz referência à rescisão do título, na forma da lei, qual seja a Lei n.º 11.952/2009, que a inseriu no contexto da Lei de Registros Públicos, e que dispõe sobre o regramento das condições resolutive das regularizações fundiárias que disciplina. De tal maneira, na medida em que o titulado descumpra uma ou mais condições resolutive, o ente público em processo administrativo declara rescindido o título e promove a

reversão do imóvel ao patrimônio público, requerendo o cancelamento da matrícula ao oficial registrador de imóveis.

Ainda que não seja aplicável, esta norma procedimental às hipóteses de anulação de título de regularização a vista de nulidade no processo concessório, revela a mesma importante exceção ao princípio insculpido na década de 1970 de que o cancelamento administrativo somente ocorreria à evidência de uma nulidade no próprio registro e nas demais hipóteses por decisão judicial.

Esta conjuntura legal, desde que respeitada a garantia fundamental do devido processo legal, obrigatório no processo administrativo, conduz a um panorama seguro de modo a contribuir para o desenvolvimento e conclusão do litígio administrativo da regularização fundiária no Estado do Tocantins, que perpassa pelas Corregedorias Permanentes e pela Corregedoria Geral da Justiça.

6. CONCLUSÃO

Em vista dos argumentos apresentados, o registro da propriedade, na medida em que é protegido pelas normas infraconstitucionais, e estas, por sua vez, obedientes aos comandos garantidores do respectivo direito fundamental, reflete a materialização deste direito, no que toca à propriedade imóvel.

Observou-se no decorrer da pesquisa que a sua validade está protegida pelo devido processo legal, na medida em que é assegurado ao seu titular o direito de demonstrar que o domínio lhe foi transferido conforme as normas legais regentes desta transferência, ou como a norma civil conceitua, este modo de aquisição da propriedade pelo registro do título.

Neste sentido foi analisado historicamente o tratamento legal dispensado ao domínio da propriedade territorial rural desde o momento em que o Reino de Portugal assumiu toda a titularidade das terras existentes em território, hoje, Brasileiro.

A evolução se deu forma gradual e lenta, havendo historicamente uma confusão entre o domínio público e o domínio privado, circunstância econômico-político-jurídica que levou o Imperador D. Pedro II a tentar descortinar este desalinhamento territorial, por meio da promulgação da Lei de Terras em 1850.

Iniciou-se a partir daquele momento histórico a arrecadação das terras devolutas, de forma a se separar o que já havia sido transferido ao patrimônio particular e o que ainda pertencia ao Império.

Da arrecadação das terras adveio a necessidade de transferi-las posteriormente àqueles que iriam usufruí-las, nelas produzindo e delas extraindo recursos para movimentar a economia imperial. Em face desta necessidade advieram as legislações de regularização fundiária, devendo-se observar modernamente, neste instituto, sua finalidade social, no tocante à transferência de bens públicos para particulares, assim como assegurar que o procedimento legal garantirá a transmissão a quem possa usá-la segundo sua função social.

Neste sentido a regularização fundiária vem ensejando grande preocupação aos entes públicos responsáveis pelos processos de regularização fundiária, assim como ao legislador, na medida em que muitas falhas culminam no apossamento irregular da propriedade rural imóvel.

Notadamente na região da Amazônia Legal esta preocupação tem se revelado na ação dos órgãos de regulação da terra pública, assim como do legislador, a exemplo da Lei n.º 11.952/2009.

No Estado do Tocantins, unidade federativa pertencente à região da Amazônia legal, foi encontrado um elevado nível de títulos expedidos com vício insanáveis, conforme se viu na seção terciária 5.2.1.

Esta conjuntura jurídico-social e econômica motivou o cancelamento de diversos títulos de regularização fundiária, pelo próprio ente público, o que levou ao requerimento de cancelamento das matrículas à Corregedoria Geral de Justiça. Este órgão censor, integrante do sistema estatal do Poder Judiciário, mas com atribuição administrativa, e não jurisdicional, aplicando a norma do artigo 1º, § 1º, da Lei n.º 6739/1979, determinou o cancelamento ao registro de imóveis dos respectivos municípios. Observe-se que a distinção referente sobre função administrativa e o poder de jurisdição, em relação ao órgão corregedor é apenas para esclarecimento didático, posto que a atribuição administrativa para promover o cancelamento sobre ele recai conforme a legislação vigente.

Os processos administrativos conduzidos pelo ITERTINS, como observado na seção terciária 5.2.2, oportunizaram a manifestação das partes interessadas, concretizando-se esta de fato em parte deles, mas como retratado nas portarias de cancelamento/anulação de título, as notificações foram produzidas através de publicação no Diário Oficial do Estado, não sendo, pois, dirigida ao domicílio do titulado, ou à localidade do imóvel rural titulado.

Tal medida integrante do processo administrativo, reduz drasticamente a oportunidade de contraditório, o que afeta a ampla defesa, ambos corolários do devido processo administrativo.

Em um segundo momento deste caminho procedimental, a Corregedoria Geral da Justiça, promoveu o cancelamento de matrículas, nos processos decorrentes das anulações de títulos promovidas pelo ITERTINS, sem a prévia notificação do titulado, fazendo-a após a expedição da ordem ao CRI, na forma da lei.

Em momento posterior, em janeiro do corrente ano, conforme visto na seção secundária 5.3, a Corregedoria Geral de Justiça, discorrendo sobre os fundamentos que levaram o Supremo Tribunal Federal, ainda em sede da análise cautelar, a suspender a decisão proferida no Pedido de Providências n.º 0001943-67.2009.2.00.0000, em trâmite no Conselho Nacional de Justiça, decidiu pela notificação prévia e necessidade de permitir ao titulado promover sua defesa, para então decidir pelo cancelamento ou não da matrícula.

Relevante à conclusão dos questionamentos postos à análise da presente pesquisa, observar que o ente público está temporalmente limitado para promover a anulação de ofício de seus atos, na forma da Lei 9.784/1999.

Neste aspecto, alguns processos administrativos pesquisados, conforme seção terciária 5.2.2, tabela 03 não respeitaram este lapso temporal de 05 anos, após o qual a administração decaiu de sua capacidade de auto-regulamentação.

Neste sentido, nos processos administrativos em que se cumpre, com rigor as normas de garantia fundamental estabelecida pelo Poder Constituinte nos incisos e LV, do artigo 5º da Constituição Federal, são aptos a cancelar ou a conduzir outro processo administrativo de cancelamento e matrícula, para consecução das normas previstas nos artigos 1º e 8º da Lei n.º 6739/1979, em defesa das terras públicas.

Observe-se que quando se fala em reversão de patrimônio público não se trata de uma defesa intransigente em favor do ente público com desprezo pelos direitos do particular. Pelo contrário, trata-se de uma garantia daquilo que é de interesse coletivo, posto que a transmissão das terras públicas deve obedecer a uma finalidade social, destinando-as àqueles que usufruem a terra, produzindo e não apenas especulando-a, como um mero investimento a bom preço para posteriormente a preço maior, repassá-la ao mercado imobiliário, dado que isto impede que a terra exprima sua função social, que se dá através do bom uso que o particular dela faz, quando corretamente titulado no domínio do empreendimento fundiário, pois a terra deve produzir para criar riquezas (alimentos), mover a economia e gerar empregos.

Com este enfoque, percebe-se que a norma de regulação fundiária expressa no artigo 250, IV, inovação legislativa trazida em 2009, pela promulgação da Lei n.º 11.952, não torna o ente regulatório das relações fundiárias do Estado do Tocantins, agente legítimo, representado evidentemente pela Procuradoria Estadual, órgão jurídico representante da Fazenda Pública, para propor diretamente aos cartórios de registro de imóveis, nos Municípios, o cancelamento da matrícula em decorrência da anulação dos títulos de domínio, podendo fazê-lo somente em relação aos processos de rescisão, uma vez consignadas no contrato, as cláusulas resolutivas previstas naquela legislação.

Observe-se que a mesma é aplicável as relações fundiárias nos Estados, posto que é norma federal de direito agrário, competindo exatamente à União, sobre ele legislar, para regramento dos processos de regularização fundiária também nos entes federativos estaduais e municipais.

Por outro lado, mesmo não podendo a Fazenda Pública dirigir-se diretamente ao cartório de registro de imóveis, a referida norma ressalta a intenção atual do legislador em garantir ao processo administrativo força para permitir o cancelamento, que nesta última hipótese se dará por determinação da Corregedoria Geral da Justiça, observado evidentemente

no processo dado em seu âmbito, ambas as garantias constitucionais: ampla defesa e contraditório.

REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos dos Direitos Fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. 5ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

ALSTON, Lee, LIBECAP, Gary, MUELLER, Bernardo. **How Interest Groups with Limited Resources can Influence Political Outcomes: Information Control and the Landless Peasant Movement in Brazil**, Disponível em <http://www.colorado.edu/ibs/pubs/eb/eb2005-0005.pdf>.

BARBOSA, Rui, SALLES, Manoel F. de Campos, GLICERIO, Francisco. **Exposição de Motivos do Decreto n. 451-B de 31 de maio de 1890**, Câmara dos Deputados, in: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-451-b-31-maio-1890-516631-norma-pe.html>.

BARROSO, Luís Roberto. **Temas de Direito Constitucional – tomo III**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

BASTOS, Celso Ribeiro – Martins, Ives Gandra – **Comentários à Constituição do Brasil**, Saraiva, São Paulo, 1989, v. 2.

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Nova Edição. Rio de Janeiro: Elsevier Editora, 2004.

BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**. 9ª ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

CARTER, Michael e OLINTO, Pedro, **Getting Institutions Right for Whom: Credits Constraints and The Impact of Property Rights on The Quantity and Composition of Investment**, U. Wisconsin-Madison, Agricultural and Applied Econ. Staff Paper n. 433, 2000 - in <http://www.lacea.org/meeting2000/PedroOlinto.PDF>

CARVALHO, Kildare Gonçalves, **Direito Constitucional**, 15ª Ed., Del Rey, São Paulo, 2009.

CAVALCANTE, Andrade Cássio. **O Princípio do Devido Processo Legal: Histórico, Dimensões e Eficácia Horizontal**. Revista dos Tribunais, vol. 948, São Paulo: Revista dos Tribunais, out/2014.

CENEVIVA, Walter, **Lei dos Registros Públicos Comentada**, 20 ed. São Paulo, Saraiva, 2010.

COASE, R. H. **The Problem of Social Cost**. In: <http://links.jstor.org/sici?sici=0022-2186%28196010%293%3C1%3ATPOSC%3E2.0.CO%3B2-F>.

CUNHA JUNIOR, Dirleyda. **Terras Devolutas nas Constituições Republicanas**. Encontrado em: <http://www.juridicohightech.com.br/2011/11/terras-devolutas-nas-constituicoes.html>.

DANTAS, Marcus Eduardo de Carvalho. **Função Social na Tutela Possessória em Conflitos Fundiários**. In Revista Direito GV. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas. 2013.

DIDIER Jr., Fredie. **A função social da propriedade e a tutela processual da posse**. *Revista do Processo*, Vol. 161, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

CENEVIVA, Walter. *Lei dos Registros Públicos Comentada*. 20ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

DIPP, Gilson. Pedido de Providências n.º 0001943-67.2009.2.00.0000. Encontrado em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28MS%24.SCLA.+E+29312.NUME.%29+NAO+S.PRES.&base=baseMonocraticas&url=http://tinyurl.com/k3l3bmg>.

FAGUNDES, Miguel Seabra, **O Controle dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário**, 4ª Ed, Rio de Janeiro: Forense, 1967.

FACHIN, Luiz Edson. **Teoria Crítica do Direito Civil**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

FREITAS, Augusto Teixeira. **Consolidação das Leis Cíveis**. Vol. I. Ed. fac-sim. Brasília. Senado Federal. Conselho Editorial. 2003. GARCIA, Lysippo. *O registro de imóveis*. Rio de Janeiro: Livraria Francisco Alves, 1922.

FREITAS, Augusto Teixeira. **Consolidação das leis cíveis**. Ed. Fac-sím. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2003. Coleção história do direito brasileiro. Direito Civil.

GRACIE, Ellen. **Medida Cautelar no Mandado de Segurança n.º 30.222/PA**. Encontrado em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28MS%24.SCLA.+E+30222.NUME.%29+NAO+S.PRES.&base=baseMonocraticas&url=http://tinyurl.com/le8z4af>.

HOBSBAWM, Eric J. **A Era das Revoluções, 1789-1848**. São Paulo: Paz e Terra. 1917.

HOLLANDA, Sérgio Buarque, **Raízes do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

JACOMINO, Sérgio, **Revista de Direito Imobiliário**, ano 29, julho\dezembro 2005, Revista dos Tribunais, São Paulo, v. 59.

JUSTEN FILHO, Marçal, **Curso de Direito Administrativo**, 8ª Ed, Belo Horizonte: Fórum, 2012.

KANT, Immanuel. **Fundamentação da Metafísica dos Costumes e Outros Escritos**. Trad. Leopoldo Holzbach. São Paulo: Martin Claret, 2004.

LIMA, Rui Cirne. **Pequena história territorial do Brasil: sesmarias e terras devolutas**. 5ª Ed. Goiânia: Editora UFG, 2002.

LOPES, Miguel Maria de Serpa, **Tratado dos Registros Públicos**, 6ª edição, Ed. Brasília Jurídica, Brasília, 1997, v. IV.

LOUREIRO, Luiz Guilherme, **Registros Públicos Teoria e Prática**, 3ª Ed, Método, São Paulo, 2012.

MARÉS, Carlos Frederico. *A Função Social da Terra*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor. 2003.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros Editores. 2014.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de, **Curso de Direito Administrativo**, 28ª Ed., Malheiros, São Paulo, 2011.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Rcl.3.014/SP**, encontrado em:
<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarConsolidada.asp?classe=Rcl&numero=3014&origem=AP>

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 14ª ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MORATO, Francisco. **Da Prescrição nas acções divisórias**. 2ª Ed. Livraria Acadêmica. Saraiva e Cia. São Paulo: 1944.

NERY JUNIOR, Nelson, NERY, Rosa Maria de Andrade, **Constituição Federal Comentada e Legislação Constitucional**, 3ª Ed, Revista dos Tribunais, São Paulo, 2012.

NERY JUNIOR, Nelson. NERY, Rosa Maria de Andrade. **Código Civil Anotado e Legislação Extravagante**. 2ª Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

OPTIZ, Silvia C. B. **Curso Completo de Direito Agrário**. 6ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

REYDON, Philip. Bastiaan. **Mercado de Terras Agrícolas e Determinantes de seus preços no Brasil, um estudo de casos**. Tese (Doutorado em Economia – Unicamp – IE). In: <http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?code=000045371&fd=y>. 2009.

SALOMÃO, Luis Felipe, **Resp n.º 389372**, encontrado em:
https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=5390545&num_registro=200101525224&data=20090615&tipo=91&formato=PDF

SARLET, Ingo Wolfgang. **Curso de Direito Constitucional**. 3ª Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 5ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

SERPA LOPES, Miguel Maria de. **Tratado dos Registro Públicos**. 3ª Ed. São Paulo: Livraria Freitas Bastos, 1995.

SILVA, José Afonso. **Comentário Contextual à Constituição**. 1ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

TORRES, Manuel Martins. **Lei Hypothecaria: Lei n. 1.237 de 24 de setembro de 1864 e Decreto 3453 de 26 de abril de 1865, completamente anotada.** Rio de Janeiro: Editor A. A. da Cruz, 1876.

TAVARES, André Ramos, **Curso de Direito Constitucional**, 7ª Ed., Saraiva, São Paulo, 2009.

TRUBEK, David, **Novo Direito e Desenvolvimento**, Rodriguez, José Rodrigo (coord.) CDG - CADERNOS DIREITO GV, SETEMBRO DE 2007 – SÃO PAULO. ED. FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS ISSN 1808-6780 BIMESTRAL.

WEISS, Joseph (2003) **Como reorientar as políticas públicas agrárias e florestais: contribuindo para o desenvolvimento sustentável in “Amazônia: Dinamismo e Conservação Ambiental”**, Elimar Pinheiro do Nascimento e José Augusto Drummond (orgs.), Coleção Terra Mater, Editora Garamond, Rio de Janeiro.