



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO**

**ANTÔNIO CARLOS APOLINÁRIO DE SOUZA CARDOSO**

**A APLICAÇÃO DAS NORMAS DE BLOQUEIO, DESBLOQUEIO,  
CANCELAMENTO E REQUALIFICAÇÃO DE MATRÍCULAS DE IMÓVEIS  
RURALS NO ESTADO DO PARÁ: uma análise das decisões dos órgãos correcionais da  
Justiça paraense no período de 1º de março de 2021 a dezembro de 2024**

**BELÉM-PA  
2026**

ANTÔNIO CARLOS APOLINÁRIO DE SOUZA CARDOSO

**A APLICAÇÃO DAS NORMAS DE BLOQUEIO, DESBLOQUEIO,  
CANCELAMENTO E REQUALIFICAÇÃO DE MATRÍCULAS DE IMÓVEIS  
RURAIS NO ESTADO DO PARÁ: uma análise das decisões dos órgãos correccionais da  
Justiça paraense no período de 1º de março de 2021 a dezembro de 2024**

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Pará, como requisito para a obtenção do título de Doutor em Direito.

Área de Concentração: Direitos Humanos, Linha de pesquisa Direitos Fundamentais e Meio Ambiente.

Orientador: Prof. Dr. Girolamo Domenico Treccani.

BELÉM-PA  
2026

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) de  
acordo com ISBD Sistema de Bibliotecas da Universidade  
Federal do Pará**

**Gerada automaticamente pelo módulo Ficat, mediante os dados fornecidos pelo(a)  
autor(a)**

---

C268a Cardoso, Antônio Carlos.

A APLICAÇÃO DAS NORMAS DE BLOQUEIO,  
DESBLOQUEIO, CANCELAMENTO E  
REQUALIFICAÇÃO DE MATRÍCULAS DE IMÓVEIS  
RURAIS NO ESTADO DO

PARÁ: : uma análise das decisões dos órgãos correcionais da  
Justiça paraense no período de 1º de março de 2021 a  
dezembro de 2024 / Antônio Carlos Cardoso. — 2025.  
183 f. : il.

Orientador(a): Prof<sup>a</sup>. Dra. Girolamo Treccani  
Tese (Doutorado) - Universidade Federal do Pará, Instituto  
de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em  
Direito, Belém, 2025.

1. Registro de Imóveis. 2. Grilagem. 3. Governança  
fundiária. 4. Cancelamento Administrativo. 5. Direito  
Registral Agrário. I. Título.

CDD 342.1247098115

---

ANTÔNIO CARLOS APOLINÁRIO DE SOUZA CARDOSO

**A APLICAÇÃO DAS NORMAS DE BLOQUEIO, DESBLOQUEIO,  
CANCELAMENTO E REQUALIFICAÇÃO DE MATRÍCULAS DE IMÓVEIS  
RURAIS NO ESTADO DO PARÁ: uma análise das decisões dos órgãos correcionais da  
Justiça paraense no período de 1º de março de 2021 a dezembro de 2024**

Data da Avaliação: \_\_\_\_ / \_\_\_\_ / \_\_\_\_

Conceito: \_\_\_\_\_

Banca Examinadora:

---

Prof. Dr. Girolamo Domenico Treccani. (PPGD/UFPA – Orientador)

---

Profa. Dra. Aianny Naiara Gomes Monteiro  
(Membro Externa - Ministério Público do Estado do Pará)

---

Profa. Dra. Herena Neves Maués Corrêa Melo  
(Membro Externa - Ministério Público do Estado do Pará)

---

Prof. Dr. José Heder Benatti  
(Membro Interno - PPGD/UFPA)

---

Prof. Dr. Antônio José de Mattos Neto  
(Membro Interno - PPGD/UFPA)

## RESUMO

A presente tese analisa a aplicação das normas de bloqueio, cancelamento administrativo e requalificação de matrículas e registros de imóveis rurais editadas pela Corregedoria Geral de Justiça do Estado do Pará (CGJ-TJPA), com o objetivo de compreender de que modo o Poder Judiciário, no exercício de sua função regulatória sobre os serviços extrajudiciais, tem contribuído para o enfrentamento da grilagem de terras e para o fortalecimento da governança fundiária na Amazônia. O estudo fundamenta-se em duas premissas teóricas centrais: a origem pública da propriedade no Brasil e o papel regulador do Judiciário sobre a atividade notarial e registral, constitucionalmente concebida como serviço público delegado. A partir desses referenciais, o registro imobiliário é compreendido não apenas como instrumento de publicidade e segurança jurídica, mas, também, como mecanismo de política fundiária e ambiental, voltado à efetivação da função social da propriedade. O objetivo geral da pesquisa consiste em analisar a aplicação das normas de bloqueio, cancelamento e requalificação de registros e matrículas rurais pela Corregedoria de Justiça do Estado do Pará e pelas Varas Agrárias estaduais, no período compreendido entre março de 2021 e dezembro de 2024, buscando descrever sua interação com o direito registral imobiliário e identificar a formação de um regime registral de orientação agrarista. Como objetivos específicos, destacam-se: compreender a função jurídica dos institutos do bloqueio, do cancelamento administrativo e da requalificação; descrever seus fundamentos normativos, conceitos e procedimentos à luz do regramento da CGJ-TJPA; mapear as manifestações administrativas publicadas no período delimitado e comparar os entendimentos adotados no âmbito paraense com a doutrina e a jurisprudência nacionais. A hipótese central sustenta que o conjunto normativo e decisório produzido pela Corregedoria de Justiça do Pará revela a consolidação de um modelo de direito registral imobiliário influenciado pelo direito agrário, orientado por finalidades públicas e voltado à prevenção da grilagem, à depuração do fôlio real e ao fortalecimento das práticas de governança fundiária. No plano metodológico, a pesquisa adota abordagem dedutiva e utiliza o método de estudo de caso, com análise quali-quantitativa de decisões administrativas publicadas nos Diários de Justiça do Estado do Pará. O recorte temporal foi definido em razão da atualização normativa promovida pelo Provimento nº 04/2021, bem como da unificação das corregedorias da capital e do interior. A pesquisa documental foi complementada por revisão bibliográfica nas áreas do direito registral, agrário e administrativo. Reconhece-se, como limitação do estudo, a inexistência de um banco de dados sistematizado de decisões administrativas da CGJ-TJPA, o que exigiu levantamento manual dos atos publicados. Destaca-se, ainda, a necessidade de ampliação temporal da análise em pesquisas futuras, a fim de verificar hipóteses relacionadas a possíveis tendências decisórias influenciadas pelo Provimento nº 06/2023. A tese organiza-se em três eixos analíticos: (a) o desenvolvimento histórico e teórico do direito registral imobiliário e da regulação dos serviços extrajudiciais pelo Poder Judiciário; (b) o exame do conjunto normativo editado pela CGJ-TJPA voltado ao combate à grilagem; e (c) a análise empírica das decisões das Varas Agrárias e da Corregedoria. Conclui-se que a atuação normativa e administrativa da Corregedoria de Justiça Paraense contribui para a formação de um direito registral agrarista amazônico, no qual a segurança jurídica, a função social da propriedade, a proteção do patrimônio público e a sustentabilidade territorial se articulam de forma integrada.

**Palavras-chave:** Registro de Imóveis. Bloqueio. Cancelamento Administrativo. Requalificação. Governança fundiária. Grilagem. Amazônia. Poder Judiciário. Direito Registral Agrário.

## ABSTRACT

This doctoral thesis examines the application of norms concerning the blocking, administrative cancellation, and requalification of registrations and records of rural properties issued by the General Internal Affairs Office of the Judiciary of the State of Pará (CGJ-TJPA). The study aims to understand how the Judiciary, in exercising its regulatory function over extrajudicial services, has contributed to combating land grabbing and strengthening land governance in the Amazon region. The research is grounded on two central theoretical premises: the public origin of land ownership in Brazil and the regulatory role of the Judiciary over notarial and registry activities, constitutionally conceived as delegated public services. Based on these premises, real estate registration is interpreted not only as an instrument of publicity and legal certainty, but also as a mechanism of land and environmental policy aimed at enforcing the social function of property. The general objective of the research is to analyze the application of norms related to the blocking, cancellation, and requalification of rural property registrations by the Judiciary of the State of Pará, particularly by the General Internal Affairs Office and the Agrarian Courts, between March 2021 and December 2024. The study seeks to describe the interaction of these legal instruments with real estate registry law and to identify the emergence of a registry regime influenced by agrarian law. The specific objectives include: examining the legal function of the institutes of blocking, administrative cancellation, and requalification; describing their legal foundations, concepts, and procedures under the regulatory framework established by the CGJ-TJPA; mapping the administrative decisions published during the selected period; and comparing the interpretations adopted in Pará with national doctrine and jurisprudence. The central hypothesis of the thesis is that the normative and decisional framework produced by the Judiciary of Pará reveals the consolidation of a model of real estate registry law influenced by agrarian principles, oriented toward public purposes and aimed at preventing land grabbing, cleansing the land registry system, and strengthening land governance practices. From a methodological standpoint, the research adopts a deductive approach and employs the case study method, based on a qualitative and quantitative analysis of administrative decisions published in the Official Gazettes of the State of Pará. The temporal scope was defined in light of the regulatory update introduced by Provimento No. 04/2021, as well as the institutional unification of the capital and inland judicial internal affairs offices. Documentary research was complemented by a bibliographical review in the fields of real estate registry law, agrarian law, and administrative law. The study acknowledges as a limitation the absence of a systematized database of administrative decisions issued by the CGJ-TJPA, which required manual data collection. It also highlights the need for extended temporal analysis in future research in order to verify hypotheses regarding possible decisional trends influenced by Provimento No. 06/2023. The thesis is structured into three analytical axes: (a) the historical and theoretical development of real estate registry law and the regulation of extrajudicial services by the Judiciary; (b) the examination of the normative framework issued by the CGJ-TJPA to combat land grabbing; and (c) the empirical analysis of decisions rendered by the Agrarian Courts and the General Internal Affairs Office, identifying interpretative patterns and trends. The study concludes that the normative and administrative action of the Judiciary of Pará contributes to the formation of an Amazonian agrarian-oriented registry law, in which legal certainty and the

social function of property are articulated with the protection of public assets and territorial sustainability.

**Keywords:** Land Registry. Blocking. Administrative Cancellation. Requalification. Land Governance. Land Grabbing. Amazon. Judiciary. Agrarian Registry Law.

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

ADCT - Disposições Constitucionais Transitórias  
ADI - Ação Direta de Inconstitucionalidade  
ADPF - Ação de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental  
ANOREG - Associação dos Notários e Registradores  
AR - Aviso de Recebimento  
CC - Código Civil  
CCIR – Certificado de Cadastro de Imóvel Rural  
CF - Constituição Federal  
CGJ – Corregedoria Geral de Justiça  
CIDHA - Clínica de Direitos Humanos da Amazônia  
CJCI - Corregedoria de Justiça das Comarcas do Interior  
CJRMB - Corregedoria de Justiça da Região Metropolitana de Belém  
CNA - Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil  
CNJ - Conselho Nacional de Justiça  
CNPA – Código de Normas dos Serviços Extrajudiciais de Notas e Registros do Estado do Pará  
CPIs - Comissões Parlamentares de Inquérito  
CPT - Comissão Pastoral da Terra  
DF - Distrito Federal  
FAEPA - Federação da Agricultura e Pecuária do Pará  
FETAGRI - Federação dos Trabalhadores na Agricultura  
GETA - Grupo Executivo das Terras do Araguaia-Tocantins  
GT - Grupo de Trabalho  
HA - Hectare  
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
Imazon - Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia  
INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária  
ITERPA - Instituto de Terras do Pará  
ITR - Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural  
LGPD - Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais  
LRP – Lei de Registros Públicos  
LRN – Lei dos Notários e Registradores  
MAPA - Sistema de Informação Geográfica – SIG-RI, do Registro de Imóveis do Brasil  
MS - Mandado de Segurança  
OEA - Organização dos Estados Americanos  
ONR - Operador Nacional do Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis  
PA - Pará  
PGE - Procuradoria Geral do Estado  
PGR - Procuradoria-Geral da República  
PJE - Processo Judicial Eletrônico  
PJECor - Processo Judicial Eletrônico para Corregedorias  
PL - Projeto de Lei

SERFAL/MDA - Secretaria Extraordinária de Regularização Fundiária da Amazônia Legal do Ministério do Desenvolvimento Agrário

SICAR - Sistema Nacional de Cadastro Ambiental Rural

SIG Fundiário/PA - Sistema Integrado de Informações Fundiárias do Pará

SIGEF - Sistema de Gestão Fundiária

STF - Supremo Tribunal Federal

TJPA - Tribunal de Justiça do Estado do Pará

VTN - Valor da Terra Nua

PR - Procuradoria da República

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>12</b>
<b>1.1 Apresentação da Problemática e Justificativa .....</b>	<b>12</b>
<b>1.2 Premissas teóricas .....</b>	<b>17</b>
<b>1.3 Objetivos.....</b>	<b>25</b>
1.3.1 Objetivo geral.....	25
1.3.2 Objetivos específicos .....	26
<b>1.4 Problema e Hipótese .....</b>	<b>26</b>
1.4.1 Problema.....	26
1.4.2 Hipótese.....	26
<b>1.5 Metodologia.....</b>	<b>26</b>
<b>1.6 Plano da Obra .....</b>	<b>29</b>
<b>2 O REGISTRO DE IMÓVEIS E OS INSTITUTOS DE BLOQUEIO E CANCELAMENTO ADMINISTRATIVO DE REGISTROS E MATRÍCULAS.....</b>	<b>30</b>
<b>2.1 História da publicidade imobiliária no Brasil.....</b>	<b>32</b>
<b>2.2 Princípios registrais.....</b>	<b>37</b>
<b>2.3 Princípio da inscrição.....</b>	<b>40</b>
<b>2.4 Princípio da instância.....</b>	<b>44</b>
<b>2.5 Princípio da prioridade.....</b>	<b>47</b>
<b>2.6 Princípio da unitariedade da matrícula .....</b>	<b>48</b>
<b>2.7 Princípio da especialidade .....</b>	<b>48</b>
<b>2.8 Princípio da continuidade.....</b>	<b>51</b>
<b>2.9 Princípio da legalidade.....</b>	<b>51</b>
<b>2.10 Princípio da territorialidade.....</b>	<b>52</b>
<b>2.11 Princípio do <i>Tempus Regit Actum</i> .....</b>	<b>52</b>
<b>2.12 Princípio da concentração .....</b>	<b>54</b>
<b>2.13 Invalidades registrais, bloqueio e cancelamento de registros e matrículas.....</b>	<b>54</b>
<b>2.14 Fiscalização e regulação da atividade registral pelo poder judiciário .....</b>	<b>60</b>
2.14.1 Direito registral e direito agrário .....	65
<b>2.15 Conclusão da seção .....</b>	<b>72</b>
<b>3 COMBATE À GRILAGEM E A REGULAÇÃO DOS PROCEDIMENTOS DE BLOQUEIO, CANCELAMENTO, DESBLOQUEIO E REQUALIFICAÇÃO PELA CORREGEDORIA DE JUSTIÇA PARAENSE .....</b>	<b>75</b>
<b>3.1 Razões de fato e jurídicas para edição do Provimento nº 13 de 2006 da CJCI – combate à grilagem.....</b>	<b>76</b>

<b>3.2 Bloqueios, cancelamentos e requalificação de matrículas .....</b>	<b>82</b>
<b>3.3 Normas sobre o procedimento de bloqueio, cancelamento e requalificação de matrículas .....</b>	<b>87</b>
<b>3.4 Provimento nº 6 de 2023 e o papel dos cartórios de registro de imóveis na promoção da governança fundiária na Amazônia paraense .....</b>	<b>105</b>
<b>3.5 O procedimento de requalificação no Provimento nº 06/2023 – CGJ.....</b>	<b>114</b>
<b>3.6 Conclusão da seção .....</b>	<b>119</b>
<b>4 ANÁLISE DAS DECISÕES PROFERIDAS PELAS VARAS AGRÁRIAS E CORREGEDORIA GERAL DE JUSTIÇA A PARTIR DE 1 DE MARÇO DE 2021 A DEZEMBRO DE 2024 ACERCA DO BLOQUEIO, CANCELAMENTO, DESBLOQUEIO E REQUALIFICAÇÃO ADMINISTRATIVA .....</b>	<b>121</b>
<b>4.1 Metodologia do levantamento dos dados e sua justificativa .....</b>	<b>121</b>
<b>4.2 Resultados quantitativos .....</b>	<b>124</b>
<b>4.3 Resultados qualitativos .....</b>	<b>133</b>
4.3.1 Análise das manifestações favoráveis às requalificações e desbloqueios ..	134
4.3.2 o destacamento do patrimônio deve observar a data da emissão do título e não aquela do registro .....	135
4.3.3 A comprovação da cadeia dominial deve levar em consideração o regime jurídico vigente nas transmissões da propriedade .....	137
4.3.4 Aplicação do princípio da instrumentalidade das formas nos procedimentos de requalificação e desbloqueio de matrículas .....	138
4.3.5 Reverberação .....	140
4.3.6 A demonstração do destacamento do patrimônio pública não exige a comprovação do cumprimento das cláusulas resolutivas dos títulos definitivos.	141
4.3.7 A desnecessidade de apresentação da autorização legislativa para imóveis que à época da emissão do título não superavam os limites constitucionais vigentes .....	143
4.3.8 Considerações sobre os entendimentos favoráveis à requalificação/desbloqueio .....	144
4.3.9 Análise dos entendimentos sobre a interpretação da matéria que afetam a compreensão do procedimento e influenciam a dinâmica registral.....	145
4.3.10 Competência das Varas Agrárias e da Corregedoria Geral de Justiça .....	145
4.3.11 Competência do oficial.....	148
4.3.12 responsabilidade na realização de procedimentos em desacordo com as regras vigentes .....	150
4.3.13 Erro evidente.....	151

4.3.14 Bloqueio de matrícula e a data do registro.....	153
4.3.15 Necessidade de apresentação da autorização legislativa.....	155
4.3.16 Ônus da prova da comprovação do regular destacamento .....	157
4.3.17 Manifestação dos órgãos de terra e preclusão .....	160
4.3.18 Documentos indispensáveis e substituíveis no procedimento de requalificação/desbloqueio .....	161
4.3.19 Sistemática recursal.....	164
4.3.19.1 Natureza jurídica do cancelamento administrativo .....	164
4.3.19.2 Natureza jurídica da requalificação administrativa .....	165
4.3.19.3 Penhora em matrículas canceladas e bloqueadas .....	166
4.3.19.4 Dúvida registral em matéria agrária.....	167
4.3.19.5 Imóvel bloqueado e mudança de circunscrição.....	169
4.3.19.6 Exigibilidade do georreferenciamento (comunicação INCRA – Provimento nº 01/2025 - CGJ) .....	171
<b>4.4 Conclusões acerca dos entendimentos .....</b>	<b>172</b>
<b>4.5 Considerações finais da seção .....</b>	<b>174</b>
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>175</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>178</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Nesta introdução, serão apresentados o Problema e a Justificativa da pesquisa desenvolvida. Nesse sentido, ilustra-se o tema e as premissas teóricas do trabalho. A partir desses pontos, expõe-se o Objeto de Pesquisa; os Objetivos Gerais e Específicos; a Hipótese Formulada; as Escolhas Metodológicas; os limites; e, por fim, o Plano da Obra.

### 1.1 Apresentação da Problemática e Justificativa

A pesquisa proposta busca investigar a forma como se tem aplicado as normas editadas pela Corregedoria de Justiça paraense voltadas ao combate à grilagem de terras rurais. O desenvolvimento desta exploração se dará por meio da análise das decisões administrativas proferidas, desde março de 2021 a dezembro de 2024, pelos órgãos responsáveis pela fiscalização e pela normatização dos ofícios de registro de imóveis: a Corregedoria Geral de Justiça do Estado do Pará e as Varas Agrárias (art. 167, § 1º, “c” da Constituição do Estado do Pará).

É sabido que, embora a apropriação indevida de terras públicas por particulares, a grilagem, possua causas e agentes variados, as fraudes ocorridas nos cartórios de registros de imóveis constituem um dos exemplos mais conhecidos dessa prática criminosa (Treccani *et al.*, 2023). Igualmente é comprovada a relação entre a grilagem e a ofensa a direitos humanos variados. Porquanto, a indefinição dos direitos sobre a terra constitui fator de insegurança que estimula disputas no meio rural, as quais, não raro, levam ao emprego da violência (Treccani *et al.*, 2021). Por sua vez, a ausência de definição dos responsáveis/titulares pelos imóveis de propriedade fragiliza o sistema de proteção de meio ambiente, ante a impossibilidade de identificação e responsabilização de infratores ambientais (Treccani *et al.*, 2020; Reydon *et al.*, 2017).

Dessa forma, o combate a registros falsos de terras públicas constitui um dos temas cruciais para a promoção do adequado ordenamento territorial da Amazônia. Foi a partir da adoção dessas premissas que foram editadas as normas que integram o corpo normativo de regras voltadas ao bloqueio e ao cancelamento de registros falsos, e, por isso, elas são consideradas, segundo Treccani *et al.* (2023 p. 5) “um importante marco no combate à grilagem de terras no Pará”.

Diante da importância da aplicação dessas normas, a disciplina e o emprego dos procedimentos de bloqueio, cancelamento, requalificação e desbloqueio de registros imobiliários têm recebido atenção por estudiosos. Interesse comprovado pelos estudos dedicados à matéria, como os recentes levantamentos promovidos por Silva (2023); Lopes *et*

*al.* (2023) e, mais recentemente, em sede de pesquisa de Doutorado defendida por Ferreira (2025), neste programa PPGD/UFGA.

Contudo, a proposta de estudo objeto deste projeto se difere das pesquisas que a antecederam. As pesquisas de Silva (2023) e de Lopes *et al.* (2023), por exemplo, tiveram por objeto decisões judiciais, baseando-se em acórdãos do Tribunal de Justiça do Estado do Pará – TJPA, ou seja, foram dedicadas à análise de decisões de processos judiciais. Outrossim, o seu escopo foi o de averiguar o percentual de ratificações e/ou reformas das medidas administrativas pelos órgãos judiciais, portanto, uma análise quantitativa voltada à aferição do percentual de ratificações judiciais de procedimentos administrativos prévios. Por fim, o recorte temporal adotado pelos pesquisadores mencionados difere do pretendido neste projeto, isso porque, nos estudos anteriores, foram avaliados acórdãos proferidos entre os anos de 2010 e 2021; a pesquisa proposta, por sua vez, investigará decisões prolatadas em período mais recente.

Vale ressaltar, ainda no que se refere à análise de decisões, a diferença das fontes de obtenção dos dados analisados. Os pesquisadores, acima mencionados, utilizaram a ferramenta de pesquisa de jurisprudência disponibilizada pelo Tribunal de Justiça do Estado do Pará, a qual não oferece uma seção própria acerca do tema relativo aos bloqueios administrativos, bem como não consegue isolar os temas relativos à legislação de referência. Limitações operacionais que, possivelmente, podem prejudicar as buscas desejadas, pois os resultados a serem obtidos dependerão de uma ferramenta ainda recente e que depende alimentação do sistema por parte do setor de estatística do TJPA.

De igual maneira, importa ressaltarmos dois fatores que evidenciam ainda mais as diferenças entre o escopo da pesquisa proposta para aquelas que a antecederam: 1) objeto (decisões administrativas vs. acórdãos judiciais): a pesquisa a partir de acórdãos judiciais abrangerá apenas ações judiciais ou a manifestações de órgãos recursais, o que deixará de lado inúmeras manifestações administrativas dos órgãos legalmente responsáveis pelos juízos de bloqueio, cancelamentos e requalificações, que são as Varas Agrárias (art. 167, § 1º, “c” da Constituição do Estado do Pará) e do órgão responsável pela competência recursal administrativa: Corregedoria de Justiça; 2) emprego do termo “cancelamento registro”: a escolha por acórdãos com essa expressão dificulta a análise das requalificações administrativas, bem como não necessariamente compreenderá discussões acerca dos bloqueios administrativos.

A escolha por decisões administrativas e não judiciais, como fizeram outros pesquisadores que se dedicaram à matéria,<sup>1</sup> deve-se, sobretudo, a duas razões: a primeira de

---

<sup>1</sup> Neste sentido as pesquisas de Silva (2023) e de Lopes *et al.* (2023).

questão prática e a segunda resulta da natureza do sistema de Justiça Extrajudicial. A razão prática decorre das limitações existentes nas plataformas de pesquisa jurisprudencial disponibilizadas pelo Tribunal de Justiça do Estado do Pará, as quais não oferecem uma seção própria acerca do tema relativo aos bloqueios administrativos, bem como não conseguem isolar os temas relativos à legislação de referência.<sup>2</sup>

Por outro lado, como será explicado na primeira seção desta tese, a atividade notarial e registral é regulada pelo Poder Judiciário por meio de uma relação de direito administrativo (art. 236 CF). Esta função do Poder Judiciário exercida sobre os serviços notariais e registrais, não se reduz a uma atuação censória/fiscalizatória, mas, cada vez mais, caracteriza-se por uma feição normativa e orientadora da atividade, que se exterioriza pela edição de regulamentos, instruções, resoluções e códigos de normas voltados à disciplina das competências dos notários e oficiais de registro (Ribeiro, 2008; Ferreira, 2025).

O Poder Judiciário, conforme elucida Ribeiro (2008), atua como verdadeiro órgão regulador da atividade registral e notarial, editando normas que promovem a uniformização da interpretação das Leis aplicáveis aos variados procedimentos sob a responsabilidade dos cartórios extrajudiciais. Contudo, a competência regulamentar exercida pelo Poder Judiciário não se assemelha à atividade legislativa, pois esta é exercida como uma forma de balizar a interpretação a ser seguida pelos registradores e tabeliães no exercício de suas funções.

A atividade regulatória exercida pelo Poder Judiciário sobre os serviços de notas e registros se diferencia também do processo legislativo pelo modo como são elaboradas as respectivas normas. Enquanto o processo legislativo decorre do debate parlamentar e o seu resultado traz inovações no plano jurídico (inaugurando deveres e obrigações), as normas editadas pelas Corregedorias de Justiça decorrem de entendimentos reiterados dos órgãos correccionais acerca da aplicação da Lei em processos administrativos julgados pelas Varas de Registros Públicos e/ou pelas Corregedorias de Justiça.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Sobre os limites da busca pela ferramenta de jurisprudência disponibilizada pelo TJPÁ, ver os estudos de Silva (2023) e de Lopes *et al.* (2023).

<sup>3</sup> O mais eloquente exemplo desses processos administrativos é a suscitação de dúvida administrativa regulada pelo artigo 198, e pelos seguintes, da Lei nº 6.015/73 (Lei de Registros Públicos).

Em outras palavras, a escolha por decisões administrativas e não de processos judiciais deve-se ao fato de que as decisões dos órgãos correccionais, acerca dos institutos de direito registral, conformam algumas das principais fontes para a atividade dos oficiais de registro de imóveis (art. 236, § 1º, CF e art. e, art. 30, IV e XIV, da Lei nº 8935/94). De igual maneira, acredita-se que, se fossem eleitos processos judiciais, haveria o risco de deixar de lado inúmeras manifestações administrativas dos órgãos legalmente responsáveis pelos juízos de bloqueio, cancelamentos e requalificações.

Portanto, buscou-se, com a opção por decisões administrativas, abranger o maior número de manifestações sobre a matéria relativa à temática dos desbloqueios e das requalificações. Para isso, levou-se em consideração a natureza administrativa destes procedimentos e a respectiva competência para os seus julgamentos. Assim como buscou-se utilizar uma fonte de publicidade mais confiável e precisa, que pudesse possibilitar o acesso ao maior número de pronunciamentos elencados como objeto da pesquisa: os Diários de Justiça (forma de publicidade de todas as decisões administrativas da Justiça estadual).

Uma vez eleitos os dados que serviram como objeto da pesquisa e a maneira de extração destes, foi realizada consulta ao site do Tribunal de Justiça do Estado do Pará,<sup>4</sup> mais precisamente, na aba dedicada à busca por Diários de Justiça, onde foi inserido o termo “requalificação” como critério de pesquisa e definido como período da investigação o período de 1 de março de 2021 a 31 de dezembro de 2024. A partir destes elementos, foram identificadas um total de 135 edições do Diário de Justiça com resultado positivo para o termo requalificação.<sup>5</sup>

A opção pelo termo “requalificação” e não “bloqueio”, como fizeram outros pesquisadores que precederam este estudo,<sup>6</sup> deve-se a um conjunto de fatores listados a seguir: 1) fator temporal: tempo que separa o momento atual do início da disciplina dos bloqueios administrativos nas hipóteses elencadas no Provimento nº 13 de 2006 (mais de 15 anos), o que torna cada vez mais escassa a realização de novos bloqueios e cancelamentos administrativos; e, 2) aspecto procedimental: como foi descrito na seção anterior, a requalificação deve anteceder

---

<sup>4</sup> A pesquisa pode ser realizada no site do TJPA, no seguinte endereço: <https://dje.tjpa.jus.br/ClientDJEletronico/app/home.html>.

<sup>5</sup> Vale esclarecer que o elevado número de Diários de Justiça não condiz com as oportunidades em que questões relativas às regras voltadas ao sistema de bloqueios, cancelamentos, desbloqueios e requalificações foram analisadas. Há Diários em que a menção à requalificação não se refere ao procedimento estudado e sequer possui relação com o direito agrário ou registral. Motivo pelo qual não foram levados em consideração e sequer compõem o número das decisões descartadas para efeitos de análise.

<sup>6</sup> Neste sentido os levantamentos de Silva (2023) e Lopes *et al.* (2023).

o desbloqueio,<sup>7</sup> não sendo o último possível sem que exista o anterior. Portanto, estamos em um momento de revisão e questionamento acerca dos bloqueios e dos cancelamentos e, por isso, estaremos necessariamente diante de mais processos de requalificação, ainda que, em sua maioria, sejam cumulados com pedidos de desbloqueio.

O recorte temporal da pesquisa se deve a três fatos relevantes para a identificação das posições prevalentes acerca da matéria objeto de estudo: 1) edição do Provimento nº 04 de 2021 de 1 de março de 2021, norma que sistematizou e atualizou as disposições normativas acerca dos procedimentos de bloqueio, desbloqueio, cancelamento e requalificação de matrículas de imóveis, inaugurada com a edição do Provimento nº 13 de 21 de junho de 2006 e dispersa em mais de uma dezena de Provimentos e Instruções ao longo de mais de seis anos; 2) a união das Corregedorias de Justiça da capital e do interior, em 01 de fevereiro de 2021 (Lei nº 9.133/2020), o que levou à concentração em um só órgão da competência recursal das decisões das Varas Agrárias do Estado<sup>8</sup>; e, 3) mudança de gestão dos registros de imóveis do Estado do Pará: o ingresso dos oficiais de registro de imóveis, aprovados no concurso para delegação dos serviços de notas e registros do Estado do Pará, somente se encerrou no dia 3 de fevereiro de 2020, com a realização da cerimônia de reescolha.<sup>9</sup>

Outro recorte utilizado foi a escolha das manifestações que integraram o objeto de análise. Foram selecionadas manifestações e não apenas decisões, pois a CGJ em sede de comunicações da realização de procedimentos de requalificação/desbloqueio e, também, em resposta a consultas sobre a interpretação do conjunto de normas estudado, por vezes, expressa entendimentos importantes acerca da interpretação da matéria relativa ao objeto de estudo.

A relevância teórica e prática do tema justifica-se pela escassez de estudos sistemáticos sobre a natureza, os fundamentos e os limites desses institutos, que, embora previstos em atos normativos da Corregedoria Nacional de Justiça e das Corregedorias Estaduais, ainda carecem de uniformização doutrinária e jurisprudencial. A análise do tema permite, ainda, compreender como o sistema registral brasileiro tem se adaptado aos paradigmas contemporâneos de eficiência administrativa, desjudicialização e transformação digital, que conferem ao registrador papel cada vez mais ativo na construção de soluções jurídicas céleres e seguras.

---

<sup>7</sup> Recorde-se que, até a edição do Provimento nº 06/2023 – CGJ, a requalificação era primeiramente realizada pelo oficial e, apenas após a sua realização, o processo era enviado para a Vara Agrária para que pudesse ser apreciado o pedido de desbloqueio. Atualmente, tanto a requalificação quanto o desbloqueio são realizados, ordinariamente, pelo Juízo Agrário.

<sup>8</sup> Sobre este aspecto, vale ressaltar, que a competência da CRMB alcançava municípios do interior, como Castanhal/PA.

<sup>9</sup> Consultar o Diário da Justiça edição nº 6830/2020 – terça-feira, 4 de fevereiro de 2020.

Por fim, a relevância individual desta pesquisa se evidencia pela atividade do proponente, que é a de registrador de imóveis no município de Curionópolis/PA. Portanto, além do impulso do interesse de estudo, enquanto pesquisador do tema, há, por parte do proponente, a necessidade de auxiliar no desenvolvimento da compreensão acerca de um assunto de grande importância na atividade profissional exercida. Igualmente, acredita-se que a perspectiva de um profissional do registro imobiliário paraense possa contribuir na melhor compreensão da matéria, posto que o olhar daquele que lida, no seu dia a dia, com questões relativas ao registro imobiliário de imóveis na Amazônia paraense pode trazer uma perspectiva diversa daquela exposta nos estudos consultados para a elaboração deste estudo.

## 1.2 Premissas teóricas

Esta pesquisa é orientada a partir de dois pilares teóricos que orientam a ótica sobre a qual as manifestações judiciais, os atos normativos e as Leis consultadas foram interpretados, são elas: a) a origem pública da propriedade no Brasil (Rocha *et al.*, 2023; Fisher *et al.*, 2018) e b) a regulação das atividades dos cartórios extrajudiciais pelo Poder Judiciário, que exerce verdadeira função regulatória a serviço da melhor prestação de serviços públicos e promoção do acesso à Justiça (Ribeiro, 2008; Hill, 2020).

### a) A origem pública da propriedade no Brasil

A formação do regime fundiário brasileiro é anterior à própria consolidação do Estado nacional. Ainda antes da ocupação portuguesa sobre os territórios tradicionalmente habitados por povos indígenas, a Coroa portuguesa, conforme os parâmetros do direito europeu da época, já reivindicava domínio sobre grande parte dessas terras. Tal pretensão encontrava respaldo nos Tratados de Alcaçovas (1479) e de Tordesilhas (1494). Dessa forma, a apropriação do espaço territorial que viria a constituir o Brasil ocorreu previamente ao início efetivo da colonização, por iniciativa das coroas ibéricas.

Nesse contexto, torna-se evidente a profunda influência do direito português sobre a conformação do direito fundiário brasileiro. A partir dessa constatação, duas premissas se impõem. A primeira diz respeito à necessidade de compreender os institutos fundiários do direito português aplicados no território colonial, com especial destaque para o regime das sesmarias, como condição para entender a formação da propriedade no Brasil. A segunda refere-se ao fato de que a propriedade brasileira possui origem pública, tendo pertencido inicialmente aos impérios português e espanhol e, posteriormente, à Coroa e à República brasileiras.

Com base nessas premissas, a evolução histórica da estrutura fundiária nacional pode ser organizada em quatro períodos distintos: a) o regime sesmarial, vigente entre 1500 e 1822; b) o regime de posses, que se estende de 1822 a 1850; c) o regime inaugurado pela Lei de Terras, entre 1850 e 1889; e d) o período republicano, que se prolonga até a atualidade.

O regime sesmarial tem origem remota no direito português, datando de 26 de junho de 1375, quando foi instituído na cidade de Santarém por determinação de Dom Fernando I. Já em 1530, Dom João III conferiu a Martim Affonso de Souza a autorização para conceder sesmarias, como parte de uma política voltada à ocupação e à defesa dos domínios coloniais. Entretanto, somente em 1531 esse regime foi oficialmente introduzido no Brasil, por meio da Carta Foral de 06 de outubro daquele ano (Treccani, 2001).

No mesmo ano de 1531, a Coroa portuguesa promoveu a divisão da colônia em 14 capitanias hereditárias. O modelo, contudo, não apresentou os resultados esperados, sendo revogado em 1549, ocasião em que as capitanias concedidas foram retomadas. O regime sesmarial permaneceu vigente até 1822, quando foi formalmente extinto pela Resolução nº 76, de 17 de julho de 1822.

Conforme esclarece Treccani (2001), durante o período colonial coexistiram duas modalidades de apropriação da terra. A apropriação legítima fundamentava-se na confirmação das sesmarias e que deu origem à propriedade privada no Brasil. Já a apropriação ilegítima decorreu do apossamento de áreas correspondentes a sesmarias não confirmadas, isto é, terras que retornavam ao domínio da Coroa em razão do descumprimento das cláusulas resolutivas impostas aos sesmeiros.

Ainda segundo o autor, o regime de posses foi fortalecido pela edição de uma Provisão em 22 de outubro de 1823, a qual, além de reiterar a suspensão da concessão de novas sesmarias, passou a vedar a confirmação daquelas anteriormente concedidas (Treccani, 2001). Embora esse período tenha permitido a ocupação desordenada de terras públicas, não foram criados instrumentos jurídicos capazes de converter as posses em propriedade. Por essa razão, Mattos Neto (1988, p. 95) denominou esse momento histórico de “Período Áureo da Posse”.

Somente após transcorridos trinta e dois anos da revogação do regime sesmarial foi promulgada a Lei de Terras (Lei nº 601, de 18 de setembro), em 1850. Esse diploma legal encerrou a possibilidade de concessão gratuita da propriedade e estabeleceu a compra e venda como forma exclusiva de aquisição, ressalvadas as áreas situadas em faixa de fronteira.

Deve-se ressaltar que, paralelamente às formas de concessão pública vigentes no direito brasileiro até o início do século XX, manteve-se a possibilidade de aquisição da propriedade por meio da usucapião quarentenária. Embora se tratasse de instrumento jurídico relevante, sua aplicação contribuiu para o agravamento da fragilidade do ordenamento territorial nacional, já então bastante incipiente.

A proibição da usucapião de bens dominicais somente foi introduzida com a promulgação do Código Civil de 1916 (Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916). Isso significa que, até 1º de janeiro de 1917, data de entrada em vigor do Código Beviláqua, permaneceu aplicável o art. 1.376 do Código Civil Português de 1867, que previa a aquisição pela usucapião quarentenária (*prescriptio longissimi temporis*).

Com a Proclamação da República, foi promulgada a Constituição de 1891. O texto constitucional manteve o direito de propriedade em seu artigo 72, § 17, e atribuiu aos Estados a titularidade das terras devolutas existentes em seus territórios, reservando à União apenas as áreas de fronteira, nos termos do artigo 64.

A concessão de autonomia aos Estados para a gestão de seu patrimônio fundiário representou a atribuição de nova competência no âmbito federativo. Todavia, essa descentralização não foi precedida da implantação de um sistema de cadastro territorial nem acompanhada da oferta de meios técnicos ou materiais suficientes para permitir a organização da ocupação territorial. O cadastro então existente, conhecido como Registro do Vigário ou Registro Paroquial, previsto no artigo 13 da Lei de Terras (Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850) e nos artigos 91 a 108 do Decreto nº 1.318, de 30 de janeiro de 1854, mostrou-se ineficaz, deixando como legado: “Os Estados, portanto, receberam um espólio incerto nos limites e anárquico no titulação”, conforme registrou Mendonça ao comentar o processo de estadualização das terras (1977, p. 1).

Assim, a descentralização da administração do patrimônio fundiário, que poderia ter contribuído para o aprimoramento do ordenamento territorial brasileiro, acabou por consolidar um modelo marcado pela concentração da propriedade e pela ampliação da prática da grilagem (Brasil, 1999).

No Estado do Pará, a fragilidade do patrimônio fundiário foi intensificada, sobretudo, pela adoção de dois instrumentos específicos. O primeiro refere-se aos aforamentos de áreas de castanhais, que permitiam a alienação de terras estaduais sem a realização de licitação, favorecendo a especulação fundiária diante da ausência de fiscalização efetiva do uso da terra<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> Parte considerável dos aforamentos foram concedidos no assim chamado “Polígono dos Castanhais”. Ao longo dos últimos noventa anos as normas estaduais determinavam que os foreiros deveriam se limitar à exploração

O segundo diz respeito ao denominado “Título de Posse”, instituído pelo Decreto Estadual nº 410, de 08 de outubro de 1891, que, embora não tivesse aptidão para transferir a propriedade<sup>11</sup>, foi levado a registro nos cartórios de imóveis, contribuindo significativamente para o agravamento do caos fundiário paraense<sup>12</sup>.

Além desses fatores, o território paraense foi profundamente afetado por decisões adotadas durante o período ditatorial, cujos efeitos negativos persistem até a atualidade. Conforme aponta Éleres (2002), o Estado do Pará sofreu intervenção da União, o que resultou na federalização de aproximadamente 60% de seu território.

A expressiva atuação federal sobre a configuração territorial amazônica decorreu, em grande medida, da opção do constituinte de 1967, que estabeleceu, em seu artigo 4º, inciso I, que ficariam sob domínio da União “a porção de terras devolutas indispensável à defesa nacional ou essencial ao seu desenvolvimento econômico”. Tal decisão, associada ao Decreto-Lei nº 1.813, de 1980, que instituiu o Projeto Grande Carajás, resultou na federalização de cerca de 900.000 quilômetros quadrados (Éleres, 2002).

Entre as intervenções mais significativas promovidas pela União na Amazônia destaca-se aquela decorrente do Decreto-Lei nº 1.164, de 1º de abril de 1971, que federalizou as terras “indispensáveis à segurança e ao desenvolvimento nacionais, terras devolutas situadas na faixa de cem quilômetros de largura em cada lado do eixo de rodovias na Amazônia Legal” (Brasil, 1971, n.p.).

Em reunião do Grupo de Trabalho do Pará<sup>13</sup>, realizada em Belém/PA, em 12 de julho de 1995, representantes do ITERPA afirmaram que 1.048.867 km<sup>2</sup>, correspondentes a mais de 84% do território do Estado, teriam sido federalizados. A posterior revogação do Decreto-Lei nº

---

econômica da castanha do Pará e não poderiam derrubar as castanheiras transformando os castanhais em pastos. Parte considerável dos castanhais, porém, foi devastada. Acredita-se que agora que está em curso a consolidação da propriedade com o fim dos aforamentos, seu resgate, deveria ser permitido só se se comprovar que foi mantida a vocação tradicional daquele imóvel. Se, por meio da utilização e instrumentos com o Map Biomas, que permite verificar a alteração da vegetação nas últimas décadas, forem comprovados danos ambientais, deveria se exigir a reconstituição dos castanhais cominando multas aos transgressores.

<sup>11</sup> Só os títulos de posse “legitimados”, isto é, que comprovassem ter implementado o Plano de Exploração e o pagamento do valor da terra nua (VTN), poderiam ser levados a registro imobiliário por serem documento translativos de domínio.

<sup>12</sup> Um dos “Considerando” do Provimento nº 13, de 21 de junho de 2006, da Corregedoria de Justiça das Comarcas do Interior atesta: “Considerando que, por estimativa, devem ter sido expedidos, nesse regime, cerca de cinquenta a sessenta mil Títulos de Posse, com limites imprecisos e apenas uma pequena parte deles foi legitimada, entretanto, ainda assim, quase um século depois, a partir da década de setenta, milhares deles foram, indevidamente levados a registro nos Cartórios de Registro de Imóveis do Estado (grifo nosso);

<sup>13</sup> A Comissão de Estudos das áreas de jurisdição federal no território do Estado do Pará - GT Pará foi criada pelo Governo Federal (Decreto de 20 de outubro de 1995) e pelo Governo do Estado do Pará (Decreto nº 271, de 05 de maio de 1995) com a finalidade de: “Estudar a situação fundiária do Estado do Pará e de elaborar propostas de diretrizes e soluções para os problemas identificados. “

1.164/1971 pelo Decreto-Lei nº 2.375, de 24 de novembro de 1987, não teria implicado a devolução da administração das terras aos Estados amazônicos.<sup>14</sup>

Por fim, embora inexistam dados precisos sobre a titulação fundiária no Pará, estima-se que mais da metade de seu território seja composta por unidades de conservação federais, territórios quilombolas e terras indígenas (Fischer, 2014). Nesse cenário, o controle fundiário na Amazônia paraense permanece majoritariamente sob domínio da União, o que coloca sob questionamento diversas titulações realizadas por Estados e Municípios.

Inserem-se ainda nesse contexto de intervenção estatal voltada à integração e ao desenvolvimento da Amazônia as Exposições de Motivos nº 005/1976 e nº 006/1976<sup>15</sup>. A Exposição de Motivos nº 005, de 28 de junho de 1976, autorizava a alienação sem licitação de terras públicas federais a empresas ou pessoas físicas que se comprometessem a implantar projetos florestais, agropecuários ou agroindustriais aprovados pela SUDAM e beneficiários de incentivos fiscais, ainda que tivessem adquirido “de boa fé” títulos irregularmente transcritos nos registros imobiliários. Essas áreas poderiam alcançar até 60.000 (sessenta mil) hectares.<sup>16</sup>

A Exposição de Motivos nº 006, de 30 de junho de 1976, por sua vez, ampliou para os detentores de lotes de até 3.000 (três mil) hectares a possibilidade de adquirir, sem licitação, áreas ocupadas por dez anos, desde que comprovadas a morada habitual e a cultura efetiva, benefício que anteriormente se limitava a áreas de até 100 (cem) hectares.<sup>17</sup>

Considerando a expressiva extensão de terras amazônicas sob domínio da União, verifica-se que o Poder Público Federal não apenas tolerou, mas efetivamente “legalizou” a grilagem.

Diante desse quadro normativo e das limitadas formas de privatização da propriedade no Brasil, pode-se afirmar que a propriedade privada somente será considerada regular quando constituída a partir do devido destacamento do patrimônio público, seja por: a) confirmação de sesmaria; b) aquisição onerosa de posse sobre área de sesmaria não confirmada, nos termos da Lei de Terras de 1850; c) usucapião de posses sobre áreas de sesmarias não confirmadas, desde

---

<sup>14</sup> A Carta de Palmas, elaborada em 2014 pelos representantes do Programa Terra Legal e dos órgãos estaduais de terra a Amazônia afirmava que seriam necessários dez anos para identificar quais terras eram federais e quais estaduais na Amazônia.

<sup>15</sup> Um ponto importante desta política de “desenvolvimento” baseado na destinação das terras públicas federais, foi a criação, em 1971, do Programa de Redistribuição de Terra e do Estímulo à Agroindústria do Norte e Nordeste (PROTERRA) a ser implantado na área de atuação da SUDAM e da SUDENE. Além das normas “fundiárias”, foram adotadas políticas de integração por meio de abertura de estradas, previstas no Programa de Integração Nacional (PIN) (ver Decreto 1.1060, de 16 de junho de 1970). Sobre estas políticas, assim se manifestou TRECCANI (2001, p. 127 e 128): “Esqueceu-se, assim, a Reforma Agrária em favor da colonização”.

<sup>16</sup> Sobre as Exposições de Motivo 005/1976 e 006/1976 ver Santos (1978, p. 106-110).

<sup>17</sup> Santos (1978, p. 110) afirma que a EM 006/1976 teria sido utilizada em 68 processos, com uma área de 59.000,00 ha, nenhum deles originário do Pará.

que a posse tenha se iniciado até 1877<sup>18</sup>; ou d) emissão de título translativo de propriedade pela União, Estado ou Município, quando titular da área.

No caso do Estado do Pará, destaca-se o já mencionado Título de Posse, documento amplamente utilizado ao longo do tempo, instituído em 1891 (Decreto nº 410) e revogado apenas em 1996 (Decreto nº 1.056), com elevado número de títulos expedidos (o Provimento nº 13/2006 menciona entre 50.000 e 60.000). Esses elementos evidenciam a relevância do Poder Judiciário, que, no exercício de sua atividade correccional, deve não apenas verificar a validade formal dos títulos registrados, mas também analisar sua localização.

A complexidade do conjunto normativo e das políticas públicas relacionadas ao tema impõe o retorno a duas indagações fundamentais: “qual a origem da propriedade das terras no Brasil?” e “quais os caminhos para o cancelamento de eventuais registros imobiliários irregulares?”.

Reiterando entendimentos anteriores, o Supremo Tribunal Federal, ao julgar a ADPF 1.056-DF, declarou, por unanimidade, que “A proteção estatal à propriedade ocorre na medida em que exista em conformidade com o ordenamento jurídico” (STF, 2023, p. 2). Na mesma decisão, reafirmou a constitucionalidade da Lei nº 6.739/1979, cujo artigo primeiro dispõe: “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 [...]”. O Ministro Relator, Alexandre de Moraes, incorporou ao seu voto entendimento anteriormente firmado pelo Ministro Moreira Alves na Representação nº 1.070:

Sendo o registro, em nosso sistema jurídico, causal, e, por isso mesmo, só gerando presunção *juris tantum* de propriedade, esta só existe se for válido o título levado a registro. E quando se declara a nulidade do registro, não se desconstitui o direito de propriedade, mas apenas se declara que ela não chegou a surgir” (grifo nosso) (STF, 2023, p. 10).

Em outro trecho o STF reafirma o que consta no título desta seção:

Quando se está diante do exame dos registros imobiliários que repercutam no patrimônio público, essa referida presunção relativa pode ser ainda reforçada pela própria origem da titularidade das terras no Brasil. Todas as terras foram originariamente públicas (grifo nosso) (STF, 2023, p. 10).

---

18 A data tem como referência os 40 anos anteriores à publicação do Código Civil de 1916 que proibiu a usucapião de bens públicos.

A mesma decisão ressalta a importância dos registros públicos ao afirmar que “a fidedignidade e a confiabilidade nos registros imobiliários são essenciais para a segurança nas relações jurídicas, merecendo uma tutela especial por parte dos agentes estatais” (STF, 2023, p. 7).

Diante disso, conclui-se que não há constituição válida de propriedade privada sem a comprovação do regular destacamento da área do patrimônio público. Tal entendimento está em consonância com a maior parte da doutrina agrarista (Rocha et al., 2023) e corresponde também à premissa adotada pela Corregedoria de Justiça das Comarcas do Interior do Tribunal de Justiça do Estado do Pará – CJCI – TJPA, ao editar o Provimento nº 13, de 21 de junho de 2006, assinado pela Desembargadora Osmarina Onadir Sampaio Nery, Corregedora de Justiça das Comarcas do Interior:

CONSIDERANDO que no Brasil todas as terras são originalmente públicas, já que havidas por direito de conquista à Coroa Portuguesa e com a independência passaram a pertencer à nação brasileira, assim, qualquer pessoa que se intitule proprietário de terras no país, tem que provar que seu imóvel foi desmembrado validamente do patrimônio público, sendo os bens públicos imprescritíveis e insusceptíveis de usucapião (Pará, 2006) (grifo nosso).

Por essas razões, quando o domínio particular é questionado por meio de pedido administrativo de cancelamento de matrícula de imóvel, com fundamento na Lei nº 6.739/1979, ou por ordem de bloqueio administrativo decorrente do Provimento nº 13/2006 da CJCI-TJPA, incumbe ao interessado o ônus de comprovar o regular destacamento do patrimônio público.

Em síntese, o domínio privado não pode ser presumido, uma vez que a origem da propriedade no Brasil é pública. Para a comprovação da propriedade particular, o interessado deve demonstrar não apenas a legitimidade da aquisição do direito, por meio da apresentação de cadeia dominial válida, mas também que o destacamento do patrimônio público ocorreu de forma regular, de acordo com o regime jurídico vigente à época de sua constituição (Fisher et al., 2018; Rocha et al., 2023).

b) A regulação das atividades dos cartórios extrajudiciais e a regulação do direito registral e notarial pelo Poder Judiciário (art. 236 da CF)

O artigo 236 da Constituição Federal estabelece que os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, mediante delegação do Poder Público. A partir desse comando constitucional, Ribeiro (2008) identifica duas obrigações impostas ao Estado: a primeira consiste na delegação da prestação dos serviços a particulares, caracterizando hipótese de

descentralização administrativa por colaboração; a segunda refere-se ao dever estatal de assegurar a regularidade do serviço, por meio de mecanismos de fiscalização e regulação.

Segundo o autor, ao atribuir ao Estado o dever de delegar os serviços notariais e registrais, o constituinte evidencia a natureza pública dessas delegações, ainda que exercidas por particulares. Trata-se, portanto, de funções administrativas desempenhadas por agentes privados investidos de função pública. Nessa condição, os oficiais de registro de imóveis atuam como agentes públicos, exercendo competências decorrentes da descentralização administrativa.

A disciplina das atividades notariais e registrais se dá, primordialmente, por meio da atividade correccional, que envolve a fiscalização permanente dos serviços e o exercício do poder sancionatório diante de desvios de conduta, inobservância da legalidade ou prestação inadequada do serviço. Soma-se a essa função fiscalizatória a atuação normativa, expressa na edição de recomendações, orientações e provimentos destinados a regular a atividade extrajudicial.

O fundamento constitucional da competência regulamentar e fiscalizatória sobre os serviços cartorários encontra-se no § 1º do art. 236 da Constituição Federal, que a atribui ao Poder Judiciário no âmbito local. Contudo, assume especial relevância, nesse cenário, o papel desempenhado pelo Conselho Nacional de Justiça – CNJ. Criado pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004, que inseriu o art. 103-B na Constituição Federal, o CNJ tem atuado de forma decisiva na modernização e no fortalecimento do caráter republicano das práticas notariais e registrais.

A atuação do CNJ na promoção da atividade notarial e registral revela-se, especialmente, na ampliação das atribuições conferidas aos cartórios, mediante a transferência de competências anteriormente reservadas ao Poder Judiciário. Tal movimento pode ser observado, entre outros atos normativos, na Resolução nº 35,<sup>19</sup> de 2007, no Provimento nº 28, de 2013,<sup>20</sup> no Provimento nº 65, de 2017,<sup>21</sup> no Provimento nº 144, de 25 de abril de 2023,<sup>22</sup> no Provimento nº 150<sup>23</sup>, de 11 de setembro de 2023, e no Provimento nº 148, de 30 de agosto de 2023, que instituiu o Código Nacional de Normas da Corregedoria Nacional de Justiça – Foro Extrajudicial.

---

<sup>19</sup> Disciplina a lavratura dos atos notariais relacionados a inventário, partilha, separação consensual, divórcio consensual e extinção consensual de união estável por via administrativa.

<sup>20</sup> Registro tardio de nascimento em cartório.

<sup>21</sup> Usucapião extrajudicial em cartório.

<sup>22</sup> Estabelece, no âmbito do Poder Judiciário, o Programa Permanente de Regularização Fundiária na Amazônia Legal, institui a Semana Nacional de Regularização Fundiária, e dá outras providências.

<sup>23</sup> Regulamenta o procedimento de adjudicação compulsória extrajudicial.

Essa competência normativa, além de conferir maior segurança jurídica à aplicação do direito registral, tem promovido significativa ampliação das atribuições dos oficiais de registro, conforme demonstram os provimentos mencionados. Importa destacar que essas regulações não se limitam à recepção ou sistematização de procedimentos anteriormente restritos ao âmbito judicial. Na realidade, há normativas voltadas à concretização de comandos constitucionais, com impacto direto na ampliação dos direitos humanos<sup>24</sup> e no fortalecimento da tutela de valores constitucionais relevantes, como a soberania e a proteção do patrimônio público<sup>25</sup> (Hill, 2020).

As normas referidas integram a concepção contemporânea do princípio da legalidade administrativa, entendimento que passou a ser designado como juridicidade administrativa. Essa leitura ampliada do princípio da legalidade ultrapassa a vinculação estrita à lei formal e exige a consideração das normas constitucionais, bem como dos resultados da atividade normativa atípica<sup>26</sup> de outros Poderes, orientada à efetivação da Constituição (Dezan, 2023).

Como exemplo dessa atuação regulamentar do Poder Judiciário sobre os registros de imóveis, destaca-se o conjunto normativo destinado ao enfrentamento da grilagem de imóveis rurais no Estado do Pará. Essas normas orientam os procedimentos de combate à grilagem a partir da interpretação dos princípios e regras registrais sob a influência do direito agrário. Trata-se de uma opção hermenêutica que incorpora elementos do direito agrário e agroambiental, bem como do princípio constitucional da função social da propriedade, conferindo maior densidade normativa à atuação registral (Treccani et al., 2023).

## **1.3 Objetivos**

### **1.3.1 Objetivo geral**

Analisar a aplicação das normas de bloqueio, cancelamento e requalificação editadas pela Corregedoria Geral de Justiça Paraense, de forma a descrever sua relação com o direito registral imobiliário.

---

<sup>24</sup> Neste sentido, o Provimento nº 73, de 28 de junho de 2018, do Conselho Nacional de Justiça, voltado à averbação de alteração de nome e gênero nos assentos de nascimento e casamento de pessoas transgênero.

<sup>25</sup> São exemplos do Provimento nº 43 de 17 de abril de 2015 (arrendamento de imóvel rural por estrangeiro) e o Provimento nº 88 de 01 de outubro de 2019, voltado ao combate à lavagem de dinheiro e a corrupção, ambos do Conselho Nacional de Justiça.

<sup>26</sup> São exemplos os regulamentos, decretos, instruções, pareceres normativos e provimentos.

### 1.3.2 Objetivos específicos

- Compreender a função do registro de imóveis e dos institutos de bloqueio, cancelamento administrativo e requalificação;
- Descrever os conceitos e procedimentos de bloqueio, desbloqueio, cancelamento e requalificação de matrícula, conforme as normas editadas pela Corregedoria paraense;
- Analisar as manifestações de mérito das Varas Agrárias e da Corregedoria Geral de Justiça, acerca da matéria de bloqueios, desbloqueios, cancelamentos e requalificação, no período compreendido entre março de 2021 e dezembro de 2024;
- Comparar os entendimentos estabelecidos pelos órgãos de fiscalização da atividade registral rural paraense com as compreensões dominantes do direito registral brasileiro, conforme as referências doutrinárias e jurisprudenciais acerca do registro imobiliário.

## 1.4 Problema e Hipótese

### 1.4.1 Problema

Como são aplicadas as normas voltadas ao bloqueio, ao desbloqueio, ao cancelamento e à requalificação de matrículas de imóveis rurais pelas Varas Agrárias e Corregedoria Geral de Justiça Paraenses?

### 1.4.2 Hipótese

O procedimento regulado pelas normas da Corregedoria de Justiça Paraense informa uma disciplina do Direito Registral Imobiliário fortemente influenciada pelo Direito Agrário, o que é confirmado pela análise da produção jurisprudencial administrativa da Corregedoria Geral de Justiça e das Varas Agrárias do Estado do Pará, mais especificamente, quando confrontamos seus entendimentos à compreensão predominante acerca da disciplina registral imobiliária.

## 1.5 Metodologia

Para o desenvolvimento da pesquisa proposta foi utilizado o método dedutivo. Por sua vez, a técnica de pesquisa adotada foi o estudo de caso, que consistiu na análise das decisões proferidas pelos órgãos dotados de competência correccional sobre os registros de imóveis rurais no Pará.

Metodologicamente, a pesquisa adotou abordagem quantitativa e qualitativa, partindo do exame do regime jurídico do Registro de Imóveis no ordenamento brasileiro, das

competências legais e regulamentares do oficial registrador e da evolução normativa dos atos administrativos de bloqueio e cancelamento. O estudo apoiou-se em revisão bibliográfica, análise de provimentos e decisões correcionais, com destaque para o Provimento nº 144/2023 – CNJ e o Provimento nº 06/2023 – CGJ-TJPA, que consolidam a importância da atuação extrajudicial na promoção da segurança jurídica e da regularização fundiária.

A forma de extração dos dados das análises quantitativas e qualitativas do objeto da pesquisa se deu a partir da consulta aos Diários Oficiais de Justiça – DJE publicados no período compreendido entre março de 2021 e dezembro de 2024. O recorte temporal se deve a dois fatos relevantes para compreensão das posições prevalentes acerca da matéria objeto de estudo: 1) edição do Provimento nº 04 de 2021 de 1 de março de 2021, norma que sistematizou e atualizou as disposições normativas acerca dos procedimentos de bloqueio, desbloqueio, cancelamento e requalificação de matrículas de imóveis, inaugurada com a edição do Provimento nº 13 de 21 de junho de 2006 e dispersa em mais de uma dezena de Provimentos e Instruções ao longo de mais de seis anos; 2) a união das Corregedorias de Justiça da capital e do interior, em 01 de fevereiro de 2021 (Lei nº 9.133/2020), o que levou à concentração em um só órgão da competência recursal das decisões das Varas Agrárias do Estado, haja vista que a antiga Corregedoria da Região Metropolitana alcançava municípios compreendidos na Vara Agrária de Castanhal, como a cidade onde se localiza a referida Vara.

Após pesquisa junto ao site do Tribunal de Justiça do Estado do Pará, na aba dedicada à consulta dos DJE, com o emprego do termo “requalificação”, tendo como início a data 1 de março de 2021, foram identificados um total de 135 edições do DJE com resultado positivo para o termo requalificação. A escolha das decisões a serem analisadas observa os seguintes critérios: 1) temporal: publicadas após 1 de março de 2021; 2) decisões dos órgãos com competência correcional sobre registros de imóveis rurais: Varas Agrárias e Corregedoria Geral de Justiça; 3) decisões de mérito: foram selecionadas apenas manifestações que enfrentassem a problemática de bloqueio, desbloqueio, cancelamento e requalificação de imóveis rurais compreendidos nas hipóteses sugestivas de grilagem, conforme os diplomas normativos vigentes sobre a matéria.

A pesquisa proposta optou pelo termo “requalificação” e não “bloqueio”, como outros pesquisadores que precederam este estudo.<sup>27</sup> Essa escolha se deve a um conjunto de fatores que consideramos dignos de destaque: 1) fator temporal: tempo que separa o momento atual do início da disciplina dos bloqueios administrativos nas hipóteses elencadas no Provimento nº 13

---

<sup>27</sup> Neste sentido os levantamentos de Silva (2023) e Lopes *et al.* (2023).

de 2006 (mais de 15 anos), o que torna cada vez mais rara a realização de novos bloqueios e cancelamentos administrativos; 2) mudança de gestão dos registros de imóveis do Estado do Pará: o ingresso dos oficiais de registro de imóveis, aprovados no concurso para delegação dos serviços de notas e registros do Estado do Pará, somente se encerrou no dia 3 de fevereiro de 2020, com a realização da cerimônia de reescolha.<sup>28</sup> Portanto, estamos em um momento de revisão e questionamento acerca dos bloqueios, cancelamentos e processos de requalificação conduzidos anteriormente pelos antigos responsáveis pelos serviços de registro de imóveis.

É dessa maneira que se buscará avaliar a forma como são aplicadas as normas de bloqueio, desbloqueio, cancelamento e requalificação, e delimitar qual é a compreensão dominante na jurisprudência registral paraense. Em outras palavras, averiguar se a posição da Justiça paraense é influenciada por concepções predominantes acerca do direito registral imobiliário, privatístico, ou se estamos diante da aplicação de uma disciplina registral agrarista.

A pesquisa executou, ainda, a análise documental, em sua seção de número 2, acerca do corpo normativo que compreende o sistema de combate à grilagem nos cartórios de registro de imóveis editado pela Corregedoria Geral de Justiça. Nesta oportunidade, além destacarmos as normas de regência, foi buscado delinear as mudanças de procedimento e detalhar o regramento vigente, com destaque ao desenvolvimento dos mecanismos de governança fundiária que surgem a partir da coordenação a ser desenvolvida pelo Poder Judiciário, como estabelece o Provimento nº 144/2023 do CNJ.

Na terceira seção, serão apresentadas análises quantitativas e qualitativas acerca dos resultados obtidos, a fim de melhor compreender o funcionamento do procedimento de julgamento dos pedidos de requalificação e desbloqueio de matrículas. Assim como serão examinados posicionamentos das Varas Agrárias e Corregedoria Geral de Justiça que permitem identificar a forma como são aplicadas as regras relativas ao combate à grilagem nos registros de imóveis do Pará.

Em sede de considerações finais, serão explicadas as razões pelas quais se considera que o regime de combate à grilagem pelos serviços de registros de imóveis evidencia um regime registral imobiliário agrarista, fortemente influenciado por fins públicos como o combate à grilagem e a promoção da governança fundiária.

Por fim, como limite à pesquisa, aponta-se a ausência de banco de dados sistematizado de decisões administrativas da CGJ-TJPA, o que exigiu levantamento manual dos atos publicados. Igualmente, no que se refere à análise dos dados, verificou-se a necessidade de

---

<sup>28</sup> Consultar o Diário da Justiça edição nº 6830/2020 – terça-feira, 4 de fevereiro de 2020.

períodos maiores de levantamentos, a incluir os próximos anos, para que se possam verificar hipóteses levantadas acerca de possíveis tendências influenciadas pelo Provimentos n 06/2023 – CGJ sobre a produção de decisões pelas Varas Agrárias e Corregedoria Geral de Justiça.

## **1.6 Plano da Obra**

A primeira seção se intitula: “O registro de imóveis e os institutos do bloqueio e cancelamento administrativo de registros e matrículas”. Nela será descrita a trajetória do direito registral imobiliário brasileiro; sua evolução, da Lei Orçamentária 317 de 1843 até a edição da Lei nº 6.015/73; e a instituição do sistema do fôlio real. Igualmente serão apresentados os princípios que conformam a disciplina registral imobiliária como os princípio da legalidade, inscrição, continuidade, publicidade, rogação, especialidade, dentre outros.

A seção 1 também abordará conceitos de importância para o desenvolvido da tese, como aqueles relacionados ao bloqueio e ao cancelamento de registros imobiliários, assim como temas conexos como a nulidade registral e a disciplina da retificação administrativa, onde é analisado o conceito de “erro evidente”, que autoriza a ação de ofício do registrador.

Igualmente, será apresentada a visão mais moderna do direito registral imobiliário, que evoluiu para alcançar ramos jurídicos contemporâneos como o ambiental (proteção ambiental), urbanístico (regularização fundiária urbana) e agrário, ramo ao qual daremos especial atenção com enfoque em assuntos como a descrição do imóvel e necessidade de georreferenciamento e inserção das coordenadas na base do Sistema de Gestão Fundiária do Incra – SIGEF, cadastros rurais e o registro de direitos e a Governança Fundiária.

Por fim, será descrita a relação de fiscalização e regulação existente entre o Poder Judiciário e a atividade registral, conforme preceitua o parágrafo 1º do art. 236 da Constituição Federal e regulamenta a Lei nº 8.935/94.

A segunda seção, “Combate à grilagem e a regulação dos procedimentos de bloqueio, cancelamento, requalificação e desbloqueio pela Corregedoria de Justiça Paraense”, abordará as normas voltadas ao combate à grilagem em cartórios, partindo do seu início, com a edição do Provimento nº 13 de 2006, até as normas mais recentes: Provimentos nº 06 e 07 de 2023 e 01 de 2025, todos da CGJ. Serão destacadas as mudanças nos procedimentos, bem como apresentados os conceitos de bloqueio, desbloqueio e as formas de requalificação: simplificada e ordinária.

Será descrito o procedimento vigente para desbloqueio e requalificação regulado pelo Provimento nº 06 de 2023 da Corregedoria Geral de Justiça – CGJ, assim como será estabelecida a maneira como o Provimento nº 06/2023 – CGJ se relaciona ao Provimento nº

144 do CNJ, ambos inaugurando um novo regime de promoção da governança fundiária na Amazônia Brasileira.

Por sua vez, a terceira seção é intitulada “Análise das decisões proferidas pelas varas agrárias e Corregedoria Geral de Justiça a partir de 1 de março de 2021 a dezembro de 2024, acerca de bloqueio, desbloqueio e requalificação administrativa”. Inicialmente, nela, será justificado o recorte da pesquisa: aspecto temporal e critérios de delimitação das decisões selecionadas. Em seguida, serão evidenciados entendimentos firmados pelas Varas Agrárias e pela Corregedoria Geral de Justiça acerca dos requisitos para o desbloqueio/requalificação, decisões que reconheceram ou determinaram o desbloqueio ou requalificação.

Na parte final, dedicada às “Considerações Finais”, serão expostas as principais reflexões sobre a pesquisa e sobre os resultados obtidos com o levantamento, a sistematização e a análise das manifestações selecionadas. Ao final, mais uma vez, será estabelecida a argumentação que sustenta a identificação de um direito registral agrarista, assim como o papel dos registros de imóveis como agentes da governança fundiária, ao lado das Autarquias Fundiárias e do Poder Judiciário como agente coordenador desse intercâmbio de informações.

## **2 O REGISTRO DE IMÓVEIS E OS INSTITUTOS DE BLOQUEIO E CANCELAMENTO ADMINISTRATIVO DE REGISTROS E MATRÍCULAS**

A presente seção objetiva apresentar o direito registral imobiliário brasileiro, assim como a compreensão predominante acerca de institutos fundamentais para esta pesquisa, mais precisamente a disciplina de bloqueios e cancelamentos de registros imobiliários. Por fim, busca-se estabelecer a relação do registro imobiliário com o direito agrário, e, dessa maneira, destacar a importância do conhecimento acerca da regulação da atividade dos oficiais de registro pelo Poder Judiciário.

O direito registral imobiliário constitui disciplina jurídica autônoma, que tem por objeto os direitos reais sobre imóveis. O ramo do registro imobiliário possui regras de direito material voltadas a constituição, transmissão, modificação e extinção de direitos sobre bens imóveis, assim como o regramento das formas de registro e publicização da mutação dos direitos imobiliários (Kumpel *et al.*, 2020).<sup>29</sup>

---

<sup>29</sup> Acerca da diferenciação entre direito imobiliário material e formal, explica Kumpel *et al.* (2020, p. 59/60): “O direito imobiliário é o ramo do direito que trata dos direitos reais sobre bens imóveis, cujas regras se encontram, em sua grande parte, no Código Civil, mas também em outras legislações especiais, como no Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) e na Lei nº 13.465/17 (regularização fundiária), por exemplo. Ele abrange os pressupostos para a constituição, modificação, transmissão e extinção de direitos reais sobre bens imóveis, disciplinando, portanto, a relação jurídica entre pessoas ou a atribuição de uma coisa a uma pessoa. O direito imobiliário formal, por sua vez, disciplina os aspectos registrares dos direitos reais sobre bens imóveis, cujas regras estão previstas, em

Para que possamos atingir os objetivos acima listados, esta seção foi dividida em 6 partes. A primeira será dedicada à apresentação da história da publicidade imobiliária no Brasil, mais especificamente as fases legislativas que antecederam o sistema vigente e regulado, em grande medida, pela Lei nº 6.015/73 (Lei de Registros Públicos).

Em seguida, serão apresentados os princípios que informam a disciplina registral dos direitos reais imobiliários. Porquanto, o conhecimento acerca dos princípios que conformam o sistema de registro imobiliário constitui requisito para a compreensão das regras deste ramo jurídico e condição para a solução de casos em que se verifique omissão normativa (Dip, 2017).

Desse modo, tendo-se em vista a relação com os objetos de análise desta pesquisa, serão explicados os princípios de inscrição, instância, prioridade, unitariedade da matrícula, especialidade, continuidade, legalidade, territorialidade, disponibilidade, publicidade, legitimação e princípio do *Tempus Regit Actum*.<sup>30</sup>

Após a exposição das noções preliminares ao estudo do direito imobiliário, serão apresentadas as figuras da nulidade registral, do bloqueio e do cancelamento de registros imobiliários. Nesta subseção, a partir das previsões normativas e considerações da doutrina e da jurisprudência, sobre a matéria, buscaremos estabelecer a compreensão dominante acerca da aplicação dos institutos referidos.

A quarta parte desta seção será dedicada à descrição do vínculo entre a atividade dos oficiais de registro de imóveis e a fiscalização exercida pelo Poder Judiciário (art. 236, § 1º, da Constituição Federal – CF/88), mais precisamente a regulação da atividade pelas Corregedorias Estaduais e o Conselho Nacional de Justiça – CNJ.

Por fim, na quinta parte desta seção, será destacada a influência das normas do direito agrário sobre a disciplina do registro de imóveis. Mais especificamente, a aplicação das regras de direito agrário sobre o registro, por assim dizer: a forma como as normas agraristas informam requisitos de validade para o registro de imóveis rurais, a relação entre registro e cadastros e a exigência de descrição georreferenciada de imóveis. A partir dessas conexões, será apresentada a relação entre cartórios de imóveis e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA.

---

sua maioria, na Lei dos Registros Públicos, tendo por objeto a instituição de um Ofício de Registro de Imóveis e sua organização interna, bem como o regramento dos pressupostos para o registro”.

<sup>30</sup> O recorte definido tem por finalidade prioriza o conjunto de princípios que auxiliará no entendimento dos institutos investigados nesta pesquisa. Entretanto, ressalta-se que a doutrina elenca outros princípios e classificações que não serão abordados nesta pesquisa, são eles os princípios da segurança jurídica, cindibilidade, concentração, entre outros.

Em sede de considerações finais, será feito um apanhado daquilo que foi exposto ao longo da seção, bem como a sistematização daquilo que extraímos a partir do exame dos documentos, leis, normas administrativas e considerações da doutrina e jurisprudência.

## **2.1 História da publicidade imobiliária no Brasil**

O sistema dedicado à publicização das situações jurídicas no Brasil teve início no século XIX (Lago, 2008). Três diplomas despontam entre os estudiosos como a origem do atual registro imobiliário, são eles: 1) Lei Orçamentária nº 317, de 21 de outubro de 1843, que criou o registro de hipotecas; 2) Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850 (Lei de Terras), que previu o Registro do Vigário; 3) Lei nº 1.237, de 14 de setembro de 1864, que reformou a legislação hipotecária e instituiu o registro geral.

A Lei Orçamentária nº 317 inaugurou a publicidade registral imobiliária ao prever o registro das hipotecas convencionais, ou seja, trata-se de um registro que tem por finalidade conferir publicidade às dívidas contraídas e proteger o crédito concedido.

Assim, não se trata de uma regulação que se assemelha à compreensão atual acerca do registro de imóveis. Isso porque a Lei Orçamentária nº 317 não tinha outra finalidade, senão proteger o crédito hipotecário. Em outras palavras, não tinha por objeto sequer conferir publicidade às transmissões de propriedade, instituição ou modificação de direitos reais imobiliários, nem mesmo aqueles que decorressem de hipotecas legais.

A Lei nº 601 de 1850, conhecida como Lei de Terras, para Erpen e Lamana Paiva (1998) poderia ser considerada a origem do sistema registral brasileiro. Isso porque, conforme explicam os autores, em que pese seu caráter declaratório, o inaugurado Registro do Vigário passou a servir como instrumento discriminatório das terras públicas e particulares, a partir da posse declarada, razão pela qual poderia ser apontado como origem do registro imobiliário como conhecemos.

Entretanto, a posição de Erpen e Lamana Paiva é minoritária. Isso porque, segundo Lago (2008), o referido registro vigário não modificou o sistema de aquisição da propriedade, que à época era a partir da tradição e não pelo registro, como ocorre hoje. Além do que o denominado Registro do Vigário funcionou, conforme explica o autor, como um cadastro, cuja exigência era meramente declaratória, e não, propriamente, como um sistema de inscrição de direitos.

Por sua vez, a Lei nº 1.237, de 1864, ao reformar a legislação hipotecária, acabou por dar origem ao sistema de registro imobiliário, tal como o conhecemos (Lago, 2008). Isso porque trouxe as seguintes mudanças: 1) instituiu o Registro Geral, que mais tarde viria a ser designado como Registro de Imóveis, como veremos mais à frente; 2) em seu art. 8º condicionou a eficácia das transmissões de propriedade e instituição de ônus reais ao registro de imóveis.

Em que pese a referida Lei nº 1.237 de 1864 ser apontada, majoritariamente, como a origem do registro imobiliário brasileiro, tanto ela, quanto sua regulação pelos Decretos 169-A e 370 de 1890, normas que não obrigavam a inscrição das sucessões causa mortis e de títulos judiciais. Portanto, até este momento, podemos afirmar que o enfoque do registro imobiliário era a proteção do crédito, restando à publicidade da propriedade ser elemento acessório a servir à tutela dos interesses do credor hipotecário (Erpen; Lamana; Paiva, 1998; Lago, 2008).

A denominação Registro de Imóveis, a presunção relativa de propriedade gerada pelo registro e a obrigatoriedade da inscrição das sucessões causa mortis e de títulos judiciais apenas vieram com a edição do Código Civil de 1916. Ou seja, apenas com a Lei Civil, que passou a tratar da matéria registral, o registro imobiliário começou a atrair, de fato, a publicidade de situações relativas às mudanças de direitos reais e não apenas proteger o crédito hipotecário.

Os Decretos nº 4.827, de 7 de fevereiro de 1924, e nº 18.542, de 24 de dezembro de 1928, reorganizaram a matéria registral ampliando o rol de direitos registráveis. Este último, além de regulamentar e organizar as disposições do primeiro, introduziu o princípio da continuidade registral, um dos principais princípios do registro imobiliário brasileiro, sobre o qual falaremos adiante.

Em seguida, a matéria registral passou a ser regulada pelo Decreto nº 4.857, de 9 de novembro de 1939, que, por sua vez, conferiu maior sistematicidade à matéria registral imobiliária. O que fez ao distinguir os atos de transmissão, voltados às transferências de propriedade, das inscrições que tinham por objeto a instituição de qualquer ônus real, e não só a hipoteca (Lago, 2008). O referido Decreto foi sucedido pelo Decreto-lei nº 1000, de 21 de outubro de 1969, o qual foi sucessivamente prorrogado até a edição da Lei nº 6.015/73, a atual Lei de Registros Públicos.

A Lei de Registros Públicos trouxe grandes modificações acerca da disciplina registral imobiliária. Primeiramente, diminuiu o número dos livros do registro de imóveis, que, anteriormente a ela, totalizavam 9 livros, para apenas 5, como demonstra a Tabela 1.

**Tabela 1** - Quadro comparativos dos livros registrais nos diferentes sistemas

Livros registrais previstos no art. 170 do Decreto-lei nº 1000 de 1969		Livros registrais previstos no art. 172 Lei nº 6.015/73	
Livro nº 1 – Protocolo		Livro nº 1 – Protocolo	
Livro nº 2 – Registro geral		Livro nº 2 – Registro geral	
Livro nº 3 – Emissão de debêntures		Livro nº 3 – Registro auxiliar	
Livro nº 4 – Indicador real		Livro nº 4 – Indicador real	
Livro nº 5 – Indicador pessoal		Livro nº 5 – Indicador pessoal	
Livro nº 6 – Registro de loteamentos			
Livro nº 8 – Registro de cédulas de crédito rural			
Livro nº 9 – Registro de cédulas de crédito industrial			
Protocolo de pesquisa			

A Lei nº 6.015/73 não só diminuiu o número de livros apenas como forma de simplificar o sistema, mas também por fazer uma opção diferente das legislações que a precederam. A Lei de Registros Públicos – LRP optou pelo denominado sistema do fólio real, o qual se caracteriza pela elevação dos imóveis como centro do sistema (Carvalho, 1997).

Em outras palavras, diferentemente do sistema do fólio pessoal, opção dos sistemas registrais vigentes até a Lei nº 6.015/73, a partir da entrada em vigor da LRP, as informações acerca dos titulares de direitos reais seriam extraídas a partir dos respectivos imóveis, e não mais o contrário, ou de forma indireta – o que se dava a partir da consulta ao livro de cadastro real (Orlandi Neto, 2024).

Após a LRP, a localização dos dados acerca da transmissão de propriedade, bem como suas características, não dependeria mais da identificação dos transmitentes e adquirentes dos direitos reais imobiliários, ou dos negócios celebrados, mas passariam a ser extraídas da matrícula dos respectivos imóveis. Sobre as diferenças entre o sistema anterior e o atual, conforme explica Kumpel (2020, p. 151):

A diferença entre os sistemas de fôlio real e fôlio pessoal encontra-se no ponto de partida de suas respectivas estruturas organizacionais. No primeiro, o sistema é baseado no bem imóvel com matrícula específica, atribuída aos titulares de direito real relativos àquele bem e na qual se registra todas as alterações relativas a esse bem. No segundo, o sujeito é o que marca a estrutura do registro, atribuindo-se, de maneira oposta, os bens imóveis aos titulares registrados.

É com a Lei nº 6.015/73 que o sistema registral brasileiro passou a organizar-se a partir dos imóveis e não mais a partir das pessoas dos titulares imóveis, evolução propiciada pela adoção da matrícula (Kumpel, 2020). Conforme explica o autor ante a inexistência da matrícula, durante o sistema do fôlio pessoal, as buscas e a localização dos registros se davam a partir dos dados pessoais dos seus titulares, por meio da consulta aos livros de indicador pessoal, os quais possuíam remissões aos atos transcritos e inscritos nos diferentes livros previstos pela legislação então vigente. Assim, os dados imobiliários eram obtidos de maneira indireta e a partir de fontes descentralizadas.

Entretanto, vale frisar que a entrada em vigor da Lei nº 6.015/73 não implicou, por si só, não migração automática de todos os assentos registrais para o formato das matrículas. Inclusive, ainda hoje, há imóveis que seguem inscritos sob o formato de transcrições, aos moldes do sistema do fôlio pessoal, realidade expressa pelo art. 228 da LRP<sup>31,32</sup>.

A matrícula consiste no repositório onde se concentrarão todas as transmutações jurídico-reais. Ela deverá espelhar a realidade do imóvel, de maneira precisa e atual (Kumpel, 2020). O autor ressalta ainda que a matrícula possui uma concepção formal e outra material. A primeira consiste no ato jurídico que permitirá o ingresso de um novo documento no registro

---

<sup>31</sup> Art. 228 - A matrícula será efetuada por ocasião do primeiro registro a ser lançado na vigência desta Lei, mediante os elementos constantes do título apresentado e do registro anterior nele mencionado.

<sup>32</sup> Acerca do reconhecimento de registros ainda sob o sistema de transcrições e os esforços para a conversão de todos os assentos existentes para a sistemática vigente (matrícula) vale conhecer o disposto no art. 440-BE do Código Nacional de Normas inserido pelo Provimento nº 195 do CNJ: “Art. 440-BE. É obrigatória a abertura de matrícula quando da prática de qualquer ato de registro em imóvel objeto de transcrição, salvo se inexistir segurança quanto ao proprietário, à localização e a identificação do imóvel. *Parágrafo único.* Existindo imóveis transcritos objeto de destaques decorrentes de alienações parciais ou parcelamento do solo, o oficial de registro de imóveis deverá proceder às respectivas averbações na transcrição.”

de imóveis. O sentido material caracteriza-se pela inserção de um novo imóvel na atual sistemática de registro, que propiciará a presunção do espelhamento, por parte deste documento, da situação do referido bem. Em que pese o silêncio do art. 172 da LRP sobre o conceito da matrícula, estudiosos, como Ceneviva (2010, p. 462), a descrevem da seguinte maneira:

*A matrícula é a inserção do imóvel, situado no território de sua atribuição legal, feita no livro de registro, numerada sequencialmente, praticada sob responsabilidade do oficial do serviço de registro imobiliário, que o identifica e especifica.*

Assim, após a Lei nº 6.015/73, enfim, o imóvel passa a constituir o centro gravitacional do sistema registral de imóveis brasileiro, sendo a criação da matrícula o alicerce desta sistemática. Desse modo, o direito brasileiro tem evoluído e caminhado para a valorização das situações espelhadas por este ato, tendência confirmada pelo reconhecimento do princípio da concentração, sobre o qual falaremos à frente.

Tanto o princípio da concentração<sup>33</sup> quanto as Leis mencionadas acima reforçam este local de centralidade conferido à matrícula, naquilo que é relativo às mudanças sobre a titularidade e a descrição dos imóveis. O art. 54 da Lei nº 13.097/15, resumidamente, institui o ônus de inserir na matrícula todos os negócios jurídicos que tenham por fim constituir, transferir ou modificar direitos reais, sob pena de ineficácia.

Desse modo, percebe-se que a história da publicidade imobiliária brasileira é marcada pela evolução da proteção exteriorizada por seus assentos. É o que se constata se considerarmos que, em seu início efetivo (Lei nº 1.237 de 1864), a centralidade do sistema se voltava à proteção ao crédito e o registro de imóveis sequer gozava de presunção de propriedade. De outro lado, atualmente, sobretudo após a Lei 13.097/2015, o sistema jurídico nacional confere aos assentos imobiliários tamanha confiabilidade a ponto de desconsiderar os efeitos de situações jurídicas, mesmo que provenientes de ordens judiciais, que não se encontrem inscritas nos livros registrares (IV e § 1º, do art. 54 da Lei 13.097/2015).

Assim, a publicidade registral evoluiu de uma mera forma de publicização das dívidas garantidas por hipotecas, para se tornar a mais importante forma de conhecimento acerca das situações que envolvam os direitos reais imobiliários. O que nos leva a concluir que, cada vez mais, o legislador tem buscado prestigiar os interesses de terceiros de boa-fé, e a aparência propalada pelos registros de imóveis, opção legislativa que tem feito crescer a importância da publicidade registral, bem como a necessidade de compreensão de seus efeitos.

---

<sup>33</sup> Sobre o princípio da concentração ver o item 1.2.10, abaixo.

## 2.2 Princípios registrais

Esta subseção é dedicada à apresentação dos princípios do direito imobiliário registral. Em que pese a divergência doutrinária acerca do número dos princípios a serem elencados, bem como sobre a natureza como princípio de alguns deles,<sup>3435</sup> é pacífica a importância da sua compreensão para a correta aplicação e entendimento do sistema de registro de imóveis brasileiros (Dip, 2017; Carvalho, 1997; Salles, 2012; Kumpel, 2020; Kern, 2022; Orlandi Neto, 2024). Sobre a importância do conhecimento dos princípios registrais para compreensão da disciplina do registro imobiliário, afirma Diniz (2010, p. 77):

O conhecimento dos princípios informativos de nosso sistema de registro imobiliário e, principalmente, das dissensões doutrinárias sugeridas pelo tema, mostram que, no caso das transcrições derivadas, qualquer solução unilateral se mostra inadequada.

Ainda sobre a importância dos princípios registrais imobiliários, é elucidativa a reflexão de Carvalho (1997, p. 26), que, embora reconheça as fragilidades do sistema registral brasileiro, como a falta de cadastro de imóveis, a inexistência de um livro fundiário de folha privativa para cada imóvel, entre outras falhas, assevera que, mesmo reconhecidas as deficiências do sistema pátrio, este consegue propiciar solidez e segurança ante a existência de uma principiologia básica capaz de “amarrar o sistema”. Afirmou o autor:

Essas deficiências não chegam, porém, a comprometer o préstimo de nosso registro, que, apesar delas, apresenta uma estrutura sólida, cujas partes se sustentam reciprocamente. A solidez do conjunto se deve à solidariedade das partes, que se armaram com observância dos princípios básicos de um bom sistema de publicidade: de inscrição, de prioridade, de legalidade, de especialidade, de presunção e de continuidade. Esses designativos cobrem preceitos marcados por certo sentido, como os que costumam classificar-se em capítulos, ordenam sob rótulos sucintos os traços fundamentais do sistema imobiliário, não revestindo a natureza de princípios gerais de direito, fonte a que recorre o juiz para decidir quanto a lei é omissa. Apesar do emprego translato do termo princípio, que, no plano lógico, tem índole axiomática, vale dizer, é evidente por si mesmo, excluindo toda gênese dialética, os designativos facilitam inegavelmente a apresentação do sistema de nosso registro (Carvalho, 1997, p. 26).

Por sua vez, Kumpel (2020) divide os princípios registrais imobiliários em duas categorias. A primeira é composta pelos princípios Supranormativos e a segunda pelos

---

<sup>34</sup> Por exemplo, o princípio da disponibilidade, que será objeto do item 1.2.9, adiante, não é considerado um princípio por autores como Carvalho (1997) e Orlandi Neto (2024).

<sup>35</sup> Por sua vez, Salles (2012) defende a existência de dois princípios operacionais, são eles os princípios da primazia da realidade ou da verdade e o da eficácia da vontade. Entretanto, em virtude do enfoque empregado pelo autor acerca da eficácia dos referidos princípios para a importância do procedimento de regularização fundiária urbana – REURB, deixaremos de apresentá-los nesta pesquisa, posto que não serviriam aos nossos objetivos.

endonormativos. Explica o autor que a primeira categoria é composta pelos princípios da dignidade da pessoa humana e o da segurança jurídica.

Acerca do princípio da dignidade da pessoa humana, explica o autor, que a atividade registral não poderia deixar de ser influenciada por esse princípio estruturante de todo o ordenamento (art. 1º, III, CF). Argumenta que a efetivação da dignidade humana no registro imobiliário não se reduz à aplicação de cuidados éticos junto aos usuários do serviço, mas se materializa a partir da garantia dos direitos relativos à propriedade, base e origem de toda juridicidade. Nesse sentido, defende que “o Brasil só será verdadeiramente um país que respeita seu cidadão quando a regularização imobiliária for uma realidade, independentemente da condição do imóvel” (Kumpel, 2020, p. 224).

A segurança jurídica, por seu turno, decorre do Estado Democrático de Direito (art. 1º, CF). Para ele, a segurança jurídica é a finalidade maior do sistema registral imobiliário (Kumpel, 2020). Essa posição é acompanhada pelos estudiosos dedicados ao registro imobiliário e resumida por Dip (2017, p. 25):

*A segurança jurídica é a finalidade dos registros públicos, realidade que, pois, sub modo intencional, tem o primado de iluminar e orientar os meios da ação da entidade registral e de dar consistente permanência a seu resultado.*

Os autores Kumpel (2020) e Dip (2017) explicam que a segurança jurídica, no âmbito registral, é composta por duas facetas: a estática e a dinâmica. A segurança jurídica estática, conforme leciona Brandelli (2016), seria aquela voltada à garantia de manutenção da titularidade do direito, por isso relacionada à perspectiva do direito subjetivo. Por outro lado, esclarece o autor, a segurança jurídica dinâmica institui uma proteção ao terceiro, que, de boa-fé, adquire determinado direito previamente registrado. Afirma o autor que a segurança dinâmica é conhecida como a segurança ao tráfego jurídico, eis que, ao priorizar a segurança jurídica, o sistema opta pela proteção à aparência, em detrimento do direito subjetivo do real titular. Kern (2022, p. 69) explica, de forma didática, a oposição das facetas em um conflito hipotético:

O contexto desses interesses em conflito é o seguinte: é possível que a situação publicitada no Registro imobiliário não corresponda, efetivamente, à realidade jurídica. Em tais casos, sempre haverá um *verdadeiro* titular cujo direito não estará respaldado nas informações registrais (se o direito estivesse refletido nessas informações, haveria coincidência, e não divergência, entre o registro e a realidade jurídica). Paralelamente a esse *verdadeiro* titular, poderá aparecer um terceiro de boa-

fé, que, confiando no registro, adquira um determinado direito do proprietário *registral*.

Argumenta Kern (2022) que a resolução do referido caso revelaria a predileção do sistema por uma das facetas. Em outras palavras, acaso protegido o terceiro de boa-fé, haveria clara opção pela proteção à aparência e, por conseguinte, o prestígio ao tráfego jurídico. Portanto, seria esse um sistema que prestigiaria a segurança jurídica dinâmica. Diferente do caso em que houvesse a escolha em favor do “verdadeiro titular”, opção que revelaria o maior prestígio à segurança jurídica estática e, por derradeiro, denotaria um sistema de proteção registral fraca.

A escolha pela segurança estática evidencia um sistema de proteção registral fraca, pois esta opção sugere que o ornamento deposita menor confiabilidade naquilo que o sistema registral publiciza. Em outras palavras, o conteúdo dos registros públicos não traz certeza acerca dos direitos nele inscritos ou é capaz de propiciar segurança para as transações a serem realizadas, tomando-se como base os dados nele constantes (Brandelli, 2016; Kern, 2022).

Em que pesem as diferenças entre as facetas da segurança jurídica e as suas implicações na compreensão do sistema registrário, importa compreender que ambas possuem pontos de contato importantes, sendo possível sua convivência em um mesmo sistema jurídico. Neste sentido, afirma Kern (2022, p. 70):

As ideias não são sempre excludentes. Todo sistema registral busca, em boa medida, proteger a segurança estática, por normalmente possibilitar as ações de retificação e anulação do registro, caso padeça de incorreção ou de algum vício (no nosso direito, art. 1.247 do Código Civil e art. 216 da Lei nº 6.015/73). Assim, ao possibilitar essa postulação, privilegia-se a segurança jurídica estática, resguardando o direito do *verdadeiro* titular, que poderá restabelecer a divergência entre a realidade jurídica extrarregistral e as informações tabulares.

Assim, a proteção aos direitos subjetivos (segurança jurídica estática) e à aparência (segurança jurídica dinâmica) estão presentes, inclusive, no sistema brasileiro. O que demonstrará a opção de um determinado sistema jurídico por uma faceta ou outra será a maneira como um dado ordenamento arbitrará os casos de conflito entre um titular de um direito real (portador do direito subjetivo) e um terceiro de boa-fé que praticou um negócio com base nas informações registrais.

Um dos elementos que têm influenciado a escolha de uma faceta pela outra, segundo Brandelli (2016), são os resultados econômicos gerados. Explica o professor que a noção de que a proteção à segurança jurídica dinâmica fragiliza o direito subjetivo deve ser entendida como uma visão estreita, pois esta compreensão deixa escapar uma visão mais ampla e sensível

aos potenciais resultados econômicos. Afirmar que a tutela do tráfego jurídico proporciona maior crescimento econômico ante sua confiabilidade e, por conseguinte, leva à valorização do direito subjetivo, que poderá ser transmitido mais facilmente, ante a certeza das informações inscritas. Segundo o autor, este resultado levaria à ampliação da eficácia da propriedade exercida (maior valor e circularidade), destacando:

São, dessa maneira, segurança jurídica estática e segurança jurídica dinâmica, dois lados de uma mesma moeda, com pontos de contato importantes. No entanto, a diferenciação de ambas se justifica pela proteção preponderante dispensada, cujos efeitos jurídicos e econômicos divergem de modo significativo (Brandelli, 2016, p. 16).

Desse modo, será a compreensão e a aplicação dos princípios endonormativos, objeto das subseções seguintes, cujas origens residem nas normas e nas decisões acerca da atividade dos oficiais de registro de imóveis, que revelará se um sistema pode ser considerado de proteção forte ou fraca. Pois é a partir do entendimento acerca de seus respectivos conteúdos, bem como de sua aplicação, que será possível aferir se o sistema brasileiro optou por privilegiar a segurança jurídica estática ou a dinâmica.

### **2.3 Princípio da inscrição**

O direito brasileiro prevê como requisito necessário para a transmissão ou constituição dos direitos reais imobiliários, entre pessoas vivas, a realização do registro junto ao cartório de Registro de Imóveis competente (arts. 1.227<sup>36</sup> e parágrafo 1º do 1.245, ambos do Código Civil<sup>37</sup>).

A designação inscrição pode ser entendida como gênero dos atos praticados no cartório de registro de imóveis.<sup>38</sup> Contudo, para efeitos desta pesquisa, utilizaremos como sinônimo do

---

<sup>36</sup> Art. 1.227. Os direitos reais sobre imóveis constituídos, ou transmitidos por atos entre vivos, só se adquirem com o registro no Cartório de Registro de Imóveis dos referidos títulos (arts. 1.245 a 1.247), salvo os casos expressos neste Código.

<sup>37</sup> 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.

<sup>38</sup> Dentro do registro imobiliário são praticados os seguintes atos, resumidamente: 1) matrícula: “No Registro de Imóveis, a matrícula é o documento onde são lançadas todas as informações acerca de um imóvel, mediante atos de registros e averbações relativos às situações modificativas da situação jurídica do direito real e de seus titulares (Kumpel, 2020, p. 153); 2) registro/inscrição: “O registro é o principal ato do sistema, constituindo o direito real, materializando a transmissão da propriedade e implicando a outorga de disponibilidade da coisa. Em melhores termos, o registro engloba as hipóteses de transmissão e inscrição previstas anteriormente à Lei nº 6.015/73, vale dizer, os atos translativos de domínio e os limitativos da propriedade” (Kumpel, 2020, p. 155); 3) averbação: “A averbação é o ato acessório que modifica os elementos da matrícula relativos ao titular do direito, ao imóvel, ou

ato de registro, semelhante ao que determina o art. 168 da LRP,<sup>39</sup> ou seja, sob a designação registro entendam-se os atos cujos efeitos serão destinados à constituição, transmissão ou declaração da aquisição de direitos reais imobiliários, conforme exemplifica o rol do art. 167, I, da Lei nº 6.015/73.

O princípio da inscrição estabelece que, para a regular constituição de direitos reais sobre imóveis, é necessária a efetivação do registro imobiliário. Em outras palavras, a realização de negócios translativos como compra e venda, doação ou permuta, por si só, não possuem o condão de alterar a titularidade da propriedade imobiliária. Neste sentido, Carvalho (1997, p. 137) conceitua o apontado princípio:

O princípio de inscrição significa que a constituição, transmissão e extinção de direitos reais sobre imóveis só se operam por atos *intervivos* mediante sua inscrição no registro. Ainda que uma transmissão ou oneração de imóveis haja sido estipulada negocialmente entre particulares, na verdade só se consumará para produzir o deslocamento da propriedade ou de direito real do transferente ao adquirente pela inscrição. A mutação jurídico-real nasce com a inscrição e, por meio desta, se exterioriza a terceiros. (Carvalho, 1997, p. 137)

Inscrição, conforme destacam Carvalho (1997), Dip (2017), Kumpel (2020), entre outros, nem sempre ensejará eficácia constitutiva. Há casos, portanto, em que o registro de determinado ato poderá ensejar eficácia declaratória, apenas. Ressalte-se que a realização destes atos não se torna de menor importância. Isso porque é a partir destas inscrições que será informada, na matrícula, a sequência ininterrupta de titularidades, dado fundamental para a segurança do sistema (Kern, 2022).<sup>40</sup>

Entretanto, ainda que nem sempre o registro imobiliário produza efeitos constitutivos dos direitos reais imobiliários, não quer dizer que aquele que adquirir a propriedade por outra causa legalmente admitida esteja liberado da obrigação de promover o registro imobiliário competente. Conforme explica Orlandi Neto (2024, p. 98-99), por vezes o registro, em que pese a ausência de efeitos constitutivos, constitui condição para a disponibilidade da propriedade. Explica o autor:

O herdeiro é proprietário independentemente do registro e terá adquirido a propriedade plena com a só abertura da sucessão (princípio da *saisine*). Entretanto,

---

aos cancelamentos de direitos, não sendo aplicada para as situações de constituição ou aquisição de direito real” (Kumpel, 2020, p. 156).

<sup>39</sup> Art. 168 - Na designação genérica de registro, consideram-se englobadas a inscrição e a transcrição a que se referem as leis civis.

<sup>40</sup> Seriam casos de registro de mera publicização da propriedade os registros que informam a ocorrência da desapropriação, da sentença de usucapião e da partilha (sucessão por morte).

para, v.g., transferir a propriedade eficazmente, precisará figurar no registro como titular do direito. Sem isso, quem dele adquirir não poderá registrar seu título. É o que estabelecem os arts. 195 e 237 da Lei nº 6.015/73. O direito real preexiste ao registro. No entanto, seu titular não tem prova imediata de seu direito nem disponibilidade. (...) Sem o registro declarativo, o proprietário também não poderá constituir outros direitos reais em favor de terceiros, como usufruto, superfície, servidão. Tampouco poderá dar o imóvel em garantia, seja por hipoteca, seja por alienação fiduciária. Por isso é que se diz que os direitos reais que nascem fora do Registro de Imóveis são atraídos a ele pela necessidade de se observar a continuidade dos registros (Orlandi Neto, 2024, p. 98-99).

Ainda acerca dos efeitos da inscrição, Dip (2017, p. 87-88) acresce às eficácias acima quatro possíveis efeitos a serem produzidos: 1) mera notícia: é aquela que não produz efeitos sobre o ato praticado, da qual apenas surge uma “oponibilidade mínima” limitada apenas à possibilidade afastar a presunção de boa-fé de terceiros (por exemplo, notícias sobre mudança do estado civil e/ou regime de bens do titular do direito); 2) efeito prenotante: condiciona os atos efetuados posteriormente à sua realização ao resultado advindo do processo em que se cumpriu citação inscrita (por exemplo, registro de citação de ação de usucapião); 3) convalidante: ato voltado ao saneamento de inscrição anterior (por exemplo, anuência de terceiros potencialmente prejudicados por ato de transmissão, como a anuência do cônjuge na compra e venda); 4) repristinatório: ocorreria quando do cancelamento de uma inscrição negativa houvesse a restauração dos efeitos do ato anteriormente por esta cancelado.<sup>41</sup>

Segundo Carvalho (1996, p. 137), o princípio justifica-se pela necessidade social de conhecer a existência de direitos reais, para que, dessa forma, possa-se respeitá-los. Explica: “quando duas pessoas ajustam uma relação *real* imobiliária, esta transpõe o limite dual das partes e atinge a coletividade por exigir a observância geral. Daí o apelo a um meio que, ao mesmo tempo, a traduza e torne conhecida do público”.

A publicidade registral, ou melhor explicando, o modo como se adquire a propriedade, pode ser organizada de mais de uma maneira, formato este que dependerá da legislação aplicável (Carvalho, 1996, p. 15-16). Explica o autor que existem três sistemas aplicados no mundo ocidental, a saber: 1) sistema consensual; 2) sistema publicista; 3) eclético.

O sistema consensual se caracteriza pela eficácia translativa do contrato, ou seja, neste sistema, a função do registro seria a de somente avisar a terceiros acerca do acordo de vontades. Assim, nesta sistemática, bastaria a existência do negócio de compra e venda para que houvesse a transmissão da propriedade. Entretanto, explica o autor, que o título, para este sistema, é

---

<sup>41</sup> Na segunda seção dessa Tese será examinado o ato de requalificação das matrículas canceladas pelos Provedores da Corregedoria de Justiça Paraense. Em nosso entender, a requalificação constitui exemplo de ato dotado de eficácia repristinatória, ainda que seu acesso ao acesso à matrícula ocorra por meio de ato de averbação, como se verá adiante.

decisivo entre as partes, daí chamar-se consensual ou privatista, mas, para além delas, não produz efeitos, estando sua oponibilidade a terceiros sujeita a publicidade (Carvalho, 1996, p. 15).<sup>42</sup>

Por sua vez, o sistema publicista, diferentemente do anterior, condiciona a transmissão da propriedade, a mutação jurídico-real, à publicidade registral. Afirma que o que torna este sistema diferente dos demais é que, no sistema publicista, o título/negócio jurídico causal (compra e venda, doação etc.) é absorvido pela inscrição/modo<sup>43</sup>. Em outras palavras, o que ocorre no sistema publicista é que a mutação jurídico-real se desvincula do negócio que a deu causa, ou seja, no sistema publicista eventual, invalidade do negócio que antecedeu a transmissão da propriedade não é capaz alterar a situação do direito (princípio da abstração).<sup>44</sup> A diferenciação entre o acordo real e o negócio obrigacional é resumida por Jardim (2018, p. 622):

A distinção entre negócio obrigacional e acordo real encontra-se no objecto: o primeiro consiste em obrigações das partes, e o segundo num direito real. O negócio obrigacional limita-se a vincular as partes, enquanto o acordo real visa produzir uma modificação real. O negócio obrigacional obriga as partes a celebrar o negócio real, encerra a causa do negócio dispositivo, mas os seus efeitos produzem-se exclusivamente *inter partes*, desenvolvem-se na pura esfera dos direitos obrigacionais. Por isso, o negócio obrigacional carece, totalmente, de transcendência real. O negócio real visa a constituição, transmissão, modificação ou extinção dos direitos reais, é um negócio abstracto que actua, em princípio, desconectado da causa, e os seus efeitos produzem-se com independência da validade daquela.

Por fim, o sistema eclético, caracteriza-se por combinar tanto o título/negócio jurídico causal com o modo/inscrição, em sintonia com a doutrina Romana. Este sistema substitui a tradição pela publicidade registral. Nele, diferentemente dos demais, o registro teria uma dupla função: 1) constituir o direito real (no que se assemelha ao sistema publicista) e 2) conferir publicidade a terceiros sobre o negócio praticado (semelhante ao sistema privatista). Esclarece Carvalho (1997, p. 15-16):

---

<sup>42</sup> Aponta o autor que o traço distintivo desse sistema reside na oponibilidade a terceiros e, devido a sua origem, costuma ser denominado de sistema francês (CARVALHO, 1996, p. 15).

<sup>43</sup> Sobre o conceito de título (negócio jurídico) e modo (registro) esclarece Kern (2022, p. 80-81): “Em decorrência dessa previsão, a doutrina civilista entende que o nosso ordenamento jurídico, para fins de constituição e transmissão de direitos reais imobiliários *inter vivos*, adotou o sistema de título e modo, oriundo do direito romano, no qual o negócio jurídico representa o título e o registro, o modo.”

<sup>44</sup> Aponta o autor que o traço distintivo desse sistema está na constitutividade, pois nele a publicidade é elemento essencial do próprio ato de mutação jurídico-real. Esclarece que, ante a sua proveniência, o sistema é designado como alemão. (Carvalho, 1996, p. 15)

Antes da publicidade, o ato cria obrigações entre as partes, mas, uma vez efetuada, perfaz a mutação jurídico-real, investindo a propriedade ou direito real na pessoa do adquirente e, ao mesmo tempo, tornando o direito oponível a terceiros.

Segundo o autor, a dupla eficácia do sistema eclético constitui a opção normativa do sistema brasileiro desde a Lei Imperial de 1864. Dessa maneira, em nosso sistema jurídico, o registro é condição para mutação jurídico-real. Contudo, diferentemente do sistema publicista, não ocorre a abstração entre o negócio jurídico causal (por exemplo, compra e venda) e o direito real constituído. Portanto, as invalidades contratuais podem contaminar e/ou levar à invalidação do registro/direito real constituído.

Por essa razão, afirma-se que o sistema registral brasileiro, como regra, caracteriza-se por uma presunção relativa de veracidade, posto que admite a comprovação em sentido contrário, conforme a disciplina do parágrafo 2º do art. 1.245 do Código Civil e o artigo 252 da Lei nº 6.015/73 (Loureiro, 2024). Ou seja, em que pese a independência do negócio jurídico obrigacional (por exemplo, compra e venda) e do negócio real (transmissão da propriedade) eles são interdependentes no plano jurídico (Brandelli, 2016, p. 59).

Diante dessas considerações, pode-se afirmar que a constituição/transmissão de direitos reais imobiliários no Brasil deve ser realizada em três momentos: 1) negócio jurídico subjacente: é a obrigação contratual, plano do direito obrigacional, em que as partes assumem os deveres inerentes à espécie contratual, por exemplo: uma pagar o preço acordado e a outra transmitir a propriedade sobre o imóvel (compra e venda); 2) negócio jurídico real: negócio voltado à transmissão da propriedade ou à constituição de direito real (por exemplo, transmissão da propriedade imobiliária acompanhada da constituição de hipoteca imobiliária sobre o imóvel, em favor da instituição financeira que financiou a aquisição mediante a contratação de mútuo); 3) registro imobiliário: ato de registro junto ao cartório de registro de imóveis competente (Brandelli, 2016, p. 58).

#### **2.4 Princípio da instância**

O princípio da instância, também conhecido como princípio da rogação (Orlandi Neto, 2024), estipula que, como regra, somente serão efetuados atos de registro e averbação mediante provocação. Em outras palavras, proíbe, em princípio, que o oficial de registro de imóveis possa alterar, de ofício, o acervo sob sua responsabilidade (Carvalho, 1997).

A Lei de Registros Públicos em diferentes passagens trata acerca da disciplina do requerimento para a prática de atos registrais, são elas: 1) art. 13, II, que, na parte geral da

disciplina registrária<sup>45</sup> que atos de registro poderão ser praticados por requerimento verbal ou escrito; 2) art. 217, regra própria do registro imobiliário, a qual confere a qualquer pessoa a legitimidade para requerer a prática dos atos de registro e averbação, desde que custeie as despesas; 3) art. 246, § 1º, a norma exige, para a prática de atos de averbação voltados à atualização dos dados relativos aos titulares de direitos reais e aqueles voltados à descrição e identificação do imóvel, que sejam precedidos de requerimento escrito, com firma reconhecida, e acompanhados de documento hábil (Costa Junior, 2022).

A partir da leitura da Lei de Registros Público, pontua Orlandi Neto (2024) as seguintes conclusões: 1) a Lei de registros públicos, ao tratar sobre a matéria de registros, em sentido estrito,<sup>46</sup> exige, apenas, a apresentação do título, portanto, para a prática destes atos bastaria, somente, a apresentação do título, ou seja, desnecessária a apresentação de requerimento formal; 2) as averbações, por outro lado, exigem que se realize requerimento para a sua prática, o qual poderia ser escrito ou oral, e, nos casos das averbações relacionadas aos itens 4<sup>47</sup> e 5 do inciso II do art. 167, seria necessário o requerimento escrito, com firma reconhecida, e acompanhado de documento hábil.

Explica Kumpel (2020, p. 250) que a rogação pode ser manifestada de três maneiras: 1) expressa: se caracteriza pelo requerimento escrito, que pode ser apartado do título objeto de registro ou apartado; 2) tácita ou presumida: que se presume pela entrega do título no balcão do cartório, suficiente nos casos de pedidos de registro;<sup>48</sup> 3) ficta: existente nos casos em que a prática do ato requerido exija, implicitamente, a realização de ato anterior, exemplifica o autor como o caso do pedido de registro de partilha e inventário, a qual não pôde ser realizada sem a prévia averbação do óbito do autor da herança.

Quanto à legitimidade, para requerer a prática de atos registrais junto ao Registro Imobiliário, pontua Konno (2010), que, apesar do Art. 217 da lei de registros públicos reconhecer a legitimidade a qualquer pessoa para solicitar a prática de atos de registro, há

---

<sup>45</sup> Norma comum aplicável às demais disciplinas registrárias como: o registro civil de pessoas naturais, o registro de títulos e documentos e o registro civil de pessoas jurídicas.

<sup>46</sup> Seriam os atos voltados a transmissão, publicização e/ou constituição de direitos reais, os quais, em sua maioria, estão previstos no inciso I do art. 167 da LRP.

<sup>47</sup> Art. 167 - No Registro de Imóveis, além da matrícula, serão feitos. (...) II - a averbação: 4) da mudança de denominação e de numeração dos prédios, da edificação, da reconstrução, da demolição, do desmembramento e do loteamento de imóveis;

<sup>48</sup> Sobre a diferença entre rogação e título, explica Kumpel (2020, p. 249-250): “A rogação, contudo, não se confunde com o título. Este é o acessório a ela, mas é o documento hábil para publicidade registral; a rogação, portanto, não vincula o título, tendo como único efeito provocar a atuação registral. O título, no qual se tem a formalização da situação jurídica, se sujeitará a qualificação registral. Em outras palavras, o título é necessário para a qualificação registral que resultará negativa ou positiva, e, portanto, sua apresentação manifesta intrinsecamente a rogação, mas não vincula o resultado”.

exceções legais a serem observadas. A primeira exceção seriam as averbações previstas nos incisos 4 e 5 do inciso II do art. 167 da LRP, limitadas ao interessado segundo as determinações previamente abordadas constantes no § 1º do art. 246 da LRP.<sup>49</sup> A outra ressalva quanto à legitimidade seria aquela voltada aos pedidos de retificação que produzirem inserção ou alteração de medida perimetral, conforme o inciso II do art. 213 da LRP. Por fim, pontua a autora que a legitimidade para suscitação de dúvida<sup>50</sup> seria menos restrita, podendo ser feita por qualquer apresentante do título.

O princípio da instância funciona como um instrumento a serviço do usuário dos serviços de registro de imóveis, isso porque resguarda a segurança acerca dos direitos imobiliários inscritos nos livros de registro de imóveis. Entretanto, como bem ressaltou Carvalho (1997), ele não pode resultar em uma compreensão que impeça a ação do oficial mesmo diante de situações capazes de gerar prejuízos sociais. Por essa razão, o referido princípio não se aplica aos atos de anotação dos livros indicadores,<sup>51</sup> bem como comporta as seguintes exceções listadas por Kumpel (2020): 1) retificação para correção de erros materiais (art. 213, I, LRP); 2) alteração de logradouros (art. 167, II, 13, LRP); 3) cancelamento da hipoteca convencional em razão da preempção (art. 1.485 do Código Civil).<sup>52</sup> E, por fim, é

---

<sup>49</sup> Art. 246. Além dos casos expressamente indicados no inciso II do caput do art. 167 desta Lei, serão averbadas na matrícula as sub-rogações e outras ocorrências que, por qualquer modo, alterem o registro ou repercutam nos direitos relativos ao imóvel. § 1º As averbações a que se referem os itens 4 e 5 do inciso II do art. 167 serão as feitas a requerimento dos interessados, com firma reconhecida, instruído com documento dos interessados, com firma reconhecida, instruído com documento comprobatório fornecido pela autoridade competente. A alteração do nome só poderá ser averbada quando devidamente comprovada por certidão do Registro Civil.

<sup>50</sup> O procedimento de dúvida é destinado aos questionamentos a às exigências realizadas pelo oficial de registro. Ele é direcionado ao juiz competente pela fiscalização do respectivo serviço e é regulado pelos arts. 198 a 204 da LRP.

<sup>51</sup> O art. 173, em seus incisos IV e V, faz a previsão dos indicadores real e pessoal. Esses livros têm por finalidade organizar o acervo permitindo a realização de buscas pelo endereço/localização do imóvel (indicador real) e pelo nome e CPF/CNPJ dos titulares de direitos reais. Os artigos 179 e 180 da LRP trazem os requisitos dos referidos livros: VII - os títulos que, a requerimento do interessado, forem registrados no seu inteiro teor, sem prejuízo do ato, praticado no Livro nº 2.

Art. 179 - O Livro nº 4 - Indicador Real - será o repositório de todos os imóveis que figurarem nos demais livros, devendo conter sua identificação, referência aos números de ordem dos outros livros e anotações necessárias. § 1º Se não for utilizado o sistema de fichas, o Livro nº 4 conterá, ainda, o número de ordem, que seguirá indefinidamente, nos livros da mesma espécie. § 2º Adotado o sistema previsto no parágrafo precedente, os oficiais deverão ter, para auxiliar a consulta, um livro-índice ou fichas pelas ruas, quando se tratar de imóveis urbanos, e pelos nomes e situações, quando rurais.; Art. 180 - O Livro nº 5 - Indicador Pessoal - dividido alfabeticamente, será o repositório dos nomes de todas as pessoas que, individual ou coletivamente, ativa ou passivamente, direta ou indiretamente, figurarem nos demais livros, fazendo-se referência aos respectivos números de ordem. Parágrafo único. Se não for utilizado o sistema de fichas, o Livro nº 5 conterá, ainda, o número de ordem de cada letra do alfabeto, que seguirá indefinidamente, nos livros da mesma espécie. Os oficiais poderão adotar, para auxiliar as buscas, um livro-índice ou fichas em ordem alfabética.

<sup>52</sup> A preempção da hipoteca nem sempre poderá ocorrer de ofício, conforme algumas normas estaduais preveem ao condicionar o seu reconhecimento à apresentação de determinados documentos como a apresentação de certidões negativas de processo sobre a referida garantia, a exemplo do art. 971, inciso IV do Código de Normas dos Serviços Notariais e Registrais do Estado do Pará: Art. 971. O cancelamento de hipoteca só poderá ser feito: (...) IV - a requerimento do interessado, no caso de hipoteca convencional vencida e não prorrogada (art. 1.485 do

ressaltada a possibilidade de abertura de matrícula em razão de conveniência do serviço registral (art. 176, § 14º da LRP).

O exercício da rogação enseja o ato de prenotação que levará ao início da análise pelo registrador. A prenotação constitui direito da parte e obrigação do oficial não podendo nenhuma exigência fiscal, ou dúvida, obstar o acesso do título ao registro imobiliário (art. 12 da LRP). A prenotação é uma obrigação do oficial (Orlandi Neto, 2024), cujos efeitos serão mais bem detalhados a seguir.

## 2.5 Princípio da prioridade

O princípio da prioridade impõe uma regra de apresentação cronológica dos títulos apresentados ao cartório de registro de imóveis. Estabelece que o título que primeiro acessar o protocolo, como regra, terá melhor direito que os posteriores. Neste sentido, o art. 186 da LRP: “Art. 186 - O número de ordem determinará a prioridade do título, e está à preferência dos direitos reais, ainda que apresentados pela mesma pessoa mais de um título simultaneamente”.

A prioridade estabelece a obrigatoriedade do acesso dos títulos ao serviço de registro imobiliário. Nenhuma exigência fiscal ou dúvida por parte do oficial ou seus prepostos impedirá o ingresso do título no livro de protocolo, onde receberá o respectivo número de ordem.

Com o protocolo, o título prenotado sob menor número terá prioridade de registro sobre aqueles que o sucederam e informem direitos contraditórios. O que quer dizer que a prioridade não impõe uma regra absoluta que estabelece que a ordem dos registros deverá obedecer, rigorosamente, à ordem do livro de protocolos. Ou seja, é possível que primeiramente seja registrado título prenotado com número superior a outro, pois o seu registro é de menor complexidade e a sua inscrição não impeça ou limite os efeitos a serem produzidos por um protocolo realizado anteriormente (art. 190<sup>53</sup> e 191<sup>54</sup> da LRP).

Conforme explica Orlandi Neto (2024, p. 36), os títulos contraditórios são aqueles que têm por objeto direitos excludentes ou que se submetem a graduações. Em outras palavras, quando não forem estes os casos, os títulos poderão ser registrados à medida que forem qualificados positivamente ou tiverem suas exigências satisfeitas pelos interessados.

---

Código Civil), desde que declare, sob as penas da lei, a inexistência de ações ou execuções relacionadas à hipoteca, comprovando tais fatos com apresentação das certidões de protesto de títulos e de feitos ajuizados da comarca de situação do imóvel.

<sup>53</sup> Art. 190 - Não serão registrados, no mesmo dia, títulos pelos quais se constituam direitos reais contraditórios sobre o mesmo imóvel.

<sup>54</sup> Art. 191 - Prevalecerão, para efeito de prioridade de registro, quando apresentados no mesmo dia, os títulos prenotados no Protocolo sob número de ordem mais baixo, protelando-se o registro dos apresentados posteriormente, pelo prazo correspondente a, pelo menos, um dia útil.

O princípio da prioridade comporta duas exceções legais, são elas: 1) o título de segunda hipoteca que se refira, expressamente, à existência de outra anterior, hipótese em que deverá o oficial aguardar 30 dias para que se promova o ingresso da primeira hipoteca (art. 189 LRP); 2) é o caso de escrituras públicas lavradas e apresentadas no mesmo dia, que informem a hora de sua lavratura, neste caso será registrada aquela lavrada em primeiro lugar (art. 192 da LRP).

A prioridade não constitui um direito ilimitado do interessado que procedeu a prenotação, até porque, se assim fosse, os registros imobiliários ficariam estagnados a serviço daquele que primeiramente efetuou o protocolo. Por isso, a prenotação possui, atualmente, um prazo de 20 dias úteis, como regra, prazo oponível ao registrador que deverá promover o ato de registro dentro deste lapso e a garantir a eficácia da prioridade dos direitos decorrentes do potencial registro do título prenotado (arts. 9º, § 1º c/c 205, ambos da LRP).

## **2.6 Princípio da unitariedade da matrícula**

Este, segundo Salles (2012), constitui um dos princípios mais relevantes do direito registral brasileiro. O princípio da unitariedade da matrícula conforma a sistemática do sistema do fôlio real, pois ele exige que cada imóvel possuirá uma só matrícula, e nela, e apenas nela, serão inscritas todas as mutações jurídicas e materiais do bem (art. 176, § 1º, I, da LRP).

É devido a cada imóvel possuir uma só matrícula, que o sistema jurídico pode depositar sobre ela todas as informações que devam ser conhecidas por terceiros neste ato. Assim, é por haver um só documento que resumirá a história do imóvel que podemos, a partir de sua leitura, presumir quem são seus reais proprietários, que as características e a localização nela informadas coincidem com a realidade e aferir se o imóvel está livre de ônus, ou seja, apto a garantir obrigações do proprietário ou sua titularidade transmitida.

Entretanto, ainda que este princípio configure um dos pilares do sistema do fôlio vigente, importa saber que possui exceções. Trata-se da hipótese em que um imóvel rural se situe, ao mesmo tempo, na área de competência de mais de um cartório de registro de imóveis (art. 169, II, da LRP).

## **2.7 Princípio da especialidade**

O princípio da especialidade, art. 176, § 1º da LRP, abrange dois aspectos: 1) subjetivo; 2) objetivo. A especialidade subjetiva dispõe sobre o dever de qualificar de forma adequada os titulares de direitos reais inscritos nos livros imobiliários. Por sua vez, a especialidade objetiva corresponde ao dever de identificar o imóvel de forma que não possa se confundir com outro,

portanto, deve a descrição do bem revelar da forma mais exata possível: dimensões, limites e localização.

Este princípio assume um papel de enorme importância dentro da sistemática atual, constituindo, ao lado dos princípios da unitariedade da matrícula e continuidade, um dos seus pilares (Salles, 2012). Isso porque o princípio da especialidade tem por finalidade espelhar nas matrículas, com precisão, a dimensão e a localização dos imóveis, algo difícil à época do sistema do fôlio pessoal.

Merecem destaque no regramento dos imóveis rurais a alínea “a” do item 3 do art. 176, bem como seus parágrafos 3º e 5º, assim como o art. 225, ambos da LRP. Os dispositivos apontados informam a obrigatoriedade da inserção da descrição dos imóveis rurais de forma precisa, recepcionando informações cadastrais e exigindo a inserção de coordenadas georreferenciadas que permitam correta identificação das áreas rurais.

A descrição georreferenciada constitui uma exigência para os imóveis rurais, a qual, após a edição da Lei nº 10.267/01, mais precisamente com a edição do Decreto nº 4.449/02, passou a exigir, para imóveis a partir de determinada dimensão,<sup>55</sup> o atestado de não-sobreposição sobre nenhuma outra área emitido pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA.

Em razão do objetivo do princípio da especialidade, que não é outro senão identificar os titulares de direitos reais (especialidade subjetiva) e permitir a individualização do imóvel objeto da matrícula (especialidade objetiva), seu conteúdo tem sido revisado e aprimorado ao longo do tempo. No caso dos imóveis rurais, mais precisamente, é o que temos, especialmente, a partir da Lei nº 10.267 de 28 de agosto de 2001 (Lei do Georreferenciamento de imóveis rurais) e, mais recentemente, tanto para imóveis rurais, quanto para urbanos, com a edição do Provimento nº 195 de 03 de junho de 2025 do Conselho Nacional de Justiça – CNJ.<sup>56</sup>

O Provimento nº 195 do CNJ, entre seus “Considerandos”, informa razões como o controle da malha imobiliária, a prevenção da grilagem, a promoção do acesso à terra, acesso à moradia digna e a proteção do meio ambiente sustentável. Dessa maneira, atenta às finalidades para sua criação, bem como o atual estágio das tecnologias geoespaciais e a existência de importantes cadastros urbanos, fiscais, rurais e ambientais, a norma do CNJ aprimora o tratamento normativo do princípio da especialidade passando a exigir, no caso dos imóveis rurais, que as seguintes informações passem a integrar a matrícula: 1) Código Nacional de

---

<sup>55</sup> Atualmente para imóveis iguais ou superiores a 25 hectares (art. 10 do Decreto nº 4.449/02).

<sup>56</sup> O provimento nº 195 do Conselho Nacional de Justiça está disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/6151>.

Matrícula (CNM); 2) indicação da área do imóvel em hectares (há); 3) a descrição perimetral mediante georreferenciamento; 4) os seguintes cadastros: a) Código do Imóvel Rural do Certificado de Cadastro de Imóvel Rural (CCIR), emitido pelo INCRA, b) Número do imóvel na Receita Federal (NIRF) ou do CIB, quando efetivamente implantado, emitidos pela Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB), c) código de inscrição do Cadastro Ambiental Rural (CAR), emitido pelos órgãos ambientais competentes, d) no caso de imóveis rurais adquiridos por pessoa jurídica, a informação da nacionalidade da pessoa que possui a maioria do capital social, nos termos da Lei nº 5.709/1971; 5) Código de Endereçamento Postal – CEP; 6) vila, povoado, distrito ou outra nomenclatura do local de situação do imóvel, município e estado; 7) outros dados de localização que sejam úteis à descrição do imóvel, conforme costumes locais.

Outra importante inovação do Provimento nº 195 do CNJ é a implementação do sistema de informações geográficas do registro de imóveis (SIG-RI). Essa ferramenta destina-se a servir de base de dados geográficos relativos às informações imobiliárias mantidas pelos cartórios de registros de imóveis. Entre as ferramentas do SIG-RI está o Mapa dos Registro de Imóveis do Brasil (Mapa) que, entre suas finalidades, está: 1) viabilizar consultas públicas; 2) permitir a análise e a gestão dos processos de georreferenciamento em relação aos imóveis registrados; 3) permitir interações com outros bancos de dados que possuam coordenadas geodésicas; 4) alertar automaticamente possíveis casos de sobreposição ou vácuo dominial entre imóveis que ultrapassem os limites das tolerâncias posicionais normatizadas, conforme manual técnico do ONR; 5) permitir a identificação de eventual sobreposição, total ou parcial, de poligonais de matrículas, com acesso a, no mínimo, estas informações: a) área do imóvel objeto da matrícula, b) área do imóvel em sobreposição, c) área, perímetro e porcentagem da sobreposição existente; 6) por fim, vale mencionar a criação do Inventário Estatístico Eletrônico do Registro de Imóveis (IERI-e) assim como o Sistema de Informações Geográficas do Registro de Imóveis (SIG-RI).

Dessa forma, percebe-se que os avanços tecnológicos são recepcionados pelo sistema registral de maneira a possibilitar o aperfeiçoamento da tutela dos direitos publicizados pelo registro imobiliário brasileiro. Igualmente, reconhece o Conselho Nacional de Justiça a importância dos notários e registradores como agentes públicos qualificados para somar no combate e no cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS, da Agenda 2030 das Nações Unidas, mais especificadamente os ODS 2 (Fome Zero e Agricultura Sustentável), ao ODS 10 (Redução das Desigualdades), ao ODS 15 (Proteção da Vida Terrestre), ao ODS 16 (Paz, Justiça e Instituições Eficazes), bem como à Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho – OIT.

## **2.8 Princípio da continuidade**

O princípio da continuidade exige a formação de uma cadeia conectada entre os registros. Este princípio busca garantir que todos os atos de aquisição, modificação e extinção de direitos reais, que digam respeito a um mesmo imóvel, possam refletir um histórico ordenado e sem interrupções.

A continuidade exige que só se poderá registrar a aquisição de propriedade se o transmitente da mesma figurar no imóvel como proprietário (art. 195 LRP). Portanto, só poderá outorgar a propriedade aquele que efetuou o registro de seu negócio jurídico aquisitivo da propriedade ou que promoveu o registro do formal de partilha da pessoa de quem herdou.

Igualmente, o princípio exige que os atos anteriores ao objeto de registro sejam previamente inscritos para que se possa levar a registro o ato objeto análise (art. 237 LRP). Se a pessoa figura no título como casada, mas na matrícula do bem aparece como solteira, deverão ser averbados na matrícula os dados do casamento. Da mesma maneira, se um imóvel figura na matrícula como terreno, mas no contrato de venda é informada a existência de uma casa ou outra construção, esta alteração/acessão deverá ser averbada na respectiva matrícula.

O princípio da continuidade apenas é excepcionado por atos de aquisição originária. Ou seja, são atos capazes de ensejar a aquisição da propriedade sem a participação de terceiro. São os casos de registros de usucapião, desapropriação e, mais recentemente, da legitimação fundiária (Lei nº 13.465/17).

## **2.9 Princípio da legalidade**

O princípio da legalidade impõe ao oficial de registros a observância das diretrizes legais no exercício da qualificação dos títulos apresentados para inscrição. Em outras palavras, é dever do(a) registrador(a) observar se o título apresentado para registro possui previsão legal para ingresso no registro imobiliário, bem como se o documento/mandado/ordem prenotada segue ao encontro do conjunto de normas aplicáveis ao caso (civis, processuais, ambientais, administrativas etc.).

A legalidade a que são submetidos os oficiais de registro de imóveis não se limita à disciplina registral ou ao exame de eventuais negócios jurídicos de direito privado. Em razão da natureza da delegação dos serviços de notas e registro, prestação particular de serviços

públicos (art. 236 da CF), autores como Salles (2012) e Kumpel (2020) têm ressaltado a submissão dos registrados ao regime jurídico de direito público.<sup>57</sup>

Por fim, a legalidade também é entendida como a necessidade de previsão legal para a prática dos atos de registro. Ou seja, não se aplica aos atos de averbação, os quais não precisam estar expressamente previstos na Lei (art. 246 da LRP). Os atos de registro, por outro lado, não se limitam ao rol contido no art. 167, I, da LRP, também podem estar previstos em outras Leis, mas sempre deverão contar com previsão legal expressa.

## 2.10 Princípio da territorialidade

A territorialidade, por sua vez, exige que os atos de registro só possam ser efetuados junto ao serviço de imóveis competente por determinada localidade (art. 176, § 1º, I, da LRP).<sup>58</sup> A área de competência de um registro imobiliário é designada de circunscrição, e ela poderá corresponder à parte do território ou à totalidade de um ou mais municípios.

O princípio da territorialidade, vale ressaltar, não determina o encerramento de atos de registro toda vez que ocorre a alteração da definição das regras de circunscrição registral, como ocorre quando o cartório de uma determinada localidade adquire a competência do registro imobiliário. De fato, a competência deste novo cartório só iniciará no momento em que for aberta matrícula para o bem em seu acervo, o que ocorrerá na ocasião da prática do primeiro ato de registro (art. 228 da LRP).<sup>59</sup>

Outrossim, conforme dispôs a Lei nº 14.383 de 2022, os atos de averbação serão efetuados à margem do registro a que se referirem, ainda que o imóvel tenha passado a pertencer a outra circunscrição (art. 169, I, da LRP).<sup>60</sup>

## 2.11 Princípio do *Tempus Regit Actum*

Este princípio determina que as regras às quais se submete o ato de registro são aquelas em vigor, no momento do protocolo, e não aquelas vigentes à época da elaboração do título.

---

<sup>57</sup> Estas noções são aprofundadas nos itens 1.4 e 1.5, abaixo.

<sup>58</sup> 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. § 1º A escrituração do Livro nº 2 obedecerá às seguintes normas: I - cada imóvel terá matrícula própria, que será aberta por ocasião do primeiro ato de registro ou de averbação, caso a transcrição possua todos os requisitos elencados para a abertura de matrícula; (...).

<sup>59</sup> Art. 228 - A matrícula será efetuada por ocasião do primeiro registro a ser lançado na vigência desta Lei, mediante os elementos constantes do título apresentado e do registro anterior nele mencionado.

<sup>60</sup> Art. 169. Todos os atos enumerados no art. 167 desta Lei são obrigatórios e serão efetuados na serventia da situação do imóvel, observado o seguinte: I - as averbações serão efetuadas na matrícula ou à margem do registro a que se referirem, ainda que o imóvel tenha passado a pertencer a outra circunscrição, observado o disposto no inciso I do § 1º e no § 18 do art. 176 desta Lei; (...).

A diretriz desse princípio se alicerça no modelo de aquisição de propriedade brasileiro. Estas premissas foram expostas acima, no item 1.2.1, contudo, podemos apresentá-las, resumidamente, em três momentos: 1) negócio jurídico subjacente: é a obrigação contratual, plano do direito obrigacional, em que as partes assumem os deveres inerentes à espécie contratual, por exemplo: uma a pagar o preço acordado e a outra a transmitir a propriedade sobre o imóvel (compra e venda); 2) negócio jurídico real: negócio voltado à transmissão da propriedade ou à constituição de direito real (por exemplo, transmissão da propriedade imobiliária acompanhada da constituição de hipoteca imobiliária sobre o imóvel, em favor da instituição financeira que financiou a aquisição mediante a contratação de mútuo); 3) registro imobiliário: ato de registro junto ao cartório de registro de imóveis competente (Brandelli, 2016).

É partindo da premissa teórica acima que se alicerça o princípio do *tempus regit actum*. Posto que, a transferência da propriedade ocorre apenas com o registro, será neste momento que deverá ser feito o controle de legalidade sobre o título objeto do protocolo. Portanto, será o regime jurídico vigente à época do registro aquele a ser observado pelo oficial de registro no momento da qualificação registral. A partir dessas constatações, Jacomino (2014) argumenta que o princípio em estudo conforma, em sede registral, a regra de direito intertemporal contida no art. 2.035 do Código Civil.<sup>61</sup>

Entretanto, o princípio do *tempus regit actum* é mitigado pelo comando constante no art. 176, § 2º da Lei nº 6.015/73 (Lei de Registros Públicos – LRP). O referido dispositivo criou uma norma de transição a fim de que as exigências para o registro inaugurados pela LRP dificultassem sobremaneira o acesso de títulos registrares, como escrituras e partilhas, lavradas ou homologadas na vigência do Decreto nº 4.857, de novembro de 1939.<sup>62</sup> Em outras palavras, os requisitos da Lei nº 6.015/73 não alcançam sentenças prolatadas e escrituras lavradas anteriores à sua vigência.

A exceção acima se amolda com as finalidades precípua da disciplina registral imobiliária, voltadas à regulação dos procedimentos de constituição, modificação e transmissão

---

<sup>61</sup> Art. 2.035. A validade dos negócios e demais atos jurídicos, constituídos antes da entrada em vigor deste Código, obedece ao disposto nas leis anteriores, referidas no art. 2.045, mas os seus efeitos, produzidos após a vigência deste Código, aos preceitos dele se subordinam, salvo se houver sido prevista pelas partes determinada forma de execução.

<sup>62</sup> Segue o § 2º do art. 176 da LRP: “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. (...) § 2º Para a matrícula e registro das escrituras e partilhas, lavradas ou homologadas na vigência do Decreto nº 4.857, de 9 de novembro de 1939, não serão observadas as exigências deste artigo, devendo tais atos obedecer ao disposto na legislação anterior”.

de direitos reais imobiliários. Portanto, vocacionadas à circulação de riquezas e proteção da propriedade (Salles, 2012).

### **2.12 Princípio da concentração**

O princípio da concentração possui origem jurisprudencial, como ressalta Orlandi Neto. O autor destaca, inclusive, que, ultimamente, normas administrativas e a jurisprudência têm utilizado o referido princípio como meio de inserir nas matrículas informações ambientalmente relevantes e promover a defesa do meio ambiente. Neste sentido, elenca-se:

Ultimamente, mais por normas administrativas do que por lei, o Registro de Imóveis tem dado publicidade a restrições e a riscos ambientais, como solo contaminado, áreas de proteção permanente (APPs), áreas de proteção ambiental (APAs). Sobre essas averbações, convém conferir as teses aprovadas pelo STJ no julgamento do Recurso Especial 1.857.098, entre as quais as de “o regime registral brasileiro admite a averbação de informações facultativas sobre o imóvel, de interesse público, inclusive as ambientais”; “o Ministério Público pode requisitar diretamente ao oficial de registro competente a averbação de informações alusivas a suas funções institucionais” (Orlandi Neto, 2024, p. 2).

Tradicionalmente o art. 246 da LRP é apontado como a origem normativa do princípio em comento. Ressalte-se, entretanto, que mais recentemente este princípio ganhou enorme importância com as leis 13.097/15 e 14.825 de 2024.

O art. 54 da Lei nº 13.097/15, resumidamente, institui o ônus, sob pena de ineficácia, que os negócios jurídicos que tenham por fim constituir, transferir ou modificar direitos reais devem ser inscritos nas respectivas matrículas. Após a Lei 13.097/15, o sistema jurídico nacional confere aos assentos imobiliários tamanha confiabilidade a ponto de desconsiderar os efeitos de situações jurídicas, mesmo que provenientes de ordens judiciais, que não se encontrem inscritas nos livros registrais sejam consideradas ineficazes (IV e § 1º, do art. 54 da Lei 13.097/15).

### **2.13 Invalidades registrais, bloqueio e cancelamento de registros e matrículas**

A disciplina dos temas nulidade e bloqueio administrativo de registros e matrículas é feita pelos artigos 214 e 215 da Lei nº 6.015/73, constante no capítulo III, dedicado à regulação do processo do registro, enquanto a disciplina do cancelamento está prevista nos artigos 233 e 248 a 250, também da Lei nº 6.015/73.

Cancelamento é o meio pelo qual se retira a eficácia de outro ato registral previamente realizado. Esclarece o artigo 249, da Lei de Registros Públicos, que o cancelamento será feito

por meio de averbação. Explica Kumpel (2020) que cancelar vem do latim *cancellare* (riscar, borrar), entretanto, no registro imobiliário, o vocábulo se aproximaria mais do sentido de “inutilizar” ou “tornar sem efeito”, pois não é permitido ao registrador apagar, riscar ou borrar inscrição anterior.

O ato de cancelamento é, necessariamente, realizado por um ato posterior ao que se pretende encerrar, nele será declarado o motivo que levou à sua prática e haverá referência ao ato que se pretende desfazer. Por isso, o ato de cancelar é compreendido como uma inscrição negativa. Por isto, considera-se que o efeito provocado pelo cancelamento não é material, posto que perdurará intacto na matrícula a menção ao ato contraposto, mas jurídico, já que é a eficácia jurídica que se encerrará com a averbação de cancelamento (Carvalho, 1997).

Ao comentar a Lei de Registros Públicos, Ceneviva (2010) destaca a repercussão dos efeitos do ato de cancelamento. Segundo ele, o ato de cancelar exige especial atenção pelo oficial ou seu preposto, posto que, por força do princípio da continuidade,<sup>63</sup> cancelar um ato implica na restauração daquele que o antecedeu. Portanto, cancelar um registro ou matrícula, além de levar ao desfazimento dos atos contrapostos, implica no restabelecimento dos atos ou situação jurídica do imóvel anterior.

Desse modo, a averbação de cancelamento pode ser considerada uma inscrição repristinatória, como ressalta Dip (2017) já que haverá a repristinação das situações jurídicas reais anteriores. Em outras palavras, ao cancelar um ato de compra e venda, a propriedade retornará para a parte vendedora; uma vez cancelada a hipoteca, o imóvel estará livre dessa garantia; após o cancelamento do usufruto, a propriedade retornará a sua plenitude.

O cancelamento pode ser realizado sobre qualquer ato registral. Portanto, sua incidência não se restringe aos atos de registro e averbações (art. 249 LRP), mas também poderá ser realizado e produzir efeitos sobre matrículas, conforme esclarece o artigo 233 também da LRP (Ceneviva, 2010).<sup>64</sup> Neste caso, retornará à inscrição da propriedade à origem registral remota, ou seja, voltará a integrar a matrícula do imóvel apontado como registro anterior.<sup>65</sup>

---

<sup>63</sup> Acerca do princípio da continuidade, ver o item 1.2.6, acima, no qual é desenvolvida a exposição do referido princípio.

<sup>64</sup> A posição do autor é reforçada pela interpretação conjunta dos arts. 233 e 249 da LRP, explica ao comentar o mencionado artigo 249: “*Qualquer dos atos do registro* também compreende matrícula, pois nessa expressão o termo *registro* se refere genericamente ao assento imobiliário, como resulta da interpretação conjunto com o art. 233”.

<sup>65</sup> A título de exemplo, seria o caso de imóveis doados ou vendidos pelo INCRA que tivessem seus títulos cancelados por, eventualmente, terem suas cláusulas resolutivas descumpridas. Neste caso, a matrícula dos imóveis individualizados seria cancelada e o imóvel voltaria a recompor a descrição da matrícula da gleba pública de onde foi desmembrado. Na realidade urbana, seria o caso do cancelamento de matrículas de imóveis loteados ou em condomínio que voltariam a compor a descrição da matrícula de origem (matrícula mãe) dos respectivos empreendimentos.

O cancelamento pode ser total ou parcial e referir-se a um ou mais atos de registro (art. 249 da LRP). Explica Ceneviva (2010, p. 249) que, ainda que o cancelamento atinja apenas parcialmente o assento imobiliário, seus efeitos serão integrais, ou seja, não se sujeitam a condição ou limitação futura possível. Sendo assim, o cancelamento é um ato jurídico incondicionado, sem sujeição a condição, encargo ou termo.<sup>66</sup> Além do mais, o cancelamento tem por objeto o ato registral preexistente, e nunca o direito do titular (Kumpel, 2020).<sup>67</sup>

A partir da leitura do art. 250 da Lei nº 6.015/73, percebe-se que o cancelamento pode possuir duas origens: a primeira é a voluntária, que decorrerá de ato de disposição das partes interessadas e independe da participação do Judiciário; a segunda terá a participação obrigatória do Poder Judiciário, no exercício da função jurisdicional ou administrativa, sendo imprescindível a existência de ordem judicial.

O cancelamento judicial, conforme ressalta a doutrina registral (Ceneviva, 2010; Salles, 2012; Kumpel, 2020; Orlandi Neto, 2024) condiciona o cancelamento judicial à prolação de decisão judicial transitada em julgado, ante a exigência do art. 259 da Lei de Registros Públicos.<sup>68</sup> Para os casos de cancelamento judicial derivado de decisão administrativa, ressalta Kumpel (2020, p. 645), que, não obstante a ausência de coisa julgada em matéria administrativa, deve observar o oficial a impossibilidade de interposição de recurso administrativo, de forma a certificar que a decisão se faz segura ante a ocorrência da preclusão administrativa.

Em sentido oposto, mas em norma específica relativa a imóveis rurais, ressalta-se o teor da Lei nº 6.739 de 1979, que dispõe sobre a matrícula e o registro de imóveis rurais. O artigo 8ºB, da Lei mencionada, acrescentado pela Lei nº 10.267/01, traz disposições específicas sobre os casos de apropriação indevida de terras públicas por quaisquer meios, inclusive decisões judiciais.

A hipótese de cancelamento tratada na referida Lei dispensa a preexistência de processo judicial ou administrativo e possibilita o pedido de cancelamento mediante simples apresentação de prova de nulidade por parte de pessoa jurídica de direito público prejudicada. O pedido de cancelamento será direcionado, nos casos de interesse da União, ao Juiz Federal da Seção Judiciária competente; nos demais casos, no Estado do Pará, o pedido deverá ser direcionado à Vara Agrária competente (art. 1º, do Provimento nº 07/2023 da Corregedoria Geral de Justiça do Estado do Pará – CGJ/PA).

---

<sup>66</sup> Ver artigos 121 a 137 do Código Civil.

<sup>67</sup> Ou seja, o cancelamento não definirá se a parte prejudicada é ou não proprietária de determinado imóvel. Apenas ensejará a perda dos efeitos de eventual lançamento da aquisição da propriedade (por exemplo, cancelamento de registro de compra e venda ou doação).

<sup>68</sup> Artigo 259 da LRP: “O cancelamento não pode ser feito em virtude de sentença sujeita, ainda, a recurso”.

Ressaltam Kumpel (2020) e Orlandi Neto (2024), de volta ao tratamento geral conferido pela LRP, que o cancelamento do registro também pode ocorrer administrativamente, independentemente de ação direta, quando verificada a hipótese elencada no art. 214 da Lei nº 6.015/73<sup>69</sup>. Contudo, ressaltam os autores, que a nulidade prevista pelo dispositivo é aquela que se refere aos vícios do ato registral, propriamente. Em outras palavras, seriam erros procedimentais incidentes sobre os atos de registro/averbação/matricula, seriam vícios extrínsecos ao ato registral. Dessa maneira, não seriam objetos desta previsão as nulidades decorrentes do título causal. É este o entendimento dominante da Corregedoria Geral de Justiça Paulista (Processo CG 1.089.069-90.2018.8.26.0100, Dje 08.10.2021, *apud* Orlandi Neto, 2024, p. 179):

O registro é nulo de pleno direito quando não tiverem sido observados os requisitos formais previstos na lei: “A chamada nulidade de pleno direito, tal como prevista no artigo 214 da Lei de Registros Públicos, não admite o exame de elementos intrínsecos, que refoguem à atividade qualificadora do oficial registrador. E em não existindo o vício na qualificação do título, ou no processo de registro propriamente dito, não há o que corrigir na esfera administrativa.

Acerca das nulidades registrais, Lopes (1997, p. 327) aponta um tipo específico, espécie de nulidade estampada pelo título que, por sua evidência, teria a aptidão de contaminar o ato de registro e, dessa forma, atrair a incidência do art. 214 da LRP. O autor denominou essa espécie de nulidade como mista e a defendeu da seguinte maneira:

(...) a denominada nulidade mista. Sustenta que, malgrado a nulidade tenha sido causada pelo título, é possível que o registro venha a ser cancelado com fulcro no art. 214, pois o título não deveria ter passado pela qualificação, tornando irregular o próprio ato de registro. Nessa hipótese, cancelado o registro, o título não poderá ingressar novamente por estar irregular. Exemplifica-se com a venda de imóvel feita por menor, sem o necessário alvará judicial.

A lógica adotada por Lopes (1997), ao defender a nulidade mista, foi recepcionada pelo legislador federal, conforme se constata pela leitura do § 4º do art. 8ºB incluído pela Lei nº 10.267/01: “Não se aplica o disposto no art. 254 da Lei nº 6.015 de 31 de dezembro de 1973, a

---

<sup>69</sup> Art. 214 - As nulidades de pleno direito do registro, uma vez provadas, invalidam-no, independentemente de ação direta. § 2º Da decisão tomada no caso do § 1º, caberá apelação ou agravo conforme o caso. § 3º Se o juiz entender que a superveniência de novos registros poderá causar danos de difícil reparação, poderá determinar de ofício, a qualquer momento, ainda que sem oitiva das partes, o bloqueio da matrícula do imóvel. § 4º Bloqueada a matrícula, o oficial não poderá mais nela praticar qualquer ato, salvo com autorização judicial, permitindo-se, todavia, aos interessados a prenotação de seus títulos, que ficarão com o prazo prorrogado até a solução do bloqueio. § 5º A nulidade não será decretada se atingir terceiro de boa-fé que já tiver preenchido as condições de usucapião do imóvel.

títulos que tiveram matrícula ou registro cancelados na forma deste artigo”. O conceito de nulidade mista, bem como a previsão do § 4º transcrito, conferem sentido ao disposto no art. 254 da LRP. Pois este dispositivo permite a realização do registro quando subsistirem os direitos constantes no título cujo registro foi cancelado, ou seja, o art. 254 da LRP não deveria ser aplicável quando o título que ensejou o registro do ato cancelado for inquinado do vício de nulidade ou inexistência.<sup>70</sup>

Outrossim, é fundamental que no campo registral sejam apartadas as nulidades de pleno direito do registro das demais (Orlandi Neto, 2024). Explica o autor que nulidades que necessitem de prova não podem ser declaradas sem a instalação de procedimento judicial, contencioso, que permita a realização do contraditório.

Essa posição do autor encontra amparo na jurisprudência da Corregedoria Geral da Justiça de São Paulo, resumindo, no Processo CG 1.089.069-90.2018.8.26.0100, oportunidade em que não foi acatada a possibilidade de reconhecimento da nulidade, sem a necessidade de processo, mesmo em hipótese de suposta sobreposição ou duplicidade de registro. Segue trecho do julgado:

(...) a nulidade alegada pelos interessados consiste, a seu ver, em sobreposição ou duplicidade da área contida na matrícula nº 28.389 (fl. 194/207) a outra abrangida pela matrícula nº 25.465 (fl. 208/210). Todavia, esse defeito por sobreposição ou duplicidade não entra, neste caso concreto, no conceito de nulidade de pleno direito do *caput* do art. 214, pois não é vício que se constate por exame extrínseco, a partir do mero cotejo e análise dos assentos.

Portanto, as nulidades registrais de pleno direito seriam perceptíveis pelo assento de registro, tão somente, não exigindo produção de provas ou realização de outras diligências. Nestes casos, a nulidade se manifestaria pela confrontação do ato praticado aos princípios e às regras procedimentais que regulam os atos de registro (Orlandi Neto, 2024).

Entretanto, mesmo a nulidade registrais de pleno direito não podem ser decretadas de ofício pelo oficial, como esclarece o art. 250 da LRP e impõe o princípio da instância.<sup>71</sup> Uma vez verificada a ocorrência de nulidades, por parte do registrador, deverá este as representar ao

---

<sup>70</sup> Vale transcrever, a título de conhecimento, a crítica de Ceneviva (2010, p. 236) sobre o conteúdo do § 4º do art. 8ºB da Lei nº 6.739/79: “O § 4º do art. 8-B da Lei nº 6.737/79, conforme comentário ao art. 213 (v., ainda o n. 551), acrescido pelo art. 4º da Lei nº 10.267/01, recusa aplicação à subsistência do título, quando a matrícula ou o registro, resultantes do negócio jurídico nele definido, houverem sido cancelados na forma deste artigo. Ofende o direito da ampla defesa e do contraditório (art. 5º, LV, da Constituição), pois invalida negócio entre partes privadas imediatamente atingidas ou participantes de atos jurídicos anteriores, dos quais resultou a matrícula ou o registro, se tais partes não forem previamente científicas”.

<sup>71</sup> O princípio da instância foi objeto do item 1.2.2.

juiz corregedor e sugerir o cancelamento dos atos, e, havendo risco de novos registros, solicitar o prévio bloqueio da matrícula e a audiência do prejudicado (Orlandi Neto, 2024).

O bloqueio da matrícula possui origem administrativa-jurisprudencial anterior à Lei de Registros Públicos, sua inspiração vem do assento de contradição (*Windersprunch*), do direito germânico. Atualmente, sua regulação está contida no art. 214 da LRP, mais precisamente, nos § 3º a 5º. Sua aplicação pode ser determinada para produzir efeitos sobre matrículas e transcrições<sup>72</sup> (Kumpel, 2020; Orlandi Neto, 2024).

A finalidade dos bloqueios de matrícula é impedir novos registros. Conforme explica Orlandi Neto (2024), trata-se de medida drástica que, durante determinado espaço de tempo, suspenderá a eficácia jurídica do imóvel e dos atos inscritos na matrícula. O bloqueio da matrícula possui função acautelatória e não poderá prejudicar terceiro de boa-fé que já tiver preenchido as condições da usucapião (§ 5º do art. 214 da LRP).

Em virtude de sua natureza cautelar, o bloqueio pode ser decretado de ofício, ainda que sem a oitiva das partes, conforme esclarece o § 1º do art. 214 da Lei nº 6.016/73. O ato de bloqueio tem ingresso na matrícula por meio de averbação. E, assim como ocorre com o reconhecimento de invalidades, não pode ser declarado de ofício pelo registrador (Kumpel, 2020).

O bloqueio pode ser determinado por medida judicial ou administrativa. O que definirá a competência, se do juízo corregedor, na função administrativa, ou do juízo em função jurisdicional, será a natureza do vício incidente (Kumpel, 2020; Orlandi Neto, 2024).

Dessa forma, se o vício de invalidade em discussão referir-se à falha do ato de registro, uma nulidade registral de pleno direito, de evidente comprovação, será competente para a determinação do bloqueio o juízo corregedor (função administrativa). Todavia, se por outro lado a nulidade em discussão referir-se ao título que ensejou o ato de registro, somente será competente para decretar a medida de bloqueio o juízo investido em função jurisdicional, mais precisamente, aquele competente para discussão acerca da validade do título causal.

A conclusão acima se apoia no disposto do artigo 299 do Código de Processo Civil. Porquanto, o bloqueio de matrícula constitui decisão acautelatória cuja determinação emanará, de forma antecedente ou incidental, na ação em que se discutirá a nulidade do título. Orlandi Neto (2024, p. 200) sintetiza a conclusão na seguinte passagem que resume o entendimento consolidado da Corregedoria Geral de Justiça de São Paulo:

---

<sup>72</sup> As transcrições eram os assentos de imóveis do sistema anterior ao atual, mencionas no item 1.1, acima.

O juiz corregedor não tem competência para determinar o bloqueio da matrícula diante de comunicação de nulidade do título, de falsidade da escritura registrada, por exemplo. Pode e deve determinar o bloqueio nas hipóteses de nulidade de pleno direito do registro, enquanto o prejudicado estiver sendo ouvido; de dúvida sobre a localização do imóvel na circunscrição; de duplicidade de registros; de vícios sérios de especialidade objetiva e subjetiva na matrícula.

Dessa forma, conclui-se que a competência para cancelar ou bloquear determinado ato de registro dependerá do risco representado aos direitos de terceiros de boa-fé. E assim argumenta-se por duas razões: a primeira está estampada no § 5º do art. 214 da LRP, que proíbe a decretação de nulidade se terceiro de boa-fé tiver preenchido as condições para usucapião; a segunda, pela proibição de decretação de cancelamentos ou bloqueios por juízes não investidos em função jurisdicional, fora de um processo contencioso, em situações nas quais a discussão acerca das possíveis invalidades decorra de vícios contidos no título causal, ou que o vício alegado demande a produção de provas, ainda que não complexas.

#### **2.14 Fiscalização e regulação da atividade registral pelo poder judiciário**

A atividade dos oficiais de registro de imóveis se submete ao princípio da legalidade, como anotado acima. Esta compreensão não se restringe à necessidade de obediência à Lei em sentido formal, e, com efeito, menos ainda às fontes normativas privadas, como a Lei de Registros Públicos, o Código Civil ou Leis Esparsas, como as Leis da Alienação Fiduciária de Bens Imóveis, Lei de Condomínios e Incorporações entre outras.

Na prática, há muito, como será exposto adiante, a atividade do oficial de registros de imóveis não só se restringe aos ramos jurídicos afetos ao direito privado (Civil, Comercial, Imobiliário e afins). Na prática, cada vez mais o dia a dia do registrador é atravessado por diretrizes administrativas, ambientais, agrárias e novas competências como a retificação de imóveis (outrora restrita a processos judiciais) e, mais recentemente, a usucapião imobiliária e a adjudicação extrajudicial de imóveis.

Neste momento, será enfatizado outro aspecto próprio do direito registral, cuja disciplina não está voltada à atividade fim dos oficiais de registro, resumidamente: conferir publicidade a situações jurídicas legalmente determinadas e constituição de direitos reais. O enfoque desta subseção será o de descrever a relação jurídica entre os agentes delegados das funções de registro imobiliário e o Poder Público.

O artigo 236 da Constituição Federal dispõe que os serviços notariais e de registro serão exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público. Deste comando constitucional, aponta Ribeiro (2008), originam-se duas obrigações ao Estado: 1) delegação do serviço a

particulares (descentralização administrativa por colaboração); e 2) dever de garantir a regularidade da prestação dos serviços pela fiscalização e pela regulação.

Explica o autor que, ao constituinte criar o dever delegação dos serviços de notas e registros a particulares, denota a natureza pública destas delegações, as quais serão exercidas por particulares investidos de função administrativa. Portanto, oficiais de registro de imóveis exercem suas funções a partir da descentralização de competências administrativas e o fazem na condição de agentes públicos.

As funções dos oficiais de registro constituem manifestação de competências administrativas delegadas pelo Poder Público. Por essa razão, o vínculo entre o Poder Público delegante e o Particular, investido em função por pública, é regulado pelo Direito Público. Portanto, os mecanismos e institutos jurídicos aplicáveis às funções notariais e registrais se submetem ao regime jurídico de direito público, ou seja, às formas do direito administrativo. Nesse sentido, o voto do então Ministro Ayres Britto no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.602:

I – Serviços notariais e de registro são atividades próprias do Poder Público, pela clara razão de eu, se não fossem, nenhum sentido haveria para a remissão que a Lei Maior expressamente faz ao instituto da delegação a pessoas privadas. É dizer: atividades de senhorio público, por certo, porém obrigatoriamente exercidas em caráter privado (CF, art. 236, *caput*). Não facultativamente, como se dá, agora sim, com a prestação dos serviços públicos, desde que a opção pela via privada (que é uma via indireta) se dê por força de lei de cada pessoa federada que titulariza tais serviços; II – cuida-se de atividades jurídicas do Estado, e não de atividades simplesmente materiais, cuja prestação é traspassada para os particulares mediante delegação (já foi assinalado). Não por conduto dos mecanismos da concessão ou permissão, normados pelo *caput* do art. 175 da Constituição como instrumentos contratuais de privatização do exercício dessa atividade material (não propriamente jurídica) em que se constituem os serviços públicos; III – a delegação que lhes timbra a funcionalidade não se traduz, por nenhuma forma, em cláusulas contratuais. Ao revés, exprime-se em estatuições unilateralmente ditadas pelo Estado, valendo-se este de comandos veiculados por leis e respectivos atos regulamentares. Mais ainda, trata-se de delegação que somente pode recair sobre pessoa natural, e não sobre uma “empresa” ou pessoa mercantil, visto que de empresa ou pessoa mercantil é que versa a Magna Carta Federal em tema de concessão ou permissão de serviço público; IV – para se tornar degatário do Poder Público, tal pessoa natural há de ganhar habilitação em concurso público de provas e títulos. Não por adjudicação em processo licitatório, regrado pela Constituição como antecedente necessário do contrato de concessão ou permissão para o desempenho de serviço público; V – está-se a lidar com atividades estatais cujo exercício privado jaz sob a exclusiva fiscalização do Poder Judiciário, e não sob órgão ou entidade do Poder Executivo, sabido que por órgão ou entidade do Poder Executivo é que se dá a imediata fiscalização das empresas concessionárias ou permissionárias de serviços públicos. Reversamente, por órgãos do Poder Judiciário é que se marca a presença do Estado para conferir certeza e liquidez jurídica às relações *interpartes*, com essa conhecida diferença: o modo usual da atuação do Poder Judiciário se dá sob o signo da contenciosidade, enquanto o invariável modo de atuação das serventias extraforenses não adentra essa delicada esfera da litigiosidade entre sujeitos de direitos (...).

Assim, oficiais de registro de imóveis são exemplos de agentes públicos que atuam por delegação do Poder Público, mais precisamente, designam-se como agentes particulares em colaboração do Poder Público (Mello, 2011). Isso porque, conforme explica o autor, não obstante a delegação a esses sujeitos, registradores e notários, estes conservam a qualidade de particulares operando com recursos materiais próprios e sem receber remuneração dos cofres públicos. Sobre este aspecto, arremata o autor (Mello, 2011, p. 84):

O delegável a um notário ou registrador, evidentemente, não é a totalidade da atividade notarial ou registral pública do País. Não existe um único "serviço" notarial ou um único "serviço" de registro a ser cometido a uma dada pessoa, mas múltiplos "serviços" notariais e múltiplos serviços de registro, cada qual constituindo uma unidade, operados nas respectivas circunscrições, pelos diversos sujeitos neles titulados. À toda evidência, tais funções ou ofícios constituem-se, em si mesmos e cada qual, em um braço, em um segmento, da totalidade da função pública notarial ou registral.

Ainda sobre a delegação dos serviços de notas e registro, importa ressaltar que coube ao Poder Judiciário a fiscalização sobre o exercício dessas atividades, é o que dispôs o constituinte no § 1º do art. 236 da Constituição Federal. Atento à estrutura estabelecida pelo constituinte, o legislador federal, dentro da competência estabelecida pelo art. 22, XXV, da CF, estabeleceu que compete ao Poder Judiciário a promoção dos concursos públicos para ingresso na atividade dos tabeliães e oficiais (arts. 14 e 15 da Lei nº 8.935/94) e a competência para imposição de sanções (arts. 32 e 34 da Lei nº 8.935 de 1994), incluindo a perda de delegação (art. 35 da Lei nº 8.935 de 1994). Esta lógica normativa levou o Supremo Tribunal Federal, em sede do julgamento do Recurso Extraordinário 336.739, a reconhecer que compete ao Poder Judiciário, e não ao Executivo, declarar a vacância<sup>73</sup> de serviço extrajudicial:

*A mens legislatoris* dos arts. 14, 15 e 39, § 2º, da Lei federal 8.935/1994 (Lei dos Cartórios) aponta que a autoridade competente para proceder à declaração de vacância é a autoridade judicial, mais especificamente o presidente do tribunal de justiça da respectiva unidade da Federação. Isso porque, ante a ausência de menção expressa e tendo o legislador ordinário federal condicionado a delegação para os exercícios das atividades notariais à prévia aprovação em concurso público de provas e títulos realizado pelo Poder Judiciário (arts. 14 e 15), é de se supor que a declaração de vacância dessa serventia incumbe ao próprio Poder Judiciário. A inteligência do art. 22, XXV, da Carta Magna, que atribui à União competência privativa para legislar sobre registros públicos, indica, inexoravelmente, que a competência para regular e disciplinar a autoridade competente para declarar a situação de vacância das serventias extrajudiciais recai sobre a União. Conseqüentemente, ao expedir a Lei dos Cartórios – Lei 8.935/1994 –, a União exerceu sua competência para conferir ao chefe do Poder Judiciário o poder para declarar vaga a serventia. Tal conclusão impõe o afastamento

---

<sup>73</sup> A vacância é a hipótese ocorrida nos casos em que determinado serviço notarial ou registral encontra-se sem titular regularmente investido na função. É o que ocorre quando verificadas as hipóteses elencadas no art. 39 da Lei nº 8.935/94: morte, aposentadoria facultativa, invalidez, renúncia ou perda de delegação.

específico do que dispõe a LC catarinense 183/1999, pois a previsão de competência adstrita ao chefe do Executivo usurpa as determinações constitucionais inerentes. A Suprema Corte, nos autos das ADI 363-1/SC e 1.572/SC, fixou entendimento segundo o qual a investidura para o exercício dos serviços notariais e de registro, após o advento da Carta Política de 1988, depende de prévia habilitação em concurso público, mercê do art. 37, II, da CRFB/1988. Consequentemente, uma vez comprovado que o ato de habilitação ocorreu em desacordo com o aludido imperativo constitucional, não se há de cogitar da instauração de processo administrativo àqueles que se encontrem em tal situação, sendo, ademais, irrelevante o lapso temporal em que exercidas as atividades. (RE 336.739, red. do ac. min. Luiz Fux, j. 6-5-2014, 1ª T, *DJE* de 15-10-2014)

Desse modo, evidenciado que o exercício dos serviços de notas e registros por particulares ocorre por meio de delegação, ou seja, preservada a titularidade pública destas funções, conclui-se que os oficiais de registro de imóveis submetem-se ao regime jurídico de direito público. É dizer que os atos praticados pelos registradores imobiliários se submetem ao regime jurídico administrativo, por isso os atos do oficial gozam de presunção de veracidade (autênticos) e em conformidade com o direito. Acerca desta conclusão, argumenta Salles (2012, p. 14):

A este respeito, muito embora reconhecendo a pertinência de estudos divergentes, parece-nos até algo cristalino que o “ato de registro” tenha seu fundamento e sua sustentação junto a princípios e instituições do *Direito Público*, de forma que não há relevantes dúvidas para qualificar o ato de registro como espécie de “ato administrativo”.

Assim sendo, além dos atributos do ato administrativo, os quais, não por coincidência, assemelham-se aos fins dos atos notariais e registrais,<sup>74</sup> importa ressaltar que os atos de registro, igualmente, submetem-se aos princípios de direito administrativo, em especial, o da legalidade.

Explica Mello (2009) que a submissão do governante à Lei constitui um dos pilares centrais da compreensão do Estado de Direito. Dessa maneira, argumenta o autor, que o princípio da legalidade é considerado a base do regime jurídico-administrativo. Deste entendimento se extrai a concepção predominante acerca do princípio da legalidade dentro do regime jurídico de direito público: diferente do particular, que, como regra, pode praticar qualquer ato que a Lei não proibir, o administrador/agente público só pode atuar conforme determina a Lei.

Assim, oficiais de registro de imóveis apenas podem agir mediante previsão legal expressa, em outras palavras, quando a competência para agir possui fundamento normativo.

---

<sup>74</sup> Estabelece o art. 1º da Lei nº 8.935/94 que: “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”.

Daí dizer que para compreender a atividade registral é necessário conhecer as Leis aplicáveis à atividade, as quais não se restringem à Lei de Registros Públicos e ao Código Civil, como será melhor analisado adiante. Desse modo, urge conhecer as normas administrativas, ambientais, agrárias, urbanísticas, afetas à prática imobiliária.

Diante da necessidade da correta aplicação da miscelânea normativa incidente sobre a atividade registral imobiliária, bem como o dever do Poder Judiciário de zelar pela regularidade da prestação dos serviços de notas e registros, avulta a importância de conhecer as normas e decisões emanadas pelas Corregedorias de Justiça e pelo Conselho Nacional de Justiça sobre a matéria registral. Neste sentido, destaca-se, como uma das mais claras interseções entre o direito público e o direito registral a relação de fiscalização e regulação das atividades de registro, como desenvolveu Ribeiro (2008), no âmbito de tese.

A regulação dos cartórios de notas e registros é exercida pela atividade correicional que consiste na fiscalização e no correlato poder de censura sobre desvios de condutas, descumprimento da legalidade e má prestação do serviço; assim como pela regulação, esta função é expressa pela edição de recomendações, orientações e provimentos.

O fundamento normativo da competência regulamentar e fiscalizatória da atividade cartorial reside no parágrafo 1º do art. 236 da Constituição Federal, que a delega ao Poder Judiciário local. Entretanto, e, igualmente merecedor de atenção, é o papel do Conselho Nacional de Justiça – CNJ, órgão que desde sua criação pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004, introduziu na Constituição Federal o art. 103-B, tem agido no sentido de modernizar e tornar mais republicanas as práticas das serventias notariais e registrais.

O CNJ tem realizado importante papel na promoção da atividade registral e notarial ao delegar atividades, antes privativas do Poder Judiciário, aos cartórios de notas e registros, como demonstra a Resolução nº 35 de 2007,<sup>75</sup> o Provimento nº 28 de 2013,<sup>76</sup> o Provimento nº 65 de 2017,<sup>77</sup> o Provimento nº 150 de 11 de setembro de 2023<sup>78</sup> e o Provimento nº 148 de 30 de agosto de 2023, que instituiu o Código Nacional de Normas da Corregedoria Nacional de Justiça – Foro Extrajudicial.

Essa competência normativa, além de fornecer maior segurança na aplicação do direito registral, tem ampliado as competências dos oficiais de registro, como comprovam os Provimentos acima elencados. Sobre este aspecto, vale ressaltar que não só da recepção e

---

<sup>75</sup> Disciplina a lavratura dos atos notariais relacionados a inventário, partilha, separação consensual, divórcio consensual e extinção consensual de união estável por via administrativa.

<sup>76</sup> Registro tardio de nascimento em cartório.

<sup>77</sup> Usucapião extrajudicial em cartório.

<sup>78</sup> Regulamenta o procedimento de adjudicação compulsória extrajudicial.

sistematização de procedimentos, outrora restritos ao foro Judicial, restringem-se estas regulações. A bem da verdade, há normativas voltadas à concretização de normas constitucionais a ampliar os direitos humanos<sup>79</sup> e, também, a aperfeiçoar a proteção de valores constitucionais, como a soberania e o patrimônio público.<sup>80</sup>

As normas mencionadas compõem a compreensão contemporânea acerca do princípio da legalidade administrativa, entendimento que se convencionou denominar de juridicidade administrativa. Esta visão acerca do princípio da legalidade que não mais se limita ao produto da atividade legislativa formal, exige atenção às normas constitucionais e aos resultados da atividade normativa atípica<sup>81</sup> de outros Poderes voltadas à concretização da eficácia constitucional (Dezan, 2023).

É exemplo dessa atividade regulamentar do Poder Judiciário, sobre as atividades dos registros de imóveis, o conjunto normativo voltado ao combate à grilagem de imóveis rurais no Estado do Pará. As referidas normas informam os procedimentos de combate à grilagem a partir da interpretação dos princípios e regras registrárias sob a luz da influência do direito agrário. Posição hermenêutica que proporciona uma compreensão do direito influenciada por este ramo do direito público, direito agrário/agroambiental, e pelo princípio constitucional da função social da propriedade (Treccani *et al.*, 2023).

#### 2.14.1 Direito registral e direito agrário

A compreensão predominante acerca dos princípios trazidos pela LRP induz a conclusão de que a disciplina registral tem por objeto, tão somente, a proteção do patrimônio particular e as relações comerciais. Por essas razões, tradicionalmente, o direito registral é enxergado apenas como um braço do direito civil, restrito ao direito privado.

Contudo, o direito registral, como explica Salles (2012), é também influenciado pelo direito público, em especial, o direito administrativo, como demonstram competências mais recentes como a retificação administrativa de registros (Lei nº 10.931/04) e os procedimentos voltados à regularização fundiária urbana (Lei nº 11.952/09 e Lei nº 13.465/17).

Segundo Hill (2020), a partir da atual Constituição, os cartórios extrajudiciais se tornaram parte do sistema de Justiça, visto que que cada vez mais encontramos mudanças legais

---

<sup>79</sup> Neste sentido o Provimento nº 73, de 28 de junho de 2018 do Conselho Nacional de Justiça voltado à averbação de alteração de nome e gênero nos assentos de nascimento e casamento de pessoas transgênero.

<sup>80</sup> São exemplos do Provimento nº 43 de 17 de abril de 2015 (arrendamento de imóvel rural por estrangeiro) e o Provimento nº 88 de 01 de outubro de 2019 voltado ao combate à lavagem de dinheiro e a corrupção, ambos do Conselho Nacional de Justiça.

<sup>81</sup> São exemplos os regulamentos, decretos, instruções, pareceres normativos e provimentos.

e normativas no sentido de atribuir aos serviços de notas e registros competências outrora exclusivas do Poder Judiciário, como: realização de separações, divórcios e inventários por escritura pública; retificação de nome e gênero; usucapião extrajudicial, entre outras mais possibilidades.

Portanto, ofícios de registros de imóveis não são mais órgãos de simples conferência documental e análise legal superficial. A nova natureza da atividade registral exige profundo exame de qualificação por parte dos oficiais de registro. Isso quer dizer que os títulos apresentados para registro devem ser confrontados não só com as Leis civis, mas também com as normas fundiárias e agraristas, quando diante de imóveis rurais.

Desse modo, percebe-se que a atividade do registrador de imóveis exige uma compreensão da atividade para além da segurança jurídica individual e a livre circulação da propriedade como mercadoria. É importante que o oficial compreenda que o exame de legalidade sobre os títulos apresentados deve abranger normas de direito público e ramos especiais, como o direito agrário e urbanístico. Somente assim a atividade registral seguirá ao encontro da principiologia constitucional e do atual regime dos serviços de notas e registros.

Por sua vez, o direito agrário, ainda que igualmente ao direito registral imobiliário, tem suas raízes no direito civil (Rocha *et al.*, 2023), constitui um ramo jurídico autônomo, dotado de uma principiologia diversa e demanda uma interpretação jurídica específica. Acerca das questões específicas sobre o direito agrário contemporâneo explica Rocha *et al.* (2023, p. 49):

A atual preocupação com as questões agrárias se deve aos novos debates que são introduzidos nesta seara: correta ocupação dos espaços por meio de um ordenamento territorial apropriado, reforma agrária, modernização da agricultura, aplicação de pesquisas relativas ao melhoramento genético dos rebanhos, biotecnologia e ordenamentos geneticamente modificados (transgênicos), **combate à grilagem e ao desmatamento ilegal**, e, sobretudo, as dimensões assumidas pelo debate ecológico (grifo nosso).

Antes de avançar sobre esses novos papéis do registrador de imóveis, faz-se necessário realizar uma breve digressão acerca da aplicação do direito brasileiro, mais precisamente, acerca da sua constitucionalização. Explica Barroso (2006) que há três grandes transformações que provocaram profundas alterações naquilo que se refere à aplicação do direito constitucional, são elas: 1) o reconhecimento da força normativa à Constituição; 2) a expansão da jurisdição constitucional; 3) a nova dogmática da interpretação constitucional.

Nesta pesquisa, nos detemos às alterações de números 1 e 3, ante a proximidade com aquilo que será exposto. O reconhecimento da força normativa da Constituição, resumidamente,

nada mais seria do que a aceitação da imperatividade de suas regras e princípios. Portanto, os comandos constitucionais encontrados no inciso XXIII, do art. 5º e o art. 186, voltados à submissão do exercício do direito de propriedade à função social e a do imóvel rural, respectivamente, devem conduzir a ação do legislador e a aplicação do direito pelos seus mais diversos intérpretes, entre eles, como não poderia ser diferente, os oficiais de registro de imóveis.

Por sua vez, a dogmática da interpretação constitucional exige postura ativa dos intérpretes do direito na aplicação do direito, no exercício da argumentação jurídica, na ponderação entre princípios e ao fazer as valorações de sentido para as cláusulas abertas e na elaboração de soluções possíveis. Resumidamente, explica o autor, que as mudanças ocorridas na dogmática jurídica, provenientes da interpretação constitucional, resultaram em um processo de constitucionalização do Direito, cujos efeitos serão sentidos por todo sistema jurídico.

No direito administrativo, uma das maiores influências observadas por essa nova dogmática constitucional se dá sobre a compreensão acerca do princípio da legalidade. Argumenta Binbenjy (2005) que a noção de legalidade deve ser substituída pela de juridicidade, ou seja, o administrador não deve se orientar apenas pela Lei, mais, primeiramente, pela Constituição, e, que, igualmente, possui o dever de observar o ordenamento como um todo.

Assim, deve o agente público, quando no exercício da função administrativa, atentar para o ordenamento jurídico por inteiro. Como mencionado na subseção acima, o Poder Judiciário, conforme determina o § 1º do art. 236 da CF, exerce sobre as atividades registras e notariais atividade fiscalizatória/regulamentar, semelhante aos agentes do Poder Executivo quando na regulamentação/fiscalização da prestação de serviços públicos (Ribeiro, 2008). Desse modo, os princípios constitucionais da função da propriedade e da função da propriedade rural devem surtir efeitos quando as normas a serem editadas tiverem por objeto imóveis rurais.

A incidência dos direitos fundamentais sobre as relações jurídicas privadas, há muito tem sido reconhecida pela mais alta corte do País.<sup>82</sup> Portanto, há muito, os princípios constitucionais, como o da igualdade, o da eficiência, o da impessoalidade, a função social da propriedade e a dignidade humana, passaram a conformar as interpretações da legislação complementar, agregando às regras jurídicas, mesmo quando estas normas estiverem voltadas

---

<sup>82</sup> Neste sentido o Recurso Extraordinário 158.215, julgado em 7/6/1996, oportunidade em que o STF determinou a observância do direito ao contraditório em ampla defesa na exclusão de associado de cooperativa, e o Recurso Extraordinário 161.243, julgado em 19/12/1997, em que a Suprema Corte aplicou a empregado brasileiro o estatuto de uma empresa que previa benefícios a empregados de nacionalidade francesa.

ao direito civil e registral (Salles, 2012, p. 34). Sobre a incidência das garantias constitucionais sobre o direito registral e notarial, aponta-se:

Mas o que vale ressaltar é ver na atividade, pelo traço de suas peculiaridades e princípios, verdadeiro *status* de realização de garantias constitucionais. Garantias conferidas aos administrados de receber um serviço moldado em critérios expressos (...), como causais dos direitos mais essenciais da pessoa humana e mesmo jurídica, como o ser reconhecido vivo por uma certidão, o de ter um nome, o de ver protegida a autoria de um documento que, elaborado, vai a registro em Títulos e Documentos ou, na forma mais simplista, na proteção do direito de propriedade (Aghiarian, 2011, p. 156).

Com efeito, a instrumentalização das normas de direito registral e notarial como mecanismo a serviço da efetivação de direitos e garantias fundamentais é o que se conclui a partir do conteúdo das seguintes normas editadas pelo Conselho Nacional de Justiça – CNJ: a) Resolução Conjunta nº 3 de 19/04/2012: dispõe sobre o nascimento de indígena no Registro Civil de Pessoas Naturais; b) Resolução nº 175 de 14/05/2013: dispõe sobre a habilitação, celebração de casamento civil, ou de conversão de união estável em casamento, entre pessoas de mesmo sexo; c) Provimento nº 63 de 14/11/2017: em seus artigos de 16 a 19, regula o assento de nascimento de crianças concebidas mediante o uso de técnicas de reprodução assistida e, em seu art. 16, § 2º, regulamenta o assento de filhos de casais homoafetivos; d) Provimento nº 77 de 07/11/2018: dispõe sobre a designação de responsável interino por serventias extrajudiciais vagas, proibindo que as delegações provisórias possam recair sobre cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau do antigo delegatário ou de magistrados do tribunal local, de modo a estender a vedação à prática do nepotismo nas delegações extrajudiciais, conferindo eficácia aos princípios da impessoalidade, da moralidade e da eficiência (art. 37 da CF)<sup>83</sup>; e) Provimento nº 144 de 25/04/2023: estabelece, no âmbito do Poder Judiciário, o Programa Permanente de Regularização Fundiária na Amazônia Legal, institui a Semana Nacional de Regularização Fundiária e dá outras providências; Provimento nº 158 de 05/12/2023: institui, no âmbito do Poder Judiciário, o Programa Permanente de Regularização Fundiária Plena de Núcleos Urbanos Informais e Favelas – “Solo Seguro – Favela” – e dá outras providências; f) Provimento nº 195 de 03/06/2025: cria o Inventário Estatístico Eletrônico do Registro de Imóveis (IERI-e) e o Sistema de Informações Geográficas do Registro de Imóveis (SIG-RI), para disciplinar procedimentos de saneamento e de retificação no Registro de Imóveis e dá outras providências.

---

<sup>83</sup> A regulação das delegações interinas, atualmente, é regrada pelo Provimento nº 176 de 23 de julho de 2024, também do CNJ, norma que manteve as proibições relativas à vedação a prática do nepotismo.

Desse modo, é perceptível que a atividade normativa do Conselho Nacional de Justiça, há muito, utiliza a competência conferida pelo § 1º do art. 236 da CF (Ribeiro, 2008), para conferir eficácia, no âmbito dos cartórios aos mandamentos constitucionais voltados à promoção da Dignidade Humana (art. 1º, III, CF), funcionalização da propriedade (art. 5º, XXIII) e a obediência aos princípios da administração pública (art. 37 da CF).

No que se refere, especificamente, à disciplina registral imobiliária merecem destaque dois temas relacionados ao cumprimento da função social da propriedade que são a regularização fundiária e o fortalecimento da governança fundiária (art. 2º, IX e XIV do Provimento nº 144 do Conselho Nacional de Justiça).

O registro imobiliário constitui uma das etapas necessárias à promoção da regularização fundiária, urbana e rural, conforme disciplina a Lei nº 13.465/17, tanto em sua aplicação no meio rural quanto no meio urbano. A participação dos registradores nas ações de regularização fundiária tem recebido atenção doutrinária e legislativa, ao longo dos anos, constituindo objeto de pesquisa de estudos desenvolvidos nos últimos anos, em especial, após a edição da Lei 11.952/09 e da Lei nº 11.977/09<sup>84</sup>.

Por sua vez, a governança fundiária, conceito que pode ser compreendido, segundo Guedes e Reydon (2012, 533), a partir das indicações da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura – FAO:

O sistema de valores, políticas e instituições através do qual uma sociedade gere os seus assuntos económicos, políticos e sociais através de interações dentro e entre o Estado, a sociedade civil e o sector privado. A governança fundiária diz respeito às regras, processos e organizações através dos quais as decisões são tomadas sobre o acesso à terra e seu uso, a maneira pela qual as decisões são implementadas e a forma como os interesses concorrentes na terra são geridos.

Desse modo, percebe-se que o aperfeiçoamento da governança fundiária está relacionado a temas centrais sobre o regular uso da propriedade rural. Explicam Reydon e Felício (2017, p. 14), sob a nomenclatura de “governança fundiária” se compreende: “o enfoque de tais estudos busca construir indicadores aplicados às mais variadas realidades fundiárias

---

<sup>84</sup> São exemplos os seguintes trabalhos: OUTEIRO, Gabriel de Moraes. Regularização Fundiária Urbana na Amazônia: Um Estudo do Programa Terra Legal nos Estados do Pará e do Amapá; Monteiro, Jannice Amóras. A Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social (REURB-S) como instrumento de justiça social: o caso da área central da COHAB, em Belém, estado do Pará. 2023. 63 f. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Cidades Inteligentes e Sustentáveis) - Universidade Nove de Julho, São Paulo; MACEDO, Paola de Castro Ribeiro. Regularização Fundiária Urbana e seus Mecanismos de Titulação de Ocupantes: Lei nº 13.465/2017 e Decreto nº 9.310/2018. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

capazes de identificar a boa governança, separando-a da governança débil”, ainda acerca das diretrizes da FAO esclarecem os autores (2017, p. 15):

O enfoque da governança fundiária adotado pela FAO tem antecedentes nas reformas do Estado e na gestão interna das empresas observadas no intervalo 1970-2000. Originada dos debates em torno da definição de governança, a proposta do documento “*Buena gobernanza en la tenencia y la administración de tierras*”, emitido pela FAO, é introduzir esse enfoque para a discussão da administração da posse e do uso da terra à semelhança de iniciativas do Banco Mundial e do FMI. A concepção de governança presente no documento da FAO procura enfrentar os problemas da gestão eficiente com instrumentos muito parecidos com os preconizados pela abordagem da administração gerencial.

É a partir dos mecanismos de governança e administração das terras<sup>85</sup> que são identificados os titulares de direitos sobre imóveis rurais e, a partir daí, poderão ser responsabilizados por eventuais usos inapropriados sobre os recursos naturais nelas contidos.

A identificação dos proprietários ou titulares de direitos sobre imóveis rurais é fundamental para que se possa exigir o cumprimento da função social. Conforme afirma Benatti (2003), o proprietário não é mais o senhor exclusivo do bem, pois o exercício da propriedade está condicionado ao cumprimento dos deveres relacionados à satisfação da finalidade social da propriedade rural e a conservação e a tutela da propriedade pelo Estado.

Diante da necessidade do cumprimento da função social da propriedade rural, é necessário que, na elaboração de normas jurídicas, incidam duas espécies de limitação, as quais são explicadas por Rocha *et al.* (2023, p. 261):

a) as que incidem no uso e aproveitamento econômico da terra e de outros recursos naturais renováveis, que são regulamentados pela legislação agrária; b) as que buscam proteger o meio ambiente e suas qualidades naturais e o manejo dos recursos florestais, previstos na legislação ambiental.

O cumprimento da função social dos imóveis rurais exige, portanto, além da identificação dos titulares de direitos de imóveis rurais – condição para sua responsabilização – a criação e manutenção de diferentes cadastros e registros capazes de possibilitar o conhecimento acerca do uso do solo, bem como dos limites e da localização da propriedade. Neste sentido, argumenta:

Esses dois corpos de legislação vão compor a atual estrutura normativa de utilização e proteção dos bens ambientais na propriedade. A análise dessa pluralidade de normas

---

<sup>85</sup> A administração de terras é explicada pelos autores (2017, p. 16, *apud*, Williamson) da seguinte maneira: “estudo de como as pessoas se organizam em torno da terra, incluindo a forma como as pessoas pensam sobre a terra e como as instituições constroem e gerenciam os processos de administração da terra”.

que impõem vínculos ambientais à propriedade e permite averiguar se está sendo assegurada a maximização do conteúdo dos direitos em conflito (públicos e privados), ou seja, a conciliação do interesse público ambiental com o direito de propriedade. É também a análise dessas normas que permitirá compreender a estrutura da propriedade rural e seu regime jurídico (Rocha *et al.*, 2023, p. 261).

Como se percebe, o imóvel rural é submetido a um regime jurídico específico, o regime agrarista. Este regime, há muito, produz efeitos sobre a esfera do registro imobiliário. São exemplos de normas agraristas que influenciam a atividade do registro imobiliário: 1) a definição de imóvel rural (art. 4º, I, da Lei nº 4.504/64 – Estatuto da Terra); 2) a vedação ao registro de áreas inferiores à fração mínima de parcelamento – vedação ao minifúndio (art. 8º da Lei nº 5.868/72); 3) a obrigatoriedade de apresentação do certificado de cadastro de imóvel rural – CCIR para a realização de desmembramentos, arrendamentos, hipotecas, vendas ou promessa de vendas de imóveis rurais (§ 1º, do art. 22 da Lei nº 4.947/66); 4) a regulação dos loteamentos de imóveis rurais (Decreto-Lei nº 58/37); 5) as limitações para aquisição de imóveis rurais por estrangeiros (Lei nº 5.709/71); 6) a disciplina do registro de títulos de créditos rurais (Decreto-Lei nº 167/67); 7) o regramento para o cancelamento de matrículas e registros de imóveis rurais (Lei nº 6.739/79); 8) a necessidade de comprovação do pagamento do Imposto Territorial Rural – ITR para a prática de atos de registro de imóveis rurais (art. 21 da Lei nº 9.393/96); 9) os requisitos da escritura pública de imóveis rurais (art. 1º, III, “b” do Decreto nº 93.240/86 que regulamentou a Lei nº 7.422/85); 10) a forma de descrição dos imóveis rurais no registro de imobiliário – especialização do imóvel rural (art. 3º da Lei nº 10.267/01 que alterou os artigos 169, 176 e 225 da Lei de Registros Públicos); 11) a obrigação de troca de informações acerca dos códigos de imóveis rurais decorrentes das mudanças de titularidade, parcelamento, desmembramento, loteamento e unificação entre o INCRA e os cartórios de registro de imóveis (art. 5º do Decreto nº 4.449/02); 12) os prazos para a exigência da apresentação da descrição georreferenciada com certificação do INCRA nos casos de pedidos de desmembramento, parcelamento, remembramento e em qualquer situação de transferência de imóvel rural (art. 10 do Decreto nº 4.449/02); 13) a averbação do cadastro Ambiental Rural – CAR (art. 30 da Lei nº 12.651/12 e Provimento 195/2025. Ver nos “Considerandos” e nos artigos os diferentes cadastros obrigatórios, inclusive o CAR).<sup>86</sup>

Dessa maneira, fica esclarecido que há muito, em especial, naquilo que diz respeito à disciplina registral dos imóveis rurais, o direito brasileiro objetivou muito mais que a mera definição da titularidade privada, fim tão caro ao direito privado liberal e perseguido pelo

---

<sup>86</sup> Esta averbação não é obrigatória, segundo os termos da Lei nº 12.651/12.

sistema do fólio pessoal, mas que não se amolda ao interesse público que caracteriza o regime agrarista, incidente sobre os imóveis rurais (UFPA, 2018).

O regime jurídico aplicável aos imóveis rurais apresenta uma disciplina registral fortemente influenciada pela persecução de fins sociais, que transcendem o interesse particular dos respectivos detentores de direitos reais, pois as proibições e as regras descritas acima evidenciam a forte influência de objetivos como a soberania alimentar brasileira e, especialmente, o cumprimento da função social dos imóveis rurais.

Esse tratamento legal, cada vez mais aberto à recepção de objetivos contemporâneos, como a promoção da governança de terras, segue ao encontro da evolução do direito brasileiro. Tendência normativa que demonstra não só a legitimidade da edição de provimentos, recomendações e orientações voltadas ao aprimoramento da disciplina de imóveis rurais, mas que evidencia que a publicação de normas vocacionadas à promoção de objetivos sociais e coletivos, como a promoção da governança fundiária, se amoldam à concepção contemporânea da legalidade administrativa, a juridicidade (Dezan, 2023).

Por essas razões, argumenta-se que o conjunto de normas editados pela Corregedoria Paraense, voltadas ao combate à grilagem de imóveis rurais, se encaixa neste novo conceito de legalidade. Além disso, afirma-se que a proteção ao patrimônio público, bem como a promoção da governança fundiária, exige uma postura ativa e contínua do Poder Judiciário no sentido da produção de normas que ofereçam mecanismos para que os oficiais de registro possam agir como agentes da governança fundiária.

E assim defende-se, pois, atualmente, que a regularidade da prestação dos serviços de registro imobiliário não pode estar dissociada da promoção da função social da propriedade rural e da integração da atividade registral imobiliária ao sistema de administração de terras. Em outras palavras, não há maneira eficaz de promover a função social da propriedade rural, sem a proteção ao meio ambiente e dos demais direitos humanos, e a busca pelo aprimoramento da governança fundiária.

## **2.15 Conclusão da seção**

O direito registral brasileiro tem sua origem na publicização de garantias imobiliárias. Apenas, posteriormente, passou a recepcionar os negócios translativos da propriedade e, somente com o Código Civil de 1916 se tornou competente para a inscrição de todas as formas de transmissão da propriedade, como o registro das sucessões hereditárias.

Inicialmente, o sistema registral brasileiro tinha por objeto, quase que exclusivamente, a identificação dos titulares de direitos reais imobiliários. Porquanto, a descrição, a definição e a delimitação desses direitos não eram priorizadas pelo sistema do fôlio pessoal.

Apenas com a instituição do sistema do fôlio real, a partir da instituição da matrícula, e da observância dos princípios da unitariedade da matrícula e especialidade que o direito registral brasileiro passou a se ocupar com a extensão e a identificação dos direitos por ele publicizados. Algo que só veio ocorrer no ano de 1976, a partir do início da vigência da Lei nº 6.015/73.

Diante das fragilidades do sistema anterior, assim como da constatação dos problemas decorrentes de deficiências do Estado brasileiro, como a ausência de cadastros e a desorganização do acervo fundiário. Nosso sistema só pode optar por uma conformação jurídica que propicie uma publicidade registral cuja presunção de veracidade é relativa. Portanto, marcada pela incidência da segurança jurídica estática (proteção fraca).

De outro lado, mais recentemente, por força da atividade jurisprudencial e legislativa, mais precisamente, pela edição da Lei nº 13.097/15 e da Lei nº 14.825, de 20 de março de 2024, as quais reforçam o princípio da concentração, percebe-se que o nosso sistema tem enveredado por uma aproximação com aqueles de proteção forte, mais voltados à proteção da aparência e à proteção à boa-fé (segurança jurídica dinâmica).

A proteção à aparência constitui uma opção interessante no campo das relações imobiliárias. Pois propicia a valorização de imóveis e facilita a circulação de riquezas. Ou seja, demonstra um avanço do ponto de vista negocial e um estímulo ao tráfego jurídico.

Além disso, o sistema registrário brasileiro, em grande medida, é visto como um ramo ligado ao direito imobiliário. Assim, suas regras e sua principiologia se dedicam à instrumentalização de interesses privados, cujas fontes residem no Código Civil, em especial, no livro dos direitos reais.

Contudo, assim como ocorreu com os demais ramos do direito, inclusive, o direito civil, o direito registral e notarial também sofreu influências da constitucionalização. Dessa maneira, passou a tutelar interesses coletivos e a sofrer cada vez maiores influências de ramos jurídicos, como o direito administrativo, o urbanístico, o ambiental e o agrário.

A regulação da atividade notarial pelos Tribunais de Justiça e pelo Conselho Nacional de Justiça tem reforçado o papel do registro imobiliário no fortalecimento da governança fundiária. A partir destes marcos normativo, percebe-se, com maior vigor, a influência do direito urbanístico, ambiental e agrário sobre a atividade registral imobiliária, em especial, pelo papel nas ações de regularização fundiária e na proteção dos recursos naturais e patrimônio público.

Assim, em que pese o sistema registral ser um só, é necessário que quando inscrição a ser feita tenha por objeto a tutela de interesses coletivos, a aplicação dos institutos registrares seja influenciada pela principiologia e pelas regras de outros ramos, e não apenas pelo direito privado. Isso porque as soluções buscadas pelo direito civil, como aquelas voltadas à promoção da circulação de riquezas, não contemplam objetivos sociais e coletivos, como a promoção do acesso ao direito à moradia, o direito à terra, a proteção ao meio ambiente ou a defesa do patrimônio público (combate à grilagem).

Dessa maneira, percebe-se que o direito registral imobiliário, quando diante da tutela de imóveis urbanos, caminha para um sistema de proteção forte. Assim, se conclui ante o fortalecimento do princípio da concentração, o qual busca propiciar aos agentes econômicos envolvidos com a transação de imóveis urbanos maior certeza acerca dos direitos inscritos. Como evidência desta posição, destaque-se o caráter restritivo das exceções elencadas no § 1º do art. 54 da Lei nº 13.097/15, opção legislativa, que, claramente, segue ao encontro da proteção à aparência e favorece a circulação de riquezas.

De outro lado, o direito registral aplicável aos imóveis rurais, ante a forte influência da legislação agrarista e da necessidade de proteção ao patrimônio público (combate à grilagem), não pode condicionar seus fins à necessidade da prévia inscrição de situações jurídicas nas matrículas dos respectivos imóveis. Do contrário, caso a lógica da proteção da aparência prevalecesse nestes casos, haveria o risco de legitimar a grilagem, e, por conseguinte, ampliar o grau de vulneração dos direitos territoriais de populações especialmente protegidas (indígenas e quilombolas), assim como a precarização da proteção ao meio ambiente.

A conclusão acima não induz a uma oposição inconciliável ou uma contradição normativa sem solução. Pelo contrário, conforme já exposto, o direito registral imobiliário constitui um ramo adjetivo do direito, ou seja, sua finalidade é conferir operabilidade às disposições dos ramos de direito material aplicáveis: direito civil imobiliário, direito agrário, direito ambiental etc. Portanto, é natural que sua aplicação difira a partir do imóvel objeto do registro, se urbano ou rural.

Há muito, como ficou esclarecido na subseção 1.5, acima, os requisitos dos atos registrares variam, a depender da natureza do imóvel, se urbano ou rural. E não poderia ser diferente. Isso porque o direito registral imobiliário aplicável aos imóveis urbanos está muito mais atrelado à disciplina e aos fins do direito privado: fomentar a circulação de riquezas (segurança dinâmica). Enquanto a disciplina dos imóveis rurais é vocacionada, para além da circulação de riquezas, a outros fins estabelecidos na legislação agrarista, como a proteção ambiental e a defesa do patrimônio público (combate à grilagem).

Dessa forma, conclui-se que a proteção conferida pelas informações registrais deve ser aferida a partir da natureza do imóvel inscrito na matrícula. A intervenção estatal sobre as relações imobiliárias é empreendida no sentido de fomentar a mercancia e proteger a propriedade individual, direito cuja dimensão econômica é inequívoca. Por outro lado, a defesa do patrimônio público e a proteção de direitos territoriais e ambientais não pode ser mitigada por interesses privados, sob pena inclusive de ofensa ao art. 170 da Constituição Federal (em especial aos incisos I, III, VI e VII), que estabelece os princípios da ordem econômica nacional.<sup>87</sup>

### **3 COMBATE À GRILAGEM E A REGULAÇÃO DOS PROCEDIMENTOS DE BLOQUEIO, CANCELAMENTO, DESBLOQUEIO E REQUALIFICAÇÃO PELA CORREGEDORIA DE JUSTIÇA PARAENSE**

Esta seção abordará as normas voltadas ao combate à grilagem em cartórios de registros de imóveis, partindo do seu início, com a edição do Provimento nº 13 de 2006, até as normas mais recentes: Provimentos nº 06 e 07 de 2023 e 01 de 2025, todos da CGJ. Serão destacadas as mudanças nos procedimentos bem como apresentados os conceitos de bloqueio, desbloqueio e as formas de requalificação: simplificada e ordinária.

Será descrito o procedimento vigente para desbloqueio e requalificação regulado pelo Provimento nº 06 de 2023 da Corregedoria Geral de Justiça – CGJ. Para isso, serão destacados aspectos como: legitimidade para requerer o pedido, documentação exigida, comprovação da cadeia dominial, demonstração do regular destacamento do patrimônio público, assim como a competência da Vara Agrária e da Corregedoria Geral de Justiça.

Portanto, trata-se de seção de conteúdo descritivo, uma análise documental do corpo normativo que compreende o sistema de combate à grilagem nos cartórios de registro de imóveis editada pela Corregedoria Geral de Justiça.

---

<sup>87</sup> 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: I - soberania nacional; II - propriedade privada; III - função social da propriedade; IV - livre concorrência; V - defesa do consumidor; VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação; VII - redução das desigualdades regionais e sociais; (...).”

### **3.1 Razões de fato e jurídicas para edição do Provimento nº 13 de 2006 da CJCI – combate à grilagem**

A história fundiária brasileira antecede a própria formação do Estado Nacional. Antes mesmo da invasão portuguesa sobre o território das nações indígenas que viviam nestas terras, a coroa portuguesa, segundo o sistema jurídico europeu, já possuía direito sobre a maior parte deste solo, conforme informam os Tratados de Alcaçovas (1479) e de Tordesilhas (1494). Portanto, antes de iniciar o processo de colonização, houve a apropriação do território que viria a constituir o Brasil pelas coroas ibéricas.

É evidente a relação umbilical do direito brasileiro com o português na matéria fundiária. Dessa constatação, impõem-se duas premissas: 1) para compreender a formação da propriedade no Brasil, importa conhecer os institutos fundiários do direito português por aqui utilizados, em especial o regime sesmarial; 2) a propriedade em nosso país possui origem pública, originalmente pertencente aos impérios português e espanhol e, depois, a coroa e a república brasileiras.

A partir dessas constatações é possível afirmar que a nossa história fundiária pode ser subdividida em quatro etapas: a) o regime sesmarial (1500-1822), b) regime de posse (1822-1850), c) regime da Lei de Terras (1850-1889) e d) período republicano vigente até hoje.

O regime sesmarial tem sua origem em 26 de junho do ano de 1375, na cidade de Santarém (Portugal), por ordem de Dom Fernando I. No ano de 1530, Dom João III concedeu a Martim Affonso de Souza o direito de conceder sesmarias, como parte de uma estratégia voltada à promoção da ocupação e da defesa dos domínios sobre a nova colônia, mas foi apenas em 1531 que o regime foi oficialmente introduzido no Brasil pela Carta Foral de 06 de outubro daquele ano (Treccani, 2001).

Contudo, ainda no ano de 1531, o rei decidiu dividir a colônia em 14 capitâncias hereditárias. Este modelo não obteve o êxito esperado e, por isso, teve sua revogação no ano de 1549 e, com isso, as capitâncias anteriormente concedidas foram resgatadas. O regime sesmarial teve duração até o ano de 1822, quando foi revogado pela Resolução nº 76, de 17 de julho de 1822.

Explica Treccani (2001) que, durante o período colonial, conviveram duas formas de apropriação da terra: a legítima e a ilegítima. A primeira, teve como fundamento a confirmação das sesmarias e deu origem à propriedade privada no Brasil. A segunda, por outro lado, resultou do apossamento sobre as áreas de sesmarias não confirmadas, em outras palavras, as terras devolvidas à coroa pelo não cumprimento das cláusulas resolutivas.

Afirma o autor que o regime de posses ganhou força através de uma Provisão editada em 22 de outubro de 1823, que, além de reforçar a suspensão da concessão de novas sesmarias, inovou ao proibir a confirmação das que já tinham sido concedidas (Treccani, 2001).

Este período, apesar de facultar o apossamento desenfreado e caótico sobre terras públicas, não trouxe mecanismos jurídicos que transformassem as posses em propriedade, razão pela qual Mattos Neto (1988, p. 95) denominou esta fase de o “Período Áureo da Posse”.

Somente após trinta e dois anos da revogação do regime sesmarial, foi editada a Lei de Terras (Lei 601, de 18 de setembro), no ano de 1850, a qual encerrou a possibilidade de concessão gratuita da propriedade e impôs a compra e venda como forma exclusiva de aquisição da propriedade, a não ser na faixa de fronteira.

Importante ressaltar que conviveu com as formas de concessões públicas de propriedade em vigor no direito brasileiro, até o início do século XX, a possibilidade de aquisição da propriedade mediante usucapião (usucapião quarentenária). Instrumento jurídico de alta relevância, mas que prejudicou ainda mais, o já débil, ou praticamente inexistente, ordenamento territorial nacional. Neste sentido, o enunciado de número 340 da Súmula do Supremo Tribunal Federal: “Desde a vigência do Código Civil, os bens dominicais, como os demais bens públicos, não podem ser adquiridos por usucapião”.<sup>88</sup>

Somente com a edição do Código Civil de 1916 (Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916), que se tornou proibida a usucapião de bens dominicais. Isso quer dizer que a partir de 1 de janeiro do ano de 1917, com a entrada em vigor do Código Beviláqua, foi revogada a disposição do art. 1.376 do Código Civil Português de 1867, até então vigente, que previa aquisição pela usucapião quarentenária (*prescriptio longissimi temporis*).

No período republicano, foi promulgada a Constituição de 1891. O constituinte manteve o direito de propriedade em seu artigo 72, § 17 e conferiu aos Estados a titularidade das terras devolutas situadas em seus territórios, reservando à União apenas as áreas de fronteira (art. 64).

A Federação Brasileira concedeu aos Estados a autonomia para gerir o seu patrimônio fundiário, conferindo aos entes estaduais uma nova competência. Entretanto, a nova atribuição não foi antecedida da construção de um sistema de cadastro territorial ou acompanhada do fornecimento de meios técnicos e/ou materiais que permitissem aos Estados organizar a ocupação e a organização dos respectivos territórios. O cadastro territorial então existente, o Registro do Vigário (ou Registro Paroquial), previsto no artigo 13 da Lei de Terras (Lei nº 601,

---

<sup>88</sup> Destaque-se que o enunciado sumular mencionado data de 13 de dezembro de 1963, portanto, o Código Civil a que se refere, seria o Código Civil de 1916, conhecido como Código Beviláqua (conhecido desta maneira em homenagem ao jurista cearense Clóvis Beviláqua que elaborou o projeto principal do referido código).

de 18 de setembro de 1850) e nos artigos 91-108 do Decreto nº 1.318, de 30 de janeiro de 1854, não alcançou seus objetivos, deixando como herança: “Os Estados, portanto, receberam um espólio incerto nos limites e anárquico na titulação”, conforme escreveu Mendonça (2002), comentando a estadualização das terras.

Dessa forma, a descentralização da gestão do patrimônio fundiário, com o reconhecimento da autonomia patrimonial dos Estados, que poderia levar ao aprimoramento do ordenamento territorial brasileiro – ante a delegação dessa função aos entes políticos regionais locais –, acabou por consolidar o modelo que privilegia a concentração da propriedade e favoreceu a prática da grilagem (Brasil, 1999).

No Pará, a fragilização do patrimônio fundiário é marcada pela concessão de dois instrumentos, em especial: 1) os aforamentos de áreas de castanhais, procedimento que permitia a venda das terras estaduais sem a necessidade de realização de processo licitatório, e que favoreceram a especulação ante a possibilidade de venda direta da terra, sem a correspondente fiscalização do uso desta;<sup>89</sup> e 2) o “Título de Posse” criado pelo Decreto Estadual nº 410, de 08 de outubro de 1891, que, apesar de não possuir aptidão, por si só, de transmitir a propriedade,<sup>90</sup> foi levado a registro nos cartórios de imóveis, contribuindo, de maneira significativa, para a formação do caos fundiário paraense. Neste sentido, manifestou-se a Corregedoria de Justiça das Comarcas do Interior em sede de considerando no Provimento nº 13/2006 – CJCI:

CONSIDERANDO que, por estimativa, devem ter sido expedidos, nesse regime, cerca de cinquenta a sessenta mil Títulos de Posse, com limites imprecisos e apenas uma pequena parte deles foi legitimada, entretanto, ainda assim, quase um século depois, a partir da década de setenta, milhares deles foram indevidamente levados a registro nos Cartórios de Registro de Imóveis do Estado (grifo nosso).

Além dos problemas apontados acima, o território paraense foi bastante impactado por decisões do período ditatorial, as quais produzem reflexos negativos ainda hoje. Conforme

---

<sup>89</sup> Parte considerável dos aforamentos foram concedidos no assim chamado “Polígono dos Castanhais”. Ao longo dos últimos noventa anos as normas estaduais determinavam que os foreiros deveriam se limitar à exploração econômica da Castanha do Pará e não poderiam derrubar as castanheiras transformando os castanhais em pastos. Parte considerável dos castanhais, porém, foi devastada. Acredita-se que agora que está em curso a consolidação da propriedade com o fim dos aforamentos, seu resgate, deveria ser permitido apenas se comprovada a manutenção da vocação tradicional daquele imóvel. Se, por meio da utilização de instrumentos, como o Map Biomas, que permite verificar a alteração da vegetação nas últimas décadas, forem comprovados danos ambientais, deveria se exigir a reconstituição dos castanhais cominando multas aos transgressores.

<sup>90</sup> Só os títulos de posse “legitimados”, isto é, que comprovassem ter implementado o Plano de Exploração e o pagamento do valor da terra nua (VTN), poderiam ser levados a registro imobiliário por serem documento translativos de domínio.

aponta Éleres (2002), o Estado do Pará foi objeto de intervenção da União que resultou na federalização de cerca de 60% do território paraense.

A significativa ingerência federal sobre a composição territorial amazônica foi a decisão do constituinte de 1967 que, em seu artigo 4º, inciso I, dispôs que ficariam sob a titularidade da União: “a porção de terras devolutas indispensável à defesa nacional ou essencial ao seu desenvolvimento econômico”. A decisão do constituinte de 1967 combinado com o Decreto-Lei nº 1.813 de 1980, que criou o Projeto Grande Carajás, levaram à federalização de algo aproximado a 900.000 quilômetros quadrados (Éleres, 2002).

Uma das mais significativas intervenções operadas pela União dentro da Amazônia foi aquela resultante do Decreto-lei nº 1.164, de 1º de abril de 1971, ato normativo que federalizou as terras “indispensáveis à segurança e ao desenvolvimento nacionais de terras devolutas situadas na faixa de cem quilômetros de largura em cada lado do eixo de rodovias na Amazônia Legal” (Brasil, 1971, n.p.).

Em uma reunião do GT do Pará,<sup>91</sup> realizada em Belém (PA), em 12 de julho de 1995, os representantes do ITERPA afirmaram que 1.048.867 km<sup>2</sup>, isto é mais de 84% do território paraense, teria sido federalizado. A revogação do Decreto-lei nº 1.164/1971, pelo Decreto-lei nº 2.375 de 24 de novembro de 1987, não teria devolvido aos Estados amazônicos a administração de suas terras.<sup>92</sup>

Por fim, ainda que não existam dados precisos acerca da titulação fundiária no Estado do Pará, estima-se que mais da metade do seu território compreenda unidades de conservação federais, territórios quilombolas e terras indígenas (Fischer, 2014). Portanto, na Amazônia Paraense, o controle fundiário é predominantemente da União, o que coloca em xeque número considerável de titulações promovidas pelo Estado e pelos Municípios.

Nesta mesma linha de intervenção, visando “integrar e desenvolver” a Amazônia, se podem colocar as Exposição de Motivos nº 005/1976 e nº 006/1976.<sup>93</sup> A Exposição de Motivos

---

<sup>91</sup> A Comissão de Estudos das áreas de jurisdição federal no território do Estado do Pará - GT Pará foi criada pelo Governo Federal (Decreto de 20 de outubro de 1995) e pelo Governo do Estado do Pará (Decreto nº 271, de 05 de maio de 1995) com a finalidade de: “Estudar a situação fundiária do Estado do Pará e de elaborar propostas de diretrizes e soluções para os problemas identificados”.

<sup>92</sup> A Carta de Palmas, elaborada em 2014 pelos representantes do Programa Terra Legal e dos órgãos estaduais de terra da Amazônia, afirmava que seriam necessários dez anos para identificar quais terras eram federais e quais estaduais na Amazônia.

<sup>93</sup> Um ponto importante desta política de “desenvolvimento”, baseado na destinação das terras públicas federais, foi a criação, em 1971, do Programa de Redistribuição de Terra e do Estímulo à Agroindústria do Norte e Nordeste (PROTERRA) a ser implantado na área de atuação da SUDAM e da SUDENE. Além das normas “fundiárias”, foram adotadas políticas de integração por meio de abertura de estradas, previstas no Programa de Integração Nacional (PIN) (ver Decreto 1.1060, de 16 de junho de 1970). Sobre estas políticas, assim se manifestou TRECCANI (2001, p. 127-128): “Esqueceu-se, assim, a Reforma Agrária em favor da colonização”.

nº 005, de 28 de junho de 1976, permitia a alienação sem licitação das terras públicas federais para empresas ou pessoas físicas que se comprometessem a implantar projetos florestais, agropecuários ou agroindustriais aprovados pela SUDAM e beneficiários de incentivos fiscais, apesar de ter adquirido “de boa fé” títulos de propriedade irregularmente transcritos nos registros e imóveis. Estas áreas poderiam atingir 60.000 (sessenta mil) hectares.<sup>94</sup>

Já a Exposição de Motivos nº 006, de 30 de junho de 1976, estendeu aos detentores de lotes de até 3.000 (três mil) hectares a possibilidade de adquirir sem licitação, de áreas ocupadas por dez anos onde comprovassem morada habitual e cultura efetiva, benefício antes previsto só a quem detinha até 100 (cem) hectares.<sup>95</sup>

Considerando que a União detinha parte considerável das terras da Amazônia, verificase como o Poder Público Federal não só permitiu, mas “legalizou” a grilagem.

Diante do cenário normativo descrito, e das restritas possibilidades de privatização da propriedade no Brasil, podemos afirmar que a propriedade particular somente será regular se comprovado o devido destacamento do patrimônio público, a partir: a) da confirmação de sesmária; b) da aquisição onerosa de posse sobre área de sesmária não confirmada, conforme a Lei de Terras de 1850; c) da usucapião de posses sobre áreas de sesmárias não confirmadas, cuja posse tenha iniciado até 1877;<sup>96</sup> d) emissão de título translativo de propriedade emitido pela União, Estado ou Município, quando titular da área.

No caso do Pará, por exemplo, foram criados os já citados Títulos de Posse, os documentos mais utilizados, do ponto de vista temporal: surgiu em 1891 (Decreto 410) e só foi revogado em 1996 (Decreto 1056); e pelo número de documentos expedidos (o Provimento 13/2006 fala de 50.000 ou 60.000).

Os fatos descritos acima mostram a importância do Poder Judiciário, em seu trabalho de correição, além de verificar a validade documental dos documentos registrados, deve analisar, também, a sua localização.

Reiterando decisões anteriores, o Supremo Tribunal Federal, na ADPF 1.056-DF, por unanimidade, declarou: “A proteção estatal à propriedade ocorre na medida em que exista em conformidade com o ordenamento jurídico” (STF, 2023, p. 2). Ao mesmo tempo, reafirmou a constitucionalidade da Lei nº 6.739/1979, cujo artigo primeiro determina: “Art. 1º - A requerimento de pessoa jurídica de direito público ao corregedor-geral da justiça, são

---

<sup>94</sup> Sobre as Exposições de Motivo 005/1976 e 006/1976, ver Santos (1978, p. 106-110).

<sup>95</sup> Santos (1978, p. 110) afirma que a EM 006/1976 teria sido utilizada em 68 processos, com uma área de 59.000,00 ha, nenhum deles originário do Pará.

<sup>96</sup> A data tem como referência os 40 anos anteriores à publicação do Código Civil de 1916, que proibiu a usucapião de bens públicos.

declarados inexistentes e cancelados a matrícula e o registro de imóvel rural vinculado a título nulo de pleno direito [...]”. O Ministro-Relator, Alexandre de Moraes, incorporou em seu voto o que havia sido afirmado pelo Ministro Moreira Alves na Representação 1.070:

Sendo o registro, em nosso sistema jurídico, causal, e, por isso mesmo, só gerando presunção *juris tantum* de propriedade, esta só existe se for válido o título levado a registro. E quando se declara a nulidade do registro, não se desconstitui o direito de propriedade, mas apenas se declara que ela não chegou a surgir” (grifo nosso) (STF, 2023, p. 10).

Em outro trecho, o STF reafirma o que consta no título desta seção:

Quando se está diante do exame dos registros imobiliários que repercutam no patrimônio público, essa referida presunção relativa pode ser ainda reforçada pela própria origem da titularidade das terras no Brasil. Todas as terras foram originariamente públicas (grifo nosso) (STF, 2023, p. 10).

A mesma decisão fortalece o reconhecimento do serviço prestado pelos registros públicos: “A fidedignidade e a confiabilidade nos registros imobiliários é essencial para a segurança nas relações jurídicas, merecendo uma tutela especial por parte dos agentes estatais (STF, 2023, p. 7).

Dessa maneira, podemos afirmar que não existe constituição de propriedade privada válida sem a devida comprovação do regular destacamento desta porção de área do patrimônio público. Esta conclusão é aquela que segue ao encontro do que é defendido pela maior parte da doutrina agrarista (Rocha *et al.*, 2023) e, também, a premissa adotada pela Corregedoria de Justiça das Comarcas do Interior do Tribunal de Justiça do Estado do Pará – CJCI – TJPA, na edição do Provimento nº 13, de 21 de junho de 2006, assinado pela Desembargadora Osmarina Onadir Sampaio Nery, Corregedora de Justiça das Comarcas do Interior.

Portanto, o Provimento nº 13, de 21 de junho de 2006, ao inaugurar o conjunto normativo em estudo, surge como uma resposta normativa ao problema fundiário paraense. Quadro caótico e de tamanha proporção, que, como destacam Treccani, Monteiro, Ferreira, Brito e Gomes (2023), exigia uma decisão com amplo alcance, capaz de produzir efeitos sobre todos os atos de registro praticados no Pará. Posto que soluções pontuais anteriormente tomadas,<sup>97</sup> mostraram-se ineficazes diante das dimensões do problema enfrentado.

---

<sup>97</sup> Como exemplo das ações judiciais de cancelamento de registros com base na Lei nº 6.739/1979.

### 3.2 Bloqueios, cancelamentos e requalificação de matrículas

O Provimento nº 13/2006 trouxe a determinação de bloqueio das matrículas dos imóveis rurais cujas dimensões fossem superiores aos limites constitucionais da época da emissão do título e proibiu a abertura de novas matrículas com áreas superiores a 2.500 hectares sem a autorização do Juízo Agrário. Segue o referido “considerando” da Justiça Estadual paraense:

CONSIDERANDO que no Brasil todas as terras são originalmente públicas, já que havidas por direito de conquista à Coroa Portuguesa e com a independência passaram a pertencer à nação brasileira, assim, qualquer pessoa que se intitule proprietário de terras no país, tem que provar que seu imóvel foi desmembrado validamente do patrimônio público, sendo os bens públicos imprescritíveis e insusceptíveis de usucapião (Pará, 2006).

O Provimento nº 13/2006 faz referências às Constituições Federais promulgadas desde 1934, as quais decretam que a emissão de títulos acima de determinados limites deve ser expressamente e previamente autorizada pelo Poder Legislativo.<sup>98</sup>

Em trabalho desenvolvido pela Clínica de Direitos Humanos da Amazônia – CIDHA, apurou-se que só foram emitidas 10 (dez) autorizações,<sup>99</sup> relativas a 28 imóveis, por um total de 994.626,00 ha.

Um mês depois do Provimento nº 13/2006, a Instrução CJCI nº 004, de 16 de agosto de 2006, regulamentou quem era o responsável pelo desbloqueio:

O pedido de desbloqueio, delegado às Varas Agrárias, é Procedimento Administrativo, que pode ser formulado diretamente pela parte que demonstre interesse no desbloqueio e não está sujeito a custas, taxas ou outras despesas.

A Instrução nº 006, 04 de outubro de 2006, da CJCI, trouxe em um de seus “Considerandos” uma ponderação importante:

<sup>98</sup> A partir de 1934, as constituições, ao longo do tempo, alteraram os limites destas autorizações e a competência de quem poderia emití-las. 10.000 ha (1934: art. 130; 1937: art. 155 e 1946: art. 156, § 2º); 3.000 ha (EC nº 10, de 09/11/1964, art. 6º; 1967: art. 154 e 1969: Art. 171, par. Único); 2.500 ha (1988: art. 49, XVII e 188 § 1º). Inicialmente, a autorização legislativa era atribuição exclusiva do Senado Federal, a partir de 1988, do Congresso Nacional.

<sup>99</sup> A CIDHA analisou vários documentos para verificar quantos imóveis teriam recebido autorização legislativa, de maneira especial, o Relatório Final da CPI sobre as terras da Amazônia (BRASIL, 2002, pp. 534-535) e os dois ofícios remetidos pela Comissão de Combate à Grilagem para a Mesa do Senado Federal: Of. SGM nº 193/2008, de 15 de maio de 2008, da Secretaria Geral da Mesa do Senado Federal e Of. SGM nº 402/2013, de 08 de agosto de 2013, da Secretaria Geral da Mesa do Senado Federal.

CONSIDERANDO que alguns Cartórios de Registro de Imóveis do Estado efetuaram, por equívoco, o bloqueio de áreas, notadamente por não ter sido considerada a data do primeiro registro do título, especialmente no caso de matrículas transferidas; e não ter sido observado que as dimensões das áreas devem ser consideradas individualmente, não se enquadrando no bloqueio as matrículas produto de unificação, salvo se qualquer das áreas unificadas, individualmente, ultrapassar, na época de seu registro, o limite constitucional.

Por isso, permitiu aos Oficiais sanar a situação em caso de bloqueio indevido: “Ficam os Oficiais do Registro de Imóveis do Estado, no caso de bloqueio equivocado no cumprimento do Provimento nº 013/2006-CJCI, autorizados a efetuar o desbloqueio” O reestabelecimento da matrícula deveria ser comunicado, no prazo de um mês, à Corregedoria.

A Instrução nº 001, 31 de janeiro de 2007, da CJCI, alterou a dinâmica dos desbloqueios exigindo que fossem apresentados aos juízes das varas agrárias os seguintes documentos: a) certidão atualizada do ITERPA ou INCRA comprovando a origem; b) e c) cópia da autorização legislativa; d) descrição do imóvel (sendo obrigatória a apresentação da Anotação de Responsabilidade Técnica contendo: “as coordenadas dos vértices definidores dos limites do imóvel rural, georreferenciadas ao Sistema Geodésico Brasileiro e com precisão posicional fixada pelo INCRA em observância ao disposto na Lei Federal n. 10.267/2001 e respectivo Decreto n. 4.449/2002”); e e) certidão atualizada emitida pelo Cartório. Apesar de não revogar expressamente as normas anteriores, entende-se que a partir desta norma este passou a ser o único caminho para o desbloqueio.

Ainda no ano de 2007, foi editada Instrução Normativa nº 002/2007-CJCI, que restabeleceu a competência exclusiva das varas agrárias para decidir sobre o pedido de desbloqueio de matrículas de imóveis rurais, restabelecendo a competência recursal da Corregedoria, a quem coube julgar recursos e função como órgão fiscalizador (Pará, 2007).

O normativo da Corregedoria de Justiça Paraense decorre do resultado obtido a partir de dados concretos acerca da questão da grilagem do Pará, os quais tiveram como uma das suas fontes materiais os resultados de correções especiais realizadas em alguns cartórios do interior paraense.

Importa destacar que o Provimento nº 13/2006 revela que a principal causa da ocorrência de grilagem nos cartórios foi a emissão de títulos nulos pelos entes políticos, os quais eram demasiadamente imprecisos e, em grande parte, imprestáveis para transmitir o domínio para o particular. Em outros casos, existia um título válido, mas cujos limites foram indevidamente ampliados por meio de um pretense processo de demarcação. Em seu “Relatório Especial sobre o Cartório Extrajudicial do Único Ofício da Comarca de Portel”, o Dr. José Torquato Araújo de Alencar, Juiz Corregedor, constatou que:

[...] a maioria de tais áreas, nos memoriais, são posicionadas em locais diversos dos que constam em seus limites naturais, como que para se constituírem em áreas contínuas e, o que é mais grave, várias delas sofrem um brutal aumento de área [...] aumentando a totalidade dessa já imensa área originária de 661.042 ha (seiscentos e sessenta e um mil e quarenta e dois hectares), para 1.693.009 ha (um milhão, seiscentos e noventa e três mil e nove hectares).<sup>100</sup>

Sobre esse aspecto, vale ressaltar alguns fatores que contribuíram, fortemente, para o acesso dos referidos títulos aos registros imobiliários: 1) a presunção de legalidade dos atos emanados pelos órgãos de terra; 2) a dificuldade de diálogo com os órgãos de terras no gigantesco, e ainda isolado, interior paraense (em especial, antes da massificação do acesso à internet); 3) registradores não concursados e, não raro, pouco escolarizados;<sup>101</sup> 4) fraudes judiciais que limitam ou impedem a resistência por parte do oficial de registros (partilhas em inventários, adjudicações em processos etc.); 5) normas, como as Exposições de Motivos nº 005 e 006, de 1976, citadas acima, que conferiram presunção de validade a títulos cuja legalidade e/ou veracidade era pouco plausível (Loureiro, 2005).<sup>102</sup>

Essas questões levam o Poder Público e a sociedade a um desafio atual: “quantas terras foram incluídas no patrimônio público, por meio de arrecadação, desapropriação e demais formas de incorporação?” e quais foram destinadas (terras indígenas, quilombolas, unidades de conservação, populações tradicionais, agricultura familiar, médias e grandes propriedades privadas)?”. Além de quantas e quais, qual o tamanho e sua localização? Neste sentido, é de fundamental importância a inclusão de todas as terras públicas e particulares no Sistema de Gestão Fundiária desenvolvido pelo INCRA – SIGEF. Com a instalação da Comissão Permanente de Monitoramento, Estudo e Assessoramento das questões ligadas à Grilagem (Portaria 271, de 31 de janeiro de 2007), foi realizado um levantamento nos diferentes Cartórios de Registros de Imóveis que confirmou o que constava em um dos “Considerandos” do Provimento, isto é, a existência de alguns municípios com “mais papel do que terra”. A soma da superfície dos imóveis matriculados extrapolava a superfície do município.<sup>103</sup> Também no

<sup>100</sup> Os dados da correção estão descritos em relatório do procedimento de correção datado de 05 de outubro de 2006, assinado pelo então Juiz Corregedor José Torquato Araújo de Alencar.

<sup>101</sup> A interiorização do ensino superior brasileiro constitui uma política recente na história nacional. Sendo o interior da Amazônia paraense, em virtude das dificuldades logísticas e da dimensão continental do Estado, um dos mais carentes no País. Sobretudo, se considerarmos a época da maior parte da ocorrência das apropriações indevidas de área pública, anteriores à década de 80 do século passado.

<sup>102</sup> No texto de Loureiro aparece a expressão: “Medidas Provisórias”, mas na realidade trata-se de “Exposições de Motivos” elaboradas pelo Conselho de Segurança Nacional.

<sup>103</sup> Um dos “Considerandos” iniciais mostra o tamanho espacial do problema da grilagem no estado do Pará: “Considerando que as medidas pontuais que vêm sendo adotadas por esta Corregedoria e pelo ITERPA no sentido de equacionar o problema têm se mostrado insuficientes, ante a dimensão que a grilagem de terras atingiu em nosso Estado”. Para se ter uma ideia, há vários municípios do interior com áreas registradas que superam em uma,

Estado do Amazonas a Corregedoria verificou a existência de vários municípios na mesma situação, isso levou a Corregedoria do TJE-AM a cancelar um total de 48.478.357,558 hectares de terras que foram devolvidos ao patrimônio fundiário federal (Mendonça, 2002).

A confirmação dessa realidade caótica levou alguns dos integrantes da Comissão de Combate à Grilagem do Tribunal de Justiça do Pará, após a recusa da Corregedoria do TJPA, a recorrerem ao Conselho Nacional de Justiça – CNJ (Pedido de Providências nº 0001943-67.2009.2.00.0000). Em 16 de agosto de 2010, o Ministro Gilson Dipp, Corregedor Nacional de Justiça, reconheceu a possibilidade do cancelamento administrativo de matrículas cujas origens contrariavam dispositivos constitucionais:

Nesses limites, **devem ser cancelados todos os registros**, com as averbações necessárias em todos os atos e transferências subsequentes **encerrando-se a matrícula respectiva**, nos Cartórios de Registros de Imóveis do interior do Estado do Pará de sua situação, referentes aos imóveis rurais atribuídos a particulares pessoas físicas ou jurídicas e originariamente desmembrados do patrimônio público estadual por ato da Administração que configure concessão, cessão, legitimação, usucapião, compra e venda ou qualquer tipo de alienação onerosa ou não, e que, sem autorização do Senado ou do Congresso [...] (Brasil, 2010, p. 25).

Em 22 de setembro de 2010, a Ministra Eliana Calmon, Corregedora Nacional de Justiça, determinou que, no prazo de trinta dias, a Corregedoria das Comarcas do Interior do Pará baixasse

O ato necessário para que os Cartórios e Registros de Imóveis que efetuarem o cancelamento de matrículas [...]. Os eventuais pedidos de requalificação administrativa do respectivo título causal dos registros cancelados deverão ser dirigidos diretamente à unidade do serviço e registro de imóveis competente (Brasil, 2010, p. 6-8).

O Tribunal de Justiça do Pará – TJPA acatou os termos da decisão do CNJ e editou a Instrução nº 02, de 30 de setembro de 2010, que determina o cancelamento administrativo das matrículas de imóveis rurais bloqueadas por encontrarem-se nas hipóteses elencadas no Provimento nº 13/2006.

Em face a essa realidade caótica, o Provimento nº 13/2006 não foi suficiente para tratar o problema apresentado e, por essa razão, houve a edição do Provimento nº 02/2010. Nesta norma, o Tribunal de Justiça do Pará – TJPA acatou os termos da decisão do Conselho Nacional de Justiça – CNJ, nos autos do pedido de providências nº 0001943-67.2009.2.00.0000 e

---

duas ou mais vezes a sua superfície territorial, e todos nós conhecemos o tamanho de nossos municípios, alguns deles maiores que vários países.

determinou o cancelamento administrativo das matrículas de imóveis rurais bloqueadas por encontrarem-se nas hipóteses elencadas no Provimento nº 13/2006.

Diante do grande número de bloqueios e cancelamentos realizados, e assimilando a probabilidade de excessos ocorridos por parte de alguns titulares de registros imobiliários, foi criado o procedimento de requalificação, previsto no Provimento nº 10 de 17 de dezembro de 2012 – CJCI – CJRMB.

A requalificação consiste na possibilidade de restauração das matrículas indevidamente canceladas. O procedimento é definido da seguinte maneira pelo art. 2º do Provimento nº 10/2012 – CJCI – CJRMB:

Art. 2º O Procedimento de Requalificação consiste no pedido administrativo para a restauração das matrículas e registros cancelados com base na decisão da Corregedoria Geral do Conselho Nacional de Justiça, prevista no art. 1º, provando o interessado justo motivo.

O justo motivo apto a possibilitar a requalificação pode ocorrer de duas maneiras, são elas: 1) comprovação do equívoco do oficial na aplicação das normas do Provimento nº 13/2006; ou, b) após a demonstração do regular destacamento do patrimônio público da área que deu origem ao registro objeto do pedido.

A requalificação constitui um procedimento administrativo regulado pelas normas editadas pela Corregedoria de Justiça Paraense. Trata-se de processo administrativo que busca apurar a regularidade do destacamento do patrimônio público, a regularidade do direito do requerente e atestar a regularidade fiscal e a correta descrição do imóvel, a partir da sua descrição georreferenciada.

O procedimento tem por objeto resguardar os direitos regularmente constituídos, conferindo segurança jurídica aos proprietários. De outro lado, também, conforma o exercício da propriedade às diretrizes atuais do regime jurídico dos imóveis rurais.

Esta atualização do gozo do direito de propriedade se opera pela comprovação da regularidade fiscal (comprovação do recolhimento do imposto territorial rural) e da inserção das coordenadas do imóvel rural na plataforma do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, por meio do Sistema de Gestão Fundiária – SIGEF.<sup>104</sup>

---

<sup>104</sup> Um dos efeitos indiretos necessários da inserção ou atualização do imóvel rural no sistema do INCRA são: 1) atualização do Certificado de Cadastro de Imóvel Rural – CCIR; e, b) da atualização do código do imóvel rural dentro do sistema nacional de cadastro rural. Atualmente, conforme determina o Provimento nº 06/2023 – CGJ, adiante analisado, as coordenadas geográficas serão inseridas ainda no sistema MAPA, de domínio dos oficiais de registro de imóveis, a criar mais uma forma de impedir o risco de sobreposições.

Portanto, a requalificação consiste em um procedimento administrativo registral que disciplina a comprovação da regularidade da propriedade rural, por meio da conformação do exercício do domínio às normas do direito agrário (por exemplo, regularidade fiscal, cadastral e precisão posicional segundo as normas editadas pelo INCRA).

O procedimento de requalificação tem início junto ao cartório de registro de imóveis competente pelo imóvel. Deve haver, no requerimento, a motivação pela qual se considera indevidos o bloqueio e o cancelamento da matrícula. O pedido deve ser instruído com os seguintes documentos: 1) título de terras original ou sua certidão; 2) documentos de identificação da parte interessada; 3) comprovação da regularidade dos pagamentos do Imposto Territorial Rural – ITR; 4) certidão atualizada do instrumento público da última aquisição do imóvel; 5) se o imóvel for de dimensão superior aos limites constitucionais da época de sua emissão, deve ser apresentada cópia autenticada da autorização legislativa; 6) memorial descritivo georreferenciado, conforme as regras do INCRA, acompanhado do arquivo vetorial em formato *shapefile*, e a anotação de responsabilidade técnica do profissional que elaborou as peças.<sup>105</sup>

Dessa forma, ante a forte influência do direito agrário sobre a matéria, a disciplina da requalificação exige, como regra, a participação dos juízes titulares das Varas agrárias. Por isso podemos considerar o reconhecimento do direito à requalificação como um ato administrativo complexo, como regra, cujo início se opera pela recepção da documentação pelo oficial de registro de imóveis competente e autorizado pelo Juízo agrário responsável pela circunscrição<sup>106</sup> à qual pertence o imóvel objeto do pedido.

### **3.3 Normas sobre o procedimento de bloqueio, cancelamento e requalificação de matrículas**

Desde a edição do Provimento nº 13, em 21 de junho de 2006, somaram-se a esse corpo normativo mais 15 normas voltadas à regulação dos procedimentos de bloqueio, cancelamento e requalificação de matrículas. São elas as seguintes: Instrução nº 04/2006 da CJCI de 16 de agosto de 2006; Instrução nº 06/2006 da CJCI de 04 de outubro de 2006; Instrução nº 001/2007 da CJCI de 31 de janeiro de 2007; Instrução nº 002/2007 da CJCI de 19 de março de 2007; Provimento nº 05/2008 da CJCI de 05 de junho de 2008; Provimento nº 02/2010 da CJCI

---

<sup>105</sup> Ver o art. 4º do Provimento nº 06/2023 da Corregedoria Geral de Justiça do TJPB que traz o regramento atual acerca do pedido de requalificação.

<sup>106</sup> A circunscrição consiste na área de competência territorial exercida por um determinado oficial de registro de imóveis, segundo a Lei de organização judiciária estadual. Esta zona de competência pode coincidir com o território de um determinado Município ou alcançar apenas alguns bairros (como acontece nas capitais e grandes cidades) ou alcançar mais de um Município (situação comum nos interiores).

de 23 de agosto de 2010; Provimento nº 04/2010 de 27 de setembro de 2010; Instrução nº 02/2010 de 30 de setembro de 2010; Instrução nº 03/2010 da CJCI de 16 de dezembro de 2010; Instrução nº 03/2011 da CJCI de 3 de agosto de 2011; Provimento Conjunto nº 10 de 2010 de 17 de dezembro de 2012 da CJCI e CJRMB; Provimento Conjunto 04 de 2021 de 28 de janeiro de 2021 da CJCI e CJRMB; Provimento Conjunto nº 03/2021 de 29 de março de 2021 da CGJ; Provimento nº 06/2023 de 6 de junho de 2023 da CGJ; Provimento nº 07/2023 de 6 de junho de 2023 da CGJ; Provimento nº 01/2025 de 28 de janeiro de 2025 da CGJ.

O Provimento 13/2006 inaugura, no Pará, um regime cautelar-administrativo de bloqueio de matrículas rurais como resposta institucional à historicidade da grilagem, à circulação de títulos inválidos (com destaque aos “títulos de posse” não legitimados) e à abertura de matrículas em descompasso com os limites constitucionais de alienação de terras públicas. O ato fundamenta-se em dois eixos: (i) o diagnóstico de um acervo registral marcado por fraudes, sobreposições e cadeias dominiais sem prova válida de destaque do patrimônio público; e (ii) a possibilidade legal de averbação de bloqueio de ofício como medida de tutela do fôlio real e de terceiros, com base no art. 214, § 3º, da Lei 6. Do ponto de vista operativo, a norma estabelece critérios objetivos por faixas históricas, determinando o bloqueio de todas as matrículas rurais registradas: (a) entre 16/7/1934 e 8/11/1964, com área superior a 10.000 ha; (b) entre 9/11/1964 e 4/10/1988, com área superior a 3.000 ha; e (c) a partir de 5/10/1988, com área superior a 2.500 ha. O bloqueio alcança também os desmembramentos delas derivados e impede a prática de novos atos pelo oficial enquanto perdurar a restrição. Igualmente, segundo a norma, veda-se a abertura de novas matrículas acima de 2.500 ha sem prévia autorização do Juízo Agrário, com oitiva obrigatória do ITERPA; e reconhece-se a competência das Varas Agrárias para decidir pedidos de desbloqueio (com recurso administrativo à Corregedoria). Em síntese, trata-se de um freio de emergência: uma providência cautelar ampla, revisável caso a caso mediante comprovação da origem lícita e constitucionalmente regular da área, elencada na (tabela 2).

**Tabela 2** – limitações instituídas com referência a dimensão e data

<b>Limitação</b>	<b>Momento do registro</b>	<b>Área</b>
Bloqueio de matrícula (art. 1º)	De 16/03/1934 a 08/11/1964	Superior a 10.000 ha
Bloqueio de matrícula (art. 2º)	De 09/11/1964 a 04/10/1988	Superior a 3.000 há
Bloqueio de matrícula (art. 3º)	A partir de 05/10/1988	Superior a 2.5000 ha
Vedação de abertura de matrícula sem prévia autorização do Juízo Agrário (art. 5º)	A partir de 05/10/1988	Superior a 2.5000 há

Protocolo de pesquisa

Em seu art. 4º, o Provimento nº 13 de 2006 delegou aos Juízos Agrários a competência para determinar o desbloqueio de matrículas, desde que ouvido prévia e obrigatoriamente o Instituto de Terras do Pará – ITERPA. Ainda em seu art. 6º, o Provimento esclareceu que suas disposições não se aplicam a imóveis públicos sob a titularidade da União, Estados, Municípios, bem como suas respectivas autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista.

O Provimento nº 13 de 2006 foi sucedido, ainda em 2006, pelas instruções nº 04 e nº 06 daquele ano. A Instrução nº 4 dispôs sobre o procedimento de desbloqueio, mais especificamente, sobre a legitimidade para requerê-lo e a competência para apreciá-lo, que à época foi estendida à Corregedoria. Por sua vez, a Instrução nº 7 autorizou a realização de desbloqueio por oficiais de registro nos casos de aplicação equivocada das normas do Provimento nº 13 de 2006 e criou a obrigação de comunicação à Corregedoria de qualquer desbloqueio em até 30 dias após a sua realização.

No ano de 2007 vieram as Instruções nº 01 e nº 02. A primeira trouxe as seguintes alterações na redação da Instrução nº 04 de 2006: a) esclareceu a competência para apreciar os pedidos de desbloqueio, delegando-a tanto às Varas Agrárias quanto à Corregedoria; b) elencou

o conjunto de documentos exigíveis para a instrução dos pedidos de desbloqueio.<sup>107</sup> Enquanto a Instrução nº 02/2007 assentou que a competência da Corregedoria passaria a ser estritamente recursal e às Varas Agrárias, por sua vez, restaria a competência privativa para apreciar os respectivos pedidos dentro de suas regiões de atuação.

O Provimento nº 05/2008 – CJCI traz os seguintes acréscimos ao Provimento nº 13 de 2006: a) trata do prazo de 15 dias para manifestação dos órgãos de terra, quando desejem apresentar manifestação ao pedido; b) esclarece a necessidade de manifestação do INCRA, além do ITERPA, para a autorização de abertura de matrícula de áreas superiores a 2.500 hectares.

No ano de 2010, após a decisão nos autos do Pedido de Providências nº 0001943-67.2009.2.00.0000, veio o Provimento nº 02/2010 da CJCI, que estabeleceu o cancelamento de todas as matrículas de imóveis rurais que se encontravam bloqueados em decorrência do Provimento nº 13/2006 – CJCI. A referida norma foi sucedida pelo Provimento nº 04/2010 – CJCI, que dispôs sobre o cancelamento de matrículas nos cartórios de registro de imóveis no município de Vitória do Xingu e nas Comarcas de Altamira, Brasil Novo, Senador José Porfírio e São Félix do Xingu.<sup>108</sup>

O Provimento nº 02/2010, por conseguinte, dá o próximo passo nos esforços judiciais voltados ao combate à grilagem: internaliza e operacionaliza, no âmbito das serventias e da jurisdição agrária paraense, o cumprimento das determinações do Conselho Nacional de Justiça de cancelamento de matrículas rurais reputadas inválidas, à luz dos vícios indicados no ciclo de

---

<sup>107</sup> Eram os seguintes os documentos: a) Certidão atualizada (emitida após a data do Provimento) do ITERPA ou INCRA, provando a regularidade do título de origem e, se houver, demais apontamentos; b) Autorização legislativa para aquisição da área emitida, para os imóveis titulados a partir de 05/10/1988, segundo os preceitos legais: pela Assembleia Legislativa Estadual, na hipótese do art. 92, XII, da Constituição do Estado do Pará; pelo Congresso Nacional, superior a 2.500 hectares, na hipótese do art. 188, § 1º, da Constituição Federal e do art. 241 da Constituição do Estado do Pará, no que couber; c) Autorização legislativa para aquisição da área emitida, para os imóveis titulados no período anterior a 05/10/1988, do Senado da República; d) Descrição do imóvel rural, em seus limites, características e confrontações, por meio de memorial descritivo firmado por profissional habilitado, com a devida Anotação de Responsabilidade Técnica (ART), contendo as coordenadas dos vértices definidores dos limites do imóvel rural, georreferenciadas ao Sistema Geodésico Brasileiro e com precisão posicional fixada pelo INCRA, em observância ao disposto na Lei Federal nº 10.267/2001 e respectivo Decreto nº 4.449/2002; e) Certidão atualizada (emitida após a data do Provimento), expedida pelo Cartório de Registro de Imóveis da Comarca onde se localiza a área rural, na qual constem todos os dados da matrícula da área rural, bem como sua cadeia sucessória, ressaltando os seguintes itens: tamanho da área; nome dos transmitentes e adquirentes; indicação do título jurídico que legitima a transmissão de propriedade com os sucessivos remembramentos, bem como eventuais ônus existentes sobre a área rural, em tudo observada a Lei Federal de Registros Públicos nº 6.015/73 e alterações posteriores. (Item II da Instrução nº 001/2007 da CJCI).

<sup>108</sup> Estes cancelamentos não se operaram pelas razões elencadas pelo Provimento nº 13/2006 – CJCI. Este provimento trouxe as determinações de cancelamento de matrículas abertas com base nos Livros nº 3-I a 3-S do cartório de registro de imóveis de Altamira, abertos irregularmente no período de 14/06/1983 a 25/11/1999; bem como determinou o cancelamento de todas as matrículas que foram abertas com base em certidões expedidas desses livros.

correções e no processo de controle nacional. Se o ato de 2006 havia bloqueado/congelado, cautelarmente, o acervo suspeito por meio do bloqueio, o de 2010 passa a disciplinar a execução do cancelamento nas hipóteses tipificadas pelo CNJ. Sua função histórico-normativa é, portanto, converter a tutela cautelar ampla, reconhecida e determinada no ano de 2006, em providências definitivas nos casos em que a invalidade do título é manifesta e cujo desbloqueio não foi operado, seja por omissão da parte interessada ou por negativa do órgão correcional em procedimento próprio.

A Instrução nº 02/2010 – CJCI complementou o Provimento nº 02/2010 – CJCI da seguinte forma: a) implementou o dever de notificar, via carta posta com AR, a pessoa cujo nome constava na matrícula; b) obrigou os oficiais a revisar todas as matrículas do acervo para verificar se ainda existem matrículas que, por equívoco, não foram bloqueadas; c) estabeleceu que os pedidos de requalificação administrativa devem ser dirigidos à unidade de registro de imóveis competente.

Ainda em 2010, foi editada a Instrução nº 03/2010 – CJCI, que previu, pela primeira vez, no conjunto normativo editado pelo TJPA, a requalificação administrativa. Nesta norma, foi previsto que o ato registral de requalificação seria promovido por meio de averbação, que teria como objeto tornar sem efeito o cancelamento e não importaria na abertura de nova matrícula. A Instrução nº 03/2010 – CJCI foi complementada pela Instrução nº 03/2011 – CJCI, que determinou o dever de comunicação à Corregedoria das Comarcas do Interior acerca da realização de requalificação pelo oficial competente.

O Provimento Conjunto nº 10/2012 – CJCI/CJRMB, editado pelas Corregedorias de Justiça das Comarcas do Interior e da Região Metropolitana de Belém, constitui uma das primeiras normativas do Tribunal de Justiça do Pará a sistematizar os procedimentos de requalificação e cancelamento administrativo de matrículas imobiliárias rurais. Seu fundamento reside tanto na legislação federal (Lei de Registros Públicos, Lei nº 6.739/1979 e Lei nº 10.267/2001) quanto na determinação do Conselho Nacional de Justiça no Pedido de Providências nº 0001943-67.2009.2.00.0000, que reconheceu a possibilidade de cancelamento de matrículas irregulares e, ao mesmo tempo, a necessidade de mecanismos de requalificação quando presentes elementos de legitimidade.

O provimento estabelece que a requalificação é um pedido administrativo formulado diretamente ao cartório de registro de imóveis competente, cabendo ao interessado demonstrar que o cancelamento foi indevido. Para tanto, exige-se documentação robusta: título originário ou certidão expedida pelos órgãos de terras, comprovante de pagamento do ITR, instrumento público de aquisição, memorial descritivo georreferenciado com ART e *shapefile*, além de

certidão atualizada contendo a cadeia dominial. A análise inicial cabe ao registrador, que deve, em caso de juízo positivo, comunicar às Corregedorias competentes a efetivação da requalificação, acompanhada dos dados geoespaciais ao Sistema de Informações Geográficas do TJPA.

A regulação do procedimento de requalificação administrativa foi a temática que dominou por completo 9 dos dezesseis artigos da norma, destacando-se que os artigos 14, 15 e 16 do Provimento Conjunto nº 10/2012 – CJCI-CJRMB poderiam se classificar como disposições comuns a ambos os procedimentos descritos na norma (requalificação e pedido de cancelamento de matrículas). A Corregedoria de Justiça do Interior, diferentemente do que fez com o regramento do bloqueio e desbloqueio administrativo, buscou concentrar a matéria relativa à requalificação em um só instrumento normativo. Esta norma trouxe disposições sobre os documentos necessários para instruir o pedido de requalificação, inovando no rol dos documentos necessários ao desbloqueio, solicitando dos interessados, além dos documentos pessoais, o comprovante da regularidade fiscal do imóvel e cópia autenticada do instrumento público de aquisição do imóvel, para os casos em que o interessado não seja a mesma pessoa do beneficiário indicado no título de terras originário emitido pelo respectivo órgão de terras (art. 3º).

O art. 4º do Provimento Conjunto nº 10/2012 – CJCI-CJRMB traz importante inovação no conjunto normativo voltado ao combate à grilagem nos cartórios de imóveis, posto que amplia o alcance das limitações à atividade registral. Isso porque a norma passa a proibir a requalificação de matrículas quando estas forem provenientes de títulos nas seguintes condições: a) nulos de pleno direito; b) títulos que não importem na transmissão do direito de propriedade; c) títulos não admitidos como registráveis pela lei nacional. Como destacado acima, nos comentários ao Provimento nº 13/2006 – CJCI, as limitações imediatas à atividade registral incidiam apenas nos casos de imóveis que ultrapassassem os limites de área constitucionalmente impostos. Portanto, tratava-se de uma análise objetiva que tinha como referência uma abordagem meramente quantitativa. Em outras palavras, o exame do oficial estava restrito às dimensões dos imóveis passíveis de restrição após a publicação do Provimento nº 13/2006 – CJCI e das normas que o seguiram. Neste sentido, dispõe o art. 1º da Instrução nº 003/2010 – CJCI:

Art. 1º Os Oficiais dos Registros de Imóveis do interior do Estado, ao apreciarem os pedidos de requalificação administrativa, devem ater-se à idoneidade do registro cancelado, **especialmente quanto aos limites territoriais explicitados nas decisões da Corregedoria Nacional de Justiça.** (grifo nosso)

De forma a facilitar a compreensão da ampliação do rol de limitações impostas aos oficiais de registro, o parágrafo único do art. 4º do Provimento Conjunto nº 10/2012 – CJCI-CJRMB estabeleceu:

Art. 4º. (...)

Parágrafo Único – Incidem nas previsões do caput deste artigo, **dentre outras**, as seguintes situações:

I – Matrícula de Imóvel que detenha como origem carta de sesmaria não confirmada;

II – Matrícula de Imóvel que tenha como origem Título de Posse não legitimado pelos sucessivos órgãos de terras do Estado do Pará;

III – Matrícula de imóvel que tenha como origem somente a Declaração de Cadastro do INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária;

IV – Matrícula de Imóvel que tenha como origem simples Licença de Ocupação, Títulos Provisórios, ou outros documentos que não configurem o domínio das respectivas áreas;

V – Matrícula de Imóvel que tenha como origem título representativo de domínio expedido pelo MDA/INCRA/GETAT/GEBA ou GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ/ITERPA com dimensões superiores ao limite máximo permitido pelas Constituições Federais e Estaduais vigentes à época em que foram expedidos;

VI – Matrícula de Imóvel que tenha sido objeto de ato governamental (Decreto) declarando a falsidade ou nulidade dos respectivos títulos.

O parágrafo único acima transcrito não deixa dúvidas de que, a partir da edição do Provimento Conjunto nº 10/2012 – CJCI-CJRMB, foi ampliado o alcance do sistema de combate à grilagem por meio da atividade registral imobiliária. Escolha normativa que se extrai pelo emprego da expressão “dentre outras”, que destaca o rol não exaustivo dos títulos inservíveis para instruir o pedido de requalificação administrativa.

Essa mudança altera de forma marcante a compreensão acerca das normas impostas aos oficiais de registro imobiliário, bem como da importância desses agentes no sistema de combate à grilagem, pois, a partir dela, esses profissionais do direito deverão aprofundar sua análise acerca do procedimento. Isso se dá porque, além de não mais se limitarem a um controle estritamente quantitativo, restrito às áreas informadas pelas matrículas, deverão verificar se o título apresentado não se inclui no rol previsto no parágrafo único do art. 4º do Provimento Conjunto nº 10/2012 – CJCI-CJRMB e, caso não esteja ali mencionado, investigar se o título levado a registro: 1) está previsto na legislação registral (art. 221 da Lei nº 6.015/73); 2) averiguar se o direito nele informado possui aptidão para transmissão/constituição da propriedade; 3) se preenche os requisitos necessários para conversão do direito recebido em domínio.

Ainda no que diz respeito ao procedimento de requalificação administrativa, a norma estabelece: a remessa dos autos para manifestação dos órgãos/autarquias fundiárias no prazo de

60 dias; o prazo de até 30 dias para a tomada de decisão do oficial de registros; regulamenta a competência recursal da Corregedoria e o prazo de 30 dias para interposição de recurso; assim como o dever do oficial de encaminhar o procedimento, com cópia integral dos autos, para o Juízo Agrário, para que esta última autoridade possa apreciar a possibilidade de desbloqueio da matrícula (arts. 5º a 8º do Provimento Conjunto nº 10/2012 – CJCI-CJRMB).

O pedido de cancelamento administrativo de matrículas de imóveis que tenham fundamento em títulos falsos, inexistentes ou nulos de pleno direito é outra inovação do Provimento Conjunto nº 10/2012 – CJCI-CJRMB. Antes deste Provimento, o pedido de cancelamento administrativo só tinha sido mencionado no art. 4º do Provimento nº 13/2006 – CJCI, norma que apenas dispunha sobre a competência dos Juízes Agrários para apreciar esses pedidos.

A análise das regras dos pedidos administrativos e judiciais de cancelamento de registros não constitui o objeto desta pesquisa, motivo pelo qual não passaremos à análise dessas disposições. Nossas considerações são apenas para ilustrar e melhor descrever as escolhas da Corregedoria paraense, à época da edição deste Provimento, que inovou ao consolidar o conjunto normativo correlato ao tema do combate à grilagem.

O desenho institucional do Provimento é relevante por dois aspectos. Primeiro, porque reconhece nos cartórios de registro de imóveis um papel técnico de filtro inicial, mas mantém o Judiciário agrário como instância de decisão definitiva nos casos mais complexos, especialmente aqueles envolvendo nulidade de títulos. Segundo, porque introduz a lógica de integração cadastral e georreferenciamento, antecipando diretrizes que, anos mais tarde, seriam consolidadas em âmbito nacional pelo CNJ. Em síntese, o Provimento nº 10/2012 buscou equilibrar a segurança jurídica com a necessidade de saneamento das bases registrais, evitando tanto a perpetuação de registros fundados em títulos inválidos quanto a exclusão indiscriminada de imóveis que poderiam ser legitimados. A tabela 3 demonstra um resumo do procedimento de requalificação disposto no Provimento Conjunto nº 10/2012 – CJCI-CJRMB:

**Tabela 3 – Procedimento do Provimento Conjunto nº 10/2012 – CJCI - CJRMB**

<b>Etapa</b>	<b>Descrição</b>	<b>Responsável</b>
1. Comunicação inicial	Os cartórios deviam informar às Corregedorias (Interior e Metropolitana) e ao Juízo Agrário todas as matrículas canceladas por determinação do CNJ. Sem essa comunicação, não seria possível instaurar requalificação.	Registrador de Imóveis

2. Protocolo do pedido	O interessado podia requerer a requalificação diretamente ao cartório, provando “justo motivo” para considerar indevido o cancelamento. Título originário ou certidão de órgãos de terras (90 dias); documentos pessoais; quitação de ITR (últimos 5 anos); instrumento público de aquisição; autorização legislativa (se área superior aos limites constitucionais); memorial descritivo com ART e <i>shapefile</i> .	Interessado
3. Documentação obrigatória		Interessado
<b>Etapa</b>	<b>Descrição</b>	<b>Responsável</b>
4. Análise e prazos	Após manifestação (ou não) dos órgãos fundiários em até 60 dias, o registrador tinha 30 dias para concluir a análise do pedido.	Órgãos Fundiários/Registrador
5. Requalificação	Se deferida, era feita por averbação na matrícula cancelada, restabelecendo sua validade, sem abertura de nova matrícula.	Registrador
6. Recursos	Da decisão cabia recurso administrativo às Corregedorias (Interior ou Metropolitana), com prazo de 30 dias para decisão.	Interessado / Corregedorias
7. Envio ao Juízo Agrário	Concluído o procedimento, o cartório deveria remeter cópia integral dos autos ao Juízo Agrário, que poderia apreciar o desbloqueio.	Registrador / Juízo Agrário
8. Decisão de desbloqueio	Se deferido o desbloqueio pela Vara Agrária, a decisão era encaminhada ao oficial de registro para que fosse feita por averbação na matrícula cancelada, restabelecendo a disponibilidade da matrícula.	Juízo Agrário / Registrador
9. Pedido de cancelamento administrativo	Em casos de títulos falsos, inexistentes ou nulos, cabia pedido específico de cancelamento administrativo, processado pelo Juízo Agrário, a requerimento do Estado, União ou autarquias fundiárias.	Procuradorias / Juiz Agrário
10. Garantias processuais	O juiz podia determinar averbação liminar do pedido em 48h e devia notificar o titular da matrícula por AR, além de publicar edital.	Juiz Agrário

Passados mais de 8 anos da edição do Provimento Conjunto nº 10/2012 – CJCI-CJRMB, foi publicado o Provimento Conjunto nº 04/2021 – CJCI-CJRMB. O Provimento Conjunto nº 04/2021 – CJCI-CJRMB foi editado pelas Corregedorias do Tribunal de Justiça do Pará. Esta norma atualiza e consolida os procedimentos de requalificação e cancelamento administrativo de matrículas rurais que haviam sido disciplinados em atos anteriores (Provimento nº 13/2006, Provimento nº 2/2010 e Provimento nº 10/2012). Seu objetivo central é compatibilizar esses Provimentos com a legislação federal vigente e dar maior segurança e clareza ao tratamento das matrículas bloqueadas e canceladas por determinação do CNJ.

O texto parte do reconhecimento de que o bloqueio e o cancelamento de matrículas foram medidas administrativas necessárias para conter a proliferação de registros baseados em títulos inválidos. Todavia, ao mesmo tempo em que protegeu o sistema registral, essa providência gerou inúmeros casos de cancelamentos indevidos ou discutíveis. O Provimento, portanto, busca criar um procedimento estável para a requalificação, permitindo a reinserção dessas matrículas no fôlio real sempre que o interessado demonstrar a regularidade jurídica do título e a compatibilidade da área com os limites constitucionais.

O procedimento de requalificação, segundo o Provimento nº 04/2021 – CJCI-CJRMB, é de natureza administrativa e inicia-se diretamente no cartório competente. O interessado deve apresentar um conjunto robusto de documentos: título originário válido ou certidão atualizada do órgão fundiário, documentos pessoais, comprovação de pagamento de ITR, instrumento público de aquisição, autorização legislativa em caso de imóveis superiores aos limites constitucionais, memorial descritivo georreferenciado com ART e arquivo *shapefile*, além de certidão atualizada da matrícula com a cadeia dominial. O registrador analisa esses elementos, os remete aos órgãos fundiários em prazo breve e decide, fundamentadamente, sobre a requalificação. Em caso de qualificação positiva pelo registrador, será promovida uma averbação que torna sem efeito o cancelamento, embora o desbloqueio definitivo dependa de decisão judicial do juízo agrário competente.

O Provimento também reforça as hipóteses de exclusão, estabelecendo que não poderão ser objeto de requalificação matrículas baseadas em títulos nulos ou documentos que não configuram domínio, como cartas de sesmaria não confirmadas, simples cadastros do INCRA, licenças de ocupação, títulos provisórios ou títulos emitidos acima dos limites constitucionais de área. Esses casos devem ser objeto de procedimento de cancelamento administrativo, processado no juízo agrário a pedido da União, Estado ou suas autarquias fundiárias. Nesse procedimento, o juiz pode determinar bloqueio liminar, intimar o titular da matrícula e abrir

prazo para defesa, com possibilidade de produção de provas e intervenção do Ministério Público, decidindo ao final sobre a manutenção ou cancelamento definitivo da matrícula.

Diante do que nele continha, pode-se afirmar que o Provimento de 2021 reforça medidas de governança/administração de terras e fiscalização, ante o que se extrai das seguintes disposições: obriga os oficiais a comunicarem bloqueios, cancelamentos e requalificações à Corregedoria e ao Juízo Agrário em até 10 dias; determina a remessa de arquivos georreferenciados para inclusão no sistema SIGEO; reitera a proibição de abertura de matrículas de imóveis acima de 2.500 hectares sem autorização judicial; veda o emprego da usucapião extrajudicial em áreas cujos pedidos de requalificação ou desbloqueio de matrículas forem indeferidos com base nos seguintes casos: 1) matrículas de imóvel que tenham como origem carta de sesmaria não confirmada e matrícula de imóvel que tenha como origem somente cadastro do INCRA; 2) aquelas matrículas canceladas em razão de procedimento de cancelamento administrativo de matrículas ou registros de imóveis que tenham por fundamento títulos falsos, inexistentes ou nulos de pleno direito, assim como declarados pelo órgão fundiário (arts. 214 e 250 da Lei nº 6.015/73 e art. 4º da Lei nº 6.739/74). Além disso, prevê que os atos necessários à efetivação desses procedimentos sejam gratuitos, reforçando o caráter público e saneador da medida de requalificação e desbloqueio.

Assim, o Provimento Conjunto nº 04/2021 representa um marco de modernização normativa, ao unificar práticas, detalhar procedimentos e alinhar a atividade registral paraense às diretrizes constitucionais e nacionais de governança fundiária/administração de terras. Ele mantém o equilíbrio entre rigor na filtragem de títulos inválidos e abertura para a requalificação de situações legítimas, fortalecendo a função social do registro de imóveis e a segurança jurídica.

Por fim, o Provimento Conjunto nº 04/2021 foi alterado em 29 de março de 2021, ante a publicação do Provimento nº 03/2021 da Corregedoria-Geral de Justiça.<sup>109</sup> A norma teve por objeto alterar a redação do art. 24 do Provimento Conjunto nº 04/2021, que permitia a retificação de averbações de cancelamento e, até mesmo, os desbloqueios, nos casos de verificação de equívoco claro e evidente quanto ao enquadramento aos Provimentos nº 13/2006 – CJCI e nº 02/2010 – CJCI.

O Provimento nº 03/2021 – CGJ restabelece a diferença nas atribuições dos órgãos responsáveis pela recepção dos procedimentos de requalificação, atribuição dos oficiais de registro de imóveis, e o desbloqueio, atribuição originária e exclusiva dos Juízos Agrários.

---

<sup>109</sup> Este procedimento é posterior à unificação das Corregedorias do Tribunal de Justiça do Estado do Pará em um só órgão: a Corregedoria Geral de Justiça. Órgão prolator das decisões analisadas neste estudo.

Dessa maneira, revogou a autorização anteriormente conferida e estipulou que, nos casos de equívocos claros e evidentes na realização de averbações de bloqueio ou cancelamento da matrícula, deverão os registradores de imóveis lavrar, de ofício, certidão circunstanciada demonstrando as razões do não enquadramento do ato e submetê-la ao Juízo Agrário competente. Além disso, em seus arts. 2º e 3º, determinou o Provimento, respectivamente: tornar sem efeito, no prazo de 5 dias, as requalificações e/ou bloqueios realizados; e o dever de notificar os interessados do restabelecimento dos efeitos do cancelamento e/ou bloqueio, assim como comunicar a referida providência à Corregedoria-Geral de Justiça, resumido na Tabela 4.

**Tabela 4 – síntese comparativa das redações do mencionado no art. 24**

<b>Redação original do art. 24</b>	<b>Redação do art. 24 após a edição do Provimento nº 03/2021 - CGJ</b>
Art. 24. Nas averbações de bloqueio e cancelamento, constatando-se terem sido procedidas mediante erro e equívoco claro e evidente quanto ao enquadramento aos Provimentos 013/2006/CJCI e 02/2010/CJCI, ficam os Oficiais de Registro de Imóveis autorizados a retificarem o ato, de ofício, devendo informar à Corregedoria de Justiça, no prazo de 5 dias, para apuração dos fatos.	Art. 24. Nas averbações de bloqueio e cancelamento, constatando-se terem sido procedidas mediante erro ou equívoco claro e evidente quanto ao enquadramento aos Provimentos nº 13/2006/CJCI e nº 02/2010/CJCI, ficam os Oficiais de Registro de Imóveis autorizados a lavrar, de ofício, certidão circunstanciada demonstrando as razões do não enquadramento do bloqueio/cancelamento da matrícula nos Provimentos referidos, submetendo-a ao Juízo Agrário respectivo, para decisão quanto à possível retificação do bloqueio/cancelamento erroneamente realizados.

Protocolo de pesquisa

A seguir é apresentado um quadro síntese do procedimento de requalificação disposto no Provimento Conjunto nº 04/2021 – CJCI – CJRMB:

**Quadro 1**

<b>Etapa</b>	<b>Descrição</b>	<b>Responsável</b>
<b>1. Comunicação obrigatória</b>	Oficiais de registro devem comunicar bloqueios, cancelamentos e requalificações à Corregedoria e ao Juízo Agrário em até 10 dias.	Registrador
<b>2. Início da requalificação</b>	Interessado protocola requerimento no cartório competente.	Interessado

<b>3. Documentação exigida</b>	Título originário válido ou certidão fundiária; documentos pessoais; quitação de ITR; instrumento público de aquisição; autorização legislativa para áreas > 2.500 ha; memorial descritivo georreferenciado com ART e <i>shapefile</i> ; certidão com cadeia dominial.	Interessado
<b>4. Análise administrativa</b>	Registrador verifica documentação, consulta órgãos fundiários (prazo de 15 dias para manifestação) e decide sobre o pedido.	Registrador
<b>5. Resultado da requalificação</b>	Se deferido, averba-se a requalificação na matrícula cancelada. O desbloqueio depende de decisão judicial do juízo agrário.	Registrador / Juízo Agrário
<b>6. Hipóteses de exclusão</b>	Não caberá requalificação em casos de títulos nulos, sesmarias não confirmadas, cadastros do INCRA, licenças de ocupação, títulos provisórios ou acima dos limites constitucionais.	Registrador / Juízo Agrário
<b>7. Cancelamento administrativo</b>	Nos casos de títulos inválidos, o cancelamento tramita no Juízo Agrário, mediante pedido da União, Estado ou autarquias. Há contraditório, produção de provas e participação do MP.	Juízo Agrário
<b>8. Garantias processuais</b>	Intimação do titular, edital público, possibilidade de defesa e perícia. Averbação liminar do pedido pode ser determinada em 48h.	Juízo Agrário
	Obrigatória a remessa de dados georreferenciados ao SIGEO; proibida abertura de matrículas >	Registrador / Corregedoria

<b>9. Governança e restrições</b>	2.500 ha sem autorização judicial; vedada a usucapião extrajudicial em áreas indeferidas.	
<b>10. Gratuidade</b>	Atos necessários à requalificação e cancelamento são gratuitos, em razão de seu caráter público e saneador.	Registrador

Protocolo de pesquisa

Atualmente, os procedimentos de bloqueio e desbloqueio de matrículas de imóveis estão consolidados no Provimento nº 06/2023, norma que, como veremos adiante, incorpora os sistemas de Justiça judicial e extrajudicial na condição de agentes promotores da governança fundiária. Este Provimento, em razão de sua atualidade e importância para esta pesquisa, será desenvolvido em subseção específica a seguir.

Finalizando esta subseção, destacamos o Provimento nº 01/2025, de 21 de janeiro de 2025, da Corregedoria-Geral de Justiça – CGJ, que tem por objeto acrescentar o art. 20-A ao Provimento nº 06/2023 – CGJ, estabelecendo procedimentos relativos à comunicação do indeferimento de requalificação de matrícula ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, para fins de cancelamento da certificação no Sistema de Gestão Fundiária – SIGEF.

O Provimento nº 01/2025 decorre do entendimento adotado na consulta administrativa constante no processo nº 0003493-89.2023.2.00.0814. Nesta oportunidade, a Corregedoria estabeleceu o fluxo de comunicações sobre os indeferimentos de pedidos de desbloqueio administrativo ao INCRA/SIGEF, de modo a aprimorar a comunicação entre o Poder Judiciário e os órgãos fundiários e, dessa maneira, reforçar o papel deste Poder como agente da governança fundiária, conforme delinea o Provimento nº 144, de 25/04/2023, do Conselho Nacional de Justiça.

Para encerrar esta subseção, a Tabela 5 exemplifica um resumo com a linha do tempo das diferentes normas publicadas ao longo dos anos sobre a matéria, bem como um breve resumo sobre o objeto de cada uma delas:

**Tabela 5** – linha do tempo das diferentes normas publicadas no país

<b>Norma</b>	<b>Data da edição</b>	<b>Objeto da norma</b>
Provimento nº 13/2006 – Corregedoria de Justiça das Comarcas do Interior	21 de junho de 2006	Dispõe sobre a averbação de bloqueio de matrículas de áreas rurais nos cartórios de registro de imóveis nas comarcas do interior
Instrução nº 004/2006 – Corregedoria de Justiça das Comarcas do Interior	16 de agosto de 2006	Estabelece o seguinte: a) o pedido de desbloqueio pode ser formulado pela parte que demonstre interesse e não está sujeito a custas; b) o pedido pode ser feito diretamente à Corregedoria; c) delega aos Juízes Corregedores, no âmbito da Corregedoria, a instrução e parecer nos respectivos pedidos.
<b>Norma</b>	<b>Data da edição</b>	<b>Objeto da norma</b>
Instrução nº 006/2006 – Corregedoria de Justiça das Comarcas do Interior	04 de outubro de 2006	Resolve: a) autoriza os oficiais a realizarem desbloqueios em caso de equívoco na interpretação do Provimento nº 013/2006-CJCI <sup>110</sup> ; b) determina que a realização de qualquer desbloqueio deve ser comunicada à Corregedoria em até 30 dias, sob pena de responsabilidade. Confere nova redação à Instrução nº 04/2006 – CJCI: a) reitera a competência da Corregedoria e das Varas Agrárias para apreciar os pedidos de desbloqueio; b) elenca os documentos que deverão instruir o pedido de desbloqueio: i) certidão atualizada do órgão de terras (ITERPA ou INCRA); ii) Autorização legislativa para alienação (posterior à CF/88: Congresso Nacional e se anterior: Senado Federal); iii) memorial descritivo do
Instrução nº 001/2007 – Corregedoria de Justiça das Comarcas do Interior	31 de janeiro de 2007	

<sup>110</sup> Seriam casos propriamente de retificação de atos praticados mediante equívocos quanto à aplicação do procedimento e não, propriamente, de interpretação acerca da regularidade do destacamento dos respectivos imóveis do patrimônio público. São eles os casos de bloqueios de imóveis com limites interiores aos limites constitucionais vigentes à época do registro (por exemplo, bloqueio de matrícula aberta com área inferior a 3000 hectares em momento anterior à promulgação da Constituição Federal de 1988) e os casos de imóveis que ultrapassem as dimensões permitidas em razão de fusão de áreas cujas fossem inferiores ao estipulado pela Constituição vigente.

		imóvel com descrição georreferenciada acompanhado da ART do profissional responsável; iv) certidão atualizada do imóvel emitida pelo registro de imóveis onde se situa o registro; v) certidão de cadeia filiatória expedida pelo ofício de registro de imóveis a indicar a cadeia filiatória das transmissões e alterações da área do registro.
Instrução nº 002/2007 – Corregedoria de Justiça das Comarcas do Interior	19 de março de 2007	Dispõe sobre a competência das Varas Agrárias para decidir sobre o pedido de desbloqueio de matrícula de imóveis rurais
Provimento nº 005/2008 – Corregedoria de Justiça das Comarcas do Interior	05 de junho de 2008	Altera o Provimento nº 13/2006 da seguinte forma: a) trata do prazo de 15 dias para manifestação dos órgãos de terra quando desejem apresentar manifestação ao pedido; b) esclarece a necessidade de manifestação do INCRA, além do ITERPA, para a autorização de abertura de matrícula de áreas superiores a 2.500 hectares.
Provimento nº 2/2010 – Corregedoria de Justiça das Comarcas do Interior	23 de agosto de 2010	Dispõe sobre o cancelamento de matrículas de imóveis rurais nos cartórios de registro de imóveis do interior do Estado.
<b>Norma</b>	<b>Data da edição</b>	<b>Objeto da norma</b>
Provimento nº 4/2010 – Corregedoria de Justiça das Comarcas do Interior	27 de setembro de 2010	Dispõe sobre o cancelamento de matrículas nos cartórios de registro de imóveis no município de Vitória do Xingu e nas Comarcas de Altamira, Brasil Novo, Senador José Porfírio e São Félix do Xingu.
		Estabelece normas complementares ao procedimento de cancelamento de matrículas:
Instrução nº 002/2010 – Corregedoria de Justiça das Comarcas do Interior	30 de setembro de 2010	a) dever de notificar via carta posta com AR a pessoa cujo nome constava na matrícula; b) revisar todas as matrículas do acervo para verificar se ainda existem matrículas que por equívoco não foram

		bloqueadas; c) estabelece que os pedidos de requalificação administrativa devem ser dirigidos à unidade de registro de imóveis competente.
Instrução nº 003/2010 – Corregedoria de Justiça das Comarcas do Interior	16 de dezembro de 2010	Estabelece normas complementares à Instrução nº 002/2010 – CJCI (requalificação administrativa): estabelece que os oficiais ao apreciarem os pedidos de requalificação administrativa devem se ater à idoneidade do registro cancelado, providência que será feita através do exame da apresentação de certidão atualizada do INCRA ou do ITERPA; a requalificação será procedida por meio de averbação que tornará sem efeito o cancelamento, providência que não importará na abertura de nova matrícula.
Instrução nº 003/2011 – Corregedoria de Justiça das Comarcas do Interior	3 de agosto de 2011	Estabelece normas complementares à Instrução nº 003/2010 – CJCI, referente ao procedimento de requalificação de matrícula: esclarece o dever de comunicar a realização de requalificação à Corregedoria de Justiça.
<b>Norma</b>	<b>Data da edição</b>	<b>Objeto da norma</b>
Provimento Conjunto nº 10/2012 – Corregedoria de Justiça das Comarcas do Interior e Corregedoria de Justiça da Região Metropolitana de Belém	17 de dezembro de 2012	Dispõe sobre o procedimento de requalificação das matrículas canceladas, para isso informa o seguinte: a) define requalificação administrativa; b) instrui o requerimento do pedido; c) estabelece o que não poderá ser objeto de requalificação; d) estipula a necessidade de consulta dos órgãos de terra, que deverão se manifestar em até 60 dias; e) prevê prazo para a decisão do oficial; f) procedimento recursal; g) remessa do procedimento ao Juízo Agrário para apreciação do pedido de desbloqueio; h) regula o pedido de

<p>Provimento Conjunto nº 04/2021 – Corregedoria de Justiça das Comarcas do Interior e Corregedoria de Justiça da Região Metropolitana de Belém</p>	<p>28 de janeiro de 2021</p>	<p>cancelamento administrativo de matrículas que tenham fundamento em títulos falsos; i) ressalta a possibilidade de pedido de regularização fundiária do imóvel perante a autarquia fundiária competente.</p>
<p>Provimento nº 03/2021 – Corregedoria Geral de Justiça</p>	<p>29 de março de 2021</p>	<p>Atualiza os procedimentos de Requalificação de Matrículas Imobiliárias com Averbação de Bloqueio e Cancelamento, bem como dispõe sobre o Procedimento de Cancelamento de Matrículas de Imóveis Rurais, fundamentado em documentos falsos ou insubsistentes de áreas rurais, de que trata a lei nº 6.379/79.</p> <p>Altera o art. 24 do Provimento Conjunto nº 4/2021 – CJCI/CJRM B estabelecendo: a) que nas averbações de bloqueio e cancelamento praticadas mediante erro ou equívoco claro e evidente ficará o oficial de registro de imóveis autorizado a lavrar, de ofício, certidão circunstanciada demonstrando as razões do não enquadramento do bloqueio/cancelamento, submetendo-a ao Juízo Agrário respectivo, e, não mais, poderá praticar a averbação de retirada do ato, sem a prévia determinação do Juízo neste sentido; b) estabelece que as retificações ocorridas com base na redação anterior devem ser tornadas sem efeito, no prazo de cinco dias; c) obriga os oficiais de registro a notificar os interessados que as averbações praticadas com base na redação original do art. 24 foi tornada sem efeito, bem como comunicar a providência à Corregedoria Geral de Justiça.</p>

### **3.4 Provimento nº 6 de 2023 e o papel dos cartórios de registro de imóveis na promoção da governança fundiária na Amazônia paraense**

O Provimento nº 6/2023 – CGJ do Tribunal de Justiça do Estado do Pará atualiza e sistematiza o procedimento de requalificação de matrículas imobiliárias que, ao longo dos anos, foram objeto de bloqueio ou cancelamento com fundamento nos Provimentos nº 13/2006 e nº 2/2010, acima descritos. A norma surge como resposta à necessidade de harmonização entre a legislação federal, o provimento nacional, as normas estaduais e a realidade fundiária paraense, marcada por frequentes conflitos e pela sobreposição de títulos.

O texto disciplina a requalificação como medida que permite restaurar a eficácia de matrículas canceladas, desde que o interessado demonstre a legitimidade do título ou regularize a situação dominial junto aos órgãos de terra competentes. Para tanto, exige a apresentação de um rol rigoroso de documentos que possam comprovar o regular destacamento do imóvel do patrimônio público, como: título ou certidão originária expedida pelo Estado ou pela União, memorial descritivo georreferenciado com Anotação de Responsabilidade Técnica – ART,<sup>111</sup> cópia autenticada da autorização legislativa correspondente, quando necessária, certidões do Registro de Imóveis, do instrumento público da última aquisição do imóvel e comprovação de quitação tributária. A análise inicial compete ao registrador, mas a decisão final é remetida ao Juízo Agrário, com participação do Ministério Público e eventual manifestação de órgãos fundiários, o que reforça o papel do Juízo Agrário no procedimento, diferindo das regulações anteriores que reconheciam a competência do oficial para promoção da requalificação, reservando ao Juízo Agrário a apreciação do desbloqueio.

O Provimento também prevê hipóteses em que não há possibilidade de requalificação, como nos casos de títulos nulos de pleno direito, sesmarias não confirmadas, meras declarações cadastrais do INCRA ou documentos expedidos sem autorização legislativa quando exigida pela Constituição. Assim, reitera proibição constante no Provimento nº 04/2021 – CJCI-CJRMB, cujo objeto é evitar a legitimação de situações contrárias à ordem jurídica.

O Provimento nº 6/2023 – CGJ marca a fase de maturidade do sistema, ao alinhar o Pará ao Programa Permanente de Regularização Fundiária da Amazônia Legal (CNJ, Provimento nº

---

<sup>111</sup> A Lei nº 6.496/1977 institui a obrigatoriedade da Anotação de Responsabilidade Técnica para os contratos de execução de obras ou prestação de serviços de engenharia e agronomia. O georreferenciamento se enquadra nessa exigência. O art. 2º da referida Lei esclarece o conteúdo e a exigência da ART: Art 2º - A ART define para os efeitos legais os responsáveis técnicos pelo empreendimento de engenharia, arquitetura e agronomia. § 1º - A ART será efetuada pelo profissional ou pela empresa no Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia (CREA), de acordo com Resolução própria do Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia (CONFEA).

144/2023). Sua inovação central é a “requalificação simplificada”, que autoriza o registrador a corrigir erros materiais evidentes sem remessa ao Juízo Agrário, fortalecendo o extrajudicial como instância técnica e descentralizada. A integração com plataformas nacionais (ONR, SIAE) reforça a transparência e o compliance registral, apontando para um modelo de governança digital e mais ágil. Trata-se de um deslocamento progressivo da centralidade judicial para a registral, sem afastar a supervisão jurisdicional, em sintonia com diretrizes internacionais de governança fundiária que recomendam eficiência, descentralização e segurança jurídica.

O Provimento nº 144/2023, de 27 de abril de 2023, da Corregedoria Nacional de Justiça, insere-se em uma política nacional que reconhece a centralidade dos cartórios de registro de imóveis na efetivação da governança fundiária.<sup>112</sup> Ele estabelece diretrizes estruturantes, como a interoperabilidade de cadastros, a capacitação de oficiais e a articulação entre órgãos públicos e entidades da sociedade civil, para enfrentar a complexidade da ocupação da Amazônia Legal. A norma parte da premissa de que a fragmentação institucional e a desarticulação cadastral são fatores determinantes para a insegurança dominial na região, criando um ambiente propício a conflitos fundiários e à expansão de ilícitos ambientais.

Embora o Provimento nº 6/2023 – CGJ/PA esteja restrito ao Estado do Pará, ele materializa, em âmbito local, a diretriz do CNJ de transformar o sistema registral em instrumento de governança territorial. Ao regulamentar a requalificação de matrículas canceladas, a Corregedoria paraense dá resposta a um problema concreto e histórico: o bloqueio massivo de registros que ostentam aparente irregular destacamento do patrimônio público, os quais prejudicam a ação do Estado (vigilância do patrimônio público) e a circulação econômica (fragilização do sistema de garantias imobiliárias).

A convergência entre os dois Provimentos é nítida. Ambos se baseiam na premissa de que a atividade registral não pode se limitar à negativa (cancelar ou bloquear), mas deve buscar soluções jurídicas viáveis para reinserir imóveis no sistema de forma compatível com a legalidade e a função socioambiental da propriedade. Nesse sentido, o Provimento nº 6/2023 – CGJ funciona como um laboratório local daquilo que o CNJ pretende ver implementado em toda a Amazônia Legal: um modelo em que o registrador atua como curador da base territorial, agente proativo, que exercerá juízo técnico de qualificação, mas também oportunizará vias de regularização quando juridicamente admissíveis.

Existem três mudanças substanciais promovidas pelo Provimento nº 6/2023 – CGJ que devem ser destacadas, são elas: 1) a necessidade de verificação de sobreposição de áreas junto

---

<sup>112</sup> Ver a nota de rodapé nº 24, acima.

ao Sistema MAPA; 2) a requalificação simplificada; 3) a possibilidade de abertura de imóveis com área superior a 2.500 hectares sem a análise prévia do Juízo Agrário. Entende-se que essas alterações seguem ao encontro de um modelo em que o papel do registrador de imóveis tem reforçado sua função no sistema de combate à grilagem.

O Provimento nº 6/2023 – CGJ reforça a condição do oficial de registro de imóveis como curador da base territorial. Isso porque o Provimento nº 6/2023 – CGJ passa a exigir do oficial a verificação da ocorrência de sobreposições de área, atribuição que se efetiva a partir da consulta ao Sistema MAPA, que é o sistema de informação geográfica do Registro de Imóveis do Brasil, disponibilizado pelo Operador Nacional do Sistema de Registro de Imóveis (ONIR), previsto no art. 2º, inciso V. Portanto, o oficial de registro de imóveis deixa de ser um agente que exclusivamente prestava informações para a alimentação de sistemas que não integravam a sua própria estrutura, para tornar-se mais um organismo de controle territorial.

Por sua vez, a previsão da requalificação simplificada atende à diretriz do Provimento nº 144, de 25 de abril de 2023, do CNJ, que enxerga nos serviços de notas e registros aptidão para contribuir na proteção ambiental e no combate à grilagem. Segue trecho do Provimento:

**CONSIDERANDO** a importância da rigidez dos serviços notariais e de registro para o bom funcionamento das instituições públicas e da economia nacional, com o objetivo de contribuir para a proteção ambiental e de evitar a grilagem de terras.

O Provimento nº 06/2023 – CGJ acaba por restabelecer uma possibilidade anteriormente prevista na redação original do Provimento nº 04/2021 – CJCI/CJRM e da Instrução nº 06/2006 – CJCI de 04 de outubro de 2006. Estas normas se assemelham ao Provimento nº 06/2023 por preverem a possibilidade de retificação de atos de bloqueio ante a ocorrência de erro e equívoco claro e evidente, destacando as semelhanças entre as três previsões na tabela 6.

Tabela 6 – semelhanças entre as três previsões de provimento

Instrução nº 06/2006 – CJCI	Provimento nº 04/2021 – CJCI/CJRMB	Provimento nº 06/2023
<p><b>CONSIDERANDO</b> que alguns Cartórios de Registro de Imóveis do Estado <b>efetuaram, por equívoco, o bloqueio de áreas</b>, notadamente por não ter sido considerada a data do primeiro registro do título, especialmente no caso de matrículas transferidas; e <b>não ter sido observado que as dimensões das áreas devem ser consideradas individualmente</b>, não se <b>enquadrando no bloqueio às matrículas produto de unificação</b>, salvo se qualquer das áreas unificadas, individualmente, ultrapassar, na época de seu registro, o limite constitucional.</p> <p><b>RESOLVE:</b> Baixar a presente instrução para o seu fiel cumprimento:</p> <p>a) Ficam os Oficiais do Registro de Imóveis do Estado, no caso de <b>bloqueio equivocado no cumprimento do Provimento nº 013/2006-CJCI</b>, autorizados a efetuar o desbloqueio;</p>	<p>Art. 24. Nas <b>averbações de bloqueio e cancelamento</b>, constatando-se terem sido procedidas <b>mediante erro e equívoco claro e evidente quanto ao enquadramento aos Provimentos 013/2006/CJCI e 02/2010/CJCI</b>, ficam os Oficiais de Registro de Imóveis autorizados a retificarem o ato, de ofício, devendo informar à Corregedoria de Justiça, no prazo de 5 dias, para apuração dos fatos.</p>	<p>Art. 13 Nos casos de <b>averbações de bloqueios e cancelamentos</b>, constatando-se terem sido procedidas <b>mediante erro ou equívoco evidente quanto ao enquadramento aos Provimentos nº 13/2006-CJCI e nº 2/2010-CJCI</b>, fica o serviço de Registro de Imóveis autorizado a retificar o ato, de ofício, independentemente de encaminhamento ao Juízo Agrário, procedendo a requalificação simplificada, devendo informar à Corregedoria Geral de Justiça, via PJECor, no prazo de 5 (cinco) dias úteis, para fins estatísticos.</p> <p>Parágrafo único. Para efeito do caput deste artigo, entendem-se como erro ou equívoco evidente, autorizador da requalificação simplificada, as seguintes situações:</p> <p><b>I - Bloqueio realizado em áreas pertencentes a entes políticos</b>, bem como de suas respectivas autarquias, fundações, empresas públicas e sociedade de economia mista;</p> <p><b>II - Bloqueio em áreas menores ao permitido pela Constituição vigente à época da emissão e registro do título</b>, e que não tenham sido desmembradas de áreas maiores devidamente bloqueadas; (Redação dada pelo Provimento nº 2/2024 de 03 de maio de 2024)</p> <p><b>III - Bloqueio ocorrido em áreas maiores ao máximo permitido pela Constituição</b>, contudo que <b>tenham sido decorrentes de unificações regulares de áreas menores</b>.</p>

Protocolo de pesquisa

As hipóteses de erro em virtude do equivocado enquadramento nas hipóteses do Provimento nº 13/2006 – CJCI são aquelas que decorrem da literalidade da norma,

resumidamente: imóveis abaixo dos limites constitucionais à época do registro, sejam eles individualmente inferiores às dimensões restritas ou que as ultrapassem em decorrência da unificação de imóveis originariamente abaixo das limitações vigentes; igualmente decorre da natureza das restrições voltadas ao combate à grilagem que as mesmas não incidam sobre imóveis públicos, conforme dispunha o art. 6º do Provimento nº 13/2006 – CJCI.<sup>113</sup> Portanto, ainda que o conceito de erro claro e evidente traga certa imprevisibilidade, andou bem a Corregedoria Geral de Justiça ao elencar as hipóteses de sua aplicação, não deixando dúvidas acerca do seu alcance.

Há sutis diferenças de forma entre as normas destacadas. Observa-se que algumas delas são meramente aparentes enquanto outras consequências práticas. Como diferença aparente recorde-se que a Instrução nº 06/2006 – CJCI previu apenas as hipóteses de bloqueio, contudo, à época não havia autorização para cancelamento de matrículas e, portanto, sequer existia o procedimento de requalificação, por isso conclui-se que não se está falando de uma diferença real, mas meramente de forma. No que diz respeito às diferenças efetivas citamos aquelas informadas no art. 13 e art. 14 do Provimento nº 06/2023 – CGJ:

Art. 14. Para efeito da requalificação simplificada, **o interessado deverá apresentar apenas os documentos elencados nos incisos I e VI do art. 4º deste Provimento, atestando a regularidade de destacamento do patrimônio público e sua precisa localização georreferenciada para fins de publicação do polígono do imóvel e seus vinculados no MAPA.**” (grifos nossos)

Primeiramente, destaque-se que, diferente das previsões anteriores, o Provimento nº 06/2023 – CGJ aponta a forma de comunicar a realização do ato à CGJ, por meio do sistema PJECor, estipulando o prazo de cinco dias úteis; providência que facilita a verificação do cumprimento da medida, bem como contribui para a sistematização dos dados pelos órgãos de fiscalização sobre os cartórios de registro de imóveis, a saber: Tribunal de Justiça e Conselho Nacional de Justiça.

O artigo 14 do Provimento nº 06/2023 – CGJ representa a mais substancial diferença entre as normas que trataram da possibilidade de promoção de desbloqueios e requalificações pelo titular. Conclui-se dessa maneira, pois o referido dispositivo estabelece um procedimento simplificado a ser seguido pelo interessado e que, indiretamente, veda a requalificação e/ou

---

<sup>113</sup> Eis a redação do art. 6º do Provimento nº 13/2006 – CJCI: “Art. 6º. Não se aplica o presente Provimento às áreas matriculadas ou que vierem a ser matriculadas em nome da UNIÃO, do ESTADO DO PARÁ e dos MUNICÍPIOS, bem como de suas respectivas Autarquias, Fundações, Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista”.

desbloqueio de ofício, posto que o procedimento deverá ser instruído com a documentação exigida na norma, a qual, por sua vez, deverá ser apresentada pelo interessado.

Ao que parece, quando o Provimento mencionou a possibilidade das averbações de desbloqueio e requalificação, nestes casos, o fez para reforçar a possibilidade de sua realização, ainda que sem a manifestação prévia do Juízo Agrário ou da Corregedoria. Portanto, reforça a possibilidade de realização dos desbloqueios e requalificações de forma exclusivamente extrajudicial, desde que as matrículas analisadas se enquadrem nas hipóteses elencadas e sejam instruídas pelos documentos previstos nos incisos I e VI do art. 4º do Provimento nº 06/2023 – CGJ, os quais, respectivamente, se prestam a atestar o regular destacamento do imóvel do patrimônio público e a precisão das dimensões e da localização deste.

**Quadro 2**

<b>Exigência</b>	<b>Finalidade</b>
I - Título de terras original ou certidão original, fornecidos pelo órgão de terras do Estado ou da União, que ateste a regularidade do destacamento do imóvel do patrimônio público, seus limites e confrontações;	Comprovar o regular destacamento do imóvel do patrimônio público.
VI - descrição do imóvel rural, em seus limites, características e confrontações, através de memorial descritivo firmado por profissional habilitado, com a devida Anotação de Responsabilidade Técnica (ART), contendo as coordenadas dos vértices definidores dos limites do imóvel rural, georreferenciadas ao Sistema Geodésico Brasileiro e com precisão posicional fixada pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, em observância ao disposto na Lei Federal nº 10.267/2001 e o respectivo Decreto nº 4.449/2002, acompanhada de mídia com arquivo vetorial em formato <i>shapefile</i> representativo do polígono georreferenciado do imóvel rural e;	Atestar a precisa localização georreferenciada para fins de publicação do polígono do imóvel e seus vinculados no MAPA.

Protocolo de pesquisa

As exigências feitas revestem o procedimento de maior segurança e conferem eficiência aos casos elencados nos incisos do parágrafo único do art. 13 do Provimento nº 06/2023 – CGJ. Como dito acima, as hipóteses elencadas derivam diretamente das limitações instituídas pelo Provimento nº 13/2006 – CJCI, as quais não têm por objeto: áreas inferiores aos limites constitucionais para alienação de terras públicas à época do registro ou cujas dimensões apenas tenham sido ultrapassadas em razão de unificações de glebas menores; e áreas de dominialidade pública.

Portanto, dentro desses casos, parece razoável que possa existir um procedimento extrajudicial simplificado de obtenção do reconhecimento dos legítimos interesses dos proprietários das referidas áreas (art. 2º, XIII, do Provimento nº 144 do Conselho Nacional de

Justiça).<sup>114</sup> Conclusão que não se confunde, por si só, com a fragilização do sistema de proteção ao patrimônio público inaugurado com o Provimento nº 13/2006 – CJCI.

A necessidade de apresentação do título de terras original ou da certidão fornecida pelo órgão de terras competente, mesmo em tais casos, restringe a possibilidade da requalificação simplificada apenas às situações em que, de fato, tenha havido equívoco na interpretação das limitações instituídas pelo Provimento nº 13/2006 – CJCI. E assim se conclui, porque, caso tenha ocorrido a incidência da restrição sobre área inferior aos limites constitucionais, mas que, por alguma razão, o interessado não consiga comprovar o regular destacamento, ante a ausência da apresentação dos documentos listados no inciso I do art. 4º do Provimento nº 06/2023 – CGJ, não será possível a promoção da averbação de desbloqueio ou requalificação.

Igualmente importante é a necessidade de apresentação de memorial descritivo georreferenciado do imóvel que permita a sua publicação no sistema MAPA. O sistema MAPA, como destacado acima, constitui uma importante inovação que incumbiu os oficiais de registro de imóveis do dever de evitar a ocorrência de sobreposições. Além disso, as inclusões dos dados dos respectivos imóveis no MAPA permitirão a localização dessas áreas junto ao sistema, conforme disponibilizado no site do Operador Nacional de Registro de Imóveis, facilitando eventual fiscalização.

Por fim, merece destaque também a possibilidade de abertura de matrículas com área superior a 2.500 hectares sem a necessidade de autorização prévia (art. 19). Esta regra difere das proibições existentes nas normas que antecederam o Provimento nº 06/2023 – CGJ.

### Quadro 3

Provimento nº 13/2006 – CJCI	Provimento nº 04/2021 – CJCI - CJRMB	Provimento nº 06/2023 – CGJ
Art. 5º. Proibir, sob pena de responsabilidade, que os Oficiais de Registro de Imóveis das Comarcas do Interior, procedam, a partir da vigência do presente Provimento, novas matrículas de áreas rurais superiores a 2.500 ha (dois mil e quinhentos hectares), sem prévia e expressa autorização do Juiz da Vara Agrária em que se situar a área.	Art. 27. Os oficiais de Registro de Imóveis ficam proibidos, sob pena de responsabilidade e apuração disciplinar, de procederem novas matrículas de áreas rurais superiores a 2.500 ha (dois mil e quinhentos hectares), sem prévia e expressa autorização do Juiz da Vara Agrária em que se situar a área, a pedido do legítimo interessado.	Art. 19 Os serviços de Registros de Imóveis ficam proibidos, sob pena de responsabilidade e apuração disciplinar, de procederem a novos destacamentos do patrimônio público de áreas rurais superiores a 2.500 ha (dois mil e quinhentos hectares), salvo havendo autorização legislativa, conforme disposto no art. 49, inciso XVII, da Constituição Federal de 1988, <b>devendo</b>

<sup>114</sup> Art. 2º O Programa Permanente de Regularização Fundiária é orientado pelas seguintes diretrizes, as quais deverão ser observadas pelas Corregedorias-Gerais de Justiça dos Estados: (...) XIII – estímulo à resolução extrajudicial de conflitos fundiários; (...)

		<b>comunicar à Corregedoria Geral de Justiça, no prazo de 5 (cinco) dias úteis, no caso de abertura de matrícula nesta condição, para análise de conformidade.</b>
--	--	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Protocolo de pesquisa

A previsão constante no art. 19, transcrita no quadro acima, dispensa a manifestação prévia do Juízo Agrário para a abertura de matrícula de imóvel cuja área supere 2.500 hectares. Primeiramente, há que destacar que não se trata de regra contrária ao sistema de proteção ao patrimônio público, ante as seguintes razões: 1) só será possível a abertura de matrícula, nesses casos, se o pedido for acompanhado da autorização legislativa (art. 49, XVII, da Constituição Federal/88); 2) necessidade de comunicação à Corregedoria, no prazo de 5 dias úteis, para a análise de conformidade.

Conclui-se, dessa maneira, que não houve a fragilização do sistema protetivo do patrimônio público, mas a mudança do paradigma operacional. Em outras palavras, se anteriormente o procedimento para abertura de matrícula nessas dimensões exigia uma manifestação prévia para autorizar a ação do oficial de registro, atualmente o processo se torna colaborativo e a manifestação posterior da CGJ passa a ser um modo de fiscalização que não vulnera a proteção ao patrimônio público, mas que propicia maior celeridade ao processo, ao encontro da busca pela eficiência administrativa (art. 37 da CF), e que, ao optar por este caminho, reconhece e prestigia a aptidão técnica e jurídica dos oficiais de registro de imóveis para promoverem esse juízo prévio de adequação do pedido.

Em sintonia com a conclusão acima, afirma-se que as matrículas abertas nessas condições possuem eficácia imediata. Ou seja, essas matrículas não têm sua eficácia suspensa à confirmação do órgão correcional nem estão sujeitas a eventual condição resolutiva. É o que se conclui ante o exposto e por força do reconhecimento do papel conferido aos oficiais de registro de imóveis pelo Provimento nº 144 do Conselho Nacional de Justiça, em sede de considerando:

**CONSIDERANDO** a importância da higidez dos serviços notariais e de registro para o bom funcionamento das instituições públicas e da economia nacional, com o objetivo de contribuir para a proteção ambiental e de evitar a grilagem de terras.

Interpretação diversa sobre este aspecto, além de aparentar contrariedade ao corpo normativo do Provimento nº 06/2023 – CGJ, que preza pela eficiência e racionalização do

processo burocrático de requalificação e desbloqueio de matrículas, só se justificaria por uma visão retrógrada, que ainda enxerga nos oficiais de registro de imóveis profissionais desprovidos de técnica jurídica ou não confiáveis para integrar o sistema de governança fundiária. A nosso ver, apenas esses preconceitos justificariam tal interpretação, que manteria a atividade registral sob verdadeira tutela jurisdicional.<sup>115</sup>

Diante dessas constatações, conclui-se que o Provimento nº 06/2023 – CGJ complementa as diretrizes trazidas pelo Provimento nº 144 do CNJ e fortalece a perspectiva de que os cartórios são atores centrais de políticas públicas, e não apenas órgãos de controle formal. No caso paraense, ao permitir que matrículas canceladas possam ser requalificadas administrativamente, o Provimento contribui para que programas federais e estaduais de regularização fundiária encontrem um sistema registral apto a absorver e conferir eficácia jurídica às políticas de titulação. Isso conecta o nível micro (análise individual de matrículas) ao nível macro (estratégias de governança fundiária/administração de terras).

A articulação entre o Provimento estadual e o Provimento nacional projeta um novo papel dos serviços extrajudiciais na Amazônia: de executores de ordens para agentes da governança fundiária. Um dos aspectos mais relevantes que ressaltam essa maior confiança sobre a atividade registral é a possibilidade da requalificação simplificada e da abertura de matrículas de áreas superiores a 2.500 hectares.

O Provimento nº 6/2023 – CGJ consagra a transição de um modelo corretivo e reativo (marcado pelas ordens cautelares que delineavam situações objetivas)<sup>116</sup> para um modelo proativo e colaborativo (promotor do aprimoramento da comunicação entre os agentes promotores da governança fundiária), ancorado na ideia de governança fundiária. Trata-se de uma inflexão metodológica que reforça o papel das serventias extrajudiciais como instrumentos de política pública, e não apenas como órgãos técnicos/executores.

Sob a perspectiva teórica, o Provimento concretiza o princípio da eficiência administrativa e o direito fundamental à propriedade segura, previstos no art. 37 e no art. 5º, XXII, da Constituição Federal. A criação da requalificação simplificada expressa o reconhecimento de que o registrador é agente de fé pública, dotado de capacidade decisória técnica, e que se apropria da informatização como instrumento impulsionador do controle judicial e administrativo (sistema MAPA). Assim como a possibilidade de abertura de

---

<sup>115</sup> Sobre a evolução da atividade registral e evolução do corpo técnico de seus componentes, por meio da abertura dos concursos públicos para a atividade e o aumento da complexidade jurídica de suas atribuições recomenda-se a leitura da primeira seção desta tese, mais precisamente o item 1.1.

<sup>116</sup> Recorde-se que o Provimento nº 13/2006 – CJNI trazia as hipóteses objetivas de incidência: imóveis acima dos limites constitucionais vigentes à época do registro.

matrículas de áreas superiores a 2.500 hectares, sem a necessidade de autorização prévia, reconhece a aptidão técnica e intelectual dos oficiais de registro de imóveis para, ao mesmo tempo, protegerem o patrimônio e conferirem maior eficiência aos processos de titulação, reconhecendo-os como agentes aptos a contribuir com o sistema de governança fundiária.

O Provimento nº 4/2021 – CJCI-CJRMB, embora tenha representado um avanço ao consolidar o regime anterior, era essencialmente um instrumento de transição. Carecia de padronização digital e de integração com o ONR e com os sistemas de informação fundiária nacionais. O Provimento nº 6/2023, portanto, não apenas o substitui, mas o reinterpreta à luz da política pública nacional de regularização fundiária, adotando linguagem e estrutura compatíveis com a agenda contemporânea de transparência, interoperabilidade e segurança territorial.

Em síntese, o novo marco do sistema protetivo de combate à grilagem posiciona o Estado do Pará como referência na adoção de mecanismos eletrônicos de governança fundiária, em consonância com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030, especialmente os ODS 1, 11 e 16, que tratam da redução das desigualdades, cidades sustentáveis e fortalecimento das instituições, marcos normativos que serviram como base ao Provimento nº 144 do CNJ.

### **3.5 O procedimento de requalificação no Provimento nº 06/2023 – CGJ**

O Provimento nº 6/2023 – CGJ regula o procedimento atual de desbloqueio e requalificação de matrículas canceladas em razão de vícios de origem. Este inicia-se mediante requerimento do interessado ao Ofício de Registro de Imóveis competente, instruído com documentação comprobatória da origem dominial, memorial descritivo georreferenciado, certidões fiscais e fundiárias e eventuais laudos técnicos (art. 5º). O registrador, após a conferência formal e material dos documentos, intima os órgãos fundiários estaduais e federais para manifestação no prazo de 15 dias úteis (art. 6º).

Constatada a conformidade da documentação e a inexistência de sobreposição no Sistema de Informação Geográfica do Registro de Imóveis (MAPA) — ferramenta vinculada ao Operador Nacional do Registro Eletrônico de Imóveis (ONR) —, o registrador remete o processo ao Juízo Agrário competente, por meio do PJe, em classe de jurisdição voluntária (art. 7º).

Caso a documentação apresentada não esteja conforme o que determina o Provimento, o oficial indeferirá o pedido, determinando o seu imediato arquivamento (art. 8º). Caberá recurso da decisão de arquivamento no prazo de 15 dias úteis ao Juízo Agrário; o recurso deverá

ser apresentado, entretanto, ao oficial de registro de imóveis, que, por sua vez, encaminhará, de ofício, juntamente com a cópia de todo o procedimento, via sistema PJe, ao Juízo Agrário competente (parágrafo único do art. 8º).

O procedimento de verificação a ser realizado pelo oficial de registro de imóveis deverá ser concluído no prazo de até 60 dias úteis, contados da protocolização do pedido, os quais poderão, excepcionalmente, ser prorrogados por mais 30 dias úteis pelo oficial, mediante fundamentada justificativa (art. 9º).

Após o Juízo Agrário competente receber o pedido de requalificação e desbloqueio, este determinará a inclusão do interessado na condição de parte e encaminhará os autos ao Ministério Público para que se manifeste no prazo de 15 dias úteis (art. 10). Poderá ainda o Juízo Agrário solicitar a manifestação dos órgãos fundiários quanto à requalificação, conferindo-lhes prazo de até 30 dias úteis (art. 10, § 1º). Importa destacar que, acaso vencido algum dos prazos acima, seja por parte do Ministério Público ou por determinado órgão fundiário, será presumida a sua anuência ao pedido (art. 10, § 2º). Uma vez recebidas ou escoados os prazos para as manifestações, o Juízo terá o prazo de 30 dias úteis para decidir (art. 10, § 3º).

A decisão do Juízo Agrário é passível de recurso administrativo endereçado à Corregedoria-Geral de Justiça, que deverá ser interposto por meio do Processo Judicial Eletrônico da Corregedoria – PJECor, no prazo de 15 dias úteis, sendo necessário arquivar, na impugnação recursal, o arquivo do processo originário de requalificação no PJe (art. 11). É facultado à CGJ determinar a realização de diligências para dirimir dúvidas acerca dos documentos colacionados e colher a manifestação do representante do órgão de governança de terras (art. 11, § 11). Antes de decidir sobre o provimento ou não do recurso, a CGJ oportunizará a manifestação do Ministério Público no prazo de 15 dias úteis.

Sendo reconhecida a procedência do pedido de requalificação, será executada a ordem de requalificação e desbloqueio da matrícula por meio de ato de averbação. Este ato registral tem duas finalidades: 1) tornar sem efeito as averbações de bloqueio e cancelamento anteriormente praticadas; e 2) restaurar os efeitos da matrícula do imóvel. Como a matrícula estará revigorada e, portanto, a partir daí apta para praticar futuros atos, não será necessário o encerramento/cancelamento da mesma e a abertura de nova matrícula (art. 12). Contudo, destaque-se que a determinação de manutenção da matrícula requalificada e desbloqueada tem por objeto apenas o procedimento de requalificação e desbloqueio. Isso significa que, caso após a prática desses atos haja a necessidade de averbação de nova descrição georreferenciada do imóvel, será necessário prover o encerramento da matrícula requalificada e a abertura de outra

nova, conforme determina o § 5º do art. 9º do Decreto Federal nº 4.449, de 30 de outubro de 2002.<sup>117</sup> Procedimento este que, por não estar integrado ao processo de requalificação e desbloqueio, não está encoberto pela previsão de gratuidade prevista no art. 22 do Provimento. Em idêntico sentido, o art. 1.061 do Código de Normas dos Serviços de Notas e Registros do Estado do Pará – CNPA:

Art. 1.061. A averbação do georreferenciamento provocará, em ato contínuo, a abertura de uma nova matrícula, que conterà, além dos requisitos do art. 176, § 1º, II, da Lei dos Registros Públicos, o número da certificação expedida pelo INCRA.

Parágrafo único. Com a averbação do georreferenciamento, será encerrada a matrícula anterior no Ofício de Registro de Imóveis competente.

Por fim, listamos as principais diferenças entre o Provimento nº 06/2023 – CGJ e o Provimento nº 04/2021 – CJCI-CJRMB da seguinte forma: o Provimento nº 06/2023 – CGJ introduz a obrigatoriedade de tramitação eletrônica pelo PJe, a comunicação institucional via PJECor e a análise territorial pelo MAPA, conectando os registros à base nacional do ONR. O procedimento simplificado reconhece a autonomia técnica do registrador e dá maior efetividade à correção de erros materiais, reduzindo a dependência do procedimento judicial e fortalecendo o princípio da eficiência administrativa. O Provimento nº 04/2021 previa prazos genéricos de 90 dias corridos e não diferenciava fases de análise, enquanto o Provimento nº 06/2023 converte esses prazos em dias úteis, estabelece marcos intermediários (60 + 30 dias) e fixa prazos peremptórios para manifestação do Ministério Público e órgãos fundiários. O atual Provimento introduz terminologia técnica padronizada — “bloqueio”, “cancelamento”, “requalificação” e “MAPA” — inexistente no texto de 2021, garantindo coerência normativa e segurança interpretativa. A norma de 2023 exige comunicação eletrônica de todos os atos à Corregedoria e cria um repositório georreferenciado de decisões e matrículas requalificadas, permitindo acompanhamento e auditoria digital. Ao alinhar-se ao Provimento nº 144/2023 do CNJ, o novo texto integra o Pará ao Programa Permanente de Regularização Fundiária da Amazônia Legal, superando o isolamento normativo do Provimento nº 04/2021 – CJCI-CJRMB e fortalecendo o

---

<sup>117</sup> **Art. 9º** A identificação do imóvel rural, na forma do § 3º do art. 176 e do § 3º do art. 225 da Lei nº 6.015, de 1973, será obtida a partir de memorial descritivo elaborado, executado e assinado por profissional habilitado e com a devida Anotação de Responsabilidade Técnica – ART, contendo as coordenadas dos vértices definidores dos limites dos imóveis rurais, georreferenciadas ao Sistema Geodésico Brasileiro, e com precisão posicional a ser estabelecida em ato normativo, inclusive em manual técnico expedido pelo INCRA. **§ 5º** O memorial descritivo, que de qualquer modo possa alterar o registro, resultará em uma nova matrícula com encerramento da matrícula anterior no serviço de registro de imóveis competente, mediante requerimento do interessado, contendo declaração firmada sob pena de responsabilidade civil e criminal, com firma reconhecida, de que foram respeitados os direitos dos confrontantes, acompanhado da certificação prevista no § 1º deste artigo, do CCIR e da prova de quitação do ITR dos últimos cinco exercícios, quando for o caso.

papel do Poder Judiciário como coordenador do sistema fundiário estadual. A fim de sistematizar as diferenças anteriormente descritas, a tabela 7 ilustra um resumo dos pontos de distinção entre as mais recentes normas que tratam do tema da requalificação.

**Tabela 7 – distinção entre normas relacionadas a requalificação**

<b>Aspecto</b>	<b>Provimento nº 04/2021 – CJRMB - CJCI</b>	<b>Provimento nº 6/2023 – CGJ</b>
<b>Integração Tecnológica</b>	Trâmite predominantemente físico, com comunicações manuais entre cartórios e corregedorias.	Tramitação eletrônica via PJe, PJECor e MAPA; integração com o ONR e sistemas fundiários nacionais.
<b>Requalificação Simplificada</b>	Inexistente. Todo procedimento dependia de envio ao juízo agrário.	Prevista expressamente. Permite correção de ofício pelo registrador em casos de erro evidente.
<b>Prazo Processual</b>	90 dias corridos, sem divisão clara entre fases administrativas e judiciais.	60 dias úteis, prorrogáveis por 30; prazos definidos para manifestação de órgãos e Ministério Público. Se o pedido for acompanhado da autorização do Congresso Nacional, será possível a abertura, e o ato deverá ser obrigatoriamente comunicado à CGJ, em até 5 dias úteis, para que possa ser avaliada a sua conformidade.
<b>Abertura de matrículas com área superior a 2.500 hectares</b>	Necessidade de manifestação prévia do Juízo Agrário	Inclui glossário normativo, uniformizando conceitos e ampliando segurança jurídica. Cria a obrigação da análise territorial pelo <b>MAPA</b> , conectando os registros à base nacional do <b>ONR</b> .
<b>Conceitos Normativos</b>	Não havia definição técnica de termos como bloqueio, cancelamento ou requalificação. Em caso de requalificação, os oficiais apenas remetiam o <i>shapefile</i> dos imóveis à Corregedoria para posterior inserção dos dados no Sistema de Informações Geográficas – SIGEO do TJPA.	Inclui glossário normativo, uniformizando conceitos e ampliando segurança jurídica. Cria a obrigação da análise territorial pelo <b>MAPA</b> , conectando os registros à base nacional do <b>ONR</b> .
<b>Governança e Controle</b>	Corregedoria para posterior inserção dos dados no Sistema de Informações Geográficas – SIGEO do TJPA.	

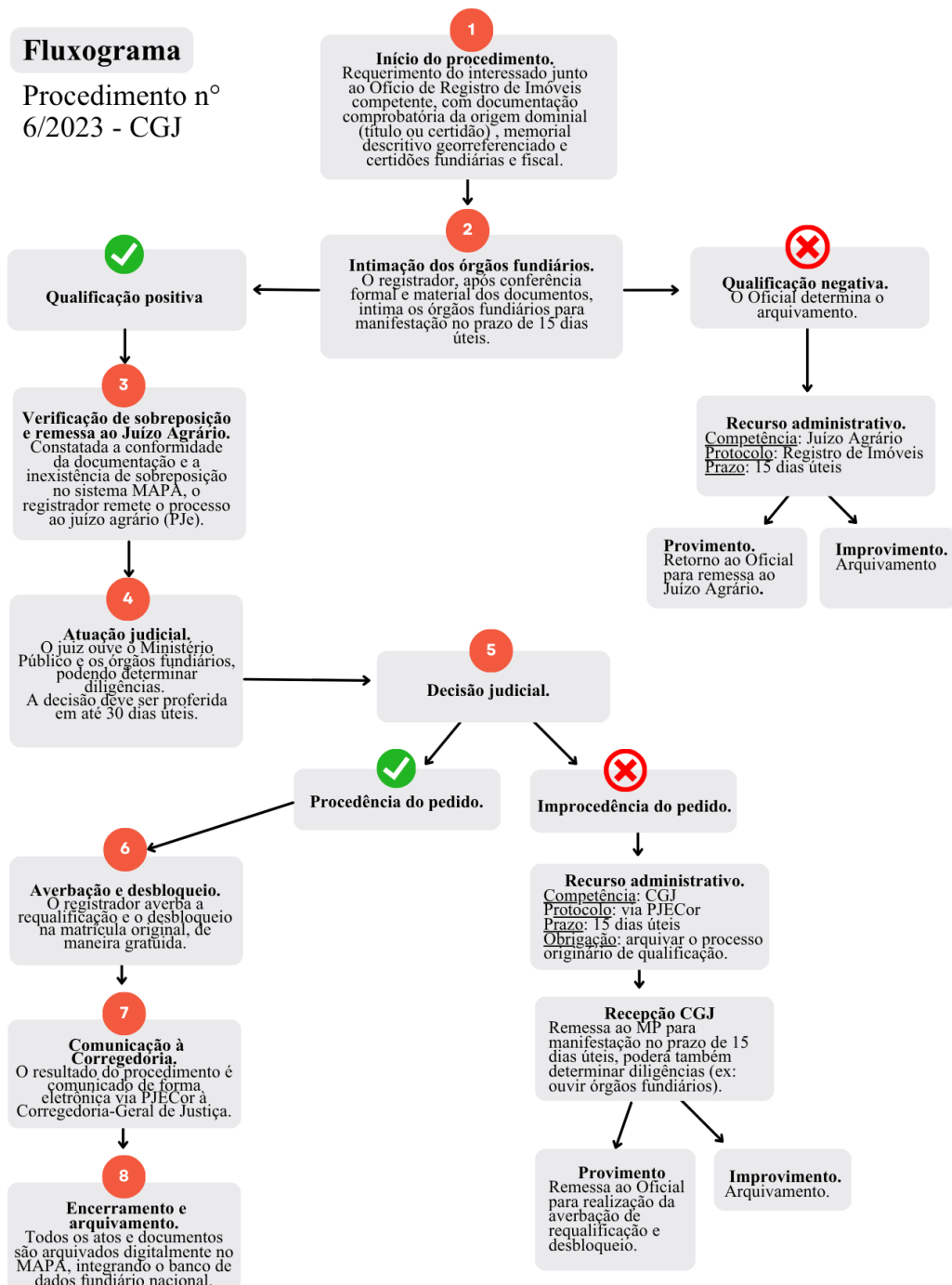
<b>Forma de remessa dos autos ao Juízo Agrário</b>	Por meio de intimação do interessado para, no prazo de 05 (cinco) dias, requerer o desbloqueio ao juízo agrário	Remessa dos autos de ofício ao juízo agrário, via sistema Pje, para fins de requalificação e consequente desbloqueio
<b>Participação Judicial</b>	O Juízo Agrário se manifestava apenas nos pedidos de desbloqueio.	A participação do Juízo Agrário se torna parte tanto nos procedimentos de requalificação quanto nos desbloqueios. Excetuada apenas as hipóteses de requalificação simplificada.
<b>Natureza Jurídica do Modelo</b>	Modelo corretivo e reativo, voltado à regularização de matrículas individuais.	Modelo sistêmico e preventivo, orientado à governança territorial e interoperabilidade institucional propiciada pela inserção dos dados junto ao sistema MAPA.

---

Protocolo de pesquisa

Em sede de conclusão da análise do Provimento nº 06/2023 – CGJ, e com o intuito de facilitar a compreensão do procedimento, a Figura 1 apresenta o fluxograma da requalificação conforme dispõe a norma vigente.

**Figura 1 – fluxograma de requalificação da norma abordada**



Fonte: elaboração própria com base no Provimento nº 6/2023-CGJ/PA (2023).

### 3.6 Conclusão da seção

A análise empreendida nesta seção permite constatar que o enfrentamento à grilagem de terras no Estado do Pará, no âmbito dos registros imobiliários, constitui uma construção

normativa e institucional em constante aperfeiçoamento, cujo marco inaugural é o Provimento nº 13/2006 – CJCI e cujo ápice de sistematização é representado pelo Provimento nº 6/2023 – CGJ. O percurso entre essas normas revela uma trajetória de amadurecimento jurídico e técnico, em que a Corregedoria de Justiça Paraense passa de uma atuação reativa, voltada à suspensão de efeitos de registros viciados, para uma postura propositiva e coordenada de governança fundiária preventiva e integrada.

A partir do conjunto de atos analisados, evidencia-se um processo de institucionalização do combate à grilagem, que assume progressivamente feição sistêmica, digital e interinstitucional. Se o Provimento nº 13/2006 instaurou um regime cautelar de bloqueio como reação a um acervo dominial desordenado, o Provimento nº 2/2010 converteu esse regime em ações concretas de cancelamento de registros, e o Provimento Conjunto nº 10/2012 inaugurou a lógica administrativa de requalificação como instrumento de saneamento e recomposição do fôlio real. O Provimento Conjunto nº 04/2021 consolidou esse procedimento, compatibilizando-o com as exigências do georreferenciamento e com a transparência cadastral. Por fim, o Provimento nº 6/2023 – CGJ representa a etapa de maturidade do sistema, ao inserir o modelo paraense no contexto da governança fundiária amazônica, articulando o Poder Judiciário, os registros de imóveis, o INCRA, o ITERPA e o CNJ em um fluxo contínuo de informação e controle público.

Constata-se, assim, que o papel dos cartórios de registro de imóveis foi substancialmente ressignificado: de meros repositórios de títulos passaram a atuar como órgãos técnicos de validação, filtragem e interoperabilidade territorial, assumindo funções de interesse público que ultrapassam o plano patrimonial. O controle judicial e administrativo das matrículas, aliado ao uso de sistemas como o SIGEF, SIGEO e o ONR, materializa um modelo de gestão territorial que conjuga segurança jurídica, transparência, sustentabilidade e prevenção de fraudes.

Em síntese, a trajetória normativa examinada demonstra que o combate à grilagem deixou de ser uma reação pontual à fraude para tornar-se política pública estruturada de governança fundiária, na qual o sistema registral se afirma como eixo técnico-jurídico essencial à efetivação do princípio da função social da propriedade e à consolidação de uma administração territorial moderna, interoperável e voltada à preservação da Amazônia.

## **4 ANÁLISE DAS DECISÕES PROFERIDAS PELAS VARAS AGRÁRIAS E CORREGEDORIA GERAL DE JUSTIÇA A PARTIR DE 1 DE MARÇO DE 2021 A DEZEMBRO DE 2024 ACERCA DO BLOQUEIO, CANCELAMENTO, DESBLOQUEIO E REQUALIFICAÇÃO ADMINISTRATIVA**

Esta seção tem por objeto a análise das manifestações de mérito das Varas Agrárias e da Corregedoria Geral de Justiça do TJPA acerca da aplicação das normas relativas aos procedimentos de requalificação e desbloqueio de matrículas. Para isso, foram coletados dados extraídos a partir da consulta aos Diários de Justiça – DJ publicados no período compreendido entre março de 2021 e dezembro de 2024.

### **4.1 Metodologia do levantamento dos dados e sua justificativa**

A escolha por decisões administrativas e não judiciais, como fizeram outros pesquisadores que se dedicaram à matéria, deve-se a duas razões: a primeira decorre de uma questão prática e a segunda resulta da natureza do sistema de Justiça Extrajudicial. A razão prática decorre das limitações existentes nas plataformas de pesquisa jurisprudencial disponibilizadas pelo Tribunal de Justiça do Estado do Pará, que não oferecem uma seção própria acerca do tema relativo aos bloqueios administrativos, bem como não conseguem isolar os temas relativos à legislação de referência. São dificuldades operacionais que, possivelmente, podem prejudicar as buscas desejadas, pois os resultados a serem obtidos dependerão de uma ferramenta ainda recente e que depende da alimentação do sistema por parte do setor de estatística do TJPA.

Por outro lado, como explicado na primeira seção desta tese, a atividade notarial e registral é regulada pelo Poder Judiciário por meio de uma relação de direito administrativo (art. 236 da CF). Esta função do Poder Judiciário exercida sobre os serviços notariais e registrares não se reduz a uma atuação censória/fiscalizatória, mas cada vez mais caracteriza-se por uma feição normativa e orientadora da atividade, que se exterioriza pela edição de regulamentos, instruções, resoluções, Provimentos e códigos de normas voltados à disciplina das competências dos notários e oficiais de registro (Ribeiro, 2008; Ferreira, 2025).

O Poder Judiciário, conforme elucida Ribeiro (2008), atua como verdadeiro órgão regulador da atividade registral e notarial, editando normas que promovem a uniformização da interpretação das leis aplicáveis aos variados procedimentos sob a responsabilidade dos cartórios extrajudiciais. Contudo, a competência regulamentar exercida pelo Poder Judiciário não se assemelha à atividade legislativa, pois esta é exercida como uma forma de balizar a interpretação a ser seguida pelos registradores e tabeliães no exercício de suas funções.

A atividade regulatória exercida pelo Poder Judiciário sobre os serviços de notas e registros diferencia-se também do processo legislativo pelo modo como são elaboradas as respectivas normas. Enquanto o processo legislativo decorre do debate parlamentar e o seu resultado traz inovações no plano jurídico (inaugurando deveres e obrigações), as normas editadas pelas Corregedorias de Justiça decorrem de entendimentos reiterados dos órgãos correccionais acerca da aplicação da lei em processos administrativos julgados pelas Varas de Registros Públicos e/ou pelas próprias Corregedorias de Justiça.<sup>118</sup>

Em outras palavras, a escolha por decisões administrativas e não por processos judiciais deve-se ao fato de que as decisões dos órgãos correccionais, acerca dos institutos de direito registral, conformam algumas das principais fontes para a atividade dos oficiais de registro de imóveis (art. 236, § 1º, da CF e art. 30, IV e XIV, da Lei nº 8.935/94). De igual maneira, acredita-se que, se fossem eleitos processos judiciais, haveria o risco de deixar de lado inúmeras manifestações administrativas dos órgãos legalmente responsáveis pelos juízos de bloqueio, desbloqueio, cancelamentos e requalificações.

Portanto, buscou-se, com a opção por decisões administrativas, abranger o maior número de manifestações sobre a matéria relativa à temática dos desbloqueios e requalificações. Para isso, levou-se em consideração a natureza administrativa desses procedimentos e a respectiva competência para os seus julgamentos. Assim, buscou-se utilizar uma fonte de publicidade mais confiável e precisa, que possibilitasse o acesso ao maior número de pronunciamentos elencados como objeto da pesquisa: os Diários de Justiça (forma de publicidade de todas as decisões administrativas da Justiça estadual).

Uma vez eleitos os dados que serviram como objeto da pesquisa e definida a maneira de extração destes, foi realizada consulta ao site do Tribunal de Justiça do Estado do Pará, mais precisamente na aba dedicada à busca por Diários de Justiça, onde foi inserido o termo “requalificação” como critério de pesquisa e estabelecido como período da investigação as datas de 1º de março de 2021 a 31 de dezembro de 2024. A partir destes elementos foram identificados um total de 135 edições do Diário de Justiça com resultado positivo para o termo requalificação.<sup>119 120</sup>

---

<sup>118</sup> O mais eloquente exemplo desses processos administrativas é a suscitação de dúvida administrativa regulada pelo artigo 198 e seguintes da Lei nº 6.015/73 (Lei de Registros Públicos).

<sup>119</sup> A pesquisa pode ser realizada no site do TJPA, no seguinte endereço: <<https://dje.tjpa.jus.br/ClientDJEletronico/app/home.html>>.

<sup>120</sup> Vale esclarecer que o elevado número de Diários de Justiça não condiz com as oportunidades em que questões relativas às regras voltadas ao sistema de bloqueios, cancelamentos, desbloqueio e requalificação. Há Diários em que a menção à requalificação não se refere ao procedimento estudado, e sequer possui relação com o direito agrário ou registral. Motivo pelo qual não foram levadas em consideração e sequer compõem o número das decisões descartadas para efeitos de análise.

A opção pelo termo “requalificação” e não “bloqueio”, como outros pesquisadores que precederam este estudo,<sup>121</sup> deve-se ao conjunto de fatores listados a seguir: 1) fator temporal: tempo que separa o momento atual do início da disciplina dos bloqueios administrativos nas hipóteses elencadas no Provimento nº 13 de 2006 (mais de 15 anos), o que torna cada vez mais escassa a realização de novos bloqueios e cancelamentos administrativos; e, 2) aspecto procedimental: como foi descrito na seção anterior, a requalificação deve anteceder o desbloqueio,<sup>122</sup> não sendo possível o desbloqueio sem que haja o anterior requalificação. Portanto, estamos em um momento de revisão e questionamento acerca dos bloqueios, cancelamentos e, por isso, estaremos necessariamente diante de mais processos de requalificação, ainda que, em sua maioria, sejam cumulados com pedidos de desbloqueio.

O recorte temporal da pesquisa se deve a três fatos relevantes para a identificação das posições prevalentes acerca da matéria objeto de estudo: 1) edição do Provimento nº 04 de 2021, de 1 de março de 2021, norma que sistematizou e atualizou as disposições normativas acerca dos procedimentos de bloqueio, desbloqueio, cancelamento e requalificação de matrículas de imóveis inaugurada com a edição do Provimento nº 13 de 21 de junho de 2006 e dispersa em mais de uma dezena de Provimentos e Instruções ao longo de mais de seis anos; 2) a união das Corregedorias de Justiça da capital e do interior, em 01 de fevereiro de 2021 (Lei nº 9.133/2020), o que levou a concentração em um só órgão da competência recursal das decisões das Varas Agrárias do Estado<sup>123</sup>; e 3) mudança de gestão dos registros de imóveis do Estado do Pará: o ingresso dos oficiais de registro de imóveis, aprovados no concurso para delegação dos serviços de notas e registros do Estado do Pará, somente se encerrou no dia 3 de fevereiro de 2020, com a realização da cerimônia de reescolha.<sup>124</sup>

Outro recorte utilizado foi a escolha das manifestações que integraram o objeto de análise. Foram selecionadas manifestações e não apenas decisões, pois a CGJ, em sede de comunicações da realização de procedimentos de requalificação/desbloqueio e também em resposta a consultas sobre a interpretação do conjunto de normas estudado, por vezes expressa entendimentos importantes acerca da interpretação da matéria relativa ao objeto de estudo.

---

<sup>121</sup> Neste sentido os levantamentos de Silva (2023) e Lopes *et al.* (2023).

<sup>122</sup> Recorde-se que até a edição do Provimento nº 06/2023 – CGJ, a requalificação era primeiramente realizada pelo oficial e, apenas após a sua realização, o processo era enviado para a Vara Agrária, para que pudesse ser apreciado o pedido de desbloqueio. Atualmente, tanto a requalificação quanto o desbloqueio são realizados, ordinariamente, pelo Juízo Agrário.

<sup>123</sup> Sobre este aspecto, vale ressaltar, que a competência da CRMB alcançava municípios do interior, como Castanhal/PA.

<sup>124</sup> Consultar o Diário da Justiça edição nº 6830/2020 – terça-feira, 4 de fevereiro de 2020.

Levando em consideração os critérios acima mencionados, foram identificadas 111 manifestações passíveis de análise. Dentre essas, 74 foram selecionadas para integrar as bases da pesquisa e 37 foram descartadas, por não conterem critérios decisórios ou apontamentos acerca da aplicação do conjunto normativo voltado às regras de combate à grilagem<sup>125</sup> (Tabela 8).

**Tabela 8** – dados extraídos durante o período que abrange a pesquisa e o total identificado

	2021	2022	2023	2024	Total
Manifestações totais	47	35	8	21	111
Manifestações desprezadas	15	8	3	11	37
Manifestações selecionadas	32	27	5	10	74

Protocolo de pesquisa

Com base nos números acima, adiante, passaremos a apresentar os resultados de levantamentos quantitativos e qualitativos extraídos a partir das manifestações selecionadas.

#### 4.2 Resultados quantitativos

Nesta subseção separamos os números por ano, órgão prolator e explicitamos se a manifestação foi no sentido da procedência dos pedidos de requalificação/desbloqueio ou denegatório do pedido. A partir dessa organização, espera-se trazer indicações acerca dos perfis decisórios dos órgãos correccionais paraenses, portanto, uma investigação exploratória que servirá para esclarecer os limites da análise proposta e apontar questões dignas de estudos posteriores.

As manifestações selecionadas totalizam o número de 71, distribuídas ao longo do tempo da seguinte maneira: 32 no ano de 2021, 27 no ano de 2022, 5 no ano de 2023 e 7 no de 2024. Deste total de 71 manifestações, tivemos 8 delas favoráveis ao

<sup>125</sup> Estas 37 manifestações desprezadas possuem afinidade com a temática estudada. Entretanto, não contribuem com a pesquisa, pois sua relação é meramente lateral. Assim, foram consideradas as manifestações cujo conteúdo é desprovido de elemento decisório ou que não contribui para a compreensão da matéria. São os casos de manifestações em processos administrativos disciplinares, onde se discutia a adequação da penalidade aplicada ao oficial; a mera notícia da realização de desbloqueio ou a negativa do provimento do pedido de desbloqueio, desprovida de qualquer consideração da CGJ; manifestações acerca de pedidos de acesso a dados relativos aos procedimentos de desbloqueio e requalificação de matrícula por órgãos ou entidades ligadas ao combate à grilagem; pedidos de alteração ou criação de normas relativas à proteção do patrimônio público; e pedidos de desbloqueio/requalificação decorrentes de normas anteriores ao Provimento nº 13/2006 – CJC/CJRMB ou normas que regulam situações diversas, como o Provimento nº 08/2013 – CJC/CJRMB (dispõe sobre o cumprimento do Provimento nº 23 do CNJ).

desbloqueio/requalificação e 63 negativas à concessão da revisão dos atos de cancelamento e desbloqueio (Tabela 9).

**Tabela 9** – modelo esquemático da distribuição das manifestações ao longo dos anos maneira

	2021	2022	2023	2024	Total
Manifestações relevantes	32	27	5	10	74
Manifestações favoráveis (desbloqueio e/ou requalificação)	0	3	2	3	8
Manifestações negativas (desbloqueio e/ou requalificação)	32	24	3	7	66

**Autor.** Protocolo de pesquisa

Os números do levantamento revelam uma posição que indica o reduzido grau de revisões de atos que levam à revisão dos bloqueios e cancelamentos de matrículas, um percentual de apenas 10,81% das manifestações. Este elevado número de ratificações dos bloqueios e matrículas se assemelha aos resultados de pesquisas que tiveram por objeto manifestações do Tribunal de Justiça do Estado do Pará em processos judiciais, como aquelas realizadas por Silva (2023) e por Lopes *et al.* (2023), as quais apontam a predominância da manutenção dos bloqueios e cancelamentos pelos acórdãos publicados pelo TJPA entre os anos de 2010 e 2021.

Ao longo dos anos, percebe-se uma diminuição do número de manifestações, em especial entre os anos de 2021 a 2023, havendo uma leve subida do número de manifestações no ano de 2024. Somados os anos de 2021 e 2022, temos um total de 59 manifestações, enquanto nos dois anos seguintes temos apenas 15. Este resultado denota uma tendência de redução de manifestações sobre a matéria, ante o tempo que separa o início dos procedimentos de bloqueio e cancelamento, os anos de 2006 e 2010, respectivamente. Contudo, para confirmar esta hipótese, parece-nos necessário realizar novos levantamentos nos anos de 2025 e 2026 com o objetivo de testar esta tendência. Isto porque houve, em 2024, o dobro de manifestações em comparação com o ano de 2023, além de ser interessante avaliar os efeitos da edição do Provimento nº 6/2023 – CGJ sobre a ocorrência de novos pedidos de requalificação e desbloqueio de matrículas.

Na contramão da redução do número de manifestações ao longo dos anos, no biênio 2023-2024 houve o aumento de manifestações relevantes, saltando de 5, em 2023, para 10, em 2024. Houve, nesses dois anos, entre 2023 e 2024, 5 das 8 manifestações favoráveis à requalificação/desbloqueio identificadas no período da pesquisa. Portanto, um percentual de 33,33% de manifestações no sentido da revisão dos atos de bloqueio e cancelamento neste último biênio.

Enquanto o ano de 2021 contou com 32 manifestações, não sendo nenhuma delas favorável à revisão dos atos de constrição de matrícula, e o ano de 2022 com 27 manifestações totais e apenas 3 manifestações favoráveis, os anos de 2023 e 2024, que somados totalizaram 15 manifestações, apresentaram 5 decisões favoráveis à revisão dos cancelamentos e bloqueios praticados. Portanto, de um percentual de revisões de apenas 5,08% no biênio 2021-2022, passamos para 1/3 de manifestações no sentido das requalificações e desbloqueios no biênio 2023-2024.

Ainda que o ano de 2022 apresente um aumento de manifestações favoráveis em relação ao ano de 2021, saindo de 0 manifestações favoráveis em um montante de 32, em 2021, para 3 manifestações de procedência em um total de 27, em 2022, o aumento mais expressivo de decisões favoráveis aos pleitos de revisão dos atos de cancelamento e bloqueio para manifestações que seguiram ao encontro dos pedidos administrativos ocorreu no ano de 2023. Isto porque, neste período, houve o aumento do percentual de 11,11% (2022) para 40% (2023).

Aparentemente, novas normativas acerca da matéria relativa às requalificações e desbloqueios produzem efeitos nas apreciações de procedimentos relativos ao tema. Isso porque, no ano de 2021, com a edição do Provimento nº 04/2021 – CJCI – CJRMB, houve a primeira norma relativa à matéria editada desde o ano de 2012, ano da publicação do Provimento nº 10/2012 – CJCI – CJRMB, suprindo um vácuo normativo de aproximadamente 9 anos. Entretanto, o indício mais significativo a sinalizar a influência de normativas sobre os critérios de julgamento é a publicação do Provimento nº 6/2023 – CGJ, em 6 de junho de 2023. Segue abaixo um quadro comparando as decisões favoráveis à revisão antes e depois do mais recente Provimento a consolidar a regulação da temática deste estudo:

**Quadro 4**

	2021	2022	2023 (anterior à publicação do Provimento nº 6 de 6 de junho de 2023)	2023 (posterior à publicação do Provimento nº 6 de 6 de junho de 2023)	2024
Decisões favoráveis aos pedidos	0	3	0	2	3
Decisões desfavoráveis aos pedidos	32	24	1	2	4

Protocolo de pesquisa

Entretanto, os números acima são apenas indícios que merecem maior depuração e não permitem conclusões definitivas. Primeiramente, para testar a hipótese da influência de normativas sobre os critérios de julgamento, seria interessante comparar, ao menos, os resultados do biênio que antecedeu o ano de 2021 para avaliar os impactos do Provimento nº 04/2021 – CJCI – CJRMB. Igualmente, para aferir se houve uma mudança substancial sobre a forma de decidir, seria necessária uma avaliação qualitativa do teor das decisões favoráveis ao desbloqueio. Em outras palavras, para verificar a ocorrência de modificação da forma como os órgãos correccionais compreendem o sistema de bloqueios, cancelamentos e requalificações, parece-nos necessário verificar se as razões de decidir utilizadas se fundamentam em compreensões que afetam a forma de comprovação do destacamento dos respectivos imóveis do acervo público e/ou relativizam a demonstração da cadeia sucessória de proprietários.

Assim se conclui, pois a simples existência de manifestações favoráveis, por si só, não é capaz de inferir uma real mudança das tendências decisórias. Isso porque, se essas manifestações favoráveis se alicerçarem em simples erros de procedimento por parte de oficiais de registro ou Juízos Agrários, considera-se que tais manifestações não teriam aptidão para ensejar uma alteração na compreensão sobre as premissas fáticas e teóricas que fundamentam as regras de proteção ao patrimônio público, como: o reconhecimento da gravidade dos problemas da estrutura fundiária paraense (títulos falsos, sobreposições e registros de documentos inaptos à transmissão de propriedade) e a presunção de irregularidade de aquisições de áreas com dimensões superiores aos limites constitucionais vigentes à época da emissão do título.

Para evidenciar a precariedade dos resultados destacados acima, e para aferir uma real tendência da apreciação dos pedidos de requalificação e desbloqueio, apresenta-se sucinta análise de quatro das cinco decisões concessivas das ordens de requalificação e desbloqueio ocorridas nos anos de 2023 e 2024. No ano de 2023, uma das decisões se baseou naquilo que a

jurisprudência administrativa convencionou denominar de reverberação, que consiste na possibilidade de autorização para desbloqueio e posterior encerramento de matrículas cujo imóvel já não mais está inscrito nesta circunscrição, pois, com a mudança do registro para o cartório atualmente competente, foi aberta nova matrícula junto ao ofício de imóveis competente e, diante dessa serventia, foi promovido o procedimento de requalificação e desbloqueio que teve manifestação favorável pelo Juízo Agrário responsável pela respectiva região. Portanto, nesses casos, a autorização para requalificação e desbloqueio decorre dos efeitos de uma decisão anterior, não podendo essa manifestação ser considerada uma decisão independente (reverberação).<sup>126</sup>

Por sua vez, no ano de 2024, as três manifestações favoráveis prolatadas tiveram por objeto a dispensa de apresentação de autorização legislativa para os casos em que o imóvel bloqueado possua dimensões inferiores aos limites constitucionais vigentes à época da emissão do respectivo título definitivo (art. 4º, § 2º do Provimento nº 6 de 2023 – CGJ).<sup>127</sup> Eis a distribuição das manifestações favoráveis por matéria e distribuída no biênio:

**Quadro 5**

	2023	2024
Total de decisões favoráveis aos pedidos	2	3
Reverberação	1	0
Dispensa de autorização legislativa (art. 4º, § 2º do Provimento nº 06/2023 – CGJ)	0	3

Protocolo de pesquisa

Portanto, ainda que haja crescido o percentual de decisões neste último biênio da pesquisa, o conteúdo das manifestações não pode ser compreendido como uma tendência de flexibilização do entendimento acerca das normas voltadas ao combate da grilagem nos cartórios de registro de imóveis, mas, em verdade, a análise sugere uma melhor compreensão sobre o funcionamento da sistemática de requalificação e desbloqueio de matrículas. Conclui-se dessa forma porque a autorização para desbloqueio, no caso das reverberações, constitui uma

<sup>126</sup> A reverberação constitui um dos temas a serem explorados a seguir, no subitem 1.2.1.4, com análise específica dedicada à apresentação do entendimento.

<sup>127</sup> Segue o dispositivo mencionado: “Art. 4º - O pedido será apresentado inicialmente perante a unidade de Registro de Imóveis competente, demonstrando o motivo para ser considerado indevido o bloqueio e cancelamento da matrícula, devendo ser instruído com os seguintes documentos: (...) V - cópia autenticada da autorização legislativa correspondente, caso o tamanho do imóvel esteja acima dos limites constitucionais vigentes à época da emissão do título; (...) § 2º A autorização legislativa mencionada no inciso V deverá **considerar exclusivamente a data de emissão do título**, e não a data de seu registro.” (grifo nosso).

consequência da eficácia da procedência do pedido em regular procedimento anterior. Por sua vez, ainda que a previsão do § 2º do art. 4º do Provimento nº 6/2023 – CGJ seja uma inovação formal, posto que, nas normas anteriores, essa dispensa se dava no mesmo inciso em que era exigida a autorização legislativa,<sup>128</sup> semelhante ao que dispõe o inciso V do art. 4º atual, essa previsão decorre de uma compreensão lógica das regras que não têm por objeto violar o ato jurídico perfeito ao condicionar o pedido à apresentação de uma autorização legislativa não exigível à época da emissão do título (prova impossível).

A análise dos julgados exige, ainda, que separemos os órgãos prolatadores das respectivas decisões, mais precisamente, as Varas Agrárias competentes pela apreciação dos pedidos e a CGJ responsável pela competência recursal relativa à matéria. Distribuição de manifestações que pode ser representada da seguinte maneira:

**Quadro 6**

	2021	2022	2023	2024	Total
Manifestações relevantes	32	27	5	10	74
Manifestações CGJ	25	22	2	7	56
Manifestações Varas Agrárias	7	5	3	3	18

Protocolo de pesquisa

Primeiramente, percebe-se que a amostra utilizada nesta pesquisa é composta, em sua maioria, por manifestações da Corregedoria Geral de Justiça, cerca de 75,67%, e apenas 24,32% de manifestações das Varas Agrárias. Acredita-se que este resultado decorra do menor número de novos procedimentos que tenham por objeto impugnações de cancelamentos e bloqueios, achado que segue ao encontro da hipótese de que com o passar dos anos que separam este momento das ordens de bloqueio (2006) e cancelamento (2010).

Ainda que muitos Diários de Justiça não sejam precisos ao indicar que tipo de procedimento está sendo apreciado – sem esclarecer de qual espécie de ação/petição administrativa se está diante – em razão da significativa diferença entre o número de

<sup>128</sup> Neste sentido, o teor dos seguintes dispositivos: a) inciso V do art. 3º do Provimento nº 04/2021 – CJCI: “V - Cópia autenticada da autorização legislativa correspondente **quando o tamanho do imóvel estiver acima dos limites constitucionais da época da emissão do título;**” (grifo nosso); e, b) inciso V do art. 3º do Provimento Conjunto nº 10/2012 – CJCI: “V - Cópia autenticada da autorização legislativa correspondente **quando o tamanho do imóvel estiver acima dos limites constitucionais da época da emissão do título;**” (grifo nosso).

manifestações da CGJ (56) e aquelas das Varas Agrárias (18), percebe-se que a competência recursal tem sido a principal forma de manifestação do Tribunal de Justiça do Pará sobre a matéria nestes últimos anos.

Importa aferir o percentual de manifestações favoráveis às requalificações e aos desbloqueios realizados pela CGJ e pelas Varas Agrárias, de maneira a melhor compreender como tem se posicionado o Tribunal de Justiça do Estado do Pará.

**Quadro 7**

	<b>2021</b>	<b>2022</b>	<b>2023</b>	<b>2024</b>	<b>Total</b>
Manifestações totais favoráveis à requalificação e desbloqueio	0	3	2	3	8
Manifestações da CGJ favoráveis à requalificação e desbloqueio	0	3	1	0	4
Manifestações das Varas Agrárias favoráveis à requalificação e desbloqueio	0	0	1	3	4

Protocolo de pesquisa

Os órgãos de competência inaugural (Varas Agrárias) e recursal (CGJ) se manifestaram o mesmo número de vezes favoravelmente à realização da revisão dos atos de cancelamento e bloqueio. Proporcionalmente, as Varas Agrárias tiveram mais manifestações no sentido da revisão dos atos de cancelamento e bloqueio, atingindo um percentual de 22,22%, enquanto a CGJ se manifestou favoravelmente em apenas 7,14% dos casos.

Entretanto, esses números, por si só, não são capazes de indicar uma posição mais pró-revisão dos cancelamentos e bloqueios por parte das Varas Agrárias. Conclui-se dessa forma porque, como visto acima, as decisões favoráveis à requalificação e ao desbloqueio realizadas nos anos de 2023 e 2024 são decisões que aplicam regras meramente procedimentais. Nesse período, 3 das 4 manifestações se basearam em dois fundamentos: o primeiro foi a possibilidade de requalificação e desbloqueio para posterior encerramento em razão da mudança de circunscrição do imóvel (reverberação) e o segundo consistia na dispensa da apresentação da autorização legislativa em casos em que ela não poderia ser exigida.

Um aspecto que parece digno de destaque é o efeito da edição do Provimento nº 06/2023 – CGJ sobre a atividade das Varas Agrárias, tendo-se em vista que 3 das 4 decisões das Varas Agrárias tiveram como fundamento o § 2º do art. 4º da norma. Inovação que contribuiu para manifestações favoráveis por parte das Varas Agrárias, mas que, como explicado acima, não induz uma postura mais favorável à procedência dos pedidos por parte das Varas Agrárias acerca do sistema de combate à grilagem editado pela Corregedoria do TJPA.

Parece-nos que, para promover uma investigação eficaz sobre a influência do Provimento nº 6/2023 – CGJ nas decisões das Varas Agrárias, seria necessária a análise de um período maior, que alcançasse, ao menos, os anos de 2025 e 2026. Nesse cenário, entende-se que, acaso mantida essa influência na produção de manifestações, e desde que ela siga restrita a uma simples dispensa de documentos que, frise-se, sequer poderiam ser exigidos (exemplo da autorização legislativa para alienação de áreas inferiores aos limites constitucionais vigentes), acredita-se que estaríamos diante de uma inovação positiva, a contribuir com a eficiência do procedimento, porque, dessa forma, os procedimentos ganhariam celeridade sem haver, de fato, fragilização do sistema protetivo iniciado com o Provimento nº 13/2006 – CJCI.

Ainda no que diz respeito às Varas Agrárias, vale ressaltar que elas são órgãos autônomos e que, à primeira vista, os números produzidos por elas revelam marcadores de diferenciação dignos de análise pormenorizada.

**Quadro 8**

	<b>2021</b>	<b>2022</b>	<b>2023</b>	<b>2024</b>	<b>Total</b>
Vara Agrária de Castanhal	5	4	2	0	11
Vara Agrária de Santarém	1	1	0	0	2
Vara Agrária de Altamira	1	0	1	0	2
Vara Agrária de Redenção	0	0	0	1	1
Vara Agrária de Marabá	0	0	0	2	2
Soma das manifestações ao longo dos anos	7	5	3	3	18

Protocolo de pesquisa

Os diferentes resultados das distintas Varas Agrárias revelam diferenças substanciais. A maior de todas é aquela decorrente dos números da Vara Agrária de Castanhal, que sozinha, produziu 11 das 18 manifestações das Varas Agrárias, totalizando 61,11% das manifestações no período analisado. Destaque-se ainda, o fato de que nenhuma das onze manifestações da Vara Agrária de Castanhal foi favorável à requalificação/desbloqueio. Segue tabela com as deliberações favoráveis das Varas Agrárias entre os anos de 2021-2024:

**Quadro 9**

	<b>2021</b>	<b>2022</b>	<b>2023</b>	<b>2024</b>	<b>Total</b>
Vara Agrária de Castanhal	0	0	0	0	0
Vara Agrária de Santarém	0	0	0	0	0
Vara Agrária de Altamira	0	0	1	0	1
Vara Agrária de Redenção	0	0	0	1	1
Vara Agrária de Marabá	0	0	0	2	2
Soma das manifestações no período	0	0	1	3	4

Protocolo de pesquisa

É certo que os dados da Vara Agrária de Castanhal indicam uma posição mais restritiva acerca da compreensão das normas de desbloqueio e requalificação de matrículas, assim como, inequivocamente, evidenciam uma provável maior demanda sobre ela. Essas especulações tornam-se ainda mais chamativas se confrontarmos esses números com aqueles produzidos pelas Varas Agrárias de Marabá e Redenção, as quais, somadas, produziram três manifestações e, diferentemente do caso de Castanhal, todas elas foram favoráveis à revisão dos atos de cancelamento e/ou bloqueio.

Entretanto, essas conclusões não são definitivas e nos parecem merecedoras de análises mais aprofundadas que levem em conta o número de municípios abrangidos pelas diferentes Varas Agrárias – conferindo destaque a elementos como o número de habitantes, propriedades rurais, atividades produtivas e extensão em hectares das respectivas competências – assim como

a necessidade de, principalmente, considerar as diferentes estruturas fundiárias das distintas regiões paraenses.

Essas providências sugerimos a partir dos dados acima, pois podem revelar conclusões de grande importância para aperfeiçoamentos da política pública de combate à grilagem, como: 1) a necessidade de desmembramento da competência da Vara Agrária de Castanhal e delegação de parte dela a outra Vara existente ou a criação de nova Vara Agrária;; 2) a necessidade de distribuição das competências das Varas Agrárias a partir da estrutura fundiária de determinadas regiões, como: Vara Agrária para a região de Carajás, Vara Agrária para a zona de influência da antiga estrada de ferro Belém-Bragança e uma Vara Agrária voltada ao arquipélago Marajoara; 3) elaboração de normas específicas com procedimentos e rotinas mais apropriadas para determinadas regiões.

Por fim, tais questionamentos nos parecem úteis ante os achados acima descritos e considerando a distribuição da competência das Varas Agrárias. Isso porque a atual partilha da competência delegou à Vara Agrária de Castanhal, sozinha, um total de 76 municípios com realidades e composições fundiárias diversas, como: Castanhal, Viseu, Moju, Tailândia e Breves. Quantidade de municípios que supera o total de todos aqueles abrangidos pelas outras quatro regiões agrárias, as quais, somadas, totalizam o número de 68 (Pará, 2023).<sup>129</sup>

#### **4.3 Resultados qualitativos**

A partir de agora, as análises terão por objeto o conteúdo das manifestações. Busca-se um exame sobre os fundamentos utilizados e a identificação de posicionamentos que conformem uma jurisprudência<sup>130</sup> sobre a matéria. A fim de destacar os entendimentos acerca da matéria relativa à requalificação e desbloqueio de matrículas, vamos dividir essa subseção em duas partes: a primeira dedicada às manifestações favoráveis à revisão dos atos de bloqueio e cancelamento; a segunda voltada aos entendimentos identificados sobre a interpretação da matéria e que afetam a compreensão do procedimento e influenciam a dinâmica registral.

---

<sup>129</sup> Ver a Resolução nº 11 de 10 de maio de 2023 do Tribunal de Justiça do Estado do Pará, disponível em <<https://www.tjpa.jus.br/CMSPortal/VisualizarArquivo?idArquivo=1300549>>.

<sup>130</sup> Jurisprudência, resumidamente, seria o resultado de um conjunto de decisões de órgãos decisões no mesmo sentido sobre uma determinada matéria (DIDIER JR, 2017).

#### 4.3.1 Análise das manifestações favoráveis às requalificações e desbloqueios

Entre março de 2021 e o fim do ano de 2024 foram identificadas 8 manifestações favoráveis à revisão dos atos de cancelamento e/ou bloqueio de matrícula. Como visto acima, 4 delas foram prolatadas pelas Varas Agrárias e as outras 4 pela Corregedoria Geral de Justiça.

Os entendimentos que fundamentaram as decisões/manifestações favoráveis à realização das requalificações e desbloqueios foram os seguintes: 1) o destacamento do patrimônio deve observar a data da emissão do título e não aquela do registro; 2) a comprovação da cadeia dominial deve levar em consideração o regime jurídico vigente nas transmissões da propriedade; 3) aplicação do princípio da instrumentalidade das formas nos procedimentos de requalificação e desbloqueio de matrículas; 4) reverberação; 5) a demonstração do destacamento do patrimônio público não exige a comprovação do cumprimento das cláusulas resolutivas dos títulos definitivos; 6) desnecessidade de apresentação da autorização legislativa para imóveis que, à época da emissão do título, não superavam os limites constitucionais vigentes (art. 4º, § 2º, do Provimento nº 6/2023). A distribuição das manifestações por entendimento foi a seguinte.

**Quadro 10**

Entendimento	Quantidade de manifestações neste sentido
o destacamento do patrimônio deve observar a data da emissão do título e não aquela do registro	1
a comprovação da cadeia dominial deve levar em consideração o regime jurídico vigente nas transmissões da propriedade	1
aplicação do princípio da instrumentalidade das formas nos procedimentos de requalificação e desbloqueio de matrículas	1
reverberação	1
a demonstração do destacamento do patrimônio pública não exige a comprovação do cumprimento das cláusulas resolutivas dos títulos definitivos	1
desnecessidade de apresentação da autorização legislativa para imóveis que à época da emissão do título não superavam os limites constitucionais vigentes	3

Protocolo de pesquisa

Adiante, os entendimentos serão explicados em subseções dedicadas à explicação de cada um, de modo a facilitar a compreensão sobre as razões que motivaram as decisões elencadas.

#### 4.3.2 o destacamento do patrimônio deve observar a data da emissão do título e não aquela do registro

Nesta oportunidade, a CGJ ressaltou a necessidade de diferenciar o tratamento a ser conferido em sede de determinação de bloqueio e a avaliação apta a autorizar a requalificação/desbloqueio. Segundo a CGJ, a ordem de bloqueio a ser realizada pelos cartórios de registro de imóveis deveria observar a data do registro, sem levar em consideração a data da emissão do título, e assim foi determinado à época da edição do Provimento nº 13/2006 – CJCI, em razão do reconhecimento da grave situação fática vivida no Pará, em especial aquela proveniente da circulação de inúmeros títulos falsos. Entendimento ratificado pelo Conselho Nacional de Justiça no julgamento do processo nº 0001943-67.2009.2.00.0000. Portanto, a ordem de bloqueio para todos os registros, levando em consideração apenas a data de registro, decorreu da necessidade de oportunizar a conferência da veracidade dos títulos inscritos nas serventias de registro imobiliário. Contudo, conforme ressaltou a Corregedoria Geral de Justiça, à época da manifestação analisada, já se passava mais de 15 anos da data da edição do Provimento nº 13/2006 – CJCI. Diante dessa constatação, afirmou a CGJ que o momento da revisão dos atos não exige o mesmo critério que aquele aplicado à época do cumprimento da ordem de bloqueio. Dessa forma, asseverou que, diferentemente da ordem de bloqueio, os desbloqueios e requalificações devem atentar à data da emissão do título e não mais àquela do registro. Neste sentido, segue trecho da decisão da CGJ no processo nº 0000622-23.2022.2.00.814 – DJ 7328-2022, de 11 de março de 2022:

Há de se observar, contudo que já se vão mais de 15 anos daquele momento histórico de determinação dos bloqueios, tendo sido aquela uma medida cautelar para segurar o grande caos fundiário que existia no Estado do Pará. Observa-se que a ordem de bloqueio, naquele momento, foi emanada levando-se em consideração a data do registro, independentemente da data que constasse no título, exatamente em razão do grande número de títulos falsos que circulavam no Estado, e que geravam matrículas indevidas, provocando a sobreposição de áreas. (...) Logo, percebe-se que o referido inciso **resgatou a finalidade inicial e principal da ordem de bloqueio de matrículas inaugurado pelo Provimento nº 013/2006-CJCI**, que era bloquear matrículas de imóveis que tivessem por base títulos expedidos à revelia das normas constitucionais vigentes à época de sua expedição, **o que parece ser a interpretação mais acertada a se fazer, e não a data do registro**. (grifos nossos)

Dando continuidade à sua linha argumentativa, esclareceu a CGJ, na mesma oportunidade, que uma vez comprovada a veracidade do título levado a registro, por meio da

apresentação da certidão original emitida pelo órgão de terras nos últimos 90 dias, não haveria razão para manter uma providência que teria como base uma presunção relativa de falsidade do título. Em arremate, concluiu a Corregedoria paraense que, por essa razão, o inciso V do art. 3º do Provimento nº 04/2021 – CJCI somente exigiu a cópia autenticada da autorização legislativa quando a dimensão do título superasse o limite constitucional vigente à época da sua emissão.<sup>131</sup>

Abaixo transcrevo o raciocínio da Corregedoria Geral de Justiça paraense:

Não obstante, uma vez verificada a veracidade do título, seja através do processo de requalificação, seja em procedimento junto a Vara agrária, não persiste sob nenhuma justificativa a manutenção do Bloqueio. Tanto assim é verdade que mais recentemente o próprio Provimento Conjunto nº 04/2021-CJCI/CRMB, em seu art. 3º, ao estabelecer os documentos necessários para a requalificação (processo mais complexo), exigiu em seu inciso V, a Cópia autenticada da autorização legislativa correspondente quando o tamanho do imóvel estiver acima dos limites constitucionais da época da emissão do título.

Ainda que a manifestação acima não possa ter servido de inspiração para a o inciso V do art. 3º do Provimento nº 04/2021 – CJCI – CJRMB e, menos ainda, para o inciso V do art. 3º do Provimento nº 10/2012 – CJCI – CJRMB, ao que parece, a diferenciação feita pelo julgado ressaltou a necessidade de aprimorar a lógica da norma. Por essa razão, acredita-se que este entendimento possa ter influenciado o aprimoramento normativo obtido com a inclusão do § 2º do art. 4º do Provimento nº 06/2023 – CGJ:

### Quadro 11

Art. 3º, V, do Provimento nº 10/2012 – CJCI – CJRMB	Art. 3º, V, do Provimento nº 04/2021 – CJCI – CJRMB	Art. 4º, V, § 2º do Provimento nº 06/2023 – CGJ
V - Cópia autenticada da autorização legislativa correspondente <b>quando o tamanho do imóvel estiver acima dos limites constitucionais da época da emissão do título;</b> (grifo nosso)	V - Cópia autenticada da autorização legislativa correspondente <b>quando o tamanho do imóvel estiver acima dos limites constitucionais da época da emissão do título;</b> (grifo nosso)	V - Cópia autenticada da autorização legislativa correspondente <b>quando o tamanho do imóvel estiver acima dos limites constitucionais da época da emissão do título;</b> (grifo nosso) (...) § 2º - A autorização legislativa mencionada no inciso V deverá <b>considerar exclusivamente a data de emissão do título,</b> e não a data de seu registro.” (grifo nosso).

Protocolo de pesquisa

<sup>131</sup> Segue o inciso V do art. 3º do Provimento nº 04/2021 – CJCI: “V - Cópia autenticada da autorização legislativa correspondente **quando o tamanho do imóvel estiver acima dos limites constitucionais da época da emissão do título;**” (grifo nosso).

Por fim, vale registrar que a reflexão da CGJ relativa aos diferentes momentos das normas é merecedora de atenção e explica o fato da diferença entre as normas constantes nos Provimentos que seguiram o Provimento nº 10/2012 – CJCI – CJRMB e a previsão da alínea “c” do item II da Instrução nº 001/2007 da CJCI: “c) Autorização legislativa para aquisição da área emitida, para os imóveis titulados no período anterior a 05/10/1988, do Senado da República;”. Ressalte-se, ainda, que exigir uma autorização inexistente constitui verdadeira “prova diabólica”.<sup>132</sup> A clareza dos dispositivos que se seguiram aprimorou, significativamente, a aplicação das normas de proteção ao patrimônio público, vide os resultados dos julgamentos das Varas Agrárias nos anos de 2024, sobre os quais retornaremos adiante.

#### 4.3.3 A comprovação da cadeia dominial deve levar em consideração o regime jurídico vigente nas transmissões da propriedade

No julgamento do Recurso Administrativo nº 0001921-69.2021.2.00.0814 (DJ 7357-2022, de 27 de abril de 2022), a CGJ concedeu provimento ao pedido da recorrente por entender terem sido preenchidos os requisitos para concessão da requalificação/desbloqueio. Mais precisamente, considerou que foram comprovados o destacamento do imóvel público e a regularidade da cadeia de proprietários (cadeia dominial).

Em que pese tratar-se de julgamento que se ateve a uma questão probatória, essa manifestação trouxe uma importante consideração de cunho registral. Isso porque, para revisar o entendimento sobre a questão relativa à comprovação da cadeia sucessória, um dos motivos pelos quais foi negado o desbloqueio pelo Juízo Agrário, trouxe ponderações sobre o regime do fôlio pessoal, anterior ao instituído pela Lei nº 6.015/73<sup>133</sup>. Abaixo a parte mencionada:

Quanto à cadeia dominial, vale mencionar que, antes do advento da Lei n. 6.015/1973, denominada de Lei Registros Públicos, os registros de transferência da propriedade do imóvel eram feitos através de transcrições, por conseguinte, cada transferência correspondia a uma transcrição. Somente após o surgimento do aludido Diploma Legal, as matrículas imobiliárias passaram a ser de uso obrigatório, de modo que cada imóvel possuiu a possuir uma matrícula, em face do Princípio da Unitariedade Matricial expressamente previsto no art. 176, § 1º, inciso I, isto significa dizer que, com abertura da matrícula todos registros e averbações relativos a determinado imóvel devem constar nela. (...) No presente caso, ao se proceder a leitura das referidas certidões imobiliárias, que gozam de fé pública, até prova em contrário, conclui-se que o início da transferência do imóvel objeto do Título Definitivo n. XX iniciou com Transcrição n. XXX, fl. XX, Livro X-X, do Cartório de Registro de Imóveis de Viseu, e findou até então com a Matrícula n. XX, fl. XX, do Livro X-X, do Cartório de

<sup>132</sup> Prova diabólica seria aquela considerada impossível ou excessivamente difícil de ser produzida, conceito que se aplica a este caso. Pois exigir uma autorização legislativa para alienação de área abaixo dos limites constitucionais à época da emissão do título configuraria uma prova de impossível produção (Marinoni, 2020).

<sup>133</sup> Ver a primeira seção desta tese que traz apanhado sobre a evolução histórica do sistema de registro de imóveis brasileiro.

Registro de Imóveis de Paragominas, não havendo, portanto, dúvida em relação à cadeia dominial do imóvel, eis que a transferência da propriedade se deu de forma regular, ou seja, mediante registro, como preconiza o art. 1.227 do Código Civil de 2002, superando, assim, o argumento de que não existem provas da transferência da propriedade do imóvel. Desse modo, entendo que resta evidenciado o regular destacamento do patrimônio público para o particular do imóvel objeto da Matrícula n. XX, fl. XX, do Livro X-X, do Cartório de Registro de Imóveis de Paragominas, bem como a cadeia dominial do mesmo, merendo, assim, prosperar ao recurso administrativo em questão. (grifos e rasuras nossas de forma a destacar partes consideradas relevantes e preservar dados pessoais)

Dessa maneira, deve ser considerada a época e, por conseguinte, o sistema registral vigente na verificação dos requisitos para obtenção da requalificação e do desbloqueio, em especial quando do exame da regularidade da cadeia dominial dos proprietários. Com base nas considerações feitas, torna-se fundamental considerar a época do regime jurídico registral vigente para definir se a cadeia dos proprietários indicada deverá constar, no todo ou em parte, inscrita nos assentos imobiliários, em especial a matrícula.

Importante ressaltar, neste aspecto, que, apesar de o conjunto de regras voltado ao combate à grilagem possuir uma forte influência dos direitos agrário e administrativo, nem por isso essas normas se afastam da disciplina registral imobiliária. Por essa razão, é necessário destacar os momentos de aproximação entre o direito registral e as regras estaduais de combate à grilagem, assim como ressaltar os casos em que a aplicação das normas estaduais excepciona as regras e princípios ordinários do direito registral imobiliário. Sobre a relação de influência entre o direito registral e imobiliário e o procedimento de requalificação e desbloqueio de matrículas, dispõe o art. 23 do Provimento nº 6/2023 – CGJ: “Art. 23 Aplicam-se subsidiariamente aos procedimentos previstos neste Provimento as disposições da Lei nº 6.015/1973 e do Provimento Conjunto nº 2/2019 – CJRMB/CJCI (Código de Normas do Estado do Pará).”

#### 4.3.4 Aplicação do princípio da instrumentalidade das formas nos procedimentos de requalificação e desbloqueio de matrículas

Ao apreciar o Recurso Administrativo nº 0003301-93.2022.2.00.0814 (DJ 7479-2022, de 25 de outubro de 2022), a Corregedoria Geral de Justiça se manifestou acerca da aplicação do art. 24 do Provimento Conjunto nº 04/2021 – CJCI/CJRMB. Neste julgamento, foi revisto o entendimento do Juízo Agrário de Marabá que negou a realização do desbloqueio, por entender que o caso submetido à análise deveria ter sido submetido, previamente, ao procedimento ordinário de requalificação (art. 3º do Provimento Conjunto nº 04/2021 – CJCI/CJRMB) e não à hipótese simplificada prevista no art. 24.

O art. 24, acima mencionado, trazia uma hipótese de procedimento simplificado de requalificação e desbloqueio, voltada às situações em que os atos tivessem sido praticados mediante erro ou equívoco claro e evidente quanto ao enquadramento nos Provimentos nº 013/2006 – CJCI e nº 02/2010 – CJCI.<sup>134</sup> Na hipótese retratada pelo art. 24, o oficial de imóveis, ao constatar o equívoco no ato de bloqueio/cancelamento, lavraria, de ofício, certidão circunstanciada demonstrando as razões do não enquadramento e a enviaria ao Juízo Agrário para sua apreciação.

Ocorre que, no caso trazido pelo Recurso Administrativo, o oficial de registro de imóveis havia deferido o pedido de requalificação. Diante disso, o Juízo Agrário entendeu que o oficial infringiu o art. 24. Portanto, determinou o cancelamento da requalificação realizada pelo registrador, sob o argumento de que não existia requalificação de matrícula com base em certidão circunstanciada e que o processo deveria ser reiniciado junto ao oficial de registro, seguindo o rito ordinário constante no art. 3º do Provimento Conjunto nº 04/2021 – CJCI/CJRMB.<sup>135</sup>

Entretanto, ainda que o art. 24 mencionasse apenas a remessa da certidão circunstanciada, foram juntados aos autos: as comprovações da regularidade do destacamento do imóvel do patrimônio público, manifestação do órgão de terras pela veracidade do título e a comprovação da cadeia de proprietários com as certidões imobiliárias que atestam a regularidade das transmissões sobre a propriedade do imóvel.

Diante dos documentos apresentados, considerou-se que eram suficientes para atender aos objetivos das normas de combate à grilagem: atestar a veracidade do título, a regularidade do destacamento do imóvel e a comprovação da transmissão das propriedades. Entendeu a CGJ que não seria razoável impor à parte repetir o procedimento para, mais uma vez, satisfazer a um ônus probatório previamente atendido. Portanto, com base no princípio da instrumentalidade<sup>136</sup>

---

<sup>134</sup> Art. 24 do Provimento nº 04/2021 – CJCI (posterior à alteração do Provimento nº 03/2021 – CGJ): “Art. 24. Nas averbações de bloqueio e cancelamento, constatando-se terem sido procedidas mediante erro ou equívoco claro e evidente quanto ao enquadramento aos Provimentos nº 013/2006/CJCI e nº 02/2010/CJCI, ficam os Oficiais de Registro de Imóveis autorizados a lavrar, de ofício, certidão circunstanciada demonstrando razões do não enquadramento do bloqueio/cancelamento da matrícula nos Provimentos referidos, submetendo-a ao Juízo Agrário respectivo, para decisão quanto à possível retificação do bloqueio/cancelamento erroneamente realizado.”.

<sup>135</sup> Vale esclarecer que, em sua redação original, o art. 24 permitia a requalificação e o desbloqueio pelo oficial nos casos de erro e equívoco claro e evidente quando ao enquadramento aos Provimentos nºs 13/2006 – CJCI e 02/2010 – CJCI. Contudo, a redação do dispositivo foi alterada pelo Provimento nº 03/2021 – CGJ que trouxe a redação atual que limitava a atuação do oficial à lavratura da certidão circunstanciada e o seu envio ao Juízo Agrário.

<sup>136</sup> A instrumentalidade das formas permite ao julgador recepcionar um ato, ainda que feito de maneira diferente do que prescreve a Lei, desde que alcance a finalidade pretendida. Neste sentido, os arts. 188 e 277 do Código de Processo Civil: Art. 188. Os atos e os termos processuais independem de forma determinada, salvo quando a lei expressamente a exigir, considerando-se válidos os que, realizados de outro modo, lhe preenchem a finalidade essencial.; Art. 277. Quando a lei prescrever determinada forma, o juiz considerará válido o ato se, realizado de outro modo, lhe alcançar a finalidade.

das formas, conheceu do pedido e, acompanhando o parecer do Ministério Público, conferiu-lhe provimento para restabelecer a requalificação realizada pelo oficial e determinar o desbloqueio da matrícula. Segue trecho do julgado:

Desse modo, considerando que os Provimentos ns. 013/2006 e 002/2010 e CJCJ visam combater a aquisição irregular de terras públicas, e há provas nos autos que evidenciam que o imóvel objeto do presente recurso foi regularmente destacado do patrimônio público para o privado, como consta expressamente no Termo de Resgate de Aforamento acima referenciado (id 2091852, páginas 29 e 30), entendo desnecessário exigir dos recorrentes que se submetam a procedimento mais complexo, previsto no art. 3º do Provimento Conjunto n. 004/2021 - CJCJ/CJRMB, quando por outro meio lograram êxito na comprovação da legitimidade de sua propriedade, especialmente por se tratar de hipótese de equívoco do bloqueio, devendo-se, assim, aplicar ao caso *sub examine*, o Princípio da Instrumentalidade das Formas, segundo o qual o ato deverá ser considerado válido, ainda que praticado de forma diferente da prevista em norma, se alcançar a sua finalidade.

#### 4.3.5 Reverberação

A reverberação consiste, resumidamente, na possibilidade de promover a requalificação e desbloqueio de uma matrícula e encerrá-la ante a prévia mudança de circunscrição do imóvel, e a realização do procedimento de revisão do cancelamento e do bloqueio junto ao cartório atualmente competente e a respectiva Vara Agrária à qual este ofício está submetida. Assim resumiu a CGJ o questionamento que suscita o tema da reverberação em sede de manifestação no processo de dúvida nos autos 0007556-24.2018.814.0045:

A parte deve proceder com a requalificação individual de cada uma das matrículas que compõe a cadeia dominial do imóvel, junto aos respectivos Cartórios, ou, se a requalificação da matrícula atual dá direito ao desbloqueio (por reverberação) das demais matrículas que compuseram anteriormente o registro do imóvel, sem necessidade de novo procedimento administrativo de requalificação/desbloqueio.

O tema atualmente encontra-se pacificado, e a sua solução segue ao encontro do princípio da eficiência, semelhante ao caso da instrumentalidade das formas acima. Isso porque ficou assentado que não é razoável exigir a repetição de um ato que já foi comprovado em procedimento regularmente exaurido. Com base neste entendimento, decidiu a Vara Agrária de Altamira em sede do julgamento do pedido de desbloqueio de matrícula nº 0805866-42.2021.8.14.0005 (DJ 7647-2023 de 27 de julho de 2023).

De todo o exposto, JULGO procedente a Requalificação procedida pelo Cartório do 1º Ofício de Registro de Imóveis desta Comarca de XXXX e, em consequência, DEFIRO o pedido de Desbloqueio da matrícula n.º XXXXX do Livro n.º X-XX, fl. XXX junto ao Cartório do 1º Ofício de Registro de Imóveis desta Comarca de XXXX, ao mesmo tempo em que DETERMINO o seu Encerramento tendo em conta que

referido registro consta da cadeia dominial da matrícula n. 21.380 do Livro 02, fls.177 do Cartório de Registro de Imóveis da Comarca de Redenção/PA, tudo com fundamento nos artigos 236, §1º, da CF c/c artigo 169, IV c/c 176, § 1º, I da lei 6.015 e Provimentos nº 013/2006, nº 004/2021-CJCI-CJRMB e n.º 06/2023-CGJ. (rasura nossa para preservar dados do procedimento).

4.3.6 A demonstração do destacamento do patrimônio pública não exige a comprovação do cumprimento das cláusulas resolutivas dos títulos definitivos

No Recurso Administrativo nº 0001440-38.2023.2.00.0814 (DJ 7677-2023, de 5 de setembro de 2023), a Corregedoria Geral de Justiça apreciou um caso que trazia uma requalificação seguida de desbloqueio realizada pelo oficial de registro de imóveis da cidade de Portel, sem a participação do Juízo Agrário, realizado ainda sob a vigência do Provimento Conjunto nº 04/2021 – CJCI – CJRMB.

Ocorre que o imóvel em análise teve sua circunscrição modificada para o registro de imóveis de Anapú. Diante disso, o proprietário da área solicitou a abertura da matrícula junto ao registro de imóveis competente (Anapú).

Efetuada o protocolo do pedido de abertura de matrícula junto à oficiala de registro de imóveis de Anapú, foi identificado o equívoco do oficial de Portel ao promover os atos de desbloqueio e requalificação sem a participação do Juízo Agrário. Contudo, a registradora competente também teve acesso ao título definitivo da área (contrato de alienação de terras públicas) emitido pelo INCRA, que apontava uma área inferior ao limite constitucional à época da emissão – dado confirmado pela certificação constante na plataforma do SIGEF – e, de igual forma, pôde verificar o encadeamento das escrituras públicas de compra e venda do imóvel, que atestava a legítima posição do proprietário (regularidade da cadeia).

Então, a oficiala realizou a abertura da matrícula do imóvel e, nos termos do art. 24 do Provimento Conjunto nº 04/2021 – CJCI – CJRMB, elaborou certidão circunstanciada com as razões pelas quais entendia ter sido equivocado o bloqueio e cancelamento realizados e a remeteu ao Juízo Agrário de Altamira.

O Juízo Agrário, ao tomar ciência da situação narrada, determinou a restauração dos atos constrictivos da matrícula e, além de fundamentar seu convencimento apenas no procedimento do oficial de Portel, acrescentou: a ausência de regular destacamento do imóvel do patrimônio público, ante a não comprovação da satisfação das cláusulas resolutivas constantes no título aquisitivo. Isso porque, segundo o Juízo Agrário, ao INCRA não atestar o cumprimento das cláusulas e condições resolutivas, haveria irregular destacamento do imóvel do patrimônio público.

Entretanto, segundo a CGJ, as questões apresentadas pelo Juízo Agrário teriam sido dirimidas pelo Provimento nº 06/2023 – CGJ. Primeiramente, quanto à competência para promover requalificações e desbloqueios nos casos de erro de enquadramento nas situações previstas nos Provimentos nº 13/2006 – CJCI e nº 02/2010 – CJCI, a hipótese de requalificação simplificada (art. 13 do Provimento nº 06/2023 – CGJ), passou a integrar a competência dos oficiais de registro de imóveis; assim como o destacamento do patrimônio público, ante a previsão do § 1º do art. 4º do Provimento nº 06/2023 – CGJ, que não condiciona a separação do imóvel do domínio público à prévia liberação das cláusulas resolutivas<sup>137</sup>. Neste sentido a manifestação da CGJ no referido procedimento:

Há de se reforçar, ainda, o entendimento de que a falta de comprovação de liberação de cláusula resolutiva constante em Contrato de Alienação de Terra Pública, não constitui impedimento para requalificação de matrícula, aplicável por analogia aos casos de pedido de desbloqueio de matrícula. Nesse aspecto, ressalte-se, **o título foi considerado autêntico e a resolução do contrato de alienação de terras públicas dependeria do devido processo administrativo de iniciativa do órgão gestor da política de governança fundiária, mediante prévio reconhecimento do descumprimento de cláusula resolutiva.**” (grifos nossos)

Portanto, nesta oportunidade, a CGJ mais uma vez favoreceu a economia processual ao aproveitar os atos praticados e as provas juntadas ao procedimento e não exigir a repetição do procedimento pelas vias próprias (requalificação ordinária, nos termos do art. 4º do Provimento nº 06/2023). De igual maneira, ratificou a regularidade do destacamento do imóvel do patrimônio público, requisito atendido com a apresentação do título de terras ou certidão original do órgão de terras, ou seja, independentemente do adimplemento das cláusulas resolutivas constantes no título.

O entendimento da CGJ quanto à desnecessidade de adimplemento das cláusulas resolutivas, no momento do pedido de desbloqueio/requalificação, vai ao encontro dos objetivos das normas inauguradas com o Provimento nº 13/2006 – CJCI. Isso porque, como vimos acima, a finalidade do Provimento nº 13/2006 – CJCI foi restringir a disponibilidade de imóveis suspeitos de grilagem, que, para essas normas, seriam todos aqueles cujas dimensões superassem os limites constitucionais à época do registro.

---

<sup>137</sup> Segue a redação do § 1º do art. 4º do Provimento nº 06/2023 – CGJ: “§ 1º - A certidão prevista no inciso I deverá informar acerca da quitação do respectivo título e liberação das cláusulas resolutivas, quando houver, **não sendo o descumprimento de eventuais cláusulas resolutivas, motivo suficiente para caracterizar impedimento à requalificação**, cabendo ao emitente do título as providências que entender cabíveis, em procedimento autônomo.”. (Grifo nosso).

Como assinalado, inclusive pela CGJ em outras oportunidades, a finalidade dessa restrição era obrigar o suposto proprietário a comprovar a veracidade do título inscrito no registro, de forma a separá-lo de todos aqueles títulos falsos levados a registro ao longo dos anos, fato que serviu de fundamento à edição do Provimento nº 13/2006 – CJCI. Comprovação que, segundo as normas da Corregedoria paraense, consistiria na apresentação do título originário ou certidão autêntica do órgão fundiário, de forma a comprovar a veracidade do título que demarcou a estremação da área do patrimônio público.

No caso analisado, não só houve a comprovação da legitimidade do título levado a registro, ante a apresentação da documentação expedida pelo próprio INCRA, como também se comprovou o respeito aos limites constitucionais vigentes à época da emissão do título, o que se atestou pelas medidas indicadas no teor do título apresentado e da sua respectiva certificação no SIGEF. Portanto, cabível a requalificação e desbloqueio, inclusive pelo regime simplificado instituído pelo art. 13 do Provimento nº 06/2023 – CGJ.

Por fim, ressalte-se que a conclusão não vulnera o sistema de proteção ao patrimônio público. E assim o é porque a obrigatoriedade de menção a eventuais cláusulas resolutivas garante que estas farão parte do registro, seguindo o proprietário obrigado a adimpli-las sob pena de vir a perder seus direitos sobre a terra mediante procedimento prévio administrativo voltado à cassação dos direitos de proprietário/possuidor (art. 5º, incisos LIV e LV da CF/88).<sup>138</sup>

#### 4.3.7 A desnecessidade de apresentação da autorização legislativa para imóveis que à época da emissão do título não superavam os limites constitucionais vigentes

As três manifestações favoráveis à requalificação e desbloqueio no ano de 2024 foram executadas com base no mesmo fundamento: o §2º do art. 4º do Provimento nº 06/2023 – CGJ.

Eis o dispositivo:

Art. 4º O pedido será apresentado inicialmente perante a unidade de Registro de Imóveis competente, demonstrando o motivo para ser considerado indevido o bloqueio e cancelamento da matrícula, devendo ser instruído com os seguintes documentos:

V - Cópia autenticada da autorização legislativa correspondente, caso o tamanho do imóvel esteja acima dos limites constitucionais vigentes à época da emissão do título;  
 § 2º A autorização legislativa mencionada no inciso V **deverá considerar exclusivamente a data de emissão do título**, e não a data de seu registro. (grifo nosso)

<sup>138</sup> Segue a transcrição dos incisos LIV e LV do art. 5º da Constituição Federal: “LIV - ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal; 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;”.

Portanto, o entendimento que fundamentou as decisões do ano de 2024 se assemelha ao daquelas explicadas acima, mais especificamente as razões do item 2.2.1.1: o destacamento do patrimônio deve observar a data da emissão do título e não aquela do registro.

Sendo assim, os comentários feitos na subseção mencionada se aplicam, em grande medida, a este momento do presente estudo. Retomamos a conclusão de que a consolidação desse entendimento levou ao aprimoramento das normas, levando à inserção do § 2º do art. 4º do Provimento nº 06/2023 acima mencionado.

#### 4.3.8 Considerações sobre os entendimentos favoráveis à requalificação/desbloqueio

As manifestações favoráveis à realização das requalificações/desbloqueios analisadas não indicam a fragilização do sistema protetivo ao patrimônio público. Assim se conclui ante o aspecto meramente procedimental da maioria dos entendimentos abordados, posto que eles apresentam conclusões de natureza processual que conferem maior eficiência, sem, contudo, renunciar à comprovação da regularidade do destacamento dos imóveis do patrimônio público ou excepcionar os limites constitucionais vigentes à época da emissão dos títulos.

Os entendimentos acima não restringem as exigências constantes nos Provimentos editados; no máximo, esclarecem exceções a algumas delas quando a sua comprovação seja objetivamente impossível, como é o caso da apresentação da autorização legislativa para alienação de imóveis inferiores aos limites constitucionais à época da emissão dos respectivos títulos.

Outro ponto que se deve ressaltar é que nunca foi objeto dos Provimentos do TJPA avançar sobre questões como o adimplemento das cláusulas resolutivas. Ainda que a satisfação das cláusulas/condições resolutivas pelo adquirente seja um requisito para a aquisição da propriedade pública pelo particular, a possibilidade de requalificação/desbloqueio não possui o condão de torná-las dispensáveis. Até por isso, a parte final do § 1º do art. 4º do Provimento nº 6/2023 – CGJ esclarece que cabe ao emitente do título promover as providências cabíveis em procedimento autônomo, o que não poderia ser diferente, posto que, para esses casos, se exige a observância ao devido processo legal (art. 5º, LIV e LV, CF).

Por fim, parece-nos que, em tais casos, não há maior risco de vulneração à propriedade pública porque somente poderiam requerer a requalificação/desbloqueio o titular do título ou seus herdeiros, haja vista que a inalienabilidade constitui uma das cláusulas dos títulos emitidos para a regularização rural (art. 15 da Lei nº 11.952/09 e art. 53, I, do Decreto Estadual nº 1.190

de 2020). Portanto, a transmissão para terceiros, potenciais “grileiros” ou riscos de vulneração ao sistema de garantias imobiliárias seria reduzida.

#### 4.3.9 Análise dos entendimentos sobre a interpretação da matéria que afetam a compreensão do procedimento e influenciam a dinâmica registral

Nesta subseção, exploraremos os seguintes entendimentos que informam o procedimento administrativo de requalificação/desbloqueio de matrículas de imóveis rurais identificados no período de análise da pesquisa: 1) competência da Vara Agrária e Corregedoria; 2) competência do oficial; 3) responsabilidade na realização de procedimentos em desacordo com as regras vigentes; 4) erro evidente (art. 24 do Provimento nº 04/2021 – CJCJ – CJRMB e requalificação simplificada); 5) bloqueio e a data do registro; 6) necessidade de apresentação da autorização legislativa; 7) ônus da prova da comprovação do regular destacamento; 8) manifestação dos órgãos de terra e preclusão; 9) documentos indispensáveis e substituíveis no procedimento de requalificação/desbloqueio; 10) sistemática recursal; 11) natureza jurídica do cancelamento administrativo; 12) natureza jurídica da requalificação administrativa; 13) penhora em matrículas canceladas e bloqueadas; 14) dúvida registral em matéria agrária; 15) imóvel bloqueado e mudança de circunscrição; 16) exigibilidade do georreferenciamento (comunicação INCRA – Provimento nº 01/2025 – CGJ).

#### 4.3.10 Competência das Varas Agrárias e da Corregedoria Geral de Justiça

A relação entre o Poder Judiciário e cartórios extrajudiciais opera por meio da relação correcional, como bem explica Ribeiro (2008). O Poder Judiciário, por meio de regulamentação das normas aplicáveis aos registros e tabelionatos, elabora recomendações, provimentos, resoluções e códigos voltados à uniformização dos entendimentos acerca das matérias relativas aos registros públicos.

Uma das fontes que fornecem elementos para a produção normativa extralegal são os entendimentos adotados em procedimentos submetidos à apreciação do Juízo Corregedor, responsável pela resolução das dúvidas registrais (art. 198 da LRP) e pela edição de normas voltadas à prestação dos seus respectivos serviços (art. 30, XIII e XIV, da Lei nº 8934/94).<sup>139</sup> Por isso, conhecer o teor desses entendimentos se torna fundamental para a melhor compreensão da interpretação e aplicação das normas do registro imobiliário de imóveis.

---

<sup>139</sup> Segue o texto dos dispositivos citados: “Art. 30. São deveres dos notários e dos oficiais de registro: (...) XIII - encaminhar ao juízo competente as dúvidas levantadas pelos interessados, obedecida a sistemática processual fixada pela legislação respectiva; XIV - observar as normas técnicas estabelecidas pelo juízo competente (,,)”.

Tradicionalmente, a função de corregedor é exercida por Varas especializadas nos grandes centros urbanos ou, em cidades menores, atribuída a Varas cíveis, ante a relação de proximidade entre a disciplina registral e notarial e o direito privado.<sup>140</sup> Portanto, a construção dessas normas recebe forte influência de uma formação privatista por parte de magistrados especializados na matéria cível e empresarial.

Sobre a fiscalização dos serviços notariais e de registro, importa ressaltar que ela compete ao Poder Judiciário local, conforme determina o parágrafo primeiro do art. 236 da Constituição Federal. Por sua vez, o Código Judiciário Paraense,<sup>141</sup> em seu art. 113, estabelece que a referida atribuição fiscalizatória dos serviços extrajudiciais cabe ao Juiz de registro público, que, salvo a criação de vara especializada, competirá ao Juízo cível comum, presente em todas as comarcas do Estado.<sup>142</sup>

Apesar da previsão constante no Código Judiciário Paraense ser a regra, a competência para julgamento das matérias relativas aos registros públicos de imóveis rurais compete às Varas Agrárias, conforme dispõe a alínea “c” do § 1º do art. 167 da Constituição Estadual. Portanto, o Estado do Pará demonstra uma significativa peculiaridade normativa ao atribuir a Juízos Agrários a competência para tratar dos registros públicos que tenham por objeto imóveis rurais.

Compartilhando dessas percepções sobre a realidade agrária e ciente da dimensão e das tensões existentes acerca das disputas sobre os direitos de posse e propriedade no interior paraense, o constituinte derivado paraense previu a criação das Varas Agrárias no art. 167 da Constituição Estadual. Disse ainda, nos parágrafos 3º e 5º do art. 167, por meio da Emenda Constitucional nº 30 de 2005, que os ocupantes das Varas Agrárias seriam:

**§ 3º.** As Varas Agrárias são providas por Juízes de Direito de **2ª Entrância**, na forma prevista pelo Código de Organização e Divisão Judiciária do Estado, desde que aprovados em **curso de aperfeiçoamento**;

**§ 5º.** É pressuposto para designação que o Juiz tenha sido **aprovado em curso de aperfeiçoamento de Direito Agrário**, organizado pelo Tribunal de Justiça do Estado, preferencialmente com a colaboração das Universidades e da Ordem dos Advogados do Brasil - Seção do Pará.

---

<sup>140</sup> Neste sentido a previsão original do Código Judiciário do Estado do Pará que em seu art. 100 previa que a 13ª Vara Cível e de Comércio de Belém cumulava a competência de registros públicos. Atualmente, esta relação de atrelamento reflete na organização de cidades de maior porte, como Marabá/PA, onde a competência de registros públicos é delegada à Vara de Família, Sucessões, informação disponível em <<https://www.tjpa.jus.br/PortalExterno//institucional/Balcao-Virtual-e-Contatos/844285-contatos.xhtml>>.

<sup>141</sup> Lei estadual nº 5.008, de 10 de dezembro de 1981.

<sup>142</sup> Neste ponto difere, de maneira significativa, das varas agrárias. Porquanto, atualmente, há apenas cinco varas agrárias em todo o Estado. Esta competência é dividida em cinco regiões, são elas: Castanhal, Marabá, Santarém, Redenção e Altamira (Resolução nº 21 de 2006 do TJPA).

Como esclarecem os §§ 3º e 5º do art. 167 da Constituição do Pará, o constituinte estadual optou por preencher as Varas Agrárias com Juízes de comprovada experiência na magistratura e conhecedores das disciplinas agraristas, buscando unir o conhecimento prático ao teórico e, assim, possibilitar a produção de decisões mais adequadas à realidade do campo paraense. Essa previsão denota o reconhecimento da delicada situação fundiária que compõe as complexas e diversas realidades das diferentes regiões da Amazônia paraense.

Em sintonia com o arcabouço normativo federal e estadual acerca da matéria agrária, bem como partindo da premissa de que casos agrários no Estado do Pará devem receber tratamento diferenciado, os Provimentos relativos à matéria dos bloqueios, cancelamentos e requalificação reforçam a competência e disciplinam a participação dos Juízes Agrários nesses procedimentos. Neste sentido, manifestou-se a CGJ em sede de julgamento do processo nº 0003902-70.2020.2.00.0814 (DJ nº 7100-2021, de 15 de março de 2021):

**O desbloqueio, contudo, desde a primeira previsão no Provimento nº 13/2006-CJCI, compete ao Juízo da Vara Agrária, cabendo a Corregedoria de Justiça apenas atuação em sede recursal e disciplinar da demanda**, senão vejamos: Art. 4º. Delegar poderes aos Juízes de Direito das Varas Agrárias do Estado, competentes judicial e administrativamente em sede de anulação e cancelamento de registros de terras rurais (art. 167 da Constituição Estadual e art. 2º da Resolução nº 018/2005-GP), para determinar, no âmbito de suas respectivas competências territoriais, o desbloqueio das matrículas aqui determinado, ouvido prévia e obrigatoriamente, o ITERPA - Instituto de Terras do Pará, que poderá, desde que requerido pelo interessado e atendidos os pressupostos do art. 88 do Decreto-lei nº 57, de 28/08/69, modificado pelo art. 27, inciso VII, da Lei Estadual nº 4.584, de 08/10/1975 e com a redação que lhe deu a Lei Estadual nº 4.992, de 09/11/1981, efetuar a regularização das áreas. (Grifo nosso)

Portanto, as questões registras que envolverem imóveis rurais deverão ser decididas pelas respectivas Varas Agrárias, e não pelos Juízes responsáveis pelas Varas de Registros Públicos existentes em todas as Comarcas do Estado. Igualmente, o entendimento reforça que mesmo a Corregedoria somente terá competência recursal nesta matéria, o que resulta na competência exclusiva das Varas Agrárias para conhecimento das matérias afetas à disciplina dos bloqueios, cancelamentos e requalificações. Ante essas afirmações, esse entendimento recebeu caráter normativo geral, a servir como guia para todo o Poder Judiciário estadual. Abaixo, destaco um trecho da manifestação nesse sentido:

Reafirmo a competência originária de piso ao Juízo da Vara Agrária Competente às Comarcas de Moju e Igarapé-Miri, para apreciar as causas relativas aos registros públicos no que se refere às áreas rurais, devendo os interessados dirigirem-se àquele juízo para análise de suas demandas, se assim entenderem; 5 **Atribuo, caráter normativo geral e normativo a presente decisão, para firmar a competência dos**

**Juízos da Varas Agrárias para as questões envolvendo demandas administrativas de registro de imóveis de terras rurais, cabendo a este Órgão Censor a função recursal e disciplinar em qualquer caso.** 6 Dê-se ciência da presente decisão aos Juízes de Registros Públicos Corregedores das Comarcas e aos Magistrados das Varas Agrárias do Estado.

Dessa maneira, esse entendimento, de início, escancara a diferença do viés hermenêutico dos órgãos julgadores dos procedimentos estudados. Enquanto as Varas de Registros Públicos, tradicionalmente, apreciam as questões relativas aos registros públicos a partir de lentes influenciadas pelo direito civil e empresarial, a matéria tratada pelos procedimentos voltados ao combate à grilagem, além de partir de premissas fáticas que recepcionam os graves problemas fundiários estaduais, é analisada por julgadores com formação agrarista, conforme exigem os §§ 3º e 5º do art. 167 da Constituição Estadual.

#### 4.3.11 Competência do oficial

Atualmente, a competência do oficial de registro de imóveis pode ser dividida em três: 1) competência para promoção do bloqueio; 2) competência para receber o pedido de requalificação e desbloqueio (art. 4º do Provimento nº 6/2023 – CGJ); 3) competência para promoção da requalificação e desbloqueio (art. 13 do Provimento nº 6/2023 – CGJ).

Primeiramente, compete aos oficiais de registro de imóveis avaliar os casos de incidência das normas restritivas, ou seja, aplicar o bloqueio de matrícula sempre que verificar que o título que levou ao registro sob análise supera os limites constitucionais estabelecidos na época de sua emissão (art. 16 do Provimento nº 6/2013 – CGJ). Sobre a competência para avaliar as situações passíveis de bloqueio, esclareceu a CGJ no processo nº 0002354-39.2022.2.00.0814 (DJ 7426-2022, de 4 de agosto de 2022):

Ocorre que, conforme a atualização prevista no Provimento nº 03/2021-CGJ, nos referidos procedimentos, a Corregedoria atua como órgão fiscalizador, acompanhando o processo que, na origem, deve ter o mérito analisado originariamente pelo Oficial de Registro e pelo Juízo Agrário.

Igualmente, deve o oficial promover o bloqueio de matrículas, mesmo que o próprio ou o oficial que o antecedeu não o tenham feito em outras oportunidades. Portanto, o dever de exercer o controle sobre as matrículas passíveis de restrição não preclui.<sup>143</sup> Neste sentido, a

---

<sup>143</sup> Preclusão, resumidamente, significa a perda de uma faculdade ou poder no processo que pode ocorrer ante: o decorrer do tempo (art. 223 do CPC); pela vedação a repetição de atos (preclusão consumativa); com a prática de ato incompatível com a prática de outro ato processual (preclusão lógica); e, ainda há aquela que se aplica ao juiz

CGJ, no processo nº 0000979-71.2020.2.00.0814 (DJ 7100-2021, de 15 de março de 2021), afirmou: “Deve o oficial promover o bloqueio sempre que identificadas as hipóteses previstas no Provimento nº 13/2006, ainda que os titulares anteriores tenham se omitido.” Dessa maneira, o princípio da instância registral, o qual estabelece que o oficial deve agir mediante provocação, é excepcionado pelo conjunto de regras voltado ao combate à grilagem.

Com a publicação do Provimento nº 6/2023, houve uma mudança no procedimento de requalificação. Anteriormente à sua vigência, à época do Provimento nº 04/2021 – CJCI – CJRMB, cabia ao oficial de registro de imóveis promover a requalificação e ao Juízo Agrário apreciar o desbloqueio de matrículas. Contudo, a atual regulação modificou essa regra ao dispor que caberá ao oficial receber o pedido, exercer sobre ele um juízo prévio de adequação documental, intimar o(s) órgão(s) fundiário(s), verificar a ocorrência de sobreposições junto ao sistema MAPA e encaminhar ao Juízo Agrário para que essa autoridade possa decidir sobre a possibilidade de requalificação e desbloqueio (art. 7º do Provimento nº 6/2023 CGJ).<sup>144</sup>

Por fim, caberá ao oficial de registro de imóveis decidir acerca da possibilidade de requalificação e, até mesmo, do desbloqueio nos casos em que verificar a ocorrência de erro ou equívoco evidente quanto ao enquadramento nos Provimentos nº 13/2006 – CJCI e nº 2/2010 – CJCI, ou seja, os casos de requalificação simplificada prevista no art. 13 do Provimento nº 6/2023 – CGJ:

Art. 13 Nos casos de averbações de bloqueios e cancelamentos, constatando-se terem sido procedidas mediante erro ou equívoco evidente quanto ao enquadramento aos Provimentos nº 13/2006-CJCI e nº 2/2010-CJCI, fica o serviço de Registro de Imóveis autorizado a retificar o ato, de ofício, independentemente de encaminhamento ao Juízo Agrário, procedendo a requalificação simplificada, devendo informar à Corregedoria Geral de Justiça, via PJECor, no prazo de 5 (cinco) dias úteis, para fins estatísticos. Parágrafo único. Para efeito do caput deste artigo, entendem-se como erro ou equívoco evidente, autorizador da requalificação simplificada, as seguintes situações: I - bloqueio realizado em áreas pertencentes a entes políticos, bem como de suas respectivas autarquias, fundações, empresas públicas e sociedade de economia mista; II - - bloqueio em áreas menores ao permitido pela Constituição vigente à época da emissão e registro do título, e que não tenham sido desmembradas de áreas maiores devidamente bloqueadas; (Redação dada pelo Provimento nº 2/2024 de 03 de maio de 2024)

---

(preclusão *pro judicato*), nos casos em que o julgador fica impedido de decidir questões anteriormente apreciadas no curso do processo (CABRAL, 2012).

<sup>144</sup> O art. 7º do Provimento nº 06/2023 – CGJ: “Art. 7º Apresentada ou não a manifestação referida no artigo anterior e constatada a regularidade da documentação apresentada, bem como não verificada nenhuma sobreposição de áreas junto ao sistema MAPA, o Serviço de Registro de Imóveis se manifestará de forma fundamentada quanto à conformidade documental, remetendo, de ofício, ao Juízo Agrário competente, via Sistema de Processo Judicial Eletrônico - PJE, em classe “Outros procedimentos de jurisdição voluntária – 1294”, assunto “desbloqueio de matrícula “7899”, todo o processo de requalificação iniciado na serventia, para fins de requalificação perante o Juízo Agrário, e consequente desbloqueio da matrícula.(Redação dada pelo Provimento nº 2/2024 de 03 de maio de 2024)”.

III - bloqueio ocorrido em áreas maiores ao máximo permitido pela Constituição, contudo que tenham sido decorrentes de unificações regulares de áreas menores. (Grifo nosso).

Portanto, apenas nesses casos de erro ou equívoco evidente na aplicação das normas de bloqueio e cancelamento decidirá o oficial sobre a realização de requalificação e desbloqueio. Ressalte-se, contudo, que, como afirmado na seção anterior, mesmo nesses casos seguirá o oficial obrigado a comunicar os atos praticados à CGJ, para que possa avaliar a higidez do procedimento e possibilitar a sua revisão e, até mesmo, a responsabilização do oficial em caso de equívoco ou ação dolosa (art. 13, parte final da cabeça, e art. 17, ambos do Provimento nº 6/2023 – CGJ).<sup>145</sup>

#### 4.3.12 responsabilidade na realização de procedimentos em desacordo com as regras vigentes

Importante ressaltar que a observância das normas que regulamentam os procedimentos de requalificação e desbloqueio de matrículas, além de estar suscetível ao regime disciplinar genérico dos oficiais de registro de imóveis (art. 31, I, da Lei nº 8.935/94), sujeita os titulares de serviços de registros de imóveis a um regime próprio voltado a reforçar o respeito às normas de combate à grilagem. Dessa maneira, manifestou-se a CGJ no pedido de providência, processo nº 0005306-59.2020.2.00.0814 (DJ nº 7259-2021, de 9 de novembro de 2021), que decidiu pela abertura do procedimento administrativo disciplinar em desfavor de oficial de registro de imóveis:

O caso ora em análise traz hipótese similar, praticada pela mesma serventia, em que foi apreciada a requalificação de matrícula tomando por base ato normativo já revogado, configurando, de forma clara, reincidência da infração administrativa outrora cometida.

Ainda no sentido de reforçar o rigor da observância das regras editadas pela Corregedoria Paraense, a evidenciar a importância da responsabilidade atribuída aos oficiais de registro imobiliário, está o conteúdo do art. 18 do Provimento nº 6/2023 – CGJ:

Art. 18. Verificada a prática irregular ou ilegal de qualquer ato ou procedimento no processo de requalificação formalizado no Cartório de Registro de Imóveis, o Juízo Agrário informará à Corregedoria Geral de Justiça para apuração disciplinar.

---

<sup>145</sup> Segue o disposto no art. 17 do Provimento nº 6/2023 – CGJ: “Art. 17 Subsiste a obrigação de o serviço de Registro de Imóveis manter atualizadas as informações do sistema de bloqueio/desbloqueio e cancelamento/requalificação, instituído pela Instrução 2/2021-CGJ, junto ao Sistema Integrado de Arrecadação Extrajudicial - SIAE, sob pena de responsabilidade.”

#### 4.3.13 Erro evidente

O conceito de erro evidente tem importância para a definição de qual dos regimes de requalificação deverá ser requerido. Segundo o regime instituído pelo Provimento nº 6/2023 – CGJ, caso não se trate de erro evidente, será promovida a requalificação ordinária (art. 4º do Provimento nº 6/2023 – CGJ), cujo julgamento caberá às Varas Agrárias. Por outro lado, se o ato de cancelamento/bloqueio se originar em um erro evidente, caberá o procedimento de requalificação simplificada (art. 13 do Provimento nº 6/2023 – CGJ), de competência dos registradores de imóveis competentes. Portanto, delimitar o alcance da expressão erro ou equívoco evidente constitui uma questão de grande importância dentro da disciplina da requalificação e desbloqueio de matrículas.

Para a compreensão do alcance da expressão, é importante conhecer o teor da manifestação da CGJ no recurso administrativo do processo nº 0000167-58.2022.2.00.0814 (DJ 7363-2022, de 5 de maio de 2022), caso em que o Juízo Agrário entendeu que o pedido de desbloqueio deveria se submeter ao regime ordinário de requalificação/desbloqueio, previsto no art. 3º do Provimento Conjunto nº 4/2021 – CJCI – CJRMB. Conclusão que importou na exigência da apresentação de toda a documentação necessária para o procedimento de requalificação ordinária e não no regime previsto no art. 24 do Provimento Conjunto nº 4/2021 – CJCI – CJRMB<sup>146</sup>:

(...) o entendimento do Oficial Registrador não tem sustentação, pois como foi destacado por ele, o imóvel objeto da Matrícula n. 22.042 originou-se das Transcrições ns. 1.026 e 1.027, ambas do Cartório de Registro de Imóveis de Conceição do Araguaia, respectivamente, abertas em 13/10/1964 e 16/10/1964, com áreas total de 60.984.0000ha (sessenta mil, novecentos e oitenta e quatro hectares) e 291.852,00ha (duzentos e noventa e um mil e oitocentos e cinquenta e dois hectares), isto significa dizer que, as transcrições que deram origem à Matrícula em questão se enquadram na hipótese descrita no art. 1º do Provimento n. 013/2006 - CJCI, que assim dispõe: Art. 1º. Determinar a observação de BLOQUEIO DE TODAS AS MATRÍCULAS DE IMÓVEIS RURAIS nos Cartórios de Registro de Imóveis das Comarcas do Interior, que tenham sido registradas, no período de 16/07/1934 a 08/11/1964 (independente da data que constar no suposto título), com áreas superiores a 10.000 ha (dez mil hectares), não podendo o Oficial nelas praticar mais nenhum ato, estendendo-se os seus efeitos as eventuais matrículas que delas tenham sido desmembradas. Desse modo, conclui-se que ao contrário do certificado pelo Oficial do Cartório de Registro de Imóveis de Redenção, o caso sub examine **não se coaduna à hipótese prevista no art. 24 do Provimento Conjunto n. 004/2021 ; CJCI/CJRMB**, ou seja, não se trata de matrícula bloqueada e cancelada por erro evidente quanto ao enquadramento aos Provimentos ns. 013/2006 e 002/2010 ; CJCI, **mas sim do procedimento de requalificação de matrícula descrito nos arts. 2º a 11 do referido ato normativo, razão pela qual o Recurso Administrativo em tela não merece guarida**. Vale mencionar que, o pedido de requalificação de matrícula deve ser pleiteado junto ao

<sup>146</sup> Segue o rol de documentos previstos no art. 3º do Provimento Conjunto nº 4/2021 – CJCI – CJRMB.

Cartório de Registro de Imóveis, e o pedido de desbloqueio de matrícula junto ao Juízo Agrário competente, **consoante os termos do 3º e 7º do Provimento Conjunto n. 004/2021 - CJCI/CJRM B.** (Grifos nossos)

É importante, dessa forma, saber diferenciar o legítimo interesse para requerer a requalificação/desbloqueio da hipótese de cabimento do regime previsto no art. 24. Portanto, somente será possível utilizar a via simplificada quando os casos que ensejaram o bloqueio evidenciarem, sem a menor dúvida, a existência de um equívoco na aplicação das normas.

Conforme mencionado na 2ª seção, o Provimento nº 6/2023 – CGJ possibilitou, além da requalificação, o desbloqueio pelo oficial nos casos de requalificação simplificada (art. 13). Portanto, conclui-se que andou bem a CGJ ao informar, no parágrafo único do art. 13, as hipóteses de erro evidente, de maneira a evitar dúvidas na sua aplicação. São elas: I – bloqueio realizado em áreas pertencentes a entes políticos, bem como às suas respectivas autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista; II – bloqueio em áreas menores ao permitido pela Constituição vigente à época da emissão e registro do título, e que não tenham sido desmembradas de áreas maiores devidamente bloqueadas; III – bloqueio ocorrido em áreas maiores ao máximo permitido pela Constituição, contudo decorrentes de unificações regulares de áreas menores.

Ainda sobre o alcance da expressão erro ou equívoco, importa destacar que as hipóteses de requalificação e desbloqueio que permitem a requalificação simplificada são apenas as acima delimitadas. Isso porque a expressão erro evidente há muito tem sido detalhada pela doutrina e jurisprudência registral imobiliária (Orlandi, 2024), com o objetivo de identificar as hipóteses em que é possível a promoção da retificação sem que se exija a realização de procedimento específico para tanto (art. 213, II, da LRP).<sup>147</sup>

Portanto, mesmo que o oficial perceba, nos registros sob sua análise, outras falhas ou equívocos realizados na aplicação dos comandos dos Provimentos nº 13/2006 – CJCI e nº 2/2010 – CJCI, afora aqueles listados nos incisos do parágrafo único do art. 13, não poderá realizar o desbloqueio, ainda que diante do art. 23 do Provimento nº 6/2023 – CGJ,<sup>148</sup> que

---

<sup>147</sup> Segue o teor do inciso II do art. 213 da LRP: “II - a requerimento do interessado, no caso de inserção ou alteração de medida perimetral de que resulte, ou não, alteração de área, instruído com planta e memorial descritivo assinado por profissional legalmente habilitado, com prova de anotação de responsabilidade técnica no competente Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura - CREA, bem assim pelos confrontantes.”.

<sup>148</sup> O disposto no art. 23 do Provimento nº 6/2023 – CGJ: “Art. 23 – Aplicam-se subsidiariamente aos procedimentos previstos neste Provimento as disposições da Lei nº 6.015/1973 e do Provimento Conjunto nº 2/2019-CJRM B/CJCI (Código de Normas do Estado do Pará).”.

permite a aplicação subsidiária das disposições da LRP e do Código de Normas do Estado do Pará.

#### 4.3.14 Bloqueio de matrícula e a data do registro

Um dos aspectos destacados pelas normas de combate à grilagem pelos cartórios de registro de imóveis refere-se ao momento a ser observado pelo oficial para a promoção da averbação de bloqueio: a data do registro, e não aquela da emissão do título. No item 3.2.1.1, acima, vimos que esse entendimento deve revelar que o acerto quanto ao bloqueio não tem o condão de impedir a posterior requalificação e desbloqueio, caso comprovada a legitimidade do título e o correto destacamento do imóvel do patrimônio público em procedimento ordinário voltado à restauração da matrícula (art. 4º do Provimento nº 6/2023 – CGJ).

Em sede de julgamento do recurso administrativo nº 0005507-51.2020.2.00.0814 (DJ 7172-2021, de 30 de junho de 2021), a CGJ trouxe importantes considerações acerca da necessidade de submissão de matrículas ao procedimento de requalificação/desbloqueio de áreas superiores aos limites constitucionais à época do registro, ainda que, à época da emissão do título, sequer fosse exigível autorização legislativa. Neste sentido:

As razões do bloqueio/cancelamento administrativos preventivos tem fundamento na **necessária verificação da regularidade do destacamento da propriedade pública para a inserção no âmbito privado**, no especial contexto fundiário do Estado do Pará, caracterizado por fatos que vão desde registros em sobreposição de terras (em volume suficiente a dobrar ou até triplicar determinados municípios), passando pelos Títulos de Posse estaduais levados a registro sem convalidação, até a constatação pelo ITERPA de elevado número de títulos falsos. Desta sorte, **o critério adotado para bloqueio/cancelamento utiliza-se da área** - à semelhança do parâmetro adotado para a exigibilidade da autorização legislativa pelo Constituição, **mas o fundamento é mais amplo**, referindo-se à regularidade do destacamento tanto à exigibilidade ou não da autorização legislativa, **quanto à autenticidade e origem do título, bem como à integridade e veracidade dos dados que informa**. (...) Assim, a regularidade a ser aferida vai além da confirmação sobre a exigibilidade ou não de autorização legislativa, havendo **nítida preocupação com a autenticidade de títulos e dados neles constantes**. Essa a razão de, ao determinar o bloqueio, o Provimento 013/2006-CJCI, ter-se pautado na área, mas adotado como critério cruzado a **data do registro, independente da data que constar no título**. (grifos nossos)

Dessa maneira, fica esclarecido que, apesar de o momento da emissão do título constituir um elemento relevante para aferir a viabilidade da requalificação/desbloqueio, ele não deve ser utilizado para evitar que se promova o regular bloqueio/cancelamento. Portanto, mesmo nos casos em que o título possa ter sido emitido de acordo com as regras constitucionais vigentes à época de sua emissão, deverá o oficial averbar o ato construtivo, de maneira a submeter a matrícula ao procedimento de conferência da autenticidade do título. Complementou a CGJ,

ainda neste julgado, a partir das considerações do Ministro Gilson Dipp no pedido de providências nº 0001943-67.2009.2.00.0000/CNJ:

O provimento n. 013/2006-CJCI que determinou o bloqueio e a decisão do Ministro Dipp - que determinou o cancelamento não se limitou a observar apenas a exigibilidade da autorização legislativa, e do limite constitucional, manifestando a preocupação em relação aos demais aspectos da regularidade do registro do destacamento, em especial no que tange à origem e autenticidade dos títulos. Assim, nos moldes do art. 2º do Provimento 13/2006, fora determinada a averbação do bloqueio de todas as matrículas que tenham sido registradas entre 09.11.1964 e 04.10.1988 (**INDEPENDENTE DA DATA QUE CONSTAR NO TÍTULO**), com áreas superiores à 3.000 há (três mil Hectares), não podendo receber nenhum ato, estendendo-se os efeitos a eventuais matrículas desmembradas.

O caso selecionado é revelador da contundência do entendimento afirmado. Isso porque, nesta ocasião, se estava diante de um registro que teve como origem uma carta de sesmaria, em que a cadeia dominial havia iniciado ainda no século XVIII, portanto, distante de qualquer limitação constitucional acerca da alienação de áreas públicas. De outro lado, o caso mantém a sua representatividade por abordar uma sesmaria, que denota a dificuldade de sua comprovação e informa uma peculiaridade paraense,<sup>149</sup> unidade da federação onde não são tão raras a convivência do regime da lei atual de registros públicos com sistemas registrais e fundiários que a antecederam.

Dito isto, é de grande importância distinguirmos o momento a ser observado pelo oficial quando da verificação da hipótese de bloqueio (data do registro) daquele a ser avaliado quando da apreciação da requalificação/desbloqueio (data da emissão do título). A realidade paraense revela situações em que são urgentes e necessárias, além da verificação da necessidade da autorização legislativa para alienação da área, aferir a legitimidade do título apresentado, independentemente das dimensões que o mesmo informe.

Esse entendimento, em que pese sua aparente excepcionalidade, por submeter regras aplicáveis à época do registro a títulos anteriores ao regime jurídico então vigente, incorpora a lógica de um dos princípios registrais clássicos: o princípio do *tempus regit actum*, estudado no subitem 1.2.9, na primeira seção desta tese.

Todavia, ressalte-se que a lógica do princípio mencionado é a mesma das normas paraenses; entretanto, a maneira como esse princípio foi positivado na Lei de Registros Públicos destoa da inflexibilidade com que a jurisprudência administrativa paraense tem interpretado a

---

<sup>149</sup> Sobre o regime sesmarial e a formação fundiária paraense recomendo a leitura de Treccani (2001) e Rocha *et al* (2023).

matéria. Isso porque o art. 176, § 2º, da LRP<sup>150</sup> criou uma regra de transição para excepcionar a recepção de títulos lavrados/emitidos sob a vigência do Decreto nº 4.857, de 9 de novembro de 1939, exceção legal que não foi recepcionada pelas normas de combate à grilagem impostas aos cartórios de imóveis, editadas pela Corregedoria de Justiça paraense.

#### 4.3.15 Necessidade de apresentação da autorização legislativa

A autorização legislativa para alienação de áreas superiores aos limites constitucionais à época da emissão do título constitui um dos principais, senão o mais importante, requisitos para promoção da requalificação/desbloqueio de matrícula (art. 4º, V, do Provimento nº 6/2023 – CGJ).

Atualmente, a apresentação da autorização legislativa é expressamente dispensada nos casos em que, à época da emissão do título, ela não era exigível (art. 4º, § 2º, do Provimento nº 6/2023 – CGJ). Ressalte-se que se está diante de um requisito para obtenção da requalificação/desbloqueio; portanto, mesmo nos casos em que a autorização legislativa era dispensada, acaso a área supere os limites constitucionais vigentes quando o registro foi efetuado, deverá o oficial promover o bloqueio da matrícula (ver o item 3.1.1.5, acima).

No julgamento do recurso administrativo nº 0003024-43.2023.2.00.0814, a CGJ pôde apreciar a impugnação à decisão da Vara Agrária de Castanhal, que negou o desbloqueio por entender não satisfeito o requisito da apresentação da autorização legislativa. Nesse caso, o Juízo da Vara Agrária de Castanhal entendeu que a apresentação da autorização para alienação de terras públicas, emitida pelo Senado Federal em 30 de junho de 1987<sup>151</sup>, ofenderia o inciso XVII do art. 49 da CF/88.<sup>152</sup> O entendimento da Vara Agrária de Castanhal foi mantido pela CGJ:

Destarte, as normas constantes na Constituição de 1988, manifestação do Poder Constituinte Originário, são perfeitamente aplicáveis ao caso em tela, eis que o ato administrativo ainda não havia completado o seu ciclo de formação, portanto, ainda se encontrava pendente de concretização quando da entrada em vigor da nova ordem constitucional, que passou a disciplinar de forma diferente situação prevista na

<sup>150</sup> A transcrição do art. 176, § 2º da LRP: “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. (...) § 2º Para a matrícula e registro das escrituras e partilhas, lavradas ou homologadas na vigência do Decreto nº 4.857, de 9 de novembro de 1939, **não serão observadas as exigências deste artigo, devendo tais atos obedecer ao disposto na legislação anterior.**” (grifo nosso).

<sup>151</sup> O que foi feito com base no que dispunha o parágrafo único do art. 164 da Constituição Federal de 1967: “Parágrafo único. Salvo para execução de planos de reforma agrária, não se fará, sem prévia aprovação do Senado Federal, alienação ou concessão de terras públicas com área superior a três mil hectares.”

<sup>152</sup> Segue o disposto no art. 49, inciso XVII da CF: “Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional: (...) XVII - aprovar, previamente, a alienação ou concessão de terras públicas com área superior a dois mil e quinhentos hectares.”

Constituição Federal de 1967, por conseguinte, tornou-se imprescindível a obtenção de prévia autorização do Congresso Nacional para ser possível a alienação de terras públicas a particular, consoante os termos do art. 49, inciso XVIII. Desse modo, não havendo a conjugação de vontades ou a conclusão do procedimento, não há de falar em ato jurídico perfeito. Portanto, enquanto não finalizado o processo de alienação de área pública, este fica sujeito às mudanças jurídicas ocorridas durante a sua tramitação, principalmente, quando se tratar de norma constitucional, a qual todos devem observância. No caso sub examine, a manifestação do Estado do Pará ou a conclusão do procedimento somente ocorreu após advento da Constituição Federal de 1988, que passou a disciplinar os atos ainda pendentes de conclusão, alcançando, assim, a situação que culminou com a expedição do Título Definitivo n. 52, de 20/12/1988. Sendo assim, corroboro com o entendimento do Juiz Agrário da Comarca de Castanhal de que a autorização concedida pelo Senado Federal, através da Resolução n. 83, datada de 30/06/1967, perdeu a validade jurídica para legitimar a alienação da terra pública pelo estado do Pará, em virtude da mudança provocada pela nova ordem constitucional, que passou a exigir autorização do Congresso Nacional, e não mais do Senado Federal, não se atendeu, desse modo, ao requisito previsto no art. 3º, inciso V, do Provimento Conjunto n. 004/2021 ? CJCI/CJRMB, que corresponde ao art. 4º, V, § 2º, do Provimento n. 006/2023-CGJ, que passou a disciplinar a matéria.

A parte recorrente argumentou ter atendido aos requisitos exigíveis à época. Isso porque somente efetuou o pedido de titulação junto à autarquia estadual após obter a autorização de alienação do Senado Federal. Dessa maneira, segundo suas razões, estaria protegida pelo ato jurídico perfeito (art. 5º, XXXVI, CF), de modo que não poderia ter o seu pedido considerado ilegal supervenientemente, uma vez que teria satisfeito os requisitos exigidos em cada momento do processo.

As razões da parte possuem pertinência no plano jurídico, ao menos em tese. Aparentemente, as razões do recorrente poderiam ser aceitas, haja vista a construção teórica dos atos administrativos complexos e o efeito prodrômico gerado pelas manifestações estatais.

Em resumo, os atos complexos, na teoria administrativista, seriam aqueles que necessitam de mais de uma manifestação estatal para se aperfeiçoarem, conceito que se encaixa ao processo de titulação narrado (autorização legislativa + emissão do título pela autarquia estadual). Segundo essas compreensões administrativistas, a autorização conferida pelo Senado Federal estaria completa, restando, portanto, o dever do órgão estadual se manifestar (Mello, 2021). Partindo dessa lógica, seria, no mínimo, defensável a posição de que a demora da autarquia estadual, de aproximadamente 1 ano, não poderia prejudicar a parte que atendeu aos requisitos legais a ela impostos no momento do pedido de titulação.

Contudo, não foi esse o entendimento da CGJ. Ao argumentar, a Corregedoria paraense trouxe como fundamento a mudança dos regimes constitucionais e os reflexos da manifestação do poder constituinte originário sobre situações não consolidadas. Baseou-se, portanto, na retroatividade mínima das normas constitucionais. Abaixo, trecho da fundamentação citada:

O Poder Constituinte Originário dá início a uma nova ordem jurídica, cujas normas deverão necessariamente ser observadas por todos, independentemente das mudanças provocadas quando comparadas com o regime anterior, não sendo diferente com a Administração Pública. Desse modo, é correto afirmar que, **a nova ordem constitucional alcança as situações jurídicas ainda não consolidadas sob a égide da norma revogada, o que aconteceu no presente caso, eis que o ato de alienação de terra pública somente se concretizou após a entrada em vigor da Constituição de 1988, como será à frente demonstrado.** Além de inaugural, o Poder Constituinte Originário possui outra importante característica, qual seja, é ilimitado juridicamente, isto significa dizer que, não é obrigado a se sujeitar, observar, as normas jurídicas que o antecederam, mesmo as previstas na Constituição anterior, salvo exceções, não configuradas no presente caso. Em regra, as normas do Poder Constituinte Originário são aplicadas imediatamente às situações ainda pendentes de solução, bem como aos atos cujo ciclo de formação ainda não foi concretizado, daí dizer que possuem grau de retroatividade mínima. A recorrente alega que o ato de autorização legislativa para alienação de terra pública observou as normas constitucionais vigentes na época, qual seja, a Constituição Federal de 1967, que estabelecia ser o Senado Federal o responsável pela emissão de tal autorização. No entanto, a referida autorização não deve ser interpretada de forma isolada, eis que constitui apenas uma das etapas necessárias para a aquisição de área pública por particular. Para que seja possível a alienação de terras públicas, quando a área for maior que a prevista na Constituição Federal, faz-se necessária a conjugação de duas vontades oriundas de órgãos diferentes, ou seja, do Poder Legislativo e do Poder Executivo Estadual, sem a manifestação de qualquer um deles, não resta evidenciado o regular destacamento do patrimônio público, portanto, não há de se falar em ato jurídico perfeito, tampouco em direito adquirido, ambos previstos no art. 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal de 1988, bem como no art. 6º, parágrafos 1º e 2º, da LINDB. (grifo nosso)

Sem adentrar no acerto da hermenêutica constitucional defendida, ou mesmo em sustentar que a teoria dos atos administrativos levaria a conclusão diversa, defende-se que, mais uma vez, a CGJ optou por uma aplicação irrestrita do princípio do *tempus regit actum*. Em síntese, para efeitos de aplicação das regras de bloqueio e cancelamento de matrículas, devem ser exigidos todos os requisitos legais/documentais vigentes no momento do registro. A essa condição se excetua apenas a hipótese do § 2º do art. 4º do Provimento nº 6/2023 – CGJ, que dispensa a apresentação da cópia da autorização legislativa nas situações em que ela não fosse condição para a titulação da área à época da emissão do título.

#### 4.3.16 Ônus da prova da comprovação do regular destacamento

A comprovação do regular destacamento do imóvel do patrimônio público é uma das exigências apresentadas pelas normas estudadas. Essa exigência tem origem na premissa agrarista de que todos os imóveis particulares têm origem pública, daí a necessidade da demonstração da sua legítima estremação da propriedade estatal (Rocha *et al.*, 2023).

Acima, foi explicada a necessidade de apresentação da autorização legislativa que possibilitou a alienação de áreas superiores aos limites constitucionais do momento da expedição do título. Contudo, a comprovação do regular destacamento do imóvel público não

se reduz à demonstração da veracidade do título levado a registro e da apresentação da autorização legislativa, quando exigível.

As manifestações da CGJ revelam dois requisitos adicionais à comprovação do regular destacamento dos imóveis do patrimônio público. São eles: 1) a verificação de todos os títulos originários que serviram como base para a unificação de registros; 2) a correspondência geográfica entre a área objeto da matrícula e o título que a teria originado.

A fusão de áreas menores ao limite constitucional constitui uma hipótese que autoriza a requalificação simplificada (art. 13, parágrafo único, III, do Provimento nº 6/2023 – CGJ). Contudo, essa possibilidade somente poderá ser utilizada quando a unificação resultar de áreas cuja origem possa ser conferida pelo oficial. É o entendimento que se extrai dos embargos de declaração com efeitos infringentes em recurso administrativo nº 0012839-84.2019.8.14.0015 (DJ 7223-2021, de 13 de setembro de 2021), julgado pela CGJ:

Em que pese, restar certificado que na cadeia inicial a área é composta pela fusão de imóveis com áreas individuais de 4.356,0000ha, registradas anteriores a 09.11.1964, demonstrando o não enquadramento, àquela época, dos referidos títulos, pois a área era inferior a 10.000,0000ha. O fato é que, devido a fusão ocorrida nas transcrições intermediárias, gerando uma área de 348.480,00ha (trezentos e quarenta e oito mil, quatrocentos e oitenta hectares) na matrícula XXX, não há como sequer saber de que título originário, o imóvel lançado na matrícula XXXX, se destacou. Aliás, seria impossível a análise de legitimidade e legalidade, sem os documentos indicados no provimento, ainda que se observem as datas/áreas. Assim pelo histórico que compõe a matrícula essa seria oriunda de um título de 4.356,0000há, emitido pelo Estado, mas qual o número do título? A quem fora primeiramente vendido o título, como se procedeu o destacamento do patrimônio público ao privado, houve quitação do título? Qual o ano, área e a localização do imóvel dentro do título (s)? São essas as informações, mesmo que sem certidão do ITERPA, por ora, devem constar para o mínimo de análise do juízo agrário para fins de desbloqueio. Como os documentos juntados aos autos, não há como analisar sequer se o imóvel corresponde a um dos títulos emitidos em 1964, já que não consta certidão do ITERPA com indicação de destacamento, localização e o georreferenciamento.¿ Por fim, é oportuno destacar que, muito embora se considere como procedimento correto o disposto no art. 24 do Provimento Conjunto n. 004/2021 ¿ CJCI/CJRM, nada impede o magistrado de realizar as diligências que entender necessárias, tal como exigir a apresentação de documentos, a fim de formar a sua convicção acerca da viabilidade de se proceder ao desbloqueio de matrícula. (grifos nossos e retirada de trechos que permitam identificar partes de nossa autoria)

O entendimento acima reforça que, mesmo em caso de unificações, nem sempre será possível efetuar a requalificação simplificada prevista no inciso III do parágrafo único do art. 13 do Provimento nº 6/2023 – CGJ, ou mesmo obter a requalificação/desbloqueio pelos meios ordinários. Uma das finalidades das normas de bloqueio é exigir a comprovação da veracidade dos títulos levados a registro nos cartórios de imóveis do Pará. Portanto, não será possível

revisar os atos de constrição da matrícula quando não se puder aferir a higidez dos títulos levados a registro.

Ainda no que se refere à possibilidade de requalificação simplificada, destaque-se, mais uma vez, a positiva previsão do art. 14 do Provimento nº 6/2023 – CGJ, que exige, mesmo nos casos de promoção de requalificação simplificada: 1) a apresentação do título de terras original ou certidão original fornecida pela autarquia emitente do título (averiguação da veracidade do título); 2) a certidão atualizada do instrumento público da última aquisição do imóvel (comprovação da regularidade da cadeia dominial).

De igual maneira, é necessário que se comprove a correspondência geográfica entre a área objeto da matrícula, objeto do pedido de requalificação/desbloqueio, e o título que a originou. Foi esse o entendimento manifestado pela CGJ no julgamento do recurso administrativo no processo nº 000929-11.2021.2.00.0814 (DJ 7139-2021, de 12 de maio de 2021):

Foi exatamente por ter vislumbrado que o processo de requalificação não foi realizado com o cumprimento dos requisitos e procedimentos previstos no Provimento Conjunto nº 010/12, vigente à época, que o Juiz recorrido indeferiu o pedido de desbloqueio da matrícula. Assim o fez, eis que, evidenciou em sua decisão que, **inobstante a demonstração da existência dos títulos expedidos, não houve a comprovação de sua correlação material com a área a ser objeto do desbloqueio, o que é imprescindível ao cumprimento do que preceitua o IN nº 01/2015 do ITERPA**, decisão esta que acompanhou o entendimento do Ministério Público, que se posicionou também contrário ao desbloqueio, evidenciando que a área georreferenciada, indicam que a área seria superior aos cerca de 13.000ha. De fato, pela análise dos documentos que instruíram o procedimento de requalificação do cartório de RI de Paragominas, vê-se que não houve a exata correlação entre os títulos apresentados, de acordo com as certidões expedidas pelo ITERPA e a área do imóvel a que se pretende o desbloqueio. Ante o exposto, nego provimento ao presente recurso administrativo. (grifos nossos e retirada de trechos que permitam identificar partes de nossa autoria)

Portanto, não basta que seja apresentado um título legítimo acompanhado da autorização legislativa para que se obtenha a requalificação/desbloqueio; é necessário que a descrição georreferenciada da área objeto do pedido corresponda àquela mencionada no título que serviu de base para a matrícula. Isso foi reforçado na decisão pelo improvimento do recurso administrativo no processo nº 0004319-86.2021.2.00.0814 (DJ 7313-2022, de 15 de fevereiro de 2022), que estabelece que eventuais imprecisões geográficas, em casos de títulos estaduais, devem, previamente, ser resolvidas com o emprego do procedimento de rerratificação previsto no art. 23, II, III e IV, da Lei Estadual nº 8.878/2019, junto ao ITERPA:

Registre-se que a menção ao ITERPA ao órgão estadual fundiário responsável pela emissão do Título de origem, leva à incidência da Lei Estadual nº 8.878 de 08.07.2019, que revogou o Decreto-Lei nº 57/69. O normativo em comento é cristalino ao estabelecer, dentre outras medidas, o procedimento destinado à retificação ou ratificação de títulos emitidos pelo Estado do Pará. Veja-se: Art. 23. Fica o Estado do Pará, por meio do ITERPA, autorizado a proceder à retificação e/ou ratificação dos títulos emitidos regularmente pelo Estado do Pará, conforme regulamento, nos casos que se enquadrem nas seguintes hipóteses: I - não revalidados; II - imprecisão quanto a localização geográfica; III - perímetro discrepante da área real do imóvel; IV - medição imprecisa da área; V - que infringiram cláusula de inalienabilidade o direito de preferência; VI - que infringiram condição resolutiva do plano de aproveitamento. O decreto estadual nº 1.190 de 25.11.2020 ao regulamentar a Lei nº 8.878/2019 estabeleceu procedimento específico para ratificação ou retificação de conteúdo dos títulos definitivos emitidos pelo Estado do Pará, conforme exegese dos arts. 101 e ss., **não verificando nenhuma providência em relação ao cumprimento da referida normatização em vigor, na documentação carreada aos autos.** (grifos nossos)

Portanto, a localização e os limites dos imóveis constituem requisitos a serem observados nos procedimentos de requalificação/desbloqueio. Ainda no que se refere à segurança geoespacial, o Provimento nº 6/2023 – CGJ avança na temática ao submeter os pedidos de requalificação/desbloqueio ao sistema MAPA, que serve como mais um mecanismo de vigilância acerca da regularidade do requisito em análise. (art. 7º do Provimento nº 6/2023 – CGJ).<sup>153</sup>

#### 4.3.17 Manifestação dos órgãos de terra e preclusão

Uma das questões a serem debatidas acerca do procedimento de requalificação/desbloqueio é a possibilidade de perda do direito de se manifestar nesses procedimentos por parte dos órgãos fundiários. Inicialmente, a autarquia do Estado ou da União é chamada a se manifestar no prazo de 15 (quinze) dias úteis pelo oficial (art. 6º do Provimento nº 6/2023 – CGJ). Portanto, é possível questionar se a previsão de um prazo seria capaz de ensejar a preclusão do direito de manifestação das autarquias fundiárias.<sup>154</sup>

A preclusão, de forma resumida, significa a perda de uma faculdade ou poder no processo, que pode ocorrer em razão: do decorrer do tempo (art. 223 do CPC); da vedação à repetição de atos (preclusão consumativa); da prática de ato incompatível com outro ato

<sup>153</sup> Art. 7º do Provimento nº 6/2023 – CGJ: “Art. 7º Apresentada ou não a manifestação referida no artigo anterior e constatada a regularidade da documentação apresentada, bem como não verificada nenhuma sobreposição de áreas junto ao sistema MAPA, o Serviço de Registro de Imóveis se manifestará de forma fundamentada quanto à conformidade documental, remetendo, de ofício, ao Juízo Agrário competente, via Sistema de Processo Judicial Eletrônico - PJE, em classe “Outros procedimentos de jurisdição voluntária – 1294”, assunto “desbloqueio de matrícula “7899”, todo o processo de requalificação iniciado na serventia, para fins de requalificação perante o Juízo Agrário, e consequente desbloqueio da matrícula.”

<sup>154</sup> Existe também a possibilidade de intimação dos entes públicos por parte do Juízo Agrário (§ 1º do art. 10 do Provimento nº 6/2023 – CGJ). Entretanto, a questão a ser respondida é: se vencidos estes prazos, esgotaria-se o direito das autarquias fundiárias de se manifestar nos procedimentos de requalificação/desbloqueio?

processual (preclusão lógica); e, ainda, daquela que se aplica ao juiz (preclusão *pro judicato*), nos casos em que o julgador fica impedido de decidir questões anteriormente apreciadas no curso do processo (Cabral, 2012).

O questionamento foi respondido de maneira negativa pela CGJ no julgamento do recurso administrativo no processo nº 0002199-36.2022.2.00.0814 (DJ 7425-2022, de 3 de agosto de 2022), nos seguintes termos:

No tocante ao mencionado descabimento e consideração, na ratio decidendi, da manifestação do ITERPA quanto ao pedido de desbloqueio da matrícula, acerca da qual o recorrente pretende a total descon sideração, diante de **uma suposta ocorrência de preclusão temporal, importa salientar a insubsistência da argumentação, pois inexiste qualquer acatamento tácito, pelo próprio órgão fundiário emissor do Título, apto a comprovar a regularidade deste, dada a ausência de presunção legal ou normativa neste sentido**, a qual, acaso existente, contrariaria a própria legislação fundiária aplicável, configurando teratologia. Com efeito, a ausência de anterior posicionamento do ITERPA na fase de requalificação perante a serventia, não poderia ensejar a anuência tácita quanto à regularidade do pleito, eis que prevalece a **proteção ao interesse público indisponível** decorrente do exercício da competência indelegável para manifestação quanto à regularidade do título emitido, não podendo o Juízo de piso ou tampouco a serventia substituir-se à análise consistente na retificação ou ratificação.

Dessa maneira, decidiu a CGJ que não há possibilidade de perda do direito de se manifestar ante a ocorrência de preclusão por parte das autarquias fundiárias. O fundamento evocado pela CGJ foi o interesse público indisponível e o poder-dever de proteger a propriedade pública conferido a esses entes.

Por fim, o § 2º do art. 10 do Provimento nº 6/2023 – CGJ prevê que, não havendo manifestação das autarquias fundiárias em caso de solicitação de manifestação por parte da Vara Agrária – o que é uma faculdade desse órgão, conforme dispõe a cabeça do art. 10 –, haveria a presunção de anuência por parte do Iterpa/INCRA.

Entretanto, mesmo diante da previsão do mencionado § 2º do art. 10 do Provimento nº 6/2023 – CGJ, entende-se que não se poderia considerar a hipótese de preclusão do direito de manifestação por parte da autarquia fundiária. Isso porque o fundamento evocado no entendimento acima descrito é o direito público indisponível, que decorre do dever de zelar pelo patrimônio público. Portanto, não parece estar em sintonia com as normativas voltadas ao combate à grilagem cercear a defesa de bens públicos por parte dos entes fundiários, limitando a competência legal dessas entidades a determinado espaço de tempo.

#### 4.3.18 Documentos indispensáveis e substituíveis no procedimento de requalificação/desbloqueio

Na ocasião do julgamento do recurso administrativo no processo nº 0005507-51.2020.2.00.0814 (DJ 7172-2021, de 30 de junho de 2021), a CGJ pôde se manifestar sobre quais documentos poderiam ser dispensáveis para o pedido de requalificação e quais seriam indispensáveis. Em síntese, a Corregedoria de Justiça entendeu que, em determinados casos, podem não ser exigíveis: a) comprovante do imposto territorial rural – ITR (art. 3º, III, do Provimento Conjunto nº 4/2021 – CJCI – CJRMB; atual art. 4º, III, do Provimento nº 6/2023 – CGJ); b) autorização legislativa (art. 3º, V, do Provimento Conjunto nº 4/2021 – CJCI – CJRMB; atual art. 4º, V, do Provimento nº 6/2023 – CGJ); c) certidão de inteiro teor (art. 3º, VII, do Provimento Conjunto nº 4/2021 – CJCI – CJRMB; atual art. 4º, VII, do Provimento nº 6/2023 – CGJ).

Primeiramente, deve-se ressaltar que a decisão mencionada foi proferida à época do Provimento Conjunto nº 4/2021 – CJCI – CJRMB. Portanto, a seguir serão feitas as adaptações que entendemos cabíveis diante da normativa atual.

O comprovante do ITR poderá ser dispensado nos casos em que o proprietário não mais possua a ocupação do imóvel. São os casos em que a posse foi esbulhada do proprietário, como nas ocupações de imóveis por movimentos sociais. A CGJ aponta como fundamentação da mitigação da exigência o REsp 1.766.106/PR, cuja ementa é a seguinte:

PROCESSUAL CIVIL E TRIBUTÁRIO. IPTU. INCIDÊNCIA SOBRE IMÓVEL. INVASÃO. OCUPAÇÃO POR TERCEIROS. PERDA DO DOMÍNIO E DOS DIREITOS INERENTES À PROPRIEDADE. IMPOSSIBILIDADE DA SUBSISTÊNCIA DA EXAÇÃO TRIBUTÁRIA. PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE. APLICABILIDADE DA SÚMULA 83/STJ AO CASO DOS AUTOS.

1. **É inexigível a cobrança de tributos de proprietário que não detém a posse do imóvel**, devendo o município, no caso, lançar o débito tributário em nome dos ocupantes da área invadida.

2. "Ofende os princípios básicos da razoabilidade e da justiça o fato do Estado violar o direito de **garantia de propriedade** e, concomitantemente, **exercer a sua prerrogativa de constituir ônus tributário sobre imóvel expropriado por particulares** (proibição do venire contra factum proprium)". (REsp 1.144.982/PR, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 13/10/2009, DJe 15/10/2009.).

3. Faz-se necessária a manutenção do acórdão estadual, tendo em vista especial atenção ao desaparecimento da base material do fato gerador do IPTU, combinado com a observância dos princípios da razoabilidade e da boa-fé objetiva.

4. Dessume-se que o acórdão recorrido está em sintonia com o atual entendimento deste Tribunal Superior, razão pela qual não merece prosperar a irresignação. Incide, in casu, o princípio estabelecido na Súmula 83/STJ: "Não se conhece do Recurso Especial pela divergência, quando a orientação do Tribunal se firmou no mesmo sentido da decisão recorrida."

5. Recurso Especial não provido.

(REsp n. 1.766.106/PR, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 4/10/2018, DJe de 28/11/2018.) (grifos nossos)

A decisão mencionada informa uma hipótese de suspensão da obrigação tributária principal; portanto, não seria razoável exigir a comprovação do pagamento de uma exação, por ora, inexecutável. Destaque-se que esse entendimento, enquanto mantido pelo egrégio Superior Tribunal de Justiça, segue aplicável, ainda que silente o Provimento nº 6/2023 – CGJ nesse sentido.

Quanto à autorização legislativa, afirmou a CGJ que ela poderá ser dispensada nas hipóteses em que o tamanho da área que teve sua matrícula bloqueada for igual ou inferior ao limite constitucional estabelecido à época da emissão do título. Trata-se de entendimento anteriormente explicado nesta tese e que recebeu previsão específica no § 2º do art. 4º do Provimento nº 6/2023 – CGJ.<sup>155</sup>

Por sua vez, na ocasião do julgamento mencionado, entendeu a CGJ que a certidão de inteiro teor poderia ser dispensada quando a apreciação do pedido de requalificação fosse do próprio cartório de imóveis que deveria emití-la. Esse entendimento, contudo, aparentemente não poderá ser aplicável sob a vigência do Provimento nº 6/2023 – CGJ. Isso porque, atualmente, ao oficial caberá apenas receber o pedido de requalificação, operar um controle prévio acerca da documentação, averiguar a existência de eventual sobreposição, intimar a autarquia fundiária competente e, sendo o caso, remeter o procedimento para a apreciação da Vara Agrária competente, que hoje é a responsável por julgar os pedidos de requalificação ordinária e desbloqueio de matrícula (arts. 6º e 7º do Provimento nº 6/2023 – CGJ).

Abaixo, alguns trechos da decisão do recurso administrativo no processo nº 0005507-51.2020.2.00.0814 (DJ 7172-2021, de 30 de junho de 2021), que compila o entendimento acima explicado:

*In casu*, de fato é possível mitigar as exigências do comprovante de ITR, desde que comprovada a ocupação, considerando as decisões do Superior Tribunal de Justiça (a exemplo do Resp. 1.144.982/PR) em que fora reconhecido inexigível o tributo do proprietário que tem suas terras invadidas por movimentos sociais de ocupação. Igualmente, não se vislumbra absolutamente exigível, ou prejudicial à instrução, a ausência da certidão de inteiro teor lavrada pelo mesmo registro de imóveis que vai apreciar o pedido, uma vez que todas as informações já fazem parte da base de seus assentamentos. Quanto a autorização legislativa - importa ressaltar - em que pese o parâmetro normativo do bloqueio estar pautado na data do registro, o da requalificação se dá com base na data do título. Isto porque, no contexto da requalificação, o limite constitucional referente à área entra em conferência com os demais elementos

---

<sup>155</sup> Segue o disposto no art. 4º, V e parágrafo 2º: “Art. 4º O pedido será apresentado inicialmente perante a unidade de Registro de Imóveis competente, demonstrando o motivo para ser considerado indevido o bloqueio e cancelamento da matrícula, devendo ser instruído com os seguintes documentos: (...) V - cópia autenticada da autorização legislativa correspondente, caso o tamanho do imóvel esteja acima dos limites constitucionais vigentes à época da emissão do título; (...) § 2º A autorização legislativa mencionada no inciso V deverá considerar exclusivamente a data de emissão do título, e não a data de seu registro.”.

probatórios de regularidade. (...) Desse modo, assiste razão em parte ao recorrente, em especial quanto a inexigibilidade do comprovante de recolhimento de ITR, da certidão de inteiro teor da própria serventia e de autorização legislativa. Impertinente, por outro lado, a pretensão de inexigibilidade dos demais documentos, notadamente, da original ou certidão de confirmação do devido destacamento, pelo órgão de terras, em 90 dias, requisito indispensável no contexto de cuidado na confirmação da origem, autenticidade e integridade do título. Não observando o ora recorrente a instrução concernente aos itens ora evidenciados indispensáveis, permanece inviável a procedibilidade do pedido de requalificação. Por outro lado, dada a natureza do bloqueio/cancelamento administrativo promovidos, perfeitamente possível ao interessado apresentar novo pedido, devidamente instruído conforme o atual art. 3º do Provimento Conjunto 04/2021-CJCI-CJRMB, dispensado ITR, certidão de inteiro teor e autorização legislativa. (grifos nossos)

#### 4.3.19 Sistemática recursal

No que acresce ao aspecto recursal, a CGJ entende que as decisões interlocutórias não são recorríveis dentro da sistemática dos procedimentos de requalificação e desbloqueio de matrícula. Este foi o entendimento manifestado no julgamento do recurso administrativo no processo nº 0002709-49.2022.2.00.0814 (DJ 7475-2022 de 18 de outubro de 2022):

Não cabe recurso administrativo contra decisão interlocutória proferida nos autos de pedido de desbloqueio de matrícula, mas tão somente contra decisão de mérito. A sistemática recursal prevista no Ato Normativo em questão é regido por pressupostos específicos, sem os quais não haverá o conhecimento nem tampouco o processamento do recurso, principalmente quando verificada a inadequação e falta de tipicidade.

Por fim, vale recordar que a CGJ já admitiu o uso do princípio a instrumentalidade das formas, como exemplificou a manifestação no Recurso Administrativo no processo nº 0003301-93.2022.2.00.0814 (DJ 7479-2022, de 25 de outubro de 2022), caso explicado no item 3.2.1.3, acima. Portanto, seria possível o seu emprego em caso de aproveitamento de instrumento recursal diverso do recurso administrativo.

##### 4.3.19.1 Natureza jurídica do cancelamento administrativo

No julgamento dos embargos de declaração no processo nº 0000172-60.2010.8.14.0015 (DJ 7475-2022, de 18 de outubro de 2022), a CGJ explicou que o cancelamento de matrícula não se confundiria com a inexistência. Portanto, o cancelamento não impede a apreciação de determinada matrícula pelo Poder Judiciário. Dessa forma, é possível que o Juízo reconheça a validade de transações informadas na matrícula, com o objetivo de extrair dela efeitos jurídicos relevantes, como relações obrigacionais de débito/crédito, violação de obrigações de fazer e ocultamento patrimonial, por exemplo. Abaixo, a transcrição da manifestação:

O fato de as matrículas dos imóveis encontrarem-se eventualmente canceladas por força de ato administrativo não impede que seja submetida à apreciação do Poder Judiciário a validade de transações que compõem a cadeia dominial da matrícula questionada, notadamente porque **o cancelamento das matrículas por força dos Provimentos da Corregedoria de Justiça deste E.TJEPa não configura a emissão de inexistência das mesmas; antes busca submeter a regularidade das matrículas a que se destinam a controle administrativo, através dos procedimentos sucessivos de requalificação e desbloqueio, após o que, comprovando-se a regularidade na origem, podem voltar as matrículas a existir plenamente no mundo jurídico, justamente com a averbação de tais procedimentos (requalificação e desbloqueio) nas mesmas.** Ora, sendo possível que a averbação de cancelamento da matrícula seja tornada sem efeito, nos termos dos Provimentos 10/2012-CJCI-CJRMb e 04/2021-CJCI-CJRMb, o autor detém interesse de veicular pedido de apreciação judicial da existência, validade e eficácia de negócio jurídico celebrado e averbado na cadeia dominial da referida matrícula. (grifos nossos)

#### 4.3.19.2 Natureza jurídica da requalificação administrativa

Segundo a CGJ, a requalificação seria o restabelecimento da matrícula, cujas fontes já se encontravam na Lei nº 6.015/73, em especial em seus artigos 176, II,<sup>156</sup> e 228<sup>157</sup> da LRP. Ou seja, a restauração da matrícula, além dos requisitos do procedimento, deve observar os requisitos da matrícula previstos nos dispositivos mencionados. A consideração da CGJ vai ao encontro da observação feita no item 1.2.1, em sede de nota de rodapé, ao comentar o princípio da inscrição, momento em que foi feita a observação de que a requalificação se enquadraria na eficácia repristinatória que pode produzir a inscrição registral (Dip, 2017). Segue trecho da manifestação no recurso administrativo no processo nº 0004807-75.2020.2.00.0814 (DJ 7149, de 26 de maio de 2026):

Afinal, **a requalificação da matrícula nada mais é do que o seu restabelecimento, de modo que devem ser observados os mesmos requisitos previstos para abertura de matrícula, sobretudo o disposto no art. 176, inciso II e art. 228, do aludido diploma legal.** O Provimento Conjunto nº 10/2012 ; CJCI/CJRMb **tão somente ressaltou e repetiu disciplinarmente tais requisitos em ato normativo próprio e específico da Corregedoria de Justiça, no sentido de padronizar o procedimento didaticamente** e, assim, conferir maior eficácia às decisões administrativas de restabelecimento de matrículas canceladas, evitando, inclusive, alegação de posterior nulidade. (grifos nossos)<sup>158</sup>

<sup>156</sup> 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. (...) 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: a - se rural, do código do imóvel, dos dados constantes do CCIR, da denominação e de suas características, confrontações, localização e área; b - se urbano, de suas características e confrontações, localização, área, logradouro, número e de sua designação cadastral, se houver. 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; 6) tratando-se de imóvel em regime de multipropriedade, a indicação da existência de matrículas, nos termos do § 10 deste artigo.

<sup>157</sup> Art. 228 - A matrícula será efetuada por ocasião do primeiro registro a ser lançado na vigência desta Lei, mediante os elementos constantes do título apresentado e do registro anterior nele mencionado.

<sup>158</sup> Os artigos 176 e 228 a que se refere a CGJ integram a Lei nº 6.015/37 (Lei de Registros Públicos) e informam os requisitos na matrícula.

O entendimento, ainda que afirmado sob a vigência do Provimento Conjunto nº 4/2021 – CJCI – CJRMB, permanece integral. Não só por tecer considerações acerca da natureza jurídica do instituto, mas por ser reforçado pelo disposto no art. 23 do Provimento nº 6/2023 – CGJ.<sup>159</sup>

#### 4.3.19.3 Penhora em matrículas canceladas e bloqueadas

Em sede de resposta à consulta administrativa no processo nº 0004616-30.2020.2.00.0814 (DJ 7274-2021, de 1º de dezembro de 2021), a CGJ trouxe indicações sobre providências em caso de ordem de penhora em matrículas canceladas e bloqueadas. Nesta oportunidade, asseverou que, no caso de matrículas bloqueadas, deve ser realizada, quando possível, a prenotação do título, que ficará suspensa até que seja retirado o bloqueio ou efetivado o cancelamento. Por sua vez, quando a matrícula estiver cancelada, não será possível a realização sequer da prenotação, ressalvada ordem judicial nesse sentido. Segue trecho em que a CGJ se pronuncia quanto ao caso das matrículas bloqueadas: “Desse modo, a priori, havendo apenas o bloqueio, é possível a prenotação do título, inclusive judicial (penhora, por exemplo), que fica suspenso até que seja retirado o bloqueio ou efetivado o cancelamento.”

No que diz respeito às matrículas canceladas, ficou estipulado que somente poderá ocorrer a averbação após autorização judicial expressa nesse sentido e posterior à primeira tentativa de inscrição. A CGJ asseverou que, nesses casos, deverá o oficial, mesmo diante de ordem judicial, emitir nota de exigência condicionando a realização do ato à requalificação prévia e, havendo discordância por parte do interessado, deverá ser disponibilizada a via da dúvida registral a ser julgada pelo juiz de registros públicos (art. 198 da LRP). Eis a parte da manifestação que sintetiza os entendimentos acerca dos casos de matrículas canceladas:

Destarte, qualquer que seja o panorama administrativo, ele se sujeita ao crivo judicial. Não há previsão para que, havendo cancelamento, sem requalificação, seja viável à administração autorizar a averbação, mas há mecanismos jurídicos que podem ser manuseados a fim de obter autorização judicial, inclusive junto ao Juiz de Registros Públicos da Comarca que poderá avaliar a pertinência ou não de autorizar uma averbação, com as ressalvas de eficácia.

---

<sup>159</sup> Art. 23 Aplicam-se subsidiariamente aos procedimentos previstos neste Provimento as disposições da Lei nº 6.015/1973 e do Provimento Conjunto nº 2/2019-CJRMB/CJCI (Código de Normas do Estado do Pará).

Vale ressaltar que, como veremos abaixo, no subitem 3.2.2.14, a regra da dúvida registral em procedimentos afetos à matéria relativa aos bloqueios e cancelamentos pertence ao Juízo Agrário. Dessa maneira, a competência do Juízo de Registros Públicos, em sede de dúvida registral nos casos de ordens judiciais de constrição (como a penhora), deve ser entendida de maneira restrita e excepcional. São hipóteses em que se entende que a decisão deverá se ater apenas às normas de direito processual civil e à sua conexão com o direito registral imobiliário. Portanto, o entendimento acima não pode ensejar o reconhecimento de competência, por parte desses juízos não especializados, para se manifestar acerca da aptidão de requalificação ou desbloqueio de matrículas, sob pena de ofensa aos Provimentos editados pela CGJ e ao art. 167, § 1º, “c”, da Constituição do Estado do Pará.<sup>160</sup>

#### 4.3.19.4 Dúvida registral em matéria agrária

A competência das Varas Agrárias abrange a matéria relativa aos registros públicos quando o imóvel objeto da matrícula for rural (art. 167, § 1º, “c”, da Constituição do Estado do Pará). Dessa forma, os questionamentos relativos aos requisitos registrais que envolverem imóveis rurais serão dirimidos não pela Vara de Registros Públicos, usualmente familiarizada com questões civilistas e comerciais, mas pelo Juízo especializado em questões agraristas e fundiárias, com comprovada expertise nas peculiaridades paraenses.

O constituinte estadual agiu corretamente ao trazer para as Varas Agrárias a competência sobre a matéria relativa aos registros públicos. Isso porque é nos cartórios de registros de imóveis que as transferências de propriedade são realizadas (art. 1.245 CC).<sup>161</sup> Igualmente, é nos tabelionatos de notas que a maioria dos contratos que conformam os pactos relativos à transferência das propriedades rurais e, também, das transferências de direitos possessórios para os imóveis que não possuem registros são lavrados, realidade comum no cotidiano paraense.

Dessa maneira, parece importante que esteja sob a tutela das Varas Agrárias a competência fiscalizatória e, por conseguinte, a resolução dos processos de dúvida registral (art. 198 da LRP).<sup>162</sup> Pois é nos cartórios que grande parte das transações e mudanças sobre os

<sup>160</sup> Art. 167. Para dirimir conflitos fundiários, o Tribunal de Justiça proporá a criação de varas especializadas, com competência exclusiva para questões agrárias. § 1º. A lei de organização judiciária definirá a competência dos juízes referidos neste artigo que, ressalvada a competência privativa da Justiça Federal, poderá abranger os processos relativos: **c) aos registros públicos no que se referirem às áreas rurais;** (...). (grifo nosso).

<sup>161</sup> Art. 1.245. Transfere-se entre vivos a propriedade mediante o registro do título translativo no Registro de Imóveis.

<sup>162</sup> Art. 198. Se houver exigência a ser satisfeita, ela será indicada pelo oficial por escrito, dentro do prazo previsto no art. 188 desta Lei e de uma só vez, articuladamente, de forma clara e objetiva, com data, identificação e assinatura do oficial ou preposto responsável, para que: (...) VI - caso não se conforme ou não seja possível cumprir a exigência, o interessado requeira que o título e a declaração de dúvida sejam remetidos ao juízo competente para dirimi-la.

imóveis são resolvidas, não apenas por compras e vendas, mas também pela divisão dos bens em partilhas decorrentes de divórcios e heranças. Atualmente, vale ressaltar, é possível até mesmo a aquisição da propriedade pela adjudicação compulsória<sup>163</sup> e por meio da usucapião.<sup>164</sup>

A competência das Varas Agrárias para julgamento das dúvidas registrais foi confirmada no recurso administrativo no processo nº 0004807-75.2020.2.00.0814 (DJ nº 7149-2021, de 26 de maio de 2021). Nesse julgamento, a CGJ apreciou a impugnação de decisão da Vara Agrária de Castanhal, em sede de suscitação de dúvida. A manifestação ratificou o entendimento da Vara de Castanhal, que exigiu, em sede de decisão de processo de dúvida, a apresentação da documentação necessária à promoção do desbloqueio de matrícula.<sup>165</sup>

O fato de o objeto da suscitação de dúvida referir-se a um dos requisitos necessários para requalificação da matrícula, não impede o Juízo Agrário de averiguar a comprovação dos demais, eis que se tratam de exigências cumulativas, sem as quais não é possível obter êxito no procedimento em questão, inclusive, o Oficial de Registro pode ser responsabilizado disciplinarmente caso não observe tal obrigação. (grifo nosso)

Em sede de conclusão desta subseção, é reiterado o acerto do constituinte paraense ao trazer para as Varas Agrárias a competência para a matéria relativa aos registros públicos e sugere-se a possibilidade de normatizar correções a serem realizadas pelas Varas Agrárias, tendo como foco apenas os registros e escrituras que tenham como objeto imóveis rurais. Acredita-se que essa possibilidade seja salutar, não como uma simples maneira de coibir ilícitos por parte de oficiais, mas por oportunizar a orientação e o aprimoramento dos registros rurais; aptidão pedagógica e dialógica mantida pela Corregedoria e pelas Varas de Registros Públicos quanto às demais atribuições.

---

<sup>163</sup> Art. 216-B. Sem prejuízo da via jurisdicional, a adjudicação compulsória de imóvel objeto de promessa de venda ou de cessão poderá ser efetivada extrajudicialmente no serviço de registro de imóveis da situação do imóvel, nos termos deste artigo.

<sup>164</sup> Art. 216-A. Sem prejuízo da via jurisdicional, é admitido o pedido de reconhecimento extrajudicial de usucapião, que será processado diretamente perante o cartório do registro de imóveis da comarca em que estiver situado o imóvel usucapiendo, a requerimento do interessado, representado por advogado, instruído com:

<sup>165</sup> Atualmente são apreciados pelo Juízo Agrário tanto as questões relativas à requalificação ordinária e ao desbloqueio, por isso este entendimento se torna inconteste e evidente (art. 7º do Provimento nº 6/2023 – CGJ). Todavia, o julgado acima se mantém relevante por ser um caso que ilustra a competência das Varas Agrárias para apreciar as dúvidas registrais.

#### 4.3.19.5 Imóvel bloqueado e mudança de circunscrição

Quando ocorre a mudança da circunscrição<sup>166</sup> do imóvel, por exemplo, nos casos em que o município onde se localiza determinado imóvel passa a possuir um cartório de registro de imóveis próprio, os futuros atos de registro deverão ser realizados nesse novo cartório, obrigatoriamente (art. 169 e art. 176, § 1º, I, ambos da LRP).<sup>167</sup> Em tais casos, a matrícula será aberta com os elementos constantes do título apresentado e da certidão atualizada do imóvel emitida pelo cartório anteriormente responsável pela localidade. Nesse sentido, explica o art. 229 da LRP.

Art. 229 - Se o registro anterior foi efetuado em outra circunscrição, **a matrícula será aberta com os elementos constantes do título apresentado e da certidão atualizada daquele registro**, a qual ficará arquivada em cartório. (grifo nosso)

O legislador, no art. 229 da Lei de Registros Públicos, trouxe uma norma que facilita a abertura de matrículas no cartório competente. Por isso, especificou que os dados que devem constar no registro são apenas aqueles presentes na certidão atualizada do registro anterior, emitida pelo cartório que respondia pelo município. Essa norma tem como objetivo simplificar o processo de abertura de matrícula, para que, após a recepção dos dados pelo cartório competente, possam ser exigidos os atos de atualização da matrícula que condicionam a prática dos registros de transferência da propriedade. Como exemplo desses atos que atualizam a situação do imóvel estão: a atualização dos dados dos proprietários (estado civil, número do CPF/CNPJ e Registro Geral), a descrição georreferenciada, a inserção de dados cadastrais como o CCIR e o CAR, entre outros.

Foi nesse espírito de facilitar a transferência do registro para o cartório competente que o Código de Normas de Serviços Extrajudiciais do Estado do Pará dispôs, no § 1º do art. 818, que a abertura de matrícula pode ser realizada ainda que o registro anterior indique um imóvel

---

<sup>166</sup> Sobre o conceito de circunscrição, que nada mais é que a área de competência de determinado cartório de registro de imóveis, sugere-se a leitura do item 1.2.8, na primeira seção deste estudo, que explica o princípio da territorialidade registral.

<sup>167</sup> Art. 169. Todos os atos enumerados no art. 167 desta Lei são obrigatórios e serão efetuados na serventia da situação do imóvel, observado o seguinte: I - as averbações serão efetuadas na matrícula ou à margem do registro a que se referirem, ainda que o imóvel tenha passado a pertencer a outra circunscrição, observado o disposto no inciso I do § 1º e no § 18 do art. 176 desta Lei; (...); 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. § 1º A escrituração do Livro nº 2 obedecerá às seguintes normas: I - cada imóvel terá matrícula própria, que será aberta por ocasião do primeiro ato de registro ou de averbação caso a transcrição possua todos os requisitos elencados para a abertura de matrícula; (...).

com área inferior ao limite estabelecido pela Lei de Parcelamento do Solo Urbano (art. 4º, II, da Lei nº 6.766/79)<sup>168</sup> e inferior ao módulo rural (art. 65 da Lei nº 4.504/1964).<sup>169</sup>

Art. 818. A matrícula será aberta com os elementos constantes do título apresentado e do registro anterior; e, no caso de este ter sido efetuado em outra circunscrição, deverá ser apresentada certidão atualizada do inteiro teor da matrícula, com certificação de ônus e ações, expedida com antecedência máxima de 30 (trinta) dias da data da prenotação, pelo respectivo cartório, a qual ficará arquivada de forma a permitir fácil localização.

§ 1º Na hipótese do caput, o oficial de registro abrirá matrícula mesmo que a área descrita na transcrição seja inferior ao mínimo estabelecido na lei municipal ou **na Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979**, no caso de imóvel urbano, ou **inferior à fração mínima de parcelamento, no caso de imóvel rural**. (Grifos nossos)

Entretanto, apesar da diretriz facilitadora do transporte das matrículas das antigas circunscrições para as atuais, esta regra comporta uma exceção naquilo que se refere ao microsistema de combate à grilagem no Pará. Este é o entendimento que se extrai do processo nº 0005793-29.2020.2.00.0814 (DJ nº 7146-2021 de 21 de maio de 2021):

Cabe assinalar que, uma vez bloqueada a matrícula, não se pode praticar qualquer ato nesta, salvo com autorização judicial, conforme se depreende do § 4º, do art. 214, da Lei n. 6015/1973. Tampouco não é permitida a abertura de nova matrícula referente ao imóvel, **ainda que este passe a pertencer à nova circunscrição**.<sup>170</sup>

O que se infere do entendimento da CGJ é que o risco da proliferação de registros desprovidos de lastro fundiário trouxe uma regra restritiva para dificultar o transporte de matrículas presumidamente ilegítimas. Essa providência demonstra um aspecto que difere daquilo que prevalece nas demais situações registrais, em especial nos imóveis urbanos. Compreende-se que essa escolha evidencia a sensibilidade da CGJ para com a questão fundiária. Todavia, apesar da evidente motivação protetiva do patrimônio público, entende-se que esse entendimento deve ser utilizado com cautela, pois ainda existem imóveis cujos

<sup>168</sup> Art. 4º. Os loteamentos deverão atender, pelo menos, aos seguintes requisitos: (...) II - os lotes terão área mínima de 125m<sup>2</sup> (cento e vinte e cinco metros quadrados) e frente mínima de 5 (cinco) metros, salvo quando o loteamento se destinar a urbanização específica ou edificação de conjuntos habitacionais de interesse social, previamente aprovados pelos órgãos públicos competentes (...).

<sup>169</sup> Art. 65. O imóvel rural não é divisível em áreas de dimensão inferior à constitutiva do módulo de propriedade rural.

<sup>170</sup> O §4º do art. 214 da LRP proíbe a prática de novos atos na matrícula, como novos registros e averbações, não é claro quanto ao simples transporte de uma matrícula para o cartório competente. Aparentemente, adotou-se este entendimento como uma maneira de dificultar o trânsito de matrículas presumivelmente fraudulentas. Segue o disposto no mencionado parágrafo 4º do art. 214 da LRP: “Art. 214 - As nulidades de pleno direito do registro, uma vez provadas, invalidam-no, independentemente de ação direta. (...) § 4º Bloqueada a matrícula, o oficial não poderá mais nela praticar qualquer ato, salvo com autorização judicial, permitindo-se, todavia, aos interessados a prenotação de seus títulos, que ficarão com o prazo prorrogado até a solução do bloqueio. (...)”.

registros se situam em antigas circunscrições submetidas a Varas Agrárias diferentes daquelas da atual circunscrição.

Situação que ocorre, por exemplo, em alguns imóveis localizados na cidade de São Félix do Xingu, submetida à Vara Agrária da cidade de Redenção (art. 2º, V, da Resolução nº 11, de 10 de maio de 2023, TJPA)<sup>171</sup>, mas que ainda possuem matrícula aberta na cidade de Altamira, submetida à Vara Agrária de Altamira (art. 2º, IV, da Resolução nº 11, de 10 de maio de 2023, do TJPA).<sup>172</sup>

#### 4.3.19.6 Exigibilidade do georreferenciamento (comunicação INCRA – Provimento nº 01/2025 - CGJ)

Na consulta administrativa no processo nº 0003493-89.2023.2.00.0814 (DJ nº 7813-2024, de 16 de abril de 2024), a CGJ reforçou a exigibilidade da descrição georreferenciada como requisito para a requalificação/desbloqueio (art. 4º, VI, do Provimento nº 6/2023 – CGJ). Nesta oportunidade, foi questionado ao INCRA acerca da possibilidade de obtenção de georreferenciamento certificado em caso de matrículas canceladas. O comitê de georreferenciamento da autarquia fundiária informou que acata o georreferenciamento de imóveis, inclusive sem título de domínio, mas que a certificação só poderia ser conferida àqueles que possuem título de domínio ou são registrados.

As sugestões do INCRA foram em dois sentidos. A primeira foi de que o técnico credenciado para operar o sistema do SIGEF utilizasse a opção de certificar o imóvel com a situação “Titulado não Registrado”, pois, segundo informou o INCRA, embora não exista registro válido, há a alegação da existência de um título de domínio válido. A segunda sugestão foi a de que os casos de indeferimento dos pedidos de requalificação/desbloqueio fossem informados ao INCRA, para que se pudesse efetivar o cancelamento da certificação solicitada nos termos acima (“Titulado não Registrado”). Diante dos esclarecimentos apresentados, determinou a CGJ:

Ante o exposto, diante dos esclarecimentos prestados pelo INCRA-Marabá ao conhecer a consulta formulada pelo magistrado titular da Vara Agrária de Marabá determino a expedição de ORIENTAÇÃO GERAL a todos os Juizes Agrários do Estado bem como aos Registradores de Imóveis para que não dispensem a observância do art. 4º VI do Provimento CGJ 06/2023, sendo possível a utilização da opção de

---

<sup>171</sup> Municípios sob a competência da Vara Agrária de Redenção: 1 – Água Azul do Norte; 2 - Bannach; 3 - Conceição do Araguaia; 4 - Cumarú do Norte; 5 - Floresta do Araguaia; 6 - Ourilândia do Norte; 7 - Pau D’Arco; 8 - Redenção; 9 - Rio Maria; 10 - Santana do Araguaia; 11 – Santa Maria das Barreiras; 12 – São Félix do Xingu; 13 - Sapucaia; 14 - Tucumã; 15 - Xinguara.

<sup>172</sup> Municípios sob a competência da Vara Agrária de Altamira: 1 - Altamira; 2 - Anapú; 3 – Brasil Novo; 4 - Gurupá; 5 - Medicilândia; 6 - Pacajá; 7 - Placas; 8 – Porto de Moz; 9 – Senador José Porfírio; 10 - Uruará; 11 – Vitória do Xingu.

certificação do georreferenciamento de imóveis com matrículas canceladas, no SIGEF. **Recomenda-se, ainda, que os Juizes Agrários oficiem às respectivas superintendências do INCRA no Pará, para científicá-las acerca das requalificações indeferidas**, a fim de que seja lançado o cancelamento da certificação no referido sistema, proporcionando **maior segurança jurídica ao procedimento.**” (Grifo nosso)

O entendimento reforça as perspectivas que enxergam o registro imobiliário como parte do sistema de governança fundiária, indo ao encontro das premissas do Provimento nº 144, de 25 de abril de 2023, do Conselho Nacional de Justiça, e do Provimento nº 6/2023 da CGJ. Para além de reforçar a necessidade da descrição georreferenciada de imóveis rurais como requisito para obtenção da requalificação/desbloqueio, institui-se um dever de diálogo institucional entre cartórios de imóveis, Varas Agrárias e INCRA, promovendo o aprimoramento da governança fundiária no território paraense.

Por fim, vale reforçar que esse entendimento, recepcionado pela CGJ, levou à inclusão do art. 20-A ao Provimento nº 6/2023 – CGJ, por meio da publicação do Provimento nº 01/2025 – CGJ, que estabelece no mencionado artigo o seguinte:

Art. 20-A. No caso de indeferimento definitivo do pedido de requalificação de matrícula, **cabará ao Juiz Agrário**, quando se tratar de procedimento de requalificação ordinária, **ou ao Oficial do Registro de Imóveis competente**, na hipótese de requalificação simplificada, oficiar às Superintendências Regionais do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA no Estado do Pará, no prazo de 5 (cinco) dias úteis, para fins de cancelamento da certificação no Sistema de Gestão Fundiária - SIGEF, sem prejuízo da obrigação do interessado de proceder à respectiva comunicação. (Grifos nossos)

Merece destaque a inclusão realizada pelo Provimento nº 01/2025 – CGJ, posto que é mais uma norma no sentido de aprimorar o diálogo institucional entre órgãos que compõem a governança de terras no país, a saber: INCRA/ITERPA, Tribunal de Justiça e cartórios de registro de imóveis. Dessa maneira, o acréscimo realizado se soma aos esforços e objetivos que inspiraram o Provimento nº 144 do Conselho Nacional de Justiça e o Provimento nº 6/2023 – CGJ.

#### 4.4 Conclusões acerca dos entendimentos

Os entendimentos acima analisados esclarecem importantes contornos acerca dos procedimentos de requalificação e desbloqueio ordinários. Aspectos como a competência para julgamentos, a descrição da documentação indispensável para a instrução dos pedidos, a sistemática recursal e a dúvida registral em matéria agrária permitem compreender o rito desses

procedimentos e como proceder nas diferentes fases dos pedidos. Por sua vez, as manifestações sobre requisitos como o alcance da expressão “erro evidente”, a necessidade da apresentação da autorização legislativa e o ônus da comprovação do regular destacamento do imóvel ressaltam aspectos fundamentais para avaliar a aptidão de procedência de casos de reversão de cancelamentos e desbloqueios de imóveis rurais.

Em comum, os entendimentos revelam a influência do direito registral imobiliário na estruturação dos procedimentos regulados pela Corregedoria Geral de Justiça paraense. Essa relação entre as formas e procedimentos comuns do direito registral imobiliário, exibida nesses entendimentos, confere eficácia ao disposto no art. 23 do Provimento nº 6/2023 – CGJ. Com igual intensidade, a influência do direito agrário, mais precisamente a adoção da premissa acerca da origem pública da propriedade e do correlato dever de comprovar o destacamento do imóvel do domínio público, conforma os entendimentos sobre a matéria relativa à requalificação e ao desbloqueio de matrículas (Rocha *et al.*, 2023).

As manifestações vão ao encontro das constatações acerca do Provimento nº 6/2023, que guardam relação com o disposto no Provimento nº 144, de 25/04/2023, do CNJ, que cria o Programa Permanente de Regularização Fundiária na Amazônia Legal. Assim, conclui-se pela percepção de que os entendimentos avançam no sentido da institucionalização do combate à grilagem, ao articular o Poder Judiciário, o INCRA/ITERPA e os cartórios de registro de imóveis como agentes coordenados voltados à promoção da governança fundiária. Igualmente, uma interpretação eficiente das normas, sem, contudo, fragilizar o sistema de proteção criado pelas normas da Corregedoria de Justiça, constitui outro ponto em comum identificado.

Por fim, as marcantes diferenças da disciplina registral nesses procedimentos sugerem uma praxe registral diversa daquela tradicionalmente aplicada nos cartórios de registro de imóveis. É o que se pode extrair de aspectos observados que se iniciam com a competência das Varas Agrárias e se seguem com a necessidade de reinterpretção de conceitos/institutos registrais consolidados, como “erro evidente”, competência de julgamento das dúvidas registrais e vedação ao transporte de matrículas bloqueadas. Outro aspecto de grande influência para essa conclusão foi a constatação do estabelecimento de um diálogo institucional entre cartórios de imóveis e o INCRA (Provimento nº 01/2025 – CGJ).

Essas diferenças apontam para um direito registral com marcantes influências do regime jurídico agrarista contemporâneo. E assim resultam em uma praxe registral que, ainda que se utilize das formulações tradicionais do registro imobiliário, o faz com nítidas influências de objetivos atuais do agrarismo, como a necessidade de combater a grilagem e a possibilidade de integrar esforços com as autarquias fundiárias a partir da troca de informações.

#### **4.5 Considerações finais da seção**

A análise empreendida nesta seção evidencia que, apesar das oscilações numéricas e da aparente redução das manifestações administrativas ao longo dos anos, o sistema de controle e revisão dos bloqueios e cancelamentos de matrículas no Estado do Pará vem gradualmente consolidando um corpo interpretativo próprio, pautado pela busca de coerência normativa e eficiência procedimental. O estudo quantitativo revelou uma postura majoritariamente protetiva das Varas Agrárias e da Corregedoria Geral de Justiça no tocante à revisão dos atos de constrição, confirmando a tendência de manutenção dos bloqueios e cancelamentos como instrumentos de tutela do patrimônio público e de contenção da grilagem.

Quanto às indicações para futuros estudos, fica a confirmação das hipóteses levantadas quanto à influência do Provimento nº 6/2023 – CGJ sobre o maior número de pedidos de requalificação/desbloqueio e quanto à procedência, assim como a avaliação da necessidade de distribuição da competência das Varas Agrárias e a averiguação da necessidade de edição de normas voltadas às diferentes regiões agrárias.

Por sua vez, a análise qualitativa das manifestações demonstra um amadurecimento institucional e técnico: a possibilidade de uma interpretação mais eficiente das normas, que possibilita a utilização do princípio da instrumentalidade das formas; a autorização de desbloqueio dos registros anteriores ainda abertos em cartórios que não respondem pela circunscrição dos imóveis (reverberação); bem como a adoção da dispensa de apresentação de autorização legislativa em hipóteses de prova impossível, apontam para uma aplicação mais racional e calibrada das normas. Tais avanços não implicam mitigação do sistema de garantias, mas o seu aperfeiçoamento, na medida em que asseguram celeridade procedimental sem renunciar à segurança jurídica e ao controle da veracidade dominial.

De igual maneira, os entendimentos examinados evidenciam uma disciplina do procedimento que tem raízes no direito real imobiliário, mas profundamente influenciada pela dinâmica agrarista e permeada pelo objetivo de combater a grilagem por meio da atividade registral.

Constata-se, também, que a trajetória das decisões analisadas indica uma progressiva sofisticação do regime administrativo de requalificação e desbloqueio, em que a rigidez inicial, necessária à contenção do caos fundiário, vem cedendo espaço a uma hermenêutica mais refinada e aderente à realidade registral contemporânea. Esse movimento revela não apenas a maturidade normativa alcançada pelo conjunto de Provimentos da Corregedoria, mas sua abertura a outros objetivos que vão ao encontro da promoção da segurança no campo e da

promoção dos direitos humanos na Amazônia, notadamente a consolidação de um modelo de governança fundiária mais estável, transparente, dialógico e capaz de equilibrar os valores de proteção do domínio público com o direito fundamental à propriedade regular e segura.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho teve por objetivo investigar a aplicação das normas de bloqueio e cancelamento administrativo de matrículas de imóveis rurais nos cartórios de registro de imóveis do Pará. Para isso, foi realizado um estudo de caso a partir das manifestações em procedimentos administrativos de requalificação e desbloqueio de matrículas, durante o período de 1º de março de 2021 até dezembro de 2024. Os resultados obtidos, a partir dos levantamentos quantitativos e qualitativos acerca do conteúdo dos processos estudados, revelaram tanto a aplicação dos institutos registrais quanto a formação de uma prática registral marcadamente influenciada pelo direito agrarista, com clara inclinação ao combate à grilagem e à promoção da governança fundiária na Amazônia paraense.

As manifestações das Varas Agrárias e da Corregedoria Geral de Justiça demonstram que os bloqueios e cancelamentos não constituem meras medidas de caráter técnico ou burocrático, mas expressam concretamente a função pública exercida por agentes da governança fundiária — Corregedoria, Varas Agrárias e oficiais de registro de imóveis — na tutela da legalidade e na preservação da integridade do fôlio real. O levantamento quantitativo confirmou o elevado percentual de ratificações das decisões de bloqueio e cancelamento, resultado compatível com estudos que realizaram levantamentos de processos judiciais sobre a mesma matéria (Silva, 2023; Lopes *et al.*, 2023; Ferreira, 2025).

A análise qualitativa das manifestações favoráveis à revisão dos atos de constrição revelou um amadurecimento institucional e técnico: a interpretação mais eficiente das normas; a aplicação do princípio da instrumentalidade das formas; a autorização de desbloqueio de registros anteriores ainda abertos em cartórios que não respondem pela circunscrição dos imóveis (reverberação); e a adoção da dispensa de apresentação de autorização legislativa em hipóteses de prova impossível. Esses avanços representam uma aplicação mais racional e calibrada das normas, sem mitigação das garantias do sistema, assegurando maior celeridade procedimental sem renunciar à segurança jurídica e ao controle da veracidade dominial.

Verificou-se, ainda, a existência de marcantes diferenças entre a disciplina registral tradicionalmente aplicada nos cartórios de registro de imóveis e aquela resultante dos provimentos e decisões relacionados ao bloqueio e cancelamento administrativos de matrículas rurais. Observou-se a ratificação da competência das Varas Agrárias para matérias que

envolvem disciplina registral e imóveis rurais; a necessidade de reinterpretar conceitos registrais consolidados, como “erro evidente”, competência para julgamento de dúvidas registrais e vedação ao transporte de matrículas bloqueadas; além do estabelecimento de diálogo institucional com o INCRA (Provimento nº 01/2025 – CGJ).

Essas diferenças apontam para um direito registral influenciado pelo regime jurídico agrarista contemporâneo, resultando em uma praxe que, ainda que utilize formulações tradicionais do registro imobiliário, o faz sob influências claras de objetivos atuais do agrarismo, como o combate à grilagem e a integração de esforços com autarquias fundiárias por meio da troca de informações. Indicam, assim, um direito registral mais inclinado à promoção da governança fundiária do que à mera circulação de riquezas ou à proteção da aparência e da boa-fé (segurança jurídica dinâmica).

A análise da legislação e dos atos normativos da Corregedoria Nacional de Justiça e do Tribunal de Justiça do Estado do Pará, especialmente os Provimentos nº 144/2023 do CNJ e nº 6/2023 da CGJ, evidenciou um movimento institucional claro de fortalecimento da atuação extrajudicial e do reconhecimento do papel ativo do registrador na promoção da regularização fundiária, na prevenção de litígios e na correção de inconsistências registrais. Esses provimentos demonstram que eficiência administrativa e segurança jurídica não são valores contrapostos, mas dimensões complementares de um mesmo dever estatal.

A análise empírica permitiu identificar um movimento de amadurecimento institucional no âmbito do Poder Judiciário paraense, que reconhece os cartórios como espaços legítimos de produção de segurança jurídica, dotados de autonomia e responsabilidade funcional. Tal tendência manifesta-se, especialmente, em duas inovações do Provimento nº 6/2023: a requalificação simplificada (art. 13) e a possibilidade de abertura de matrículas superiores a 2.500 hectares sem necessidade de autorização prévia (art. 19). Esse reconhecimento reforça a compreensão de que o Registro de Imóveis não é mero repositório formal de títulos, mas verdadeiro sistema de garantia da legalidade e da pacificação social.

Do ponto de vista doutrinário, a pesquisa reafirma que o bloqueio e o cancelamento administrativo constituem manifestações da autotutela administrativa do Estado, aplicáveis à atividade delegada dos serviços notariais e de registro. A atuação do registrador concretiza o dever estatal de correção e saneamento dos registros públicos, configurando não excesso de poder, mas cumprimento da legalidade que vincula o agente público e assegura a confiança do cidadão no sistema jurídico.

Conclui-se, portanto, que o bloqueio e o cancelamento administrativo de matrículas e registros devem ser compreendidos como instrumentos de tutela preventiva e reparadora da

segurança jurídica, compatíveis com o princípio da legalidade e com os valores da eficiência administrativa. Tais institutos expressam a maturidade do sistema registral brasileiro, capaz de identificar e corrigir suas próprias inconsistências, atuando de forma coordenada com o Poder Judiciário e autarquias fundiárias, sem perder sua autonomia funcional.

Em síntese, o percurso normativo examinado demonstra que o combate à grilagem deixou de ser mera reação pontual para constituir-se como política pública estruturada de governança fundiária, na qual o sistema registral se afirma como eixo técnico-jurídico essencial à efetivação da função social da propriedade e à consolidação de uma administração territorial moderna, interoperável e orientada à proteção da Amazônia.

## REFERÊNCIAS

AGHIARIAN, Hércules E. D. **Da constitucionalização da atividade notarial e registral**. In: TUTIKIAN, Claudia (coord.). *Moderno Direito Imobiliário, Notarial e Registral*. São Paulo. Quartier Latin, p. 129 - p. 161, 2011.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 26<sup>a</sup> ed. 2009.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **A competência para a criação e extinção de serviços notariais e de registro e para delegação para provimento desses serviços**. (in) *Coleção Doutrinas Essenciais Direito Registral*. 1<sup>a</sup> ed. v. I. Org. DIP, Ricardo e JACOMINO, Sérgio. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. 2011, p. 82.

BINEMBOJM, Gustavo. Da supremacia do interesse público ao dever de proporcionalidade: um novo paradigma para o direito administrativo / From the supremacy of the public interest to the duty of proportionality: a new paradigm for administrative law. **Revista Quaestio Iuris**. v. 1, n. 2, p. 27-63, 2014. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/quaestioiuris/article/view/11615>. Acesso em: 18 ago. 2024.

BENATTI, J. H. **Posse agroecológica e manejo florestal**. Curitiba: Juruá, 2003.

BRANDELLI, Leonardo. **Registro de imóveis: Eficácia material**. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados, Comissão Parlamentar de Inquérito Destinada a Investigar a Ocupação das Terras Públicas na Região Amazônica. **Ocupação das Terras Públicas na Região amazônica**. Relatório Final da Comissão Parlamentar de Inquérito, Brasília-DF: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações. 2002.

BRASIL CORREGEDORIA DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Pedido de Providências nº 0001943-67.2009.2.00.0000. Despacho**. Brasília-DF. 16 de agosto de 2010.

BRASIL Corregedoria do conselho nacional de justiça. **Pedido de Providências nº 0001943-67.2009.2.00.0000**. Decisão. Brasília-DF. 22 de setembro de 2010.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. IPAM. Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia. Brasília. **A grilagem de terras públicas na Amazônia brasileira**, 2006.

BRASIL. Ministério de Política Fundiária e do Desenvolvimento Agrário. **Livro Branco da Grilagem**. Brasília-DF, 1999.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.433**. Inteiro Teor do Acórdão. Brasília-DF. 04 de outubro de 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 1.056 – DF**. Inteiro Teor do Acórdão. Brasília-DF. 27 de novembro de 2023.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Provimento nº 144, de 27 de abril de 2023**. Institui o Programa Permanente de Regularização Fundiária da Amazônia Legal, 2023. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/4648>. Acesso em: 29 set. 2025.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Diretrizes Voluntárias sobre a Governança Responsável da Terra, dos Recursos Pesqueiros e Florestais no contexto da Segurança Alimentar Nacional**. Brasília, DF: MDA, 2015a. Disponível em: <https://fianbrasil.org.br/diretrizes-voluntarias-para-agovernanca-responsavel-da-terra-dos-recursos-pesqueiros-e-florestais-no-contexto-daseguranca-alimentar-nacional-dvgt/>. Acesso em 02 out.2025.

BRASIL. Corregedoria do Conselho Nacional de Justiça. **Decisão do Pedido de Providências 0001943 – 67.2009.2.00.0000**. Min. Gilson Dipp, Corregedor Nacional. Brasília, 2010.

CABRAL, Antonio do Passo. **Coisa julgada dinâmica: limites objetivos e temporais. Entre continuidade, mudança e transição de posições processuais estáveis**. 605 f. Tese (Doutorado em Direito Civil Constitucional; Direito da Cidade; Direito Internacional e Integração Econômica; Direi) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.

CARVALHO, Afrânio de. **Registro de imóveis**: comentários ao sistema de registro em face da Lei nº 6.015, de 1973, com as alterações da Lei nº 6.216, de 1975, Lei nº 8.009, de 1990, e Lei nº 8.935, de 18.11.1994, Rio de Janeiro, Forense, 1997.

CENEVIVA, Walter. **Lei dos registros públicos comentada**. 20ª ed. São Paulo. Saraiva. 2010.

Conselho Nacional de Justiça - CNJ. **Provimento n. 144, de 25 de abril de 2023**. Brasília-DF, 2023. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/5058> Acesso em: 08 de out. 2025.

DEZAN, S. L. A. Constitucionalização do direito administrativo para um modelo de administração pública democrática. **Revista Direitos Fundamentais e Democracia**, v. 28, n. 1, p. 129-148, 2023. Disponível em: <https://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/2301>. Acesso em: 17 ago. 2024.

DIDIER JR., Fredie. **Sistema Brasileiro de Precedentes Judiciais Obrigatórios e os Deveres Institucionais dos Tribunais**: Uniformidade, Estabilidade, Integridade e Coerência da Jurisprudência. In: Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, nº 64, p. 135-147, 2017.

DINIZ, Maria Helena. **Sistemas de registros de imóveis**. 9ª ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

DIP, Ricardo. **Registro de imóveis (Princípios)** – Série registros sobre registros - Tomo I. Descalvado, SP: Editora PrimVs, 2017.

DIP, Ricardo. **Registro de imóveis (Princípios)** – Série registros sobre registros - Tomo II. Descalvado, SP: Editora PrimVs, 2018.

DIP, Ricardo. **Registro de imóveis (Princípios)** – Série registros sobre registros - Tomo III. Descalvado, SP: Editora PrimVs, 2019.

ÉLERES, Paraguassú. **Intervenção territorial federal na Amazônia**. Belém: Imprensa Oficial do Estado, 2002.

ERPEN, Décio Antônio; LAMANA, João Pedro P. Panorama Histórico do Registro de Imóveis no Brasil. in: **Coleção IRIB em Debate**. Editora: safE Sergio Antonio Fabris Editor. p. 109-118, 1998. Disponível em: <https://academia.irib.org.br/xmlui/handle/123456789/55>.

FAO/SEAD. **Governança de terras: da teoria à realidade brasileira**. Brasília-DF, 2017.

FERREIRA, Dauana Santos; VASCONCELOS, Rita de Cássia Ferreira de. O cancelamento de registro de imóveis e suas consequências no combate à grilagem de terras no Estado do Pará. In: SANTOS, Nivaldo dos; POZZETTI, Valmir César (Org.). **Anais do XXVI Encontro Nacional do CONPEDI**. Florianópolis: CONPEDI, 2017, p. 85-102. Disponível em: <http://site.conpedi.org.br/publicacoes/roj0xn13/y766p991/42190Us7x0iT2Uns.pdf>. Acesso em: 24 set. 2025.

FERREIRA, Dauana Santos. **Uma análise da aplicação das normas de bloqueio, cancelamento, requalificação e desbloqueio de matrículas de imóveis rurais no Estado do Pará e seu impacto no combate à grilagem de terras: um estudo de decisões de pedido de desbloqueio de matrículas de registro de imóveis rurais**. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Pará, Instituto de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito, Belém, 2025.

FISCHER, Luly Rodrigues da Cunha. **Ordenamento territorial e planejamento municipal: estudo de caso das 180imitações supralocais à aplicação do art. 30, VIII da constituição de 1988 pelo município de Parauapebas, Pará**. 624 f. Tese (Doutorado) – Universidade Paris 13, Universidade Federal do Pará, Instituto de Ciências Jurídicas, Belém, 2014.

GUEDES, Sebastião Neto Ribeiro; REYDON, Bastiaan Philip. Direitos de propriedade da terra rural no Brasil: uma proposta institucionalista para ampliar a governança fundiária. **Rev. Econ. Sociol. Rural**. Brasília-DF, v. 50, n. 3, p. 525-544, 2012. Disponível in [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-20032012000300008&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20032012000300008&lng=en&nrm=iso). Acesso in 18 de Agosto de 2024.

HILL, Flávia Pereira. **Desjudicialização e Acesso à Justiça Além dos Tribunais: pela concepção de um devido processo legal extrajudicial**. Revista eletrônica de direito processual, v. 22, n. 2, p. 379-408, 2020.

JARDIM, Mônica Vanderleia Alves Sousa. Os efeitos jurídico-substantivos gerados pelo sistema registral alemão. **Revista de Direito Imobiliário**. São Paulo, v. 84, n. 1, p. 615-642, 2018.

KERN, Marinho Dembinski; COSTA JUNIOR, Francisco José de Almeida Prado Ferraz. **Princípios do Registro de Imóveis Brasileiro**. 2ª ed. ver., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022.

KUMPEL, Vitor Frederico, et. al. **Tratado Notarial e Registral**. v. 5. 1ª ed. São Paulo: YK Editora, 2020.

LAGO, Ivan Jacopetti do. **História da publicidade imobiliária no Brasil**. 107f. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, 2008. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2131/tde-11072011-151552/>. Acesso em: 07 ago. 2024.

LOUREIRO, Violeta Refkalefsky; PINTO, Jax Nildo Aragão. A questão fundiária na Amazônia. **Estudos Avançados**. São Paulo, Brasil, v. 19, n. 54, p. 77–98, 2005. Disponível em: <https://revistas.usp.br/eav/article/view/10071..> Acesso em: 22 nov. 2025.

LOUREIRO, Francisco Eduardo. **Código Civil Comentado, Coordenado Cezar Peluso**, 18ª ed. rev. e atual., Barueri, SP: Manole, 2024.

MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel Francisco. **Curso de processo civil: tutela dos direitos mediante procedimento comum, volume 2** [livro eletrônico] / Luiz Guilherme Marinoni, Sérgio Cruz Arenhart, Daniel Mitidiero. — 6. ed. rev., atual. e ampl. — São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

MATTOS NETO, Antônio José de. **A posse agrária e suas implicações jurídicas no Brasil**. 1. Ed. Belém: CEJUP, 1988.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. Imprensa: Salvador, JusPODIVM, São Paulo, Malheiros. 35ª. Ed. 2021.

MELO, Marcelo Augusto Santana de. **Meio ambiente e registro de imóveis**. São Paulo. Almedina, 2024.

MENDONÇA, Marinildes Costeira de. **Relatório Final das Correções Extraordinárias Referentes às irregularidades nos Registros de Terras Rurais no Estado do Amazonas**. Manaus: Governo do Estado do Amazonas. Secretaria de Estado de Cultura, Turismo e Desporto, 2002.

MONTEIRO, Aianny Naiara Gomes; SILVA, Eymmy Gabrielly Rodrigues da. **Requalificação Simplificada: Uma Análise do Provimento Nº 06/2023- CQJ do Tribunal de Justiça do Estado do Pará**. In: IV Congresso Internacional de Direito Agrário, 2023, Goiânia. Caderno de Anais de Resumos do IV Congresso Internacional de Direito Agrário do PPGDA/UFG. Goiânia: PPGDA/UFG, 2023, p. 127-128.

MONTEIRO, Aianny Naiara Gomes; ROCHA, Ana Luisa Santos; SILVA, Eymmy Gabrielly Rodrigues; TRECCANI, Girolamo Domenico. O Combate à grilagem de terras e a questão registral no Pará. In: TARREGA, Maria Cristina Vidotte Blanco; SILVA, Andrea Gonçalves. (Org.). **Direito Agrário Contemporâneo: por uma transformação da realidade social**. 1ed. São Paulo: Dialética, 2022, v. 3, p. 183-216.

ORLANDI NETO, Narciso. **Registro de imóveis**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024. ISBN: 978-85-3099-462-4.

PARÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Pará. **Resolução nº 11 de 10 de maio de 2023**. Consolida as disposições sobre a localização das sedes e jurisdição das Varas Agrárias do Estado do Pará.

ALENCAR, José Torquato Araújo de. **Relatório Especial sobre o Cartório Extrajudicial do Único Ofício da Comarca de Portel**. Belém, 05 de outubro de 2006.

PARÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Pará. **Instrução nº 006/2006-CJCI**. Belém-PA, 2006b. Disponível em: <https://www.tjpa.jus.br/CMSPortal/VisualizarArquivo?idArquivo=3482>. Acesso em: 24 set. 2025.

PARÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Pará. **Instrução nº 002/2007-CJCI**. Dispõe sobre a competência das varas agrárias para decidir sobre pedido de desbloqueio de matrícula de imóveis rurais. Belém-PA, 2007. Disponível em: <https://www.tjpa.jus.br/CMSPortal/VisualizarArquivo?idArquivo=3487>. Acesso em: 30 ago. 2025.

PARÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Pará. **Instrução nº 002/2010-CJCI**. Estabelece normas complementares ao procedimento de cancelamento de matrículas nos Cartórios de Registros de Imóveis do Interior do Estado, objeto de decisões da Corregedoria Nacional de Justiça, executadas através dos Provimentos nºs 002/2010-CJCI e 004/2010-CJCI. Belém-PA, 2010b. Disponível em: <https://www.tjpa.jus.br/CMSPortal/VisualizarArquivo?idArquivo=3494>. Acesso em: 30 ago. 2025.

PARÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Pará. Corregedoria de Justiça das Comarcas do Interior. **Provimento nº 013, de 21 de junho de 2006a**. Dispõe sobre a averbação de bloqueio de Matrículas de áreas rurais nos Cartórios do Registro de Imóveis nas Comarcas do Interior e dá outras providências. Disponível em: <http://www.tjpa.jus.br/CMSPortal/VisualizarArquivo?idArquivo=3140>. Acesso em: 29 set. 2025.

PARÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Pará. Corregedoria de Justiça das Comarca do Interior. **Provimento nº 002/2010-CJCI**. Dispõe sobre o cancelamento de matrículas de imóveis do interior do Estado do Pará e dá outras providências. Belém-PA, 2010a. Disponível em: <https://www.tjpa.jus.br/CMSPortal/VisualizarArquivo?idArquivo=3110>. Acesso em: 29 set. 2025.

PARÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Pará. **Provimento Conjunto CJCI-CJRMB nº 10, de 17 de dezembro de 2012**. Dispõe sobre o procedimento de requalificação das matrículas canceladas pela decisão do Conselho Nacional de Justiça no Pedido de Providências n. 0001943-67.2009.2.00.0000, bem como sobre o procedimento de cancelamento de matrículas de imóveis rurais, fundamentado em documentos falsos ou insubsistentes de áreas rurais, nos Cartórios do Registro de Imóveis nas Comarcas do Interior do Estado do Pará e dá outras providências. Belém-PA, 2012. Disponível em: <https://www.tjpa.jus.br/CMSPortal/VisualizarArquivo?idArquivo=3210>. Acesso em: 27 set. 2025.

PARÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Pará. **Provimento Conjunto nº 004/2021 - CJCI/CJRMB**. Atualiza os procedimentos de requalificação de matrículas imobiliárias com averbação de bloqueio e cancelamento, formalizadas em cumprimento a decisão do Conselho Nacional de Justiça no Pedido de Providências nº 0001943-67.2009.200.000, bem como dispõe sobre o Procedimento de Cancelamento de Matrículas de Imóveis Rurais, fundamento em documentos falsos ou insubsistentes de áreas rurais, nos cartórios de Registro de Imóveis nas Comarcas do Estado do Pará, de que trata a Lei nº 6.739/79 e dá outras providências. Belém-PA, 2021a. Disponível em: <https://www.tjpa.jus.br/CMSPortal/VisualizarArquivo?idArquivo=955997>. Acesso em: 29 set. 2025.

PARÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Pará. **Provimento nº 03/2021-CGJ**. Altera o art. 24 do Provimento Conjunto nº 004/2021 - CJCI/CJRMB e dá outras providências. Belém-PA, 2021b. Disponível em: <https://www.tjpa.jus.br/CMSPortal/VisualizarArquivo?idArquivo=969006>. Acesso em: 29 set. 2025.

PARÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Pará. Corregedoria Geral de Justiça. **Provimento nº 06/2023-CGJ**. DJPA nº 7613, de 07/06/2023. Disponível em: <https://www.tjpa.jus.br/CMSPortal/VisualizarArquivo?idArquivo=1325588>. Acesso em: 29 set. 2025.

REYDON, Bastiaan Philip; BUENO, Ana Paula da Silva; SIQUEIRA, Gabriel Pansani. **Histórico e dinâmica dos diferentes cadastros de terras do Brasil**. In: **FAO/SEAD. 2017. Governança de terras: da teoria à realidade brasileira**, Brasil. p. 127-159. Disponível em <https://igterras.com.br/livros/>. Acesso em 04 out. 2021.

ROCHA, Ibraim; TRECCANI, Girolamo Domenico; BENATTI, José Heder; HABER, Lilian Mendes; CHAVES, Rogério Arthur Friza. **Manual de Direito Agrário Constitucional**. Lições de Direito Agroambiental. Belo Horizonte (MG): Forum, 2023, v.4. p.552.

RODRIGUEZ, José Rodrigo. (Coord.). Treccani. Girolamo Domenico, BENATTI, José Heder. OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. LOUREIRO, Violeta Refkalefsky. SÁ, João Daniel Macedo. ALVES, Ana Carolina Pantoja. FARIA, Camila Salles de. HOLLANDA, Teresa Paris Buarque de. HIRATA, Alessandro. MINUICI, Geraldo. NASCIMENTO, Marcos de Sá. SELDERS, Maria Carolina Nery. MACHADO, Gustavo Campoli. **Registros Públicos e Recuperação de Terras Públicas**. Série Repensando o Direito. Nº 48. Brasília-DF: Ministério da Justiça. 2013.

SANTOS Ronaldo Pereira. **Grilagem de terras na Amazônia: fragilidades jurídicas da lei 10.267/01 num estudo de caso de deslocamento de títulos centenários no município de Lábrea, AM**. Dissertação de Mestrado. PPGDIR-FD–UFAM, 2023.

SILVA, Eymmy Gabrielly R. da. **Geodireito dos Territórios Tradicionais: uma proposta normativo-metodológica como instrumento de visibilidade dos territórios de Povos e Comunidades Tradicionais no estado do Pará**. Tese de Doutorado. PPGD-ICJ-UFGA, setembro de 2023.

SIQUEIRA, Alexis Mendonça Cavichini Teixeira de; MALLMANN, Jean Karlo Woiciechoski. **Presunção absoluta e o sistemas de registros de imóveis: dormientibus non succurrit ius**. Rio de Janeiro: COP Editora, 2022.

STASSART, Joachim; TORSIANO, Richard, CARDOSO, Dario e COLLAÇO, Flávia M. de A. **Governança fundiária frágil, fraude e corrupção: um terreno fértil para a grilagem de terras**. Transparência Internacional – Brasil-DF, 2021.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 4269/DF**. Rel. Min. Cármen Lúcia, j. 06 mar. 2013. Brasília- DF: STF, 2013.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). **Ação Cível Originária 2.362/AM**. Rel. Min. Marco Aurélio, j. 13 fev. 2019. Brasília- DF: STF, 2019.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direitos reais**. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2022.

TOLEDO, Bruno Henrique Costa. BERTOTTI, Luiz Gilberto. Breve histórico da certificação de imóveis rurais no Brasil e apresentação do Sistema de Gestão Fundiária – SIGEF. **Ambiência - Revista do Setor de Ciências Agrárias e Ambientais**. v. 10, n. 3, p. 840-847, 2014.

TRECCANI, Girolamo Domenico; MONTEIRO, Aianny Naiara Gomes; FERREIRA, Dauana Santos; BRITO, Brenda; GOMES, Pedro. **Combate à Grilagem de Terras em Cartórios no Pará: Uma Década de Avanços e Desafios**. Amazônia 2030, Janeiro, 2023. Disponível em: <https://amazonia2030.org.br/combate-a-grilagem-de-terras-em-cartorios-no-para-uma-decada-de-avancos-e-desafios/>. Acesso em: 24 set. 2023.

TRECCANI, Girolamo Domenico; MONTEIRO, Aianny Naiara Gomes; SILVA, Eymmy Gabrielly Rodrigues da Silva; VASCONCELOS, Tatiane Rodrigues de. Sistema de Informações Públicas Geográficas sobre Quilombos (SIPGQ): consolidação de informações para a defesa territorial. *In*: TARREGA, Maria Cristina Vidotte Blanco; SILVA, Andrea Gonçalves; BARROS NETO, Resigno Lima. (Org.). **Direito Agrário Contemporâneo: por novas subjetividades**. 1 ed. São Paulo: Dialética, 2022, v. 1, p. 321-350.

TRECCANI, Girolamo Domenico. **Concentração fundiária e grilagem no Pará**. Le Monde Diplomatique. Rio de Janeiro (RJ), 2014.

TRECCANI, Girolamo Domenico. **Violência e Grilagem: instrumentos de aquisição da propriedade da terra no Pará**. Belém: UFPA, 2001.

UFPA. **Manual de Direito Agrário**. Coordenadora Luly Rodrigues da Cunha Fisher. Belém: UFPA, 2018. E-book (336 p.). Disponível em: <https://livroaberto.ufpa.br/jspui/handle/prefix/643>. Acesso em: 22 nov. 2025