

VOTO

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES (RELATOR): Conforme relatado, os dispositivos impugnados, em linhas gerais, conferem atribuição a Corregedor-Geral de Justiça e a Juiz Federal para cancelamento ou retificação de matrícula e de registro de terras públicas, diante de determinadas circunstâncias e com provocação prévia do Poder Público.

Quanto ao juízo de admissibilidade, reconheço a legitimidade ativa da Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil. A jurisprudência do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL consolidou o entendimento de que a legitimidade para o ajuizamento das ações de controle concentrado de constitucionalidade por parte de confederações sindicais (art. 103, IX, da Constituição Federal) alcança apenas as entidades sindicais de terceiro grau, não reconhecida a legitimidade às federações sindicais ou aos sindicatos nacionais. A jurisprudência da CORTE exige, por sua vez, que sejam formadas por no mínimo 3 (três) federações, nos termos do art. 535, *caput*, da Consolidação das Leis do Trabalho. No caso, a Requerente é entidade sindical de grau superior de âmbito nacional.

Está presente, ainda, a necessária pertinência temática entre os objetivos institucionais da entidade postulante e a norma objeto da impugnação, que disciplina aspecto atinente ao registro imobiliário de imóveis rurais.

O Advogado-Geral da União pugnou pelo não conhecimento da presente Arguição por ter como objeto norma editada já sob a égide da atual Constituição.

A presente Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental abarca o reconhecimento da não recepção de dispositivos anteriores à atual Constituição de 1988, bem como a declaração de inconstitucionalidade de dispositivos pós Constituição de 1988. A Requerente, por sua vez, argumentou que o ajuizamento de dupla ação de controle abstrato “poderia representar quebra do raciocínio e da linha argumentativa”, bem como que os fundamentos por ela aduzidos são os mesmos.

A ADPF, diante do princípio da subsidiariedade, não é instrumento adequado à fiscalização abstrata de norma pós Constituição de 1988. Todavia, a apreciação dos dispositivos impugnados denota que estão

inseridos em complexo normativo cujo exame isolado poderia ser ineficaz ou mesmo conduzir a desarticulação e desagregação do próprio sistema normativo a que se acham incorporados (ADI 7.086, Rel. Min. ROSA WEBER, DJe 29/6/2022). Em hipóteses como a presente, acaso todos os comandos normativos fossem passíveis de impugnação pela via da Ação Direta, haveria necessidade de impugnação de todo o complexo normativo, sob pena de sua inadmissibilidade. A repartição entre mais de uma ação de controle abstrato mostra-se, *mutatis mutandis*, igualmente contrária à racionalidade e a efetividade quanto à higidez do ordenamento jurídico que deve presidir a jurisdição constitucional.

Com argumentos robustos acerca da cumulação objetiva de demandas em fiscalização abstrata, calha fazer referência aos registros do Ministro LUIZ FUX, sob a perspectiva entre a Ação Direta de Inconstitucionalidade e a Ação Declaratória de Constitucionalidade.

Não há nada na noção de “processo objetivo” que seja inconciliável com a cumulação objetiva de demandas de fiscalização abstrata, em particular ADI e ADC. Pelo contrário, a tutela da higidez da ordem constitucional é fortalecida com a possibilidade de conhecimento e julgamento conjunto de ADIs e ADCs relacionadas entre si. Em segundo lugar, destaco que a cumulação objetiva de demandas consubstancia categoria própria à teoria geral do processo; qualquer processo que seja, independente de adjetivação. Enquanto instrumento, o processo existe para viabilizar finalidades materiais que lhes são externas. Ora, a cumulação objetiva apenas fortalece tal aptidão na medida em que permite o enfrentamento judicial coerente, célere e eficiente de questões minimamente relacionadas entre si. Não seria legítimo que o processo de controle abstrato fosse diferente.

Há mais. Rejeitar a possibilidade de cumulação de ações – além de carecer de fundamento expresso na Lei nº 9.868/1999 – apenas ensejaria a propositura de uma nova demanda com pedido e fundamentação idênticos, a ser distribuída por prevenção, como costuma ocorrer em hipóteses de ajuizamento de ADI e ADC em face de um mesmo diploma (cf. ADC nº 27 e ADI nº 4.437, rel. Min. Marco Aurélio; ADC nº 30 e ADI nº 4.578, rel. Min. Luiz

Fux; e ADC nº 37 e ADI nº 5.129, rel. Min. Gilmar Mendes). Além disso, dado que os legitimados para instaurar a jurisdição abstrata são os mesmos agentes listados no art. 103 da CRFB, é possível que, quanto a certo ato normativo, tenham simultaneamente interesses em impugnar algum dispositivo e chancelar outro. Em um contexto como esse, beiraria a irracionalidade exigir, a partir de uma noção vaga como a de “processo objetivo”, que as demandas fossem ajuizadas em instrumentos separados, ensejando duplicidade de todo e qualquer ato processual. (ADI 5.316-MC, Rel. Min. LUIZ FUX, Dje 6/8/2015)

No sentido de se admitir em Ação Direta de Inconstitucionalidade o julgamento de norma pré-constitucional, há precedentes desta CORTE com vistas à preservação do julgamento do mesmo complexo normativo. Cito os seguintes:

Ementa: CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ADI. PRELIMINAR. IMPUGNAÇÃO ESPECÍFICA. INCLUSÃO DE NORMAS ANTERIORES À CONSTITUIÇÃO. EFEITO REPRISTINATÓRIO INDESEJADO. POSSIBILIDADE. CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE NO TRIBUNAL DE JUSTIÇA. NORMA DE REPRODUÇÃO OBRIGATÓRIA. AUSÊNCIA DE PREJUDICIALIDADE. NORMAS DESVINCULADAS. AUSÊNCIA DE NECESSIDADE DE IMPUGNAÇÃO DO COMPLEXO NORMATIVO. ART. 88 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE. ÓRGÃO DE ACESSORIA JURÍDICA. PRINCÍPIO DA UNICIDADE. ART. 132 DA CONSTITUIÇÃO. ART. 69 DO ADCT. RECEPÇÃO.

1. Preliminarmente, embora o pedido inicial refira-se à integralidade do artigo 88, a própria impugnação sequer se refere ao parágrafo único, que trata da assessoria jurídica junto à Assembleia Legislativa. Ausente impugnação específica, o pedido não deve ser conhecido quanto ao referido parágrafo.

2. Ainda que se entenda necessária apenas a impugnação

das normas posteriores à Constituição, não é vedada a inclusão das anteriores por precaução do requerente, a fim de evitar o efeito repristinatório indesejado. Precedente. (...)

(ADI 6500, Rel. Min. EDSON FACHIN, Dje 8/5/2023)

EMENTA: Direito constitucional. Ação direta de inconstitucionalidade. Leis estaduais que dispõem sobre a criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios.

1. Ação direta proposta pelo Procurador-Geral da República contra a Lei Complementar nº 13.587/2010, do Estado do Rio Grande do Sul, que dispõe sobre a criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios.

A cadeia normativa impugnada pelo autor inclui, ainda, as Leis Complementares nºs 13.535/2010, 10.790/1996, 9.089/1990 e 9.070/1990, todas do mesmo Estado.

2. A declaração de inconstitucionalidade em abstrato de normas legais, diante do efeito repristinatório que lhe é inerente, importa a restauração dos preceitos normativos revogados pela lei declarada inconstitucional, de modo que o autor deve impugnar toda a cadeia normativa pertinente. 3. Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal exige a impugnação da cadeia de normas revogadoras e revogadas até o advento da Constituição de 1988, porquanto o controle abstrato de constitucionalidade abrange tão somente o direito pós-constitucional. Nada obstante, esta Corte admite o cabimento de ação direta de inconstitucionalidade nos casos em que o autor, por precaução, inclui, em seu pedido, também a declaração de revogação de normas anteriores à vigência do novo parâmetro constitucional.

(...)

(ADI 4711, Rel. Min. ROBERTO BARROSO, em 16/9/2021)

O julgamento do conjunto normativo impugnado afigura-se o mais pertinente também para o presente caso. Não se trata de preservar a utilidade da decisão em razão de eventual repristinação, mas de se

permitir um exame de dispositivos que podem ser categorizados como um conjunto normativo.

A prestação da jurisdição constitucional será mais efetiva com a análise conjunta e, dessa feita, recebo a presente Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental como tal, na parte em que impugna dispositivo pré-constitucional e, no que se refere aos dispositivos editados após a atual ordem constitucional, recebo-a como Ação Direta de Inconstitucionalidade.

Passo ao exame do mérito.

O art. 1º da Lei 6.739/1979 estabelece que o Corregedor-Geral de Justiça poderá declarar a inexistência e cancelar a matrícula e o registro de imóvel rural. Essa atribuição será exercida a requerimento de pessoa jurídica de direito público diante de nulidade do título ou por ter sido feito em desacordo com os arts. 221 e seguintes da Lei 6.015/1973. Há a previsão de procedimento para a notificação pessoal da pessoa cujo nome constava na matrícula ou no registro, bem como do titular de direito real. Nos termos do art. 3º da Lei 6.739/1979, há previsão de que o interessado poderá ingressar com ação anulatória.

O art. 8º-A da Lei 6.739/1979, incluído pela Lei 10.267/2001, por sua vez, estabelece que os entes federativos poderão promover, administrativamente, a retificação da matrícula, do registro ou da averbação na hipótese de prejuízo decorrente de alteração que importe em transferência de terras públicas.

O art. 8º-B da Lei 6.739/1979, incluído pela Lei 10.267/2001, disciplina hipótese em que terras públicas tenham sido objeto de apropriação indevida, mesmo quando originada de decisões judiciais. Em tais casos, o ente federativo prejudicado poderá promover, administrativamente, as providências constantes do art. 8º-A ou requerer o cancelamento a Juiz Federal ou Corregedor-Geral de Justiça, nos termos do art. 1º da Lei.

A controvérsia constitucional centra-se na atribuição conferida a determinados agentes públicos que, embora sejam da estrutura do Poder Judiciário (Corregedor-Geral de Justiça e Juiz Federal), possam realizar o cancelamento de matrícula e de registro de imóvel rural no exercício de atividade extrajudicial.

O art. 236 da Constituição Federal estabelece que os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público, e a fiscalização de seus atos dar-se-á pelo Poder Judiciário. Os serviços notariais e de registro detêm natureza de atividades estatais

Nesse sentido, o eminente Ministro AYRES BRITTO, em voto proferido na ADI 3.643, bem sintetizou esse específico múnus público, nos seguintes termos: *“Numa frase, então, serviços notariais e de registro são típicas atividades estatais, mas não são serviços públicos, propriamente. Inscrevem-se, isto sim, entre as atividades tidas como função pública lato sensu, a exemplo das funções de legislação, diplomacia, defesa nacional, segurança pública, trânsito, controle externo e tantos outros cometimentos que, nem por ser de exclusivo domínio estatal, passam a se confundir com serviço público.”* (ADI 3.643, DJ de 16/2/2007). Tais atividades não detêm natureza jurisdicional, tampouco legislativa. Enquadram-se como atividade administrativa exercida, necessariamente, por delegação do Poder Público. Conforme Marcelo Rodrigues, *“(...) a Constituição reconhece os serviços notariais e de registro como funções da soberania política, porque os compreende como serviços públicos, resultantes de histórica delegação da soberania política. E qualificada é tal soberania, por sua natureza, pela contribuição vital que empresta à segurança jurídica.”* (Tratado de Registros Públicos e Direito Notarial – 3. ed. - Salvador: Editora JusPodium, 2021, p. 35)

O art. 103-B, §4º, III da Constituição Federal estabelece que compete ao Conselho Nacional de Justiça o controle da atuação administrativa do Poder Judiciário cabendo-lhe *“receber e conhecer das reclamações contra membros ou órgãos do Poder Judiciário, inclusive contra seus serviços auxiliares, serventias e órgãos prestadores de serviços notariais e de registro que atuem por delegação do poder público ou oficializados (...)”*.

A estatura constitucional conferida à atividade estatal notarial e de registro tem como norte precípua a segurança jurídica direcionada àquelas relações sociais dependentes de tais serviços. Esse aspecto resta ainda mais evidenciado quando os correspectivos acontecimentos jurídicos envolvem registros imobiliários e, em especial, de imóveis rurais e de terras públicas.

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. O legislador, ciente dessa realidade, ao regulamentar o art. 236 da Constituição Federal, previu no art. 1º da Lei 8.935/1994 que *“Serviços notariais e de registro são os de organização técnica e administrativa destinados a garantir a publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos”*.

Cumprir registrar que a Lei 6.739/1979 foi objeto de controle abstrato sob a égide da ordem constitucional pretérita, quando do julgamento da Representação de Inconstitucionalidade 1.070, com julgamento realizado

em março de 1983. Naquela oportunidade, a CORTE reconheceu a constitucionalidade do art. 1º da Lei 6.739/1979, ora impugnado. O eminente Ministro Relator MOREIRA ALVES esgrimiou todos os argumentos pela invalidade da norma, os quais foram, em grande medida, reiterados na presente Ação. Um aspecto que não passou despercebido pela CORTE refere-se à preocupação com o combate à irregular ocupação das terras públicas e alienações indevidas.

Em referência ao julgamento da Representação 1.070, Daniel Martins Felzemburg destacou que foi considerado o cancelamento administrativo do registro imobiliário como ferramenta de combate à grilagem de terras públicas. Para tanto, em estudo específico acerca do tema, citou trecho do acórdão com vistas à compreensão de que o combate à grilagem serviu como motivação para a edição da Lei 6.739/1979. Vejamos:

Já no relatório do acórdão se tem importantes informações a respeito da exposição dos motivos que levaram à edição da referida lei, assim como dos debates travados no Congresso Nacional durante o processo legislativo.

E o combate à grilagem sempre foi um dos motes que justificaram a edição da Lei n. 6.739/79, consoante se observa do seguinte excerto do acórdão, ao citar as informações prestadas pela Presidência da República na reclamação:

[...] conclui-se que a Lei nº 6.739/79 nasceu da necessidade urgente de se propiciar ao Poder Público os meios eficientes para combater as gravíssimas consequências, decorrentes de sérias irregularidades e ilegalidades concernentes ao registro e matrícula de terras pertencentes à União, a alguns Estados e à Reserva Indígena, com a agravante de serem essas terras vendidas a terceiros, causando vultuoso prejuízo ao Patrimônio Nacional.

Acrescente-se que tudo isso gerava insegurança nos negócios jurídicos, dificultava as transações, impedia investimentos importantes, prejudicando sensivelmente o desenvolvimento socioeconômico de importantes áreas do país, segundo se depreende dos fundamentos expostos pelo Executivo na Mensagem Presidencial encaminhada ao Legislativo e das discussões sobre a matéria no Congresso Nacional, inclusive pela Comissão Mista incumbida de

examinar e emitir parecer sobre o Projeto.

As Leis existentes até então sobre registro e matrícula de imóveis rurais, eram deficientes e incapazes de oferecer esses meios legais indispensáveis para combater as graves irregularidades, as fraudes e a grilagem “patrocinada por alguns cartórios”, voluntariamente ou involuntariamente, segundo pronunciamentos de ilustres parlamentares no decorrer do trâmite do Projeto no Congresso Nacional.”” (FELZEMBURG, Daniel Martins. O cancelamento administrativo do registro imobiliário como instrumento de combate à grilagem de terras públicas. In: Publicações da Escola da AGU / Escola da Advocacia-Geral da União Ministro Victor Nunes Leal. Brasília: EAGU, v. 34, número 1, fev. 2014, p. 57/58.)

Conforme visto, os dispositivos impugnados conferem ao Corregedor-Geral de Justiça poderes para declarar a inexistência e cancelar a matrícula e o registro de imóvel rural, no exercício de atividade extrajudicial, contidos no comando constitucional que atribui ao Poder Judiciário a fiscalização de tais atos. Conferem-se, pois, poderes auto executórios ao Corregedor-Geral que, a despeito de pertencer ao Poder Judiciário, atua mediante o poder extroverso próprio do Poder Público.

Em nosso sistema jurídico, o registro público imobiliário tem natureza causal, o que significa dizer que está vinculado ao título gerador ou extintivo do direito real. Diante dessa concepção, o registro enseja uma presunção relativa da propriedade, conforme bem explicitou o Ministro MOREIRA ALVES no julgamento da já citada Representação 1.070, a saber: "*Sendo o registro, em nosso sistema jurídico, causal, e, por isso mesmo, só gerado presunção iuris 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*".

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. Maria Sylvia Zanella Di Pietro faz registro desse aspecto ao considerar o seguinte: "*E existe, indubitavelmente, uma presunção em favor da propriedade pública, graças à origem das terras no Brasil: todas elas eram do patrimônio público; de modo que, ou os particulares as adquiriram mediante concessão, doação, venda,*

legitimação de posse ou usucapião (no período permitido), ou elas realmente têm que ser consideradas públicas e insuscetíveis de usucapião. Trata-se de presunção iuris tantum, cabendo ao interessado em adquirir-la, por usucapião provar que a terra não é de particular, a não ser por meio de ação discriminatória.” (Direito Administrativo – 35 ed. - Rio de Janeiro: Forense, 2022, p. 891).

Está-se diante de um múnus público consubstanciado em atividade administrativa, configurada em dever-poder do Estado em sindicat os seus atos e de intervir diante de ilegalidades. Diante da perspectiva da segurança jurídica nas relações que envolvam a transmissão da propriedade imobiliária do poder público é que deverá ser descortinada a presente controvérsia constitucional.

Houve alegação de ofensa à reserva de jurisdição e à repartição de poderes na medida em que a declaração de inexistência e o cancelamento de matrícula e de registro de imóvel rural dão-se por intermédio de tal atividade extrajudicial.

A reserva de jurisdição tem assento constitucional e se impõe quando determinadas matérias devam, necessariamente, estar submetidas à apreciação do Poder Judiciário, não havendo espaço para atuação direta do Poder Público. Como dito pelo eminente Ministro CELSO DE MELLO, ao Judiciário assistirá não somente a última palavra, mas também a primeira. Confira-se o seguinte trecho: *“O postulado da reserva constitucional de jurisdição importa em submeter, à esfera única de decisão dos magistrados, a prática de determinados atos cuja realização, por efeito de explícita determinação constante do próprio texto da Carta Política, somente pode emanar do juiz, e não de terceiros, inclusive daqueles a quem se haja eventualmente atribuído o exercício de ‘poderes de investigação próprios das autoridades judiciais’. A cláusula constitucional da reserva de jurisdição - que incide sobre determinadas matérias, como a busca domiciliar (CF, art. 5º, XI), a interceptação telefônica (CF, art. 5º, XII) e a decretação da prisão de qualquer pessoa, ressalvada a hipótese de flagrância (CF, art. 5º, LXI) - traduz a noção de que, nesses temas específicos, assiste ao Poder Judiciário, não apenas o direito de proferir a última palavra, mas, sobretudo, a prerrogativa de dizer, desde logo, a primeira palavra, excluindo-se, desse modo, por força e autoridade do que dispõe a própria Constituição, a possibilidade do exercício de iguais atribuições, por parte de quaisquer outros órgãos ou autoridades do Estado.” (MS 23.452, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJe 12/5/2000).*

Os Corregedores-Gerais de Justiça e os Juízes Federais, com incumbência própria de Corregedor-Geral de Justiça, detêm a competência de fiscalizar os atos notariais e de registro imobiliário,

conforme lhes fora legalmente atribuído. Há, em tais hipótese, sindicabilidade do ato de registro imobiliário, não havendo afetação do título causal. O art. 214 da Lei 6.015/1973 dispõe que *“As nulidades de pleno direito do registro, uma vez provadas, invalidam-no, independentemente de ação direta.”*. Está-se diante de um dever-poder exercido por órgão pertencente ao Poder Judiciário, mas no exercício de atividade extrajudicial. A própria Lei de Registros Públicos, como norma geral, prevê a possibilidade de autotutela quando há nulidade.

A propósito, o dever da Administração em anular os seus atos eivados de nulidade foi fundamento constante da própria RP 1.070, com expressa referência à Súmula 473 deste SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, segundo a qual *“A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial”*. Agregue-se o quanto previsto no art. 53 da Lei 9.784/1999, que dispõe que *“A Administração deve anular seus próprios atos, quando eivados de vício de legalidade e pode revogá-los por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos”*.

A Constituição Federal não reserva ao Poder Judiciário a competência para promover atos de regularização de registro imobiliário. A propósito do tema, a Ministra ROSA WEBER, denegando a ordem no MS 30.220 contra ato praticado pelo Corregedor Nacional de Justiça que cancelou inúmeras matrículas imobiliárias registradas em serventias extrajudiciais do interior do Pará, abordou esse ponto nos seguintes termos:

Não se exige, por sua vez, reserva de jurisdição para declarar, na hipótese, o cancelamento de matrículas. Nos termos de precedente invocado no curso do julgamento do MS nº 31.681/DF, não há explícita determinação constante do texto da Constituição Federal de 1988 que afaste do exame administrativo a matéria jurídica em questão (MS nº 23.452/DF, Pleno, Relator Ministro Celso de Mello, DJ de 12.5.2000). Pelo contrário, a legislação invocada – como o art. 1º da Lei nº 6.739/79 – ampara a atuação administrativa. A Lei nº 6.739/79, cuja constitucionalidade foi reconhecida por este Supremo Tribunal Federal, é especial em relação à Lei nº 6.015/73. Mesmo considerada

apenas esta última, porém, é certo afirmar que nela também existe previsão de cancelamento de registro pela via administrativa (art. 250, IV) (MS 30.220/DF, Rel. Min. Rosa Weber, decisão monocrática publicada no DJe em 1/9/2016).

A Constituição Federal reserva determinadas matérias à apreciação do Poder Judiciário. Não é o caso da competência para promover atos de regularização de registro imobiliário. Diante da hipótese de registros vinculados a títulos nulos de pleno direito ou em desacordo com prescrição legal, o legislador caminhou no sentido de considerar relevante a presunção relativa gerada pelo registro e conferiu à autoridade pública judiciária, no exercício de função administrativa, os poderes próprios da autotutela da Administração Pública, não se verificando que tal poder estatal esteja sujeito à reserva de jurisdição.

Outro aspecto que merece atenção é relativo à participação daqueles que são afetados pela providências a cargo do Corregedor-Geral. Os dispositivos impugnados disciplinam o procedimento pelo qual a pessoa jurídica de direito público requer a declaração de inexistência e o cancelamento do registro de imóvel rural vinculado a título nulo ou a documento que não é admitido a registro. A leitura isolada do *caput* do art. 1º da Lei 6.739/1979 levaria a uma conclusão de desrespeito ao devido processo legal, diante do fato de o interessado submeter-se à modificação do registro sem sequer ser comunicado. Todavia, a previsão contempla que o Corregedor-Geral somente fará o cancelamento do registro diante de provas irrefutáveis e que, após, deverá cientificar os interessados. O art. 3º da Lei 6.739/1979 estabelece o instrumento processual próprio a ser manejado pelo interessado.

O art. 8º-A, igualmente impugnado, disciplina a forma pela qual o ente federativo, pela via administrativa, desencadeará a retificação de registro que importe em transferência de terras públicas, quando feita em desacordo com as especificações previstas no art. 225 da Lei de Registros Públicos. Tratando-se de preservação de terras públicas, é dever-poder dos respectivos entes a adoção de tais providências que será submetida ao crivo do Oficial de Registros, com previsão do devido processo, inclusive, com a ciência ao proprietário e, em caso de recusa, com a suscitação de dúvida.

O art. 8º-B, por sua vez, prevê a forma pela qual os entes federados deverão requerer o cancelamento de registro quando verificarem que

terras públicas forem objeto de apropriação indevida. Aplicam-se, no caso, as regras procedimentais já apreciadas do art. 8º-A e do art. 1º da Lei 6.739/1979.

Em todas as hipótese apreciadas, está-se diante de providências a cargo de autoridades públicas legalmente responsáveis pela higidez e pela segurança dos registros públicos. A propósito, não se pode perder de vista que é disso que se trata na presente Ação – higidez e segurança do modelo de registro imobiliário adotado no país, com vistas a impedir transações que não sejam fidedignas.

Diante desse cenário, o legislador não afastou o contraditório, mas deliberou no sentido de que deveria ser diferido. Trata-se de decisão legislativa ponderada diante da necessidade de proteção do registro imobiliário nacional, estando o procedimento administrativo de retificação e cancelamento de matrículas em conformidade com as exigências constitucionais da ampla defesa, do contraditório e do devido processo legal. As providências a cargo do Corregedor-Geral ocorrem diante de circunstâncias fáticas que justificam a sua atuação. Os dispositivos impugnados exigem registro vinculado a título nulo ou em desacordo com as prescrições legais, por provocação de pessoa jurídica de direito público e após sólido exame dos elementos apresentados.

No MS 31.681, a Primeira Turma denegou a segurança pretendida em razão de ato do Conselho Nacional de Justiça que havia determinado o cancelamento de matrículas de imóveis rurais. O eminente Ministro Relator LUIZ FUX, em seu voto, bem consignou que: *“Quanto à suposta violação às garantias constitucionais do devido processo legal e da ampla defesa e do contraditório, decorrente do ato do CNJ que determinou o cancelamento da matrícula do imóvel, tenho-a por improcedente.”* Em voto vogal, o Ministro EDSON FACHIN manifestou-se nos seguintes termos: *“E, nessa toada, nesse caso específico, a previsão de realização do cancelamento administrativo, por requerimento de pessoa jurídica de direito público, no caso o Estado do Pará, em virtude da presunção de serem públicas as terras qualificadas como devolutas diante da constatação de que as matrículas particulares foram registradas em desconformidade aos parâmetros constitucionais, com o diferimento do momento de exercício do contraditório – desde que presente – não viola nenhum dispositivo constitucional, como já decidiu esta Corte nas demandas envolvendo demarcação de terras indígenas.”*. Cito, ainda nesse sentido, trecho da decisão monocrática da Ministra ROSA WEBER no MS 29.312, a saber:

A inicial sustenta que a decisão impugnada teria violado

os princípios da legalidade, do devido processo legal, da ampla defesa, do contraditório, da propriedade e da proporcionalidade, além de ofender o art. 214 da Lei nº 6.015/73. A irresignação está centrada, basicamente, no fato de que a decisão teria sido proferida sem oitiva dos interessados diretos, ou seja, daqueles que constam como titulares dos imóveis atingidos nos respectivos registros anulados. O cancelamento ter-se-ia dado, portanto, de forma arbitrária, configurada ilegalidade e abuso de poder. (...)

A atuação ampla do CNJ estava justificada porque o Instituto de Terras do Pará havia anteriormente fracassado na tentativa de ajuizar ações de cancelamento de registro particularizadas referentes a terras que beirariam, se somadas, cerca de vinte milhões de hectares; assim, o órgão de controle nada mais fez do que cumprir o que determina o art. 103-B, § 4º, III, da CF/88, no sentido de conhecer das reclamações contra serviços auxiliares, serventias e órgãos prestadores de serviços notariais e de registro que atuem por delegação do poder público ou oficializados. Tal providência de forma alguma feriu garantias processuais, diante do contexto em que colocada a controvérsia. Houve, tão somente, diferimento do contraditório, hipótese que encontra amparo na jurisprudência desta Suprema Corte (v.g., RMS nº 27.255 AgR/DF, 1ª Turma, Ministro Relator Luiz Fux, DJe de 11.12.2015).

Assim, a 1ª Turma reconheceu tanto a prerrogativa concedida ao particular para ajuizar ação declaratória de nulidade de ato administrativo, com apoio no art. 3º da Lei nº 6.739/79 (conforme explanado supra), como a possibilidade de regularização administrativa, a partir dos regramentos baixados pela Corregedoria local. (MS 29.312, Decisão monocrática, Rel. Min. Rosa Weber, DJe 31/8/2016).

O procedimento estabelecido pela norma permite providências imediatas tendentes a assegurar, com eficiência, a fidedignidade dos registros imobiliários, ao passo que estabelece mecanismos plenos de

insurgência pelos interessados.

O diferimento do contraditório está plenamente justificado. Tal deliberação legislativa ocorre diante de provocação de pessoa jurídica de direito público e por intermédio do Corregedor-Geral de Justiça em análise fundamentada e no resguardo do domínio público.

Confere-se, assim, nas hipóteses abrangidas pela norma, proteção a toda sociedade, por ser a destinatária da certeza que deve presidir os cadastros imobiliários, desfazendo meras aparências de propriedade. Há tutela da incolumidade dos registros públicos imobiliários, com observância do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa, na medida em que restam preservados os mecanismos de defesa por parte daquelas afetados pelo ato estatal.

Sendo inválidos os títulos levados a registro, não há que se admitir a existência de alegada ofensa ao direito de propriedade. O reconhecimento da nulidade do registro não desconstitui a propriedade que não teve a aptidão sequer de surgir. A proteção estatal à propriedade ocorre na medida em que ela exista em conformidade com o ordenamento jurídico. Conferir aos agentes estatais o dever de zelar pela regularidade dos registros imobiliários vai ao encontro dessa assertiva.

A norma impugnada prevê o cancelamento de registros vinculados a "título nulo de pleno direito" ou em desacordo com as prescrições legais. Os dispositivos impugnados, sob essa perspectiva, ao contrário do que se alega, preservam o direito de propriedade imobiliária. A proteção a tal direito pressupõe a sua existência e validade, documentada no registro imobiliário, que é dotado de presunção relativa. Cumpre aos agentes estatais legalmente designados, que são autoridades judiciárias no desempenho de função administrativa, o dever de fazer com que o registro imprima a real e a válida titularidade. Diante de situação que inverta a presunção, deverão zelar para os devidos acertos, sem que se retire do interessado os mecanismos para se insurgir contra tais providências.

Proteger a higidez dos cadastro imobiliário é de interesse de toda a coletividade, impedindo-se que ocorram negócios jurídicos fundamentados em incertezas.

Nesse sentido, vem a calhar trecho da manifestação da Procuradoria-Geral da República no julgamento da Representação 1070, a saber: "*Não resta dúvida de que, em face da presunção relativa de propriedade gerada pela transcrição, esta somente poderia ser desfeita por prova inequívoca em sentido contrário. E a isto atende a Lei nº 6.739, de 1979, ao exigir que o provimento do*

Corregedor-Geral se fundamente em provas irrefutáveis (art. 1º,§ 1º). [...] O procedimento administrativo sumário estabelecido pela Lei nº 6.739, de 1979, para o cancelamento da matrícula e do registro de imóveis rurais visa a restabelecer a própria credibilidade e segurança do sistema de aquisição da propriedade imobiliária no direito brasileiro, e a garantir a circulabilidade dos bens e das riquezas, bem como a estabilidade do direito de propriedade, seriamente ameaçadas pelos atos praticados ao arrepio da lei".

Ante o exposto, conheço a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental parcialmente como Ação Direta de Inconstitucionalidade e julgo IMPROCEDENTE o pedido formulado na inicial.