

1. Trata-se de mandado de segurança coletivo, com pedido de medida liminar, fundamentado nos arts. 5º, LXIX, da Constituição Federal; e 1º da Lei 12.016/2009, impetrado por Unifloresta – Associação da Cadeia Produtiva Florestal da Amazônia contra a decisão do Corregedor Nacional de Justiça proferida nos autos do Pedido de Providências 0001943-67.2009.2.00.0000 (Processo 200910000019432) e contra o ato administrativo praticado pela Corregedora de Justiça das Comarcas do Interior do Tribunal de Justiça do Estado do Pará consubstanciado no Provimento 002/2010, que promoveu a execução da referida decisão.

Informa que o Estado do Pará, o Instituto de Terras do Pará – Iterpa, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra, o Ministério Público Federal, o Ministério Público do Estado do Pará, a Advocacia-Geral da União, a Ordem dos Advogados do Brasil – Seção Pará, a Sociedade Paraense de Defesa dos Direitos Humanos, a Federação dos Trabalhadores na Agricultura – Fetagri e a Comissão Pastoral da Terra – CPT formularam o Pedido de Providências 0001943-67.2009.2.00.0000 junto ao Conselho Nacional de Justiça, levando ao seu conhecimento situação verificada em cartórios de registro de imóveis das Comarcas do interior do Estado pela Comissão de Estudo e Monitoramento das Questões Ligadas à Grilagem de Terras no Estado do Pará.

Diz a impetrante que a decisão da Corregedoria Nacional de Justiça determinou o cancelamento de mais de seis mil matrículas imobiliárias, sem a oitiva prévia dos interessados e sem ressaltar a imunidade de cancelamento administrativo de títulos prevista na Constituição.

Narra que o Provimento 002/2010 foi editado em obediência à decisão do Senhor Corregedor Nacional de Justiça, com o objetivo de executá-la.

Alega que, devido ao cancelamento das citadas matrículas imobiliárias, os associados vinculados à impetrante tiveram subtraído o sustentáculo jurídico das suas propriedades, não detendo mais a disponibilidade jurídica das propriedades imobiliárias de suas terras.

Sustenta, em síntese, a ocorrência de afronta aos arts. 5º, LIV e LV; e 37, *caput*, da Constituição Federal, e ao art. 214 da Lei 6.015/1973, bem como ao direito líquido e certo de propriedade.

Argumenta que é imprescindível a propositura de ação própria para a decretação da invalidade do registro, sendo o Corregedor Nacional de Justiça absolutamente incompetente para dispor sobre a matéria.

Menciona a existência de precedente do Supremo Tribunal Federal favorável à sua tese (Mandado de Segurança 25.962/DF, rel. Min. Marco Aurélio, Plenário, DJe 20.3.2009).

Discorre que a presente impetração objetiva assegurar a observância dos princípios da legalidade, do devido processo legal, da ampla defesa, do contraditório e da proporcionalidade.

Requer, ao final, a concessão de medida liminar para suspender a decisão proferida nos autos do Pedido de Providências 0001943-67.2009.2.00.0000 e o Provimento 002/2010, determinando-se que as autoridades coatoras se abstenham de promover o cancelamento administrativo das matrículas das propriedades imobiliárias dos associados vinculados à impetrante, até a decisão final da presente impetração, e também o desfazimento do cancelamento, já efetuado, das matrículas dos imóveis, e do que por ventura venha a ocorrer em decorrência dos atos ora impugnados. No mérito, pede a declaração da nulidade da decisão proferida nos autos do Pedido de Providências 0001943-67.2009.2.00.00000 e do Provimento 002/2010 e, igualmente, o desfazimento do cancelamento, já efetuado, das matrículas, e do que por ventura venha a ocorrer em decorrência dos atos ora impugnados.

2. Em 16.02.2011, preliminarmente, no que concerne à legitimidade passiva da Corregedora de Justiça das Comarcas do Interior do Tribunal de Justiça do Estado do Pará, ressaltei que esta Corte possui firme posicionamento no sentido de que o mero executor do ato coator não é parte legítima para figurar no pólo passivo do mandado de segurança (Mandados de Segurança 24.001/DF, rel. Min. Maurício Corrêa, DJ 20.9.2002; 25.192/DF, rel. Min. Eros Grau, DJ 6.5.2005; e 25.045/DF, rel. Min. Joaquim Barbosa, DJ 14.10.2005). Dessa forma, diante da

ilegitimidade passiva da Corregedora de Justiça das Comarcas do Interior do Tribunal de Justiça do Estado do Pará, determinei a sua exclusão do pólo passivo do presente mandado de segurança.

Naquela ocasião, solicitei informações à Presidência do Conselho Nacional de Justiça e determinei que se desse ciência da presente impetração à Advocacia-Geral da União.

3. A Corregedora Nacional de Justiça, Ministra Eliana Calmon, prestou informações (Petição STF 10.222/2011).

Narra que a Corregedoria Nacional de Justiça, em 16 de agosto de 2010, mandou cancelar inúmeros registros imobiliários, acolhendo postulação fundada em apuração de irregularidades e nulidades realizada pela Corregedoria-Geral de Justiça do Pará.

Notícia que essa deliberação foi complementada por despacho que determinou, em 22 de setembro de 2010, a comunicação aos interessados por iniciativa dos Cartórios de Registro de Imóveis e outras providências.

Argúi, preliminarmente, a ilegitimidade ativa da Unifloresta – Associação da Cadeia Produtiva Florestal da Amazônia, porquanto o direito de propriedade supostamente afrontado diz respeito exclusivamente a cada um dos associados da impetrante, os quais não teriam relação comum entre si a justificar a atuação da associação. Ademais, o art. 2º do Estatuto Social da impetrante não autorizaria a sua legitimidade no presente caso, dado que não prevê prerrogativa alguma que possa se adequar à defesa da suposta propriedade de seus associados.

Aduz que o tema aqui deduzido somente poderia ser aquilatado pela apresentação dos títulos de propriedade respectivos e, sem a indicação das propriedades e a demonstração dos registros pertinentes, não haveria evidência de ato concreto e supostamente lesivo, incidindo, na espécie, o que dispõe o enunciado da Súmula STF 266.

No mérito, alega que a Corregedoria Nacional de Justiça, em 16 de agosto de 2010, ordenou o cancelamento dos registros

imobiliários lavrados sem atenção aos padrões constitucionais em vigor, *“decorrentes de concessões de terras públicas, modalidade devolutas, pelo Estado do Pará em época ou extensão com eles desconforme”*.

Ressalta que *“cabera aos Oficiais do Registro de Imóveis, caso a caso, apurar a regularidade de cada assento registral decorrente do registro de Título de Concessão/Venda de Terras emitido pela Administração Estadual nos diferentes períodos de regulação constitucional”*.

Assevera que a determinação da Corregedoria Nacional de Justiça *“foi dirigida aos Cartórios e não aos proprietários ou aos órgãos públicos, até porque as atribuições constitucionais do Conselho Nacional de Justiça nesse tema estão limitadas ao controle e fiscalização dos serviços extrajudiciais”*. Dessa forma, o ato coator *“não abrangia os interessados impetrantes ou titulares, os quais, embora suportando eventualmente as conseqüências do cancelamento, não são por eles penalizados, na medida em que, caso mal sucedidos, têm direito à reparação contra o Estado que alienou mal”*. Assim, não haveria violação ao direito de defesa neste caso.

Defende que o fato de os títulos extrapolarem os limites indicados nas Constituições vigentes à época conduz à conclusão lógica de que faltava ao correspondente registro do imóvel sustentação jurídica, motivo por que *“a evidente nulidade dos títulos que deram causa aos registros pode ser compreendida em abstrato, independentemente da avaliação dos fatos de cada um”*.

Argumenta que a Administração pode *“exigir do particular a demonstração da origem de sua propriedade como resultante lógica do dever de apresentar sua prova no processo judicial de discriminação”*, sendo certo que as terras devolutas são apuradas a partir da declaração e da prova do domínio dos particulares.

Pensa que, *“quando a Corregedoria-Geral de Justiça do Pará conclui que os registros relativos a títulos editados em desacordo com os limites constitucionais da época respectiva devem ser bloqueados, declara que as terras alienadas eram devolutas, visto que o Estado só poderia alienar as que assim considerasse”*.

Afirma, por fim, que compete *“aos particulares a*

demonstração da regularidade de seus títulos como dever legal decorrente da obrigação também legal do Estado de promover a discriminação”.

4. A União, representada por sua Advocacia-Geral, requereu o ingresso no presente feito (Petição STF 14.018/2011).

5. Entendo necessária uma rememoração do histórico do presente caso, dada a relevância desta causa, que envolve grande parte das terras do Estado do Pará, uma das maiores unidades de nossa Federação.

6. No final da década de 1990, o Instituto de Terras do Pará – Iterpa, com o objetivo de combater a grilagem de terras públicas, ajuizou mais de quarenta ações de nulidade e cancelamento de matrículas, transcrições e averbações de registro de imóveis com área superior a vinte milhões de hectares. Todavia, essas ações se mostraram ineficazes.

7. Em 21 de junho de 2006, a Corregedoria de Justiça das Comarcas do Interior do Tribunal de Justiça do Estado do Pará editou o Provimento 013/2006-CJCI, que dispôs sobre a averbação de bloqueio de matrículas de áreas rurais nos Cartórios de Registro de Imóveis nas Comarcas do Interior, do qual destaco os seguintes trechos:

“(…)

Considerando que o desenvolvimento do Estado do Pará passa necessariamente pela solução de seu grave problema fundiário;

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 um idéia, há vários municípios do interior com áreas registradas que superam em uma, duas ou mais vezes a sua superfície territorial, e todos nós conhecemos o tamanho de nossos municípios, alguns deles maiores que vários países;

Considerando a situação singular do Estado do Pará, que, através do Decreto Estadual nº 410, de 08/10/1891 e seu Regulamento de 28/10/1891, criou um instrumento jurídico inédito no direito brasileiro denominado de ‘Título de Posse’. E o que é mais grave ainda, delegou a sua outorga às antigas Intendências Municipais, o que perdurou até a edição da Lei Estadual nº 1.108, de 06/01/1909,

quando somente o Estado voltou a concedê-los, sendo que tais títulos de posse (outorgados pelo Estado ou pelas Intendências), para se transformar em propriedade e serem aptos à matrícula no registro de imóveis, estavam sujeitos à legitimação, sendo que o prazo para fazê-lo foi sucessivamente prorrogado até que, através do Decreto Estadual nº 1.054, de 14/02/1996, foi declarada a caducidade de todos os títulos de posse não legitimados.

Considerando que, por estimativa, devem ter sido expedidos, nesse regime, cerca de cinqüenta 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;

Considerando que as consultas ao Iterpa têm resultado na declaração de falsidade desses títulos de posse;

Considerando que em relação aos Títulos Definitivos de Propriedade, por compra, é imenso o índice de fraude de tais títulos, cuja grande maioria somente foram levados a registro nos Cartórios de Registro de Imóveis a partir da década de setenta. Para se ter um idéia do tamanho da fraude, na última Correição Ordinária no Cartório de Altamira, foram encontrados 03 (três) desses títulos, que teriam sido expedidos em data de 17/06/1963, em nome de um única pessoa, nas seguintes dimensões: 206.000 ha, 188.521 ha e 180.728 ha; consultado o Iterpa, resultou na declaração de falsidade de tais títulos, já bloqueados, entretanto, basta que existam mais 100 títulos falsos nessas dimensões, que a fraude vai além de 20.000.000 ha e se existirem 1.000, a fraude vai além de 200.000.000 ha, tendo o Estado do Pará uma superfície aproximada de 120.000.000 ha;

(...)

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;

Considerando que desde a Constituição Federal de 1934 há limitação para alienação de terras públicas sem autorização do Senado da República. A Constituição de 1934 (art. 130) estabeleceu o limite de 10.000 ha. A Constituição de 1937 (art. 155) conservou esse limite. A Constituição de 1946, através da Emenda Constitucional nº 10, de 09/11/1964 (art. 6º), reduziu esse limite para 3.000 ha, mantido pela

Constituição de 1967 (art. 154) e reduzido na vigente Constituição da República (art. 49) para 2.500 ha, passando a autorização a ser concedida pelo Congresso Nacional, o que torna os registros de áreas superiores, mesmo com base em títulos autênticos, se não tiveram autorização do Senado e/ou do Congresso Nacional, eivados de vício de constitucionalidade;

(...)

Considerando que, detectado previamente o problema, enquanto os órgãos de terras do Estado e da União possam agir no sentido de identificar e anular os registros, é possível a esta Corregedoria determinar, com fundamento no poder geral de cautela, o BLOQUEIO das matrículas com a finalidade de proteger terceiros de uma futura sentença invalidando os registros, havendo previsão legal para sua efetivação, em ato de ofício, sem necessidade da oitiva das partes, na forma do § 3º do art. 214 da Lei nº 6.015/73, acrescido pelo art. 59 da Lei nº 10.931/2004;

Considerando que o BLOQUEIO da matrícula é medida provisória e administrativa, que pode ser revista a qualquer momento, desde que a parte interessada prove a regularidade de seu título, até mesmo regularizando, quando possível, junto aos órgãos fundiários do Estado ou da União as suas posses nos limites constitucionais.

RESOLVE:

Art. 1º Determinar a averbação 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 a eventuais matrículas que delas tenham sido desmembradas.

Art. 2º Determinar a averbação 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 09/11/1964 a 04/10/1988 (independente da data que constar no suposto título), com áreas superiores a 3.000 ha (três mil hectares), não podendo o Oficial nelas praticar mais nenhum ato, estendendo-se os seus efeitos a eventuais matrículas que delas tenham sido desmembradas.

Art. 3º Determinar a averbação de BLOQUEIO DE TODAS AS MATRÍCULAS DE IMÓVEIS RURAIS nos Cartórios de Registro de Imóveis das Comarcas do Interior, que tenham sido registradas a partir de 05/10/1988 (independente da data que constar

no suposto título), com áreas superiores a 2.500 ha (dois mil e quinhentos hectares), não podendo o Oficial nelas praticar mais nenhum ato, estendendo-se os seus efeitos a eventuais matrículas que delas tenham sido desmembradas.

Art. 4º Delegar poderes aos Juizes 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, devendo os magistrados facultar a apresentação de manifestação pelo Iterpa – Instituto de Terras do Pará e pelo Incra – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, que poderão, desde que querido 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 (caput alterado pelo Provimento 005/2008-CJCI).

Parágrafo 1º Da decisão que deferir ou denegar o desbloqueio, caberá, no prazo de 5 (cinco) dias, recurso administrativo, sem efeito suspensivo, a esta Corregedoria.

Parágrafo 2º Poderá ser atribuído efeito suspensivo ao recurso, por esta Corregedoria, havendo plausibilidade no direito invocado e possibilidade de lesão grave e de difícil reparação ao direito de terceiros.

Parágrafo 3º. Os órgãos enumerados no caput deste artigo, caso entendam necessário, terão o prazo de 15 (quinze) dias para apresentar manifestação sobre o pedido de desbloqueio do imóvel rural, a contar da juntada do AR (Aviso de Recebimento) aos autos (parágrafo acrescentado pelo Provimento 005/2008-CJCI).

Parágrafo 4º. Transcorrido o prazo sem a apresentação das manifestações, tendo o requerente apresentado toda a documentação exigida, deve o magistrado analisar imediatamente o pedido (parágrafo acrescentado pelo Provimento 005/2008-CJCI).

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.

Parágrafo 1º O Juiz da Vara Agrária, para conceder a autorização de matrícula, ouvirá prévia e obrigatoriamente o Iterpa – Instituto de Terras do Pará e o Incra – Instituto Nacional de

Colonização e Reforma Agrária (parágrafo alterado pelo Provimento 005/2008-CJCI).

Parágrafo 2º Da decisão que deferir ou denegar a autorização de matrícula, caberá, no prazo de 5 (cinco) dias, recurso administrativo, sem efeito suspensivo, a esta Corregedoria.

Parágrafo 3º Poderá ser atribuído efeito suspensivo ao recurso, por esta Corregedoria, havendo plausibilidade no direito invocado e possibilidade de lesão grave e de difícil reparação ao direito de terceiros.

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.

Art. 7º Comunique-se a todos os Cartórios de Registro de Imóveis das Comarcas do Interior do Estado, para que sejam averbadas imediatamente, em cada matrícula, a restrição, com prioridade absoluta e suspensão de todos os demais serviços do Cartório até a sua completa averbação nelas e, se for o caso, em todas as demais matrículas que tiverem sido delas desmembradas.

(...)

Art. 10 Este Provimento entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

(...)”.

8. Posteriormente, a Comissão Permanente de Monitoramento, Estudo e Assessoramento das Questões Ligadas à Grilagem requereu à Corregedoria de Justiça das Comarcas do Interior do Tribunal de Justiça do Estado do Pará o cancelamento administrativo das matrículas dos imóveis rurais bloqueadas por força do Provimento 013/2006-CJCI, pedido que foi indeferido em 2 de março de 2009 (Processo 2008700667-6).

9. Em 19 de março de 2009, o Conselho da Magistratura do Estado do Pará indeferiu sugestão de procedimento para cancelamento de matrículas imobiliárias formulado pela Comissão Permanente de Monitoramento, Estudo e Assessoramento das Questões Ligadas à Grilagem.

10. Daí o pedido de providências formulado, perante o Conselho Nacional de Justiça, pelo Estado do Pará, Instituto de Terras do

Pará – Iterpa, Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra, Ministério Público Federal, Ministério Público do Estado do Pará, Advocacia-Geral da União, Ordem dos Advogados do Brasil – Seção Pará, Sociedade Paraense de Defesa dos Direitos Humanos, Federação dos Trabalhadores na Agricultura – Fetagri e Comissão Pastoral da Terra – CPT (Pedido de Providências 0001943-67.2009.2.00.0000).

11. Em 16 de agosto de 2010, o Ministro Gilson Dipp, então Corregedor Nacional de Justiça, determinou à Corregedoria de Justiça das Comarcas do Interior do Tribunal de Justiça do Estado do Pará que adotasse todas as providências necessárias ao imediato cancelamento dos registros imobiliários em questão, em decisão da qual extraio os seguintes excertos:

“(...)

2. O quadro dos argumentos desenvolvidos e, sobretudo, dos fatos apurados pela Corregedoria-Geral do Tribunal de Justiça do Estado do Pará, dos quais não interessa a discussão em si nessa altura supondo-se razoavelmente inquestionáveis os achados quando nada porque resultantes de medidas e providências de competência estrita daquela instituição judiciária de controle e fiscalização e das instituições que encabeçam o requerimento, sugere apropriada reflexão.

Em outros termos, o pressuposto fático da manifestação do CNJ que ora se reclama e particularmente a desta Corregedoria Nacional está na admissão dos fatos revelados pelas instituições requerentes e pela Corregedoria local, que, ao editar o Provimento nº 13-CJCI assentou, via de correções especiais instauradas para esse efeito, a irregularidade e eventual ilicitude de vários dos assentos registrais em questão.

As determinações constantes do dito provimento, como visto de seu texto, indicam padrões de títulos que formalmente estão em desacordo com a legislação constitucional, estadual e local. Embora aparentemente não identificadas individualmente, essas indicações são facilmente identificáveis.

Não se trata, pois, de discutir a higidez da titulação e muito menos questionar a validade das transações, posto que essas operações já estão apreciadas por definição construída pelo próprio Tribunal de Justiça a requerimento dos mesmos interessados, sendo a entidade máxima e regionalmente competente para a afirmação editada, e estão identificadas como realizadas fora do quadro legal a que estavam

legalmente sujeitas.

Além dessa consideração fundamental, cabe assinalar que os registros questionados estão bloqueados na forma da legislação de registros desde 21 de junho de 2006, época em que o provimento estadual foi editado. Sabe-se que o bloqueio dos registros tem o efeito de sustar outras operações derivadas e o significado de divulgar publicamente a pendência, a dúvida ou a impugnação sobre o assento.

(...)

Vale assinalar em reforço que, recentemente, esta Corregedoria Nacional de Justiça, em caso muito semelhante e em idênticas condições (Processo nº 005322-16.2009.2.00.0000), apurado durante inspeção realizada junto à Comarca de Altamira (Vitória do Xingu) no mesmo Estado do Pará, localizou matrícula e registro imobiliário que mencionava a existência de propriedade particular, sem qualquer justificativa e fundamento de fato, com a extensão de 410.247.202,33 ha (isto é, quatrocentos e dez milhões, duzentos e quarenta e sete mil e duzentos e dois hectares e trinta e três centiares), ou seja, área maior do que vários estados da federação.

A deliberação administrativa do Corregedor Nacional de Justiça de cancelamento administrativo sumário daquele registro e matrícula (e o dele derivados, por decorrência) constante daquele processo e imediatamente comunicada ao oficial do registro não sofreu qualquer objeção ou questionamento.

Aqui se cuida de verificar, a partir da deliberação da Corregedoria de Justiça das Comarcas do Interior do Estado do Pará que o admitiu, a ocorrência de hipótese de idêntica providência ante a, por ela mesma, afirmada nulidade dos registros. E, como consta dos consideranda do mencionado Provimento local, é expressivo o número de registros que a administração ali identificou como manifestamente inválidos pela data, pela origem, pela dimensão ou pela afrontosa incongruência ou falsidade de seus termos à expressão constitucional então vigente. Trata-se, pois, de hipótese em que a mesma providência poderá/deverá de imediato ser cogitada.

É bom assinalar, entretanto, que a competência administrativa para cancelamento de registros de imóveis, à vista do corolário dogmático de que só por determinação judicial se podem alterar seus assentos, tem sido historicamente recusada.

Essa interpretação, ademais, teria por si a redação do Código Civil – assim na versão de 1916, porque se preservou a validade do registro pela presunção de propriedade à pessoa em nome de quem está transcrito o imóvel, como na versão de 2002 (Art. 1245...§ 1º 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.’) em que expressamente ficou garantida a cláusula de reserva judicial.

A lei de registros públicos, por sua vez, em disciplina específica no art. 214, de acordo com o qual ‘as nulidades de pleno direito do registro, uma vez provadas, invalidam-no, independentemente de ação direta’, admite francamente o cancelamento administrativo nesses casos e ainda estabelece, no art. 216, seja a retificação seja a anulação do registro por sentença em processo contencioso, ou por ‘efeito do julgado em ação de anulação ou de declaração de nulidade de ato jurídico, ou de julgado sobre fraude à execução’.

Cuida-se aí de disciplina que contempla tanto as medidas administrativas quanto as judiciais para o cancelamento de registros, de modo a abrir-se espaço para a cogitação lógica de divisão de competências, e, então, não necessariamente sempre obedientes à lógica ou regra do Código Civil, a despeito de este (pelo menos na versão de 2002) ser posterior àquela lei registral. É que, para esse efeito, a lei de registros é lei especial (art. 2º, § 2º, da Lei de Introdução ao Código Civil).

A doutrina, e majoritariamente a jurisprudência, vêm assentando a viabilidade do cancelamento administrativo de registros de imóveis, reservando-o, porém, a casos de irregularidade de forma do registro; para a sanatória da nulidade (dita plena) dos registros, quando a causa é a dos títulos, caberia apenas a ação judicial.

É nessa linha de compreensão que se têm orientado as diversas instituições de controle dos serviços extrajudiciais a cargo do Poder Judiciário. E é com base nessas considerações que as deliberações administrativas, quando editadas em desfavor dos registros, têm sido atacadas e de regra desfeitas pelos tribunais ao argumento de reserva de jurisdição. Igual, não por acaso, as deliberações do Tribunal de Justiça do Estado do Pará seguiram a mesma linha de orientação.

Os precedentes do Conselho Nacional de Justiça acima mencionados, nada obstante, adotaram indiscriminadamente a via administrativa e o fizeram, a meu juízo, corretamente, no pressuposto de sua manifesta adequação. Apesar disso, não deram eles a devida saliência aos fundamentos que lhe abonam a tese, não os explicitaram adequadamente ou não os exploraram com a exigível profundidade, o que, penso, se deva aqui, por todos os motivos, expor e reiterar à exaustão.

De fato, as deliberações da Corregedoria de Justiça das Comarcas do Interior do Pará e as do CNJ relacionadas no destaque acima estão, segundo entendo, perfeitamente afeiçoadas ao regime

jurídico constitucional no trato do tema relacionado ao regime das terras públicas, particularmente quando ilícita ou nulamente apropriadas por particulares em prejuízo real do patrimônio da União ou dos Estados.

É que, apesar da doutrina e jurisprudência asseverarem a garantia da preservação dos registros cuja presunção de legalidade e de legitimidade só se desfaria mediante decisão judicial, é preciso assinalar que há outros valores constitucionais derivados de outros princípios igualmente respeitáveis a merecer tutela equivalente e, nesse passo, por conseqüência, mitigatória das garantias inerentes aos registros. Cabe aqui assinalar, portanto, a devida proporção constitucional.

(...)

Ora, se as terras sem registro podem ser particulares por outro modo de aquisição que não o registro, a boa lógica manda que caiba ao particular o ônus dessa demonstração (por exemplo: registro paroquial ou posse imemorial comprovada por qualquer meio ou registro; usucapião ou posse imemorial anterior ao Código Civil de 1916; legitimação de posse admitida pela administração, e assim por diante) e então conservar-se a presunção natural (constitucional e legal) de que, se a propriedade particular não se confirmar, haverá de prevalecer a originária dominialidade pública.

A proposição vertente de algumas decisões judiciais de que na falta dos registros supõe-se a ausência da dominialidade pública, parece assim não se sustentar como regra. A acreditar-se que ou são públicas ou são privadas as terras rurais existentes no Brasil (posto que não há fundamento legal ou constitucional para um terceiro gênero, p.ex. 'terras de ninguém'), basta definir-se modo de distinguir umas das outras.

Isto é, porque as terras hoje tidas por devolutas foram conquistadas outrora em nome do Rei ou pelo Estado a cujo patrimônio se incorporaram originariamente, são públicas por princípio indiscutível donde caberá sempre ao referido particular nos autos da ação em pauta a prova, a seu cargo, da legitimidade da derivação do seu título, o que significa afirmar e reconhecer logicamente a titularidade pública em caso de ausência da titularidade particular, do que a falta de registro é apenas um sinal.

É possível de fato sustentar, sistematicamente, que a ausência de registro pode não descartar a existência de propriedade particular, pois é possível ser ela revelada como dito mediante qualquer prova a cargo do particular. A falta dessa prova, porém, repita-se, importa necessariamente na ocorrência natural da dominialidade pública.

A Constituição nos preceitos definidores da dominialidade pública não indicou o modo de apurá-la, coisa que deixou à lei infraconstitucional e, como tal, fez o legislador editar a dita lei federal da ação de discriminação judicial no exercício da competência legislativa da União (processo civil), e aí estabeleceu como padrão ser do particular o ônus da prova de seu domínio quando questionado frente ao patrimônio público, reafirmando desse modo o postulado lógico de serem sempre todas as terras públicas na origem.

E não poderia ser de modo diferente, eis que – pela história, pela doutrina mais consolidada e pela jurisprudência mais afeiçãoada ao espírito do regime jurídico constitucional dos bens públicos – no Brasil o patrimônio público é anterior ao patrimônio particular, e o Supremo Tribunal Federal assim já o disse seguidas vezes (v.g. no RE 51.290 e na ACO 132).

Por essa linha de raciocínio, portanto, é possível aceitar a afirmação do RE 72.020, Relator o Ministro Rodrigues Alckmin (talvez o precedente mais expressivo ou, ao menos, o mais citado) de que a falta de registro não comprova ou afirma o caráter devolutivo das terras. A afirmação é verdadeira, mas não resulta dela a convicção de que também não são públicas ou devolutas.

Fixado o pressuposto legal de que ao particular é que cabe a prova de seu domínio, fica fácil demonstrar a assertiva técnica de constituir presunção legal a dominialidade pública quando inexistir prova da propriedade particular pelo registro respectivo ou na falta dele por qualquer outro modo admissível em direito.

*Por isso, a despeito da falta de registro particular ou de demonstração formal do domínio público, acaso não se verifique qualquer demonstração ou indicação da propriedade particular, a conclusão lógica que se impõe é a da dominialidade pública residual. Alguns especialistas em direito fundiário agrário em matéria de domínio público, interpretando o quadro jurídico-constitucional mostrado, dizem que as terras devolutas são patrimônio *in fieri*, pois só se as conhece formalmente após o processo de exclusão das terras particulares regularmente destacadas das origens públicas.*

O legislador, de resto, ocupou-se desse tema na Lei nº 3.081, de 1956, que disciplinou o processo judicial da ação de discriminação das terras públicas destinado a deslindar e separar as terras públicas/devolutas das de domínio particular, mais tarde alterada pela Lei nº 6.383, de 7 de dezembro de 1976. Embora endereçada às terras públicas da União, esta última revogou expressamente a anterior, parecendo que o fez no entanto apenas em face da União, e não dos Estados, os quais continuariam com legitimação para a ação de

discriminação pela Lei 3.081/56.

De qualquer sorte, à luz da Carta maior, quando a legislação mencionada propiciou a conclusão lógica de que o ônus da prova é dos particulares, pressupôs formalmente que os títulos sobre as terras particulares sempre derivaram da titulação pública das terras públicas (o título é a lei ou a Constituição). O método processual de apuração da existência de terras devolutas, via da ação de discriminação das terras devolutas, ali disciplinada, desse modo e em consonância com a Lei maior, atribuiu corretamente tal ônus aos particulares.

Vale lembrar a viabilidade da mesma discriminação e observado o mesmo pressuposto legal, por via de procedimento no âmbito administrativo, isto é, de processo não judicial. A lei federal conhecida como Estatuto da Terra (Lei 4.504, de 1964) disciplinou o processo administrativo de discriminação das terras devolutas da União, retomando o rito da antiga lei geral de discriminação administrativa, cujo processo foi estabelecido pelo Decreto-lei nº 9.760, de 1946, e de alguma forma a velha fórmula dos tempos imperiais da Lei nº 601, de 1850, a famosa Lei das Terras.

Pelo teor dos termos do citado Provimento da Corregedoria Judicial das Comarcas do Interior do Pará, percebe-se que a administração estadual adotou a mesma interpretação para o regime jurídico-constitucional de seus bens, de modo assemelhado, pois, ao regime protetivo federal. A legislação paraense que rege a administração das terras rurais estaduais submete-se assim ao mesmo critério definidor das prerrogativas de supremacia e precedência em face dos interesses particulares. E isso leva à consideração, igualmente patente, de que o Estado e suas instituições podem proceder, no tratamento dos seus bens, com a mesma autonomia derivada do pacto federativo.

Nesta perspectiva, cabe incondicionalmente ao Pará promover, consoante a repartição legal das suas competências administrativas e entre os poderes correspondentes, as medidas administrativas suficientes para a proteção de seus bens, podendo, ainda, se preferir, mover as ações judiciais que lhe parecerem necessárias conforme as diretrizes de sua legislação imobiliária – seja mediante ações de anulação diretamente sobre os registros impugnados seja via de ação de discriminação (nesse caso seguindo as diretivas da lei especial federal citada que regulou o processo respectivo) – de que venha resultar uma sentença declaratória do domínio do Estado sobre as suas terras devolutas, na hipótese dos particulares interessados não lograrem provar serem elas legitimamente destacadas dentre os bens públicos estaduais.

Apesar da possível opção pela via judicial ou administrativa, caminhos que obviamente não se excluem, não pode e não deve o Estado abrir mão do título decorrente, pois as terras devolutas contidas nos seus limites territoriais lhe pertencem (tanto antes da Constituição de 1891 – art. 64, como por disposições coloniais ou provinciais respectivas e que lhe antecederam), em virtude do que tem a obrigação legal de identificação e manutenção da integridade de seu patrimônio imobiliário, sobretudo em vista do axioma já seguidas vezes mencionado de ser ele, enquanto devoluto, merecedor das providências técnicas de deslinde, cujo pressuposto legal é a presunção de dominialidade pública, cabendo aos particulares demonstrarem por qualquer título válido sua aquisição regular.

Dessa forma, mesmo diante da legislação estadual – que acaba seguindo os termos da legislação federal obediente à inspiração constitucional federal em respeito ao disposto no caput do art. 25 da atual Constituição –, é possível reconhecer no espaço de administração estadual relacionado com as terras de domínio do Estado os mesmos poderes inerentes ao administrador federal em face das terras da União.

O princípio inspirador é idêntico ao do processo judicial, posto ser encargo procedimental dos interessados particulares a demonstração de sua propriedade, e mais do que isso, a prova do regular desmembramento de suas terras do patrimônio público anterior. A falta ou a incompleta demonstração desse fato implica a recusa formal e substancial ao reconhecimento da legitimidade do domínio particular.

Assim, seja em juízo ou perante a administração, a discriminação das terras devolutas de domínio da União ou dos Estados consoante a previsão constitucional cujo deslinde só se alcança pela separação das terras particulares legitimamente adquiridas supõe a atividade dos interessados na prova dessa regularidade.

Diante de todo esse conjunto de considerações, pode-se extrair o corolário natural de que o regime jurídico-constitucional da administração das terras públicas federais ou estaduais, aí incluídas as terras devolutas antes ou depois do deslinde, estão sujeitas aos princípios e valores próprios do patrimônio público, além de se sujeitarem os particulares ao ônus de comprovar a legitimidade da sua posse ou propriedade.

Outra vez, por isso, antes de qualquer consideração calha ter presente o regime da prevalência das prerrogativas da supremacia do interesse público. E, sendo certo que os bens públicos são vocacionados

necessariamente ao fim público, isto é, em favor de todos os cidadãos e instituições, revela-se preponderante a extrema importância dos fatores de sua proteção. Donde a interpretação legal em face dos casos que nesse âmbito vierem a se apresentar ao julgamento, deve observar simetricamente a prevalência de tais valores, respondendo às indagações técnicas com argumentos capazes tanto de resolver a questão quanto não desmerecer os referidos princípios.

A conjugação dessas cautelas autoriza o administrador, no âmbito administrativo e na defesa do patrimônio público assim acautelado por essa proteção, à adoção das medidas e providências correspondentes. Isto é, ao administrador cabe, como poder e dever legal, prover administrativamente a segurança e a proteção do patrimônio público no âmbito de seus poderes, pois, repita-se, o administrador não poderia ser privado de poderes próprios para essa tarefa.

Sustentar em contrário seria impedir o administrador de proteger o patrimônio público por seus próprios meios, a despeito de se lhe reconhecer formalmente a supremacia do interesse público e a vocação supra-individual de bens estatais ou públicos.

Em última análise, do regime jurídico citado resulta imperioso ao administrador tomar todas as iniciativas suficientes e necessárias para a proteção dos bens públicos. Inclui-se nessa perspectiva a adoção pela própria administração estadual ou federal de medidas de ordem administrativa, resultantes do regime correspondente e como desenvolvimento precípua de seus princípios, pouco importando que a legislação infraconstitucional geral de registros ou relacionadas com o regime jurídico da propriedade privada contenha ou sugira disposições aparentemente conflitantes.

De outra parte, decorre dos poderes reservados ao Poder Judiciário o controle dos serviços extrajudiciais que lhe são afetos, nomeadamente as serventias notariais e registrais, e as iniciativas administrativas das Corregedorias ou Conselhos da Magistratura na preservação da regularidade, legitimidade e sobretudo da credibilidade e respeitabilidade dos respectivos assentos dotados de fé pública.

Vale insistir a esse respeito que o regime jurídico-constitucional dos bens públicos que determina ao Poder Público necessariamente as medidas a propor e adotar não prejudica, com respeito aos particulares, o regime legal de registros, a dizer que a estes particulares de fato não se pode admitir a iniciativa do cancelamento administrativo de registros, matrículas ou assentos registrais ou notariais, e nisso é concorde a jurisprudência referida.

Posto que entre particulares e o interesse público existe uma

diferença ontológica essencial e inafastável, de cuja estatura constitucional não se pode deixar a inteligência peculiar mencionada e de irresistível imposição, a regra da lei de registros não tem abrangência tão fatal, donde a verificação natural de que nesses casos a lei de registros deverá ceder à iniciativa administrativa do titular das terras ainda quando esse título tenha uma presunção constitucional/legal por exclusão.

Daí que a jurisprudência construída fazendo prevalecer incondicionalmente a cláusula de reserva de jurisdição para todos os cargos em que se fizer necessário cancelar registro ou matrícula por defeito essencial do título, por interpretação meramente diferida e limitada à lei de registros públicos, mostra-se insuficiente e em descompasso com a inteligência exposta.

Mais, a adoção desse modo privatista de compreender os poderes e atitudes do titular do patrimônio público, pela Administração ou pelas Corregedorias de Justiça, deixa entrever uma evidente falha na assimilação dos padrões constitucionais aplicáveis, tanto que, uma vez percebida a real dimensão da disciplina constitucional, ficam – o Administrador com relação aos bens e as Corregedorias com respeito aos assentos garantidores – obrigados a conferir solução diferenciada que se acomode ao espírito dessa disciplina.

Aliás, precisamente nessa linha de argumentação estão as disposições da Lei nº 6.739, de 5 de dezembro de 1979. De acordo com os preceitos ali estabelecidos, pode a administração reclamar administrativamente o cancelamento de registros ou matrículas de imóveis rurais vinculados a título nulo de pleno direito, fazendo os seus arts. 8-A e 8-B menção expressa a esse caminho, inclusive quando forem esses títulos garantidos por deliberação decorrente de decisão judicial.

Nessa medida a lei em causa dá fiel aplicação aos princípios antes enunciados, sendo suas determinações a resultante lógica da exatidão dos pressupostos assinalados. Aliás, essa legislação indica que as Corregedorias poderão, ou deverão, como soa mais adequado, adotar tais providências de caráter administrativo ante a verificação da nulidade dos registros, sem embargo de eventuais recursos ou demandas da parte interessada nos moldes do procedimento ali mesmo descrito.

Nada obstante a peculiaridade da legislação referida, sobretudo à vista da tradição exegetica de limitar o pronunciamento da nulidade plena ao órgão judiciário, essa legislação não foi impugnada de inconstitucional e mesmo as alterações subseqüentes (promovidas pela Lei nº 10.267, de 2001, por exemplo) não foram objeto de

questionamento perante a Corte Suprema ou nela até o presente nada se declarou contrário à lei maior.

Somadas as considerações desenvolvidas, os precedentes do próprio Conselho Nacional de Justiça (resumidos acima), assim como as ponderações derivadas da lei que autoriza o cancelamento administrativo a requerimento do poder público, revela-se perfeitamente aceitável a tese de que a fiscalização e o controle dos registros sobre terras identificadas como de domínio público podem, por sua vez, ser objeto de fiscalização e controle, igualmente pela via administrativa, tanto pela iniciativa da pessoa pública titular de seus direitos reais quanto do Poder Judiciário encarregado de sua fiel identificação perante os registros.

À base dessas convicções aplicáveis aos casos de que se cuida e que foram objetivamente apresentados pelas instituições requerentes, o CNJ/Corregedoria Nacional diante dos compromissos constitucionais a que deve resposta clara e objetiva, acolho a solicitação em causa e reconheço tanto a aptidão das instituições do Estado do Pará, a começar pela sua Corregedoria de Justiça das Comarcas do Interior quanto pela sua Procuradoria-Geral do Estado, o poder de identificar, impugnar e corrigir as violações do direito do Estado à integridade de seus bens.

À vista da recusa do Tribunal de Justiça do Estado do Pará ou seu Conselho da Magistratura, as providências necessárias para o imediato cancelamento dos registros e matrículas referentes aos imóveis cujas matrículas e registros foram bloqueados pela determinação do Provimento nº 13 da Corregedoria-Geral do Tribunal de Justiça no ano de 2006 merecem execução apropriada.

(...)

Nesses limites, devem ser cancelados todos os registros, com as averbações necessárias em todos os atos e transferências subseqüentes 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:

- tenham sido lançados, no período de 16 de julho de 1934 a 8 de novembro de 1964, com área superior a 10.000 (dez mil) hectares;

- tenham sido lançados, no período de 9 de novembro de 1964 a 4 de outubro de 1988, com área superior a 3.000 (três

mil) hectares;

- tenham sido lançados, a partir de 5 de outubro de 1988, com área superior a 2.500 (dois mil e quinhentos) hectares.

A determinação que ora expeço deverá ser cumprida imediatamente, devendo a Corregedoria de Justiça das Comarcas do Interior do Estado do Pará, para esse efeito, caso necessário, prontamente editar todas as orientações aos Cartórios bem como deles cobrar a imediata comunicação do cumprimento, de tudo dando conhecimento a esta Corregedoria Nacional oportunamente.

Devo assinalar o absoluto cuidado e a necessária cautela ante a eventual e abrupta liberação de tais terras, fruto do cancelamento ora determinado. Com efeito, não interessa ao patrimônio público, à paz e à segurança social ou à ordem pública que, sendo cancelados os registros, abra-se novo e talvez mais grave avanço sobre esses bens públicos, ou se instalem distúrbios, disputas ou crimes a propósito deles.

A deliberação que ora subscrevo – e que penso deva ser de pronto cumprida com todo o rigor pela Corregedoria-Geral do Tribunal de Justiça do Estado do Pará assim como de imediato sustentada com o mesmo empenho pelo próprio Tribunal de Justiça em respeito ao poder hierárquico deste Conselho – deverá ser averbada nos registros correspondentes aos mencionados registros bloqueados pelo Provimento referido, sendo comunicada às instituições de crédito oficiais, ao Tribunal de Contas do Estado, aos órgãos de administração fundiária do Estado e da União, e ao Ministério Público Estadual e Federal, para seu conhecimento e eventuais providências.

Vale enfatizar que o cancelamento dos registros e matrículas referidos não implicam, como é natural, a perda ou descaracterização da posse de quem regularmente a exerça com base no título afetado.

Nos limites da sua posse deverão ser respeitados os direitos dos interessados, cabendo ao Estado do Pará e à União, conforme o caso, por seus órgãos fundiários competentes, adotar as medidas necessárias e suficientes para a regularização dos títulos, observando a legislação local, as diretivas da legislação federal, os limites e legitimidade da posse e, sobretudo, os limites e exigências constitucionais.

(...)”.

12. Em 23 de agosto de 2010, com o objetivo de executar a decisão proferida pelo Ministro Gilson Dipp, a Corregedoria de Justiça das Comarcas do Interior do Tribunal de Justiça do Estado do Pará editou o Provimento 002/2010-CJCI, em que determinou a todos os Cartórios de Registros de Imóveis do Interior do Pará o cumprimento imediato da

decisão ora impugnada, cancelando todas as matrículas de imóveis rurais que até aquele momento se encontravam bloqueadas em decorrência do Provimento 013/2006-CJCI.

13. Em 22 de setembro de 2010, a Ministra Eliana Calmon, nova Corregedora Nacional de Justiça, determinou à Corregedoria de Justiça das Comarcas do Interior do Pará que fosse baixado o ato necessário para que os Cartórios de Registros de Imóveis que efetuassem o cancelamento em questão remetessem, via carta postal com aviso de recebimento, notificação pessoal àquele cujo nome constava na matrícula, no registro ou na averbação cancelados, bem como para eventual titular de direito real, inscrito, averbado ou registrado do imóvel (art. 1º, § 1º, da Lei 6.739/1979).

14. Em 23 de dezembro de 2010, a Unifloresta impetrou o presente mandado de segurança contra a decisão do Corregedor Nacional de Justiça proferida em 16 de agosto de 2010 nos autos do Pedido de Providências 0001943-67.2009.2.00.0000.

15. Esse é o histórico deste caso.

16. Inicialmente, **defiro** o pedido formulado pela **União** de ingresso no feito, com base no art. 7º, II, da Lei 12.016/2009.

17. Determino, também, a inclusão do **Estado do Pará** no pólo passivo do presente *writ*, dado que, caso a ordem mandamental seja ao final concedida, o ente federativo sofrerá os reflexos dessa decisão, por também ser destinatário da decisão proferida pelo Ministro Gilson Dipp, ora impugnada. Saliente-se, ademais, que este mandado de segurança trata do mesmo tema dos Mandados de Segurança 29.312/DF e 29.375/DF, em que o Estado do Pará foi incluído no pólo passivo dos *writs*.

18. Passo a apreciar as preliminares relativas à ilegitimidade ativa da impetrante e à incidência, na espécie, da Súmula STF 266.

Não há que falar em ilegitimidade da Associação da Cadeia Produtiva Florestal da Amazônia – Unifloresta para a presente impetração, porquanto está a atuar na defesa dos interesses individuais e coletivos de seus filiados, que utilizam as suas terras, cujos registros

foram cancelados pela Corregedoria Nacional de Justiça, para o desempenho de sua atividade econômica.

Saliente-se, além disso, que não se exige, tratando-se de segurança coletiva, a autorização expressa aludida no inciso XXI do art. 5º da Constituição Federal, que contempla hipótese de representação. É que as associações possuem legitimidade extraordinária para, na qualidade de substitutos processuais, impetrar mandados de segurança coletivos para a defesa de direitos subjetivos de seus associados (art. 5º, LXX, *b*, da Constituição Federal), independentemente de autorização específica desses (Mandados de Segurança 23.769/BA, rel. Min. Ellen Gracie, Plenário, DJ 30.4.2004; e 25.347/BA, rel. Min. Ayres Britto, Plenário, DJe 19.3.2010; e Recurso Extraordinário 212.707/DF, rel. Min. Carlos Velloso, 2ª Turma, DJ 20.02.1998). Ademais, há autorização expressa no art. 2º do Estatuto Social da Unifloresta para a defesa dos direitos de seus associados perante o Poder Judiciário.

Também não incide, no presente caso, o que dispõe o enunciado da Súmula STF 266, dado que o ato aqui questionado afeta concretamente direito de propriedade de associados da impetrante. A decisão ora impugnada produz efeitos concretos específicos, pois determina o imediato cancelamento de matrículas imobiliárias. Dessa forma, sua existência implicou, efetivamente, restrição a direitos de associados da impetrante.

19. A leitura atenta e minuciosa dos autos me conduziu a uma profunda reflexão sobre as questões subjacentes a este caso, o que sobreleva a importância do julgamento cautelar a ser proferido.

De um lado, há a situação de associados da impetrante que tiveram os registros de suas terras cancelados pela Corregedoria Nacional de Justiça.

De outra parte, chama a atenção a situação caótica dos registros de terras no Estado do Pará, que chegou ao ponto de ter municípios em que os registros e matrículas imobiliários apontam áreas territoriais maiores do que o próprio Estado, situação teratológica que certamente conduziu a Corregedoria Nacional de Justiça a tomar a decisão ora impugnada, para tentar colocar ordem na atividade registral

daquela unidade federativa.

Constato, assim, que há necessidade de máxima prudência no presente caso. É que o simples deferimento do pedido de medida liminar poderá conduzir a situações temerárias, que a Corregedoria de Justiça das Comarcas do Interior do Tribunal de Justiça do Estado do Pará buscou evitar, ao editar o Provimento 013/2006-CJCI, bloqueando matrículas de áreas rurais.

20. Vislumbro, entretanto, em juízo de delibação, a plausibilidade jurídica do pedido formulado na presente impetração.

Constato que o Pedido de Providências 0001943-67.2009.2.00.0000 tramitou em segredo de justiça, motivo por que não tiveram a impetrante e seus associados acesso regular ao feito.

É dizer, não foram eles previamente intimados para se defender perante a Corregedoria Nacional de Justiça, o que ofende, a princípio, os mandamentos insertos no art. 5º, incisos LIV e LV, da Constituição Federal.

Nesse sentido foi o acórdão proferido, recentemente, pelo Plenário desta Suprema Corte, ao julgar o Mandado de Segurança 27.154/DF, rel. Min. Joaquim Barbosa, assim ementado:

“MANDADO DE SEGURANÇA. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. PROCEDIMENTO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO. NOTIFICAÇÃO DE PESSOAS DIRETAMENTE INTERESSADAS NO DESFECHO DA CONTROVÉRSIA. CONTRADITÓRIO E AMPLA DEFESA. NECESSIDADE.

Sempre que antevista a existência razoável de interessado na manutenção do ato atacado, com legítimo interesse jurídico direto, o CNJ está obrigado a dar-lhe ciência do procedimento de controle administrativo.

Identificado o legítimo interesse de terceiro, o acesso ao contraditório e à ampla defesa independem de conjecturas acerca da efetividade deste para produzir a defesa do ato atacado.

Segurança concedida, para anular o acórdão atacado e para que o CNJ possa notificar os impetrantes acerca da existência do PCA e de

seu direito de serem ouvidos.” (DJe 08.02.2011).

Ressalte-se que o próprio art. 214 da Lei 6.015/1973 (Lei de Registros Públicos), utilizado como razão de decidir pelo então Corregedor Nacional de Justiça, Ministro Gilson Dipp, explicita, em seu parágrafo primeiro, que *“a nulidade será decretada depois de ouvidos os atingidos”*.

21. Saliente-se ainda a densidade jurídica dos argumentos postos na decisão proferida pela Corregedoria de Justiça das Comarcas do Interior do Tribunal de Justiça do Estado do Pará, ao indeferir o pedido de cancelamento administrativo das matrículas dos imóveis rurais bloqueadas por força do Provimento 013/2006-CJCI.

Entendeu a Corregedoria de Justiça das Comarcas do Interior que o cancelamento do registro por nulidade em si mesmo poderia ser realizado na via administrativa, mas a declaração de nulidade de um título que serviu como base para o registro, todavia, necessitaria de decisão judicial transitada em julgado.

Ao apreciar o Processo 2008700667-6, em 2 de março de 2009, consignou a Desembargadora Maria Rita Lima Xavier:

“(…)

Posteriormente ao advento da atual Lei dos Registros Públicos, sobreveio a Lei nº 6.739/79, que em seu art. 1º estabelecia que ‘a requerimento de pessoa jurídica de Direito Público ao Corregedor Geral da Justiça, são declarados inexistentes e cancelados a matrícula e o registro de imóvel rural vinculado a título nulo de pleno direito, ou feitos em desacordo com o artigo 221 e seguintes da Lei nº 6.015/73’, sendo tal disposição, por decisões do Supremo Tribunal Federal, ainda sob a égide da Carta Política anterior, declarada constitucional, entretanto, a norma legal não foi recepcionada com a nova ordem constitucional vigente a partir da Carta de 1988, por colidir com os princípios do contraditório e da ampla defesa. Neste sentido, preleciona Walter Ceneviva: ‘A matrícula e o registro de imóvel rural vinculados a título nulo de pleno direito ou em desacordo com o art. 221, podiam ser declarados inexistentes e cancelados, mediante requerimento de pessoa jurídica de direito público federal, estadual ou municipal, ao Corregedor Geral da Justiça. Contudo, a garantia

constitucional preserva o direito de defesa, inviabilizando o efeito da norma ordinária' (in Lei dos Registros Públicos Comentada, p. 404).

Colocando uma pá de cal na controvérsia sobre a matéria, adveio o art. 1245, § 2º, do Código Civil de 2002, que preconiza: 'Enquanto não se promover, por meio de ação própria, a decretação de inviabilidade do registro, e o respectivo cancelamento, o adquirente continua a ser havido como dono do imóvel'.

Com isso, mesmo abstraindo-se a discussão sobre a abrangência das hipóteses do art. 214, caput, da Lei nº 6.015/73 ou a recepção ou não pela atual ordem Constitucional do art. 1º da Lei nº 6.739/79, o pedido de cancelamento pela via administrativa por defeito no título não pode ser procedida por esbarrar na vedação contida no § 2º do art. 1245 do atual Código Civil, que prevê que, somente por ação própria, pode haver a decretação de invalidade do registro.

(...)

Outrossim, o acionamento da via judicial não tornará inviável a tarefa do órgão fundiário do Estado (Iterpa) pelo volume de matrículas bloqueadas. Em primeiro lugar, são competentes para as ações de cancelamento de matrículas de áreas rurais unicamente as Varas Agrárias do Estado (art. 167, § 1º, 'c', da Constituição Estadual e art. 2º da Resolução nº 018/2005 do TJE/PA), que são apenas 5 (cinco) e localizadas em regiões pólos (Castanhal, Marabá, Redenção, Altamira e Santarém), ou seja, as ações serão todas concentradas nessas Varas. Em segundo lugar, há necessidade de um cuidadoso estudo de cada caso, pois várias dessas áreas, cujo título na origem é viciado, foram desmembradas em áreas menores e foram adquiridas por terceiros de boa-fé, que estão atualmente explorando a terra, sendo que o cancelamento geral das matrículas na área administrativa, ao invés de ser uma solução ao grave problema fundiário do Estado, poderá agravá-lo com uma onda de invasões; sendo que para os casos mais urgentes e graves, na ação judicial, pode ser utilizado o instituto da antecipação de tutela para obter o cancelamento liminar da matrícula.

(...)''.

22. Verifico também a existência do perigo na demora, consubstanciado no fato de que a decisão impugnada causa sérios prejuízos para associados da impetrante, dado o cancelamento dos registros de suas propriedades.

23. Ante o exposto, **defiro parcialmente** o pedido de medida **liminar** para suspender, apenas e tão-somente quanto aos atuais

associados à Unifloresta – Associação da Cadeia Produtiva Florestal da Amazônia, os efeitos da decisão proferida em 16 de agosto de 2010 pela Corregedoria Nacional de Justiça nos autos do Pedido de Providências 0001943-67.2009.2.00.0000, até o julgamento do mérito do presente mandado de segurança, permanecendo, todavia, sujeitos ao que expressamente dispôs a Corregedoria de Justiça das Comarcas do Interior do Tribunal de Justiça do Estado do Pará no Provimento 013/2006-CJCI, vale dizer, à averbação do bloqueio das referidas matrículas.

Comunique-se a Presidência do Conselho Nacional de Justiça, a Corregedoria Nacional de Justiça e a Corregedoria de Justiça das Comarcas do Interior do Tribunal de Justiça do Estado do Pará, executora da decisão ora suspensa, encaminhando-lhes cópias desta decisão.

Providencie a Secretaria desta Corte a inclusão da União e do Estado do Pará no pólo passivo do presente *writ*.

Publique-se.

Após, abra-se vista à Procuradoria-Geral da República (arts. 103, § 1º, da Constituição Federal; e 52, IX, do RISTF).

Brasília, 30 de junho de 2011.

Ministra Ellen Gracie
Relatora