

Conselheiro Sidney Pessoa Madruga

Autos: Pedido de Providências - 0003582-47.2014.2.00.0000

Requerente: Ministério Público Federal – MPF

Requerido: Corregedoria Geral de Justiça do Estado do Acre e outros

EMENTA: EXTRAJUDICIAL. PEDIDO DE PROVIDÊNCIAS. PLEITO DE QUE AS CORREGEDORIAS LOCAIS RECONHEÇAM A VIGÊNCIA E APLIQUEM A LEI FEDERAL Nº 6.739/79. DIPLOMA AUTOAPLICÁVEL. PEDIDO MANIFESTAMENTE IMPROCEDENTE. RECURSO IMPROVIDO.

VOTO DIVERGENTE

Adoto, na íntegra, o relatório bem lançado pela Excelentíssima Senhora Ministra Maria Thereza Rocha de Assis Moura, Corregedora Nacional, todavia, quanto ao mérito, peço vênia a Sua Excelência para apresentar divergência, mediante os fundamentos a seguir expostos.

O Ministério Público Federal insurge-se contra a decisão monocrática de **arquivamento** do presente Pedido de Providências com o objetivo de determinar, de forma uniforme, que as Corregedorias Gerais de Justiça dos estados reconheçam a vigência e apliquem o disposto na Lei 6.739/79, que dispõe sobre a matrícula e o registro de imóveis rurais e dá outras providências⁴.

A referida lei foi editada com vista a evitar a contínua **apropriação indevida de terras públicas por particulares**, prática popularmente conhecida como *grilagem*, situação recorrente, em especial, nas regiões Norte e Nordeste do país.

Sobre os impactos da *grilagem*, o Procurador Regional dos Direitos do Cidadão de Rondônia, Raphael Luis Pereira Bevilaqua, destacou⁵, a partir de elementos colhidos em diversas ações judiciais e expedientes relativos à matéria *sub examine*⁶, que abarcam “verdadeiros grileiros” de terras públicas e particulares, que ao se aproveitarem **da falta da negativa de cancelamento administrativo dos títulos irregulares**, estabelecem, em benefício próprio, um mercado especulativo **bilionário**, constituindo-se, ao final, em grandes organizações criminosas.

Não é demais lembrar que, no âmbito da Operação *amicus regem*⁷, no ano de 2020, deflagrada pela Polícia Federal, apurou-se foram pagos cerca **330 milhões** em indenizações de reforma agrária, realizadas por meio de precatórios, alvarás judiciais e títulos da dívida agrária, mediante fraudes em diversos processos judiciais relativos às desapropriações de imóveis rurais no estado.

Nesse sentido, são inúmeras outras situações detectadas tanto pelo Ministério Público (Federal e Estadual), como pela Polícia Federal e que seguem a título meramente exemplificativo:

I) Ação de Desapropriação Indireta contra a União, pleiteando indenização no valor de **R\$ 145 milhões de reais** por título público nulo de pleno direito expedido por determinada unidade da federação, no ano de **1942** – em desacordo com as regras aplicáveis, à época - de uma área **de 40 mil hectares**, posteriormente arrecadada pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), por intermédio de acordo homologado pelo Supremo Tribunal Federal (STF).

II) Em **1975**, um cidadão, utilizando-se de interpostas pessoas, adquiriu, de forma subsidiada pela Sociedade para Colonização do País, a propriedade de 11 lotes rurais, que totalizavam **22 mil hectares**. Me-

⁴ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6739.htm>. Acesso em: 12 out. 2021.

⁵ Relatório encaminhado, a pedido, ao Conselheiro Sidney Madruga, no dia 15/09/2021, que envolve situações particulares e de terceiros, muitas há anos sub judice.

⁶ Ação de Desapropriação n.º 10925-89.2012.4.01.4100, n.º 1511-67.2012.4.01.4100, n.º 12259-61.2012.4.01.4100, Ação de Desapropriação indireta n.º 9668-92.2013.4.01.4100, n.º 0001668-35.4.01.4100 e Ação de Reintegração de Posse n.º 2005.41.00.003701-3, n.º 2008.41.00.004101-4.

⁷ Operação deflagrada pela Polícia Federal que investiga fraude em processos judiciais de desapropriação de terras em Rondônia, envolvendo agentes públicos e privados. Disponível em: <<https://www.gov.br/pf/pt-br/assuntos/noticias/2020/07-noticias-de-julho-de-2020/amicus-regem-pf-investiga-fraudes-em-processos-judiciais-de-desapropriacao-de-terras-em-rondonia>>. Acesso em: 12 out. 2021.

nos de um ano após, as glebas foram alienadas ao referido cidadão, por escritura de compra e venda “por procuração” em nome dos supostos adquirentes. Posteriormente, em **1984**, o INCRA ajuizou Ação de Desapropriação que resultou na indenização **indevida de quase 111 milhões de reais da União** - atualmente objeto de Ação Civil Pública.

III) Operação deflagrada pela Polícia Federal investiga organização criminosa especializada em grilagem de terras e crimes ambientais na Floresta Amazônica. **Segundo apurado, os indivíduos invadiram, entre 2006 e 2014, mais de 7 mil hectares de terras públicas e realizaram desmatamentos e queimadas para formação de pastos para, posteriormente, lotearem e revenderem para terceiros, mediante utilização de documentos falsos, como se fossem proprietários da área degradada.**

Constata-se, pois, que os principais detentores de títulos que pleiteiam indenizações, ao contrário que alegam, não são posseiros legítimos ou aqueles que **atendem a função social da propriedade** (arts. 5º, XXIII; 170, III; e 184, *caput*, e parágrafo único, da Constituição Federal), mas indivíduos que têm plena ciência da ilicitude que praticam.

Vale dizer, **ao se adotar a tese da impossibilidade de anulação, olvida-se a má-fé dos adquirentes, concedendo-lhes indiretamente um “prêmio bilionário”, com dinheiro público, destinado a quadrilhas de grileiros e especuladores.**

A essas ações, dantes mencionadas, acrescente-se milhares de outros casos em trâmite no Poder Judiciário, que buscam a recuperação de imóveis mediante a anulação de matrículas, pela via judicial. Dados da Procuradoria Federal Especializada do INCRA de 2010, por exemplo, apontam para mais de **três milhões de hectares em litígio no Brasil**⁸.

Nesse diapasão, justamente para que sejam evitadas tamanhas irregularidades – que atingem posseiros legítimos que vivem legalmente de suas terras e **várias comunidades indígenas**, sobretudo – as quais desaguam em prolongadas e quase intermináveis ações judiciais, o artigo 1º, *caput*, da Lei 6.739/79⁹ atribuiu aos Corregedores-Gerais de Justiça o **poder-dever** de, mediante requerimento de pessoa jurídica de direito público, subsidiado em provas robustas, declarar a nulidade das matrículas e registros de imóvel rural vinculado a título nulo de pleno direito, impondo o seu cancelamento pelo Oficial de Registro!

Essa normatização, **cuja constitucionalidade foi reconhecida, à época, pelo STF, no julgamento da Representação n.º 1070/DF**¹⁰, tem por finalidade preservar o patrimônio público, permitindo que, pela **via administrativa**, obtenha-se de forma célere e eficaz o cancelamento de um ilícito praticado, muitas das vezes, com a colaboração dos tabeliães, seja por erro ou dolo.

Sob a regência da Constituição de 1988, os Ministros da **Primeira Turma do STF** também confirmaram, em **21/6/2019**, quando da apreciação do Mandado de Segurança n.º 31.681/DF, de relatoria do Excelentíssimo Senhor Ministro Luiz Fux, a possibilidade de cassação administrativa de registros imobiliários, nos termos da ementa, *in verbis*:

MANDADO DE SEGURANÇA. PROVIDÊNCIA DO CNJ DIANTE DO GRAVE PROBLEMA FUNDIÁRIO DO ESTADO DO PARA. CANCELAMENTO DE MATRÍCULA DE IMÓVEIS RURAIS ANTERIORMENTE BLOQUEADAS. IRREGULARIDADES NOS REGISTROS DOS TÍTULOS. ALEGAÇÃO DE REGULARIDADE DO TÍTULO DE PROPRIEDADE. VIA INADEQUADA PARA ESTE DEBATE. NECESSIDADE DE PROVA PRÉ-CONSTITUÍDA AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO À AMPLA DEFESA E AO CONTRADITÓRIO. OPORTUNIDADE DE MANIFESTAÇÃO ASSEGURADA AO IMPETRANTE. DENEGAÇÃO DA SEGURANÇA SEM PREJUÍZO DA POSSIBILIDADE DE PROSSEGUIMENTO DO DEBATE ACERCA DA TITULARIDADE DO IMÓVEL SUB JUDICE NA VIA PRÓPRIA. REVOGAÇÃO DA LIMINAR CONCEDIDA. AGRAVO REGIMENTAL PREJU-

8 Balanço da Gestão PFE/Incrá de 2003 a 2010 e perspectivas – MDA/ Incrá. Disponível em: <http://www.incrá.gov.br/porta1/index.php?option=com_docman&Itemid=314>. Acesso em: 12 out. 2021.

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

10 Relatoria Ministro Moreira Alves. DJ de 27/5/1983.

DICADO. 1. A Lei 6.739/1979, que dispõe sobre a matrícula e o registro de imóveis rurais e dá outras providências, prevê o cancelamento administrativo do registro (art. 1º), ressalvando ao particular o direito de impugnar o ato se considerar lesivo ao seu interesse, mediante ação declaratória de nulidade de ato administrativo. 2. In casu, a questão alusiva à regularidade do título de propriedade já é objeto de discussão na ação civil pública proposta pelo Estado do Pará em face do ora impetrante, fundada na “flagrante apropriação de terras públicas”; de modo que o exame dessa matéria não tem lugar nesta via, que reclama a demonstração de pronto da liquidez e da certeza do direito, mediante a apresentação de prova pré-constituída. 3. A Corregedoria de Justiça das Comarcas do Interior e da Região Metropolitana do Estado do Pará, em conjunto com a Corregedoria de Justiça da Região Metropolitana de Belém, editou o Provimento Conjunto CJCI-CJRMB n.º 10, de 17/12/2012, colocando à disposição do interessado instrumento destinado à requalificação da matrícula eventualmente cancelada conferindo-lhe a oportunidade de apresentar as provas de regularidade de seu título, e, conseqüentemente, de exercer o contraditório da maneira adequada, de modo que não há falar em violação ao direito à ampla defesa e ao contraditório. 4. Segurança denegada, sem prejuízo da discussão da regularidade do título de propriedade nas vias ordinárias. Liminar cassada. Prejudicado o agravo regimental interposto pela União.

A propósito, o **Plenário do Conselho Nacional de Justiça** (CNJ), ao julgar o Pedido de Providência n.º 0001943-67.2009.2.0.0000, de relatoria do então Corregedor-Nacional de Justiça, Ministro Gilson Dipp, determinou a baixa de 5.500 títulos irregulares nos Cartórios de Registro de Imóveis do Estado do Pará, amparado no disposto na Lei 6.739/79.

A despeito do entendimento supramencionado, a anulação administrativa de matrículas irregulares **não está uniformizada no âmbito das Corregedorias-Gerais de Justiça, o que tem provocado insegurança jurídica**, decisões díspares e prejuízo ao erário, a depender da unidade da federação.

É o que se vê, por exemplo, das manifestações exaradas pelos Corregedores dos estados do Maranhão (Id. 1531138), de Alagoas (Id. 1533318), do Acre (Id. 1535039) e do Amapá (Id. 1875764) manifestaram-se nos autos no sentido de dar efetivo cumprimento a Lei n.º 6.739/79.

De forma diversa, porém, as Corregedorias dos estados do Rio Grande do Norte (Id. 1532247), de Santa Catarina (Id. 1534532), do Mato Grosso (Id. 1540866) e de Minas Gerais (Id. 1531899 e 1560330), que sustentaram ser imprescindível uma determinação judicial.

Por sua vez, os Corregedores dos estados do Rio de Janeiro (Id. 1546820), de Goiás (Id. 1555280) e do Paraná (Id. 1536719), apesar de não procederem ao cancelamento administrativo dos títulos imobiliários, **reconheceram a complexidade da matéria e a necessidade de padronização em nível nacional**.

Nota-se, portanto, que o CNJ, dentro da sua competência funcional, pode, e deve, uniformizar a matéria, conforme proposto pelo requerente, até porque há previsão constitucional para tanto como se vê do artigo 103-B, § 4º, incisos I e II, da Constituição Federal¹¹, que atribuiu a este Conselho o controle da atuação administrativa do Poder Judiciário, dentre as quais o de zelar pela legalidade dos atos administrativos praticados por membros ou órgãos do referido Poder e o de expedir atos regulamentares.

A propósito, o Regimento Interno do CNJ delegou ao Plenário, no artigo 102, *caput*¹², a expedição de recomendações e outros atos normativos destinados ao aperfeiçoamento do Judiciário, dos serviços notariais e de registro, bem como dos demais órgãos correccionais.

Desta forma, embora haja norma e decisões que admitam o cancelamento de registros de imóveis pela via administrativa, a resistência da maior parte dos Corregedores-

¹¹ Art. 103-B, § 4º. Compete ao Conselho o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos juizes, cabendo-lhe, além de outras atribuições que lhe forem conferidas pelo Estatuto da Magistratura: I- zelar pela autonomia do Poder Judiciário e pelo cumprimento do Estatuto da Magistratura podendo expedir atos regulamentares, no âmbito de sua competência, ou recomendar providências; II- zelar pela observância do art. 37 e apreciar, de ofício ou mediante provocação, a legalidade dos atos administrativos praticados por membros ou órgãos do Poder Judiciário, podendo desconstituí-los, revê-los ou fixar prazo para que se adotem as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, sem prejuízo da competência do Tribunal de Contas da União;

¹² Art. 102. O Plenário poderá, por maioria absoluta, editar atos normativos, mediante Resoluções, Instruções ou Enunciados Administrativos e, ainda, Recomendações.

-Gerais de Justiça em dar efetividade a Lei 6.739/79, impõe, *concessa maxima venia*, a **uniformização do tema**, por meio de ato regulamentar.

Outrossim, vale rememorar, que a orientação para observância e cumprimento de lei por intermédio de Recomendação não é novidade no âmbito do CNJ, tendo em vista que, em **29/03/2021**, foi publicada a **Recomendação n.º 92** que orienta aos Magistrados que, à luz da independência funcional que lhes é assegurada, atuem para fortalecer o sistema brasileiro de saúde e preservar a vida, amparado nos preceitos da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.

De igual forma, a **Recomendação n.º 67**, de **17/06/2020**, ao dispor sobre a adoção de medidas de urgência, durante a pandemia, para a proteção da integridade física, psíquica e da vida das vítimas de violência doméstica e familiar contra a mulher, determinou que os juízes adotem os procedimentos necessários para o cumprimento do disposto no art. 12, inciso III, da Lei 11.340/2006¹³.

E mais recentemente, em **15/09/2021**, foi editada a **Recomendação n.º 108**, que orientou os órgãos do Poder Judiciário com competência para julgamento de questões que envolvem refúgio e migrações a observância de diretrizes estabelecidas nos tratados internacionais sobre Direitos Humanos.

Cabe, ainda, registrar que, o Procurador da República Marco Antônio Delfino de Almeida, então coordenador do Grupo de Trabalho de Terras Públicas da 1ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal, em prodigiosa manifestação, que também serviu de importante subsídio na elaboração do presente voto, destacou a importância de regulamentar a questão judiciária administrativamente para evitar os conflitos fundiários¹⁴, *in verbis*:

A uniformização da aplicação da norma representará valiosa ferramenta aos inúmeros casos de grilagem de terras ainda existentes no território nacional com a consequente diminuição dos conflitos fundiários associados. Dados da Comissão Pastoral de Terra (CPT) apontam que 2016 teve registro recorde no número de conflitos no campo: foram 61 assassinatos de trabalhadores rurais (o dobro em relação à média dos últimos dez anos) e 1.536 conflitos, envolvendo 909.843 famílias.

Em linhas finais, verifica-se, pois, que o CNJ detém competência para editar ato normativo objetivando o cumprimento da Lei 6.739/79, diante da complexidade da questão fundiária e da importância de regulamentação do tema, não só contribuindo para a drástica diminuição de conflitos judiciais na espécie, como também para a preservação do erário.

Ante o exposto, ousou divergir do voto proferido pela Excelentíssima Ministra Relatora, para **dar provimento ao recurso**, propondo, desta feita, ao Plenário:

- I) a edição de **Recomendação às Corregedorias dos Estados**, a fim de dar cumprimento à Lei 6.739/79, nos termos do art. 102, *caput*, e § 2º do RICNJ¹⁵.
- II) **Ou, alternativamente, a adoção de um dos itens que seguem:**
 - a) **a criação** de Grupo de Trabalho com membros do CNJ, do MPF, das próprias Corregedorias-Gerais dos Tribunais e da Advocacia-Geral da União, sem prejuízo da inclusão de demais interessados, para a criação e desenvolvimento de um protocolo geral, que assegure o cumprimento efetivo à Lei 6.739/79;
 - b) **a inclusão** da temática, *ora sub examen*, no Grupo de Trabalho, recentemente instituído, para que se desenvolva um manual desti-

¹³ Art. 12. Em todos os casos de violência doméstica e familiar contra a mulher, feito o registro da ocorrência, deverá a autoridade policial adotar, de imediato, os seguintes procedimentos, sem prejuízo daqueles previstos no código de Processo Penal: [...] III- remeter, no prazo de 48 horas, expediente apartado ao juiz com o pedido da ofendida, para a concessão de medidas protetivas de urgência.

¹⁴ Disponível em <<https://mpf.jusbrasil.com.br/noticias/474840609/mpf-quer-aplicacao-efetiva-de-lei-que-permite-cancelamento-de-titulos-de-terras-griladas>>. Acesso em: 12 out. 2021.

¹⁵ Art. 102. O Plenário poderá, por maioria absoluta, editar atos normativos, mediante Resoluções, Instruções ou Enunciados Administrativos e, ainda, Recomendações; [...] § 2º. Decidida pelo Plenário a edição do ato normativo ou da recomendação, a redação do texto respectivo será apreciada em outra sessão plenária, salvo comprovada urgência.

nado a criar um padrão para os juízes assegurarem o cumprimento digno e efetivo dos mandados de reintegração de posse em áreas rurais.

Havendo consenso em relação **aos itens II a ou b supra**, proponho igualmente **a suspensão** do presente até ulterior conclusão dos trabalhos referenciados.

É como voto.

Brasília/DF, data registrada em sistema.

SIDNEY PESSOA MADRUGA
Conselheiro