
O CANCELAMENTO ADMINISTRATIVO DO REGISTRO IMOBILIÁRIO COMO INSTRUMENTO DE COMBATE À GRILAGEM DE TERRAS PÚBLICAS

*Daniel Martins Felzemburg
Procurador Federal*

SUMÁRIO: Introdução; 1 Bens públicos; 1.1 Origem do patrimônio público; 1.2 Regime jurídico dos bens públicos; 1.3 O problema da grilagem de terras públicas; 2 O instituto do cancelamento administrativo; 2.1 Origem do cancelamento do registro imobiliário; 2.2 Da relação causal entre o título e o registro; 2.3 Natureza jurídica do cancelamento administrativo; 2.4 O cancelamento administrativo da Lei N. 6.739/79. constitucionalidade reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal na Representação-Rp n. 1070-8-DF; 3 Resistência ao instituto do cancelamento administrativo; 3.1 A regra da Reserva da Jurisdição do § 2º do artigo 1.245 do Código Civil de 2002; 3.2 Devido Processo Legal e Contraditório; 4 O cancelamento administrativo como instrumento adequado ao combate da grilagem de terras públicas; 4.1 Especialidade da lei que regulamenta

a matéria; 4.2 Garantia do Devido Processo Legal e Contraditório no processo administrativo; 4.3 O enfoque publicista da matéria atinente ao cancelamento dos registros públicos. Tutela dos bens públicos e interesse público no combate à grilagem das terras públicas; 4.3.1 O caráter público em razão da atividade do registro; 4.3.2 O caráter público em razão do objeto do cancelamento; 4.3.3 O caráter público em razão do interesse público no combate a grilagem; 5 Conclusão; Referências.

RESUMO: O cancelamento administrativo de registro imobiliário vinculado a título nulo de pleno direito está previsto na Lei n. 6.739 de 5 de dezembro de 1979, editada para combater o problema de grilagem de terras públicas no país. Apesar disso, esse instrumento não vem sendo aceito por parte da doutrina e jurisprudência nacional, ao argumento de que somente por meio da jurisdição é possível cancelar o registro imobiliário por defeito do título, uma vez que apenas nessa esfera se garante o contraditório e a ampla defesa. O presente trabalho visa demonstrar que os argumentos contrários ao uso do cancelamento administrativo não têm sustentação científica, comprovando-se que essa ferramenta não só tem cabimento no ordenamento jurídico, como se constitui em importante instrumento de combate ao problema de grilagem de terras públicas no país.

PALAVRAS-CHAVE: Cancelamento Administrativo. Registro Imobiliário. Imóvel Rural. Terras Públicas. Grilagem.

ABSTRACT: The administrative cancellation of real estate title registry bound to nil as of right is established by Law 6739 of 5 December 1979, edited to combat the problem of illegal appropriation of public lands in the country. Nevertheless, this instrument has not been accepted by the national doctrine and jurisprudence, based on the argument that only through the jurisdiction it is possible cancel the registration of the title by default, since only in this sphere ensures the contradictory and full defense argument. This paper demonstrates that the arguments against the use of the administrative cancellation have no scientific support, proving that this tool not only is accepted in the legal system, as it constitutes an important instrument against the problem of illegal appropriation of public lands in the country.

KEYWORDS: Administrative Cancellation. Land Registry. Rural Property. Public Lands. Illegal Appropriation.

INTRODUÇÃO

A grilagem de terras públicas sempre foi e continua sendo um grande problema ao desenvolvimento socioeconômico do país.

Um dos instrumentos eficazes previstos no ordenamento jurídico para combater o problema da grilagem, mas, muitas vezes esquecido ou até mesmo rejeitado, consiste no cancelamento administrativo dos registros imobiliários com vícios nos títulos que lhe deram origem. Apesar de sua concepção não ser recente, o cancelamento administrativo de registro imobiliário vinculado a título nulo de pleno direito atualmente está previsto na Lei n. 6.739 de 5 de dezembro de 1979, com redação dada pela Lei n. 10.267 de 28 de agosto de 2001.

Ocorre que o referido instrumento, em que pese a sua importância, sempre sofreu e continua sofrendo resistência de parcela autorizada da doutrina e da jurisprudência, lastreados, basicamente, nos seguintes argumentos:

- i) O § 2º do artigo 1.245 do Código Civil de 2002, norma geral e posterior à lei n. 6.739/79, é expresso ao dispor que “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.”, de modo que somente através da jurisdição é possível cancelar o registro imobiliário por defeito do título;
- ii) O cancelamento administrativo viola o contraditório e ampla defesa assegurados pela Carta Magna (art. 5º, inciso LV, da Constituição Federal de 05 de outubro de 1988).

O que se observa, contudo, é que a matéria do cancelamento administrativo não é muito bem explorada pelos operadores do direito. O propósito desse trabalho é, portanto, demonstrar por meio da análise das fontes formais do direito (legislação, jurisprudência, doutrina e outras), que o cancelamento administrativo de registros amparados em títulos nulos de pleno direito não só tem cabimento no ordenamento jurídico, como se constitui em importante instrumento de combate ao problema de grilagem de terras públicas que macula o país.

De fato, os argumentos contrários ao uso do cancelamento administrativo não resistem à clareza da legislação especial que rege a matéria (Lei n. 6.739/79), que inclusive já fora declarada constitucional pelo Supremo Tribunal Federal (STF), e que, portanto, deve prevalecer sobre qualquer norma geral.

Para demonstrar esse raciocínio, far-se-á no capítulo segundo deste trabalho, algumas considerações sobre a origem do patrimônio público, o

regime jurídico constitucional dos bens públicos e o problema da grilagem que incide sobre esses bens. Em suma, será evidenciado que a origem das terras brasileiras é pública, e assim sendo, qualquer registro imobiliário, para se reputar válido, deverá conter o devido destaque do patrimônio público.

Ainda nesse capítulo, será apresentado o regime especial incidente sobre os bens públicos, com destaque especial para sua indisponibilidade, o que justifica o uso do cancelamento administrativo como meio de combate à grilagem de terras públicas.

O terceiro capítulo será dedicado ao estudo do instituto do cancelamento administrativo em si. Nele, se abordará os seguintes aspectos: a sua origem, demonstrando que essa ferramenta não é nova no ordenamento jurídico pátrio; a relação causal entre o título e o registro no ordenamento jurídico brasileiro, pelo que, eventual nulidade do primeiro contamina o segundo; a natureza jurídica do ato administrativo do registro imobiliário e do cancelamento feito na esfera administrativa, com os atributos próprios dessa espécie de ato jurídico, notadamente a possibilidade de ser anulado ou invalidado pela própria Administração Pública (Súmulas 316 e 473 do Supremo Tribunal Federal). Por fim, será feita uma exposição sobre a constitucionalidade da Lei n. 6.739/79 e do cancelamento administrativo nela previsto, à luz do *leading case* do STF consubstanciado no julgamento da Representação de Inconstitucionalidade (RP) n. 1078-8-DF.

O capítulo quarto abordará os principais argumentos contrários ao uso do cancelamento administrativo, ao passo que o capítulo quinto tratará dos contra-argumentos em prol do instituto. Nessa abordagem será demonstrado que a própria legislação que prevê o cancelamento administrativo, assegura o contraditório ao titular do registro cancelado, ainda que *a posteriori*, de modo que não há que se falar em violação a esse princípio constitucional, de observância obrigatória, inclusive no processo administrativo (art. 5º, inciso LV, da CF/88). Além disso, será demonstrado que pelas regras de hermenêutica a Lei n. 6.739/79, como norma especial, deve prevalecer sobre o Código Civil, tido como norma geral.

Concluindo, será demonstrado que o tema deste trabalho deve ser examinado à luz do direito público, e não mais no direito meramente privado, conferindo-se, com isso, o devido realce ao regime jurídico-constitucional da administração das terras públicas federais ou estaduais, o qual o Poder Público tem obrigação de tutelar.

Dessa maneira, procurar-se-á no desenvolvimento dessa temática, expor os fundamentos não só legais, mas dogmáticos do instituto do cancelamento administrativo, que se apresenta como eficiente instrumento contra a apropriação indevida de terras públicas por particulares.

1 BENS PÚBLICOS

Para uma melhor compreensão da matéria, faz-se necessário tecer, previamente, algumas considerações sobre a origem do patrimônio público, o regime jurídico constitucional dos bens públicos e o problema da grilagem que incide sobre esses bens.

1.1 Origem do patrimônio público

Historicamente, as terras brasileiras são originariamente públicas. O patrimônio público é anterior ao patrimônio particular, e não o contrário. Essa premissa é fundamental para compreensão do instituto do cancelamento administrativo de registros com vícios na origem.

De fato, as terras tidas hoje como devolutas, foram originariamente conquistadas em nome do Rei ou pelo Estado, a cujo patrimônio essas terras foram incorporadas. Por essa razão, são os particulares que precisam comprovar que seus bens foram destacados legitimamente do patrimônio público, pois originariamente as terras brasileiras pertenciam à Coroa Portuguesa. Essa premissa é muito bem sintetizada por Hely Lopes Meirelles¹, no seguinte excerto de sua obra:

No Brasil todas as terras foram, originariamente, públicas, por pertencentes à Nação Portuguesa, por direito de conquista. Depois, passaram ao Império e à República, sempre como domínio do Estado. A transferência das terras públicas para os particulares deu-se paulatinamente por meio de concessões de sesmarias e de data, compra e venda, doação, permuta e legitimação de posses. Daí a regra de que toda terra sem título de propriedade particular é do domínio público.

Com a mesma profundidade expõe Maria Sylvania Zanella Di Pietro,² tratando especificamente das terras devolutas, espécie do gênero terras públicas:

[...] Há que se ter em vista que as terras devolutas sempre foram definidas de forma residual, ou seja, por exclusão: são devolutas porque não entraram legitimamente no domínio particular ou porque não têm qualquer destinação pública. 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

1 MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 576-577.

2 DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. *Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas, 2002. p. 558.

ou usucapião (no período permitido), ou elas realmente têm que ser consideradas públicas e insuscetíveis de usucapião.

Trata-se de presunção *juris tantum*, cabendo ao interessado em adquiri-la por usucapião provar que a terra não é devoluta, porque adquirida por particular por meio de título legítimo. O Estado nada tem que provar, mesmo porque não há meios de provas hábeis para demonstrar que a terra não é de particular, a não ser por meio da ação discriminatória.

No mesmo sentido leciona Diogo de Figueiredo Moreira Neto³, ao afirmar que “*No Brasil, todas as terras foram originariamente públicas, conquistas da Coroa de Portugal, razão pela qual só pertencem ao domínio privado as que se puderem assim provar por título de propriedade [...]*”. Para José dos Santos Carvalho Filho⁴, “*Se as terras eram originariamente públicas, passando ao domínio privado pelas antigas concessões de sesmarias e de datas, parece-nos lógico que os particulares é que precisam demonstrar, de algum modo, a transferência da propriedade.*”

Essa lição da majoritária doutrina também foi acompanhada pela jurisprudência. Veja-se, por exemplo, o emblemático acórdão do Supremo Tribunal Federal nos idos de 1968, no julgamento do Recurso Extraordinário n. 51.290-GO, cujo Relator foi o Ministro Evandro Lins e Silva. Acompanhando o Relator, o Ministro Aliomar Baleeiro (BRASIL, 1968, p. 668) consignou o seguinte em seu voto:

As terras do Brasil foram objeto de conquista e posse, por Pedro Álvares Cabral para o rei de Portugal. Ela passou a ser uma fazenda do Rei, ficando no domínio real até a independência, quando foi transferida para o Patrimônio Nacional, lá permanecendo todo o tempo do Império, até que o art. 64 da Constituição de 1891 a distribuiu aos Estados em cujos limites se encontravam. Então, os Estados, como sucessores da nação brasileira, e a nação brasileira, como sucessora do patrimônio pessoal do rei de Portugal, não necessitam trazer nenhum título. O título é a posse histórica, o fato daquela conquista da terra. A terra, no Brasil originariamente era pública.

Assentada a premissa da dominialidade originariamente pública, o Ministro concluiu o seguinte no citado precedente:

O Estado de Goiás não precisa provar nada. A presunção é que a terra é dele. O particular é que tem que provar, por uma cadeia sucessória, que as terras foram desmembradas do patrimônio público. Não há nenhuma dúvida a respeito disso (ibidem, p. 669).

3 MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 2009. p. 397.

4 CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito administrativo*. 16. ed. São Paulo: Lumen Juris, 2006. p. 972-973.

Não menos importante foi o voto do Relator Ministro Evandro Lins e Silva (ibidem, p. 664/665), ao citar a justificativa do projeto que resultou na Lei n. 3.081, de 22 de dezembro de 1956, que disciplinou o processo judicial da ação discriminatória das terras públicas para separá-las das terras de domínio particular, consoante se observa *in litteris*:

Pode ocorrer que as terras do domínio da União, dos Estados ou dos Municípios (como acontece com as terras devolutas) se achem confundidas, ocupadas indevidamente como particulares, ou devastadas criminosamente.

[...]

Todos esses fatores, de ordem material e de consequências jurídicas, concorrem para a índole da ação discriminatória. E é por isso que as terras públicas, em geral, se apuram por exclusão das que devam ser consideradas particulares; e não se pode exigir documento ao Poder Público para prova de seu domínio, e sim apurar esse domínio por exclusão das áreas cobertas, juridicamente, por título hábil devidamente filiado, nos termos do direito vigente.

Depois do precedente citado acima, inúmeras outras decisões do STF vieram à tona, reconhecendo a origem pública das terras, cuja titularidade dos bens acarreta a proteção excepcional de seu regime, a significar que, diante de eventual pretensão de particulares, na dúvida, deve prevalecer a presunção de domínio público (cf. os acórdãos nos RE 61.890, Rel. Min. Baleeiro; RE 52.331, Rel. Min. Evandro Lins; RE 285.098, Rel. Min. Moreira Alves; ACO 317, Rel. Min. Ilmar Galvão; RE 72.020 Rel. Min. Alckmin; RE 78.112, Rel. Min. Djaci; RE 84.063, Rel. Min. Leitão; RE 90.985, Rel. Min. Rafael Mayer; RE 71.298, Rel. Min. Barros Monteiro; RE 86.234, Rel. Min. Moreira Alves; Rp. 913, Rel. Min. Soares Muñoz; RE 80.416 Rel. Min. Cunha Peixoto; e ACO 132, Rel. Min. Baleeiro, com destaque para este último).

Essas decisões consagraram importante premissa sobre o assunto, qual seja: cabe ao particular a prova de seu domínio, pelo que, a falta ou incompleta demonstração desse fato, implica na recusa formal e substancial ao reconhecimento da legitimidade do domínio particular, em razão da presunção do domínio público.

E a conexão desse dado histórico com a temática do cancelamento administrativo do registro imobiliário é muito bem identificada por Ibraim Rocha et. al⁵, pois segundo o referido autor este último não pode:

5 ROCHA, Ibraim et al. *Manual de Direito Agrário constitucional: lições de direito agroambiental*. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 386-387.

[...] constituir meio legítimo e suficiente para excluir a presunção do domínio do Estado sobre as terras do seu território, mas ao contrário, por ser coisa fora de comércio, não pode ser apropriado pelo particular, e o patrimônio privado somente pode ter origem em regular desmembramento do patrimônio público, não podendo as transferências particulares, por mais antigas que tenham sido realizadas, ter o condão de legitimar a exclusão do domínio público.

Portanto, a primeira conclusão a que se chega, é que, se um determinado registro atribui a um particular determinada propriedade, sem a necessária comprovação do regular destaque do patrimônio público, o título correspondente deverá ser considerado nulo, sujeitando o registro ao cancelamento na via administrativa.

1.2 Regime jurídico dos bens públicos

Enquanto o domínio privado tem como regime jurídico o Direito Privado, o domínio público é regido pelo Direito Administrativo, com princípios e peculiaridades próprias desse ramo do direito. Assim, o regime jurídico administrativo incide sobre o domínio público, de modo que o direito de propriedade exercido pelo Estado sobre os seus bens, é definido pelo Direito Público⁶.

Segundo Diogo de Figueiredo Moreira Neto⁷, os bens públicos “[...] estão vinculados ao atendimento de finalidades públicas confiadas à administração da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal e, enquanto o estiverem, apenas com vistas à consecução dos respectivos fins se encontram disponíveis.”

Da assertiva acima se extrai o princípio fundamental incidente no domínio público, essencial para compreensão da natureza dos bens públicos, como a dos bens privados e respectivos ramos jurídicos e institutos, dentre eles o do cancelamento administrativo do registro imobiliário: o princípio da indisponibilidade dos bens públicos.

O *princípio da indisponibilidade dos bens públicos* se situa em oposição conceitual simétrica ao *princípio da disponibilidade dos bens privados*. Assim, ao revés, enquanto a *disponibilidade* de um bem público é exceção, que deve resultar de ato expresse fundado em lei, a *indisponibilidade* de um bem privado, por seu turno, é a exceção, que só pode ser estabelecida por ato expresse, também com fundamento legal. (itálicos originais)⁸

6 Lucas Rocha Furtado adverte que não é possível definir o domínio público em razão do regime jurídico público, mas sim o contrário. Nas palavras do autor, “[...] os bens não são públicos em razão de o regime a eles aplicável ser o de Direito Público; ao contrário, o regime jurídico público é aplicável aos bens previamente reconhecidos como públicos. E são públicos os bens pertencentes à União, aos Estados, aos Municípios, ao Distrito Federal, bem como às suas respectivas autarquias e fundações de Direito Público.” (FURTADO, 2010. p. 837).

7 MOREIRA NETO, op. cit., p. 382.

8 MOREIRA NETO, op. cit., p. 83.

O princípio da indisponibilidade dos bens públicos incide até mesmo sobre as terras devolutas. Aqui cabe um aprofundamento sobre essa espécie de terra pública.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro⁹ apresenta elaborado estudo sobre a evolução histórica das terras devolutas no Brasil e aponta que, em sua origem, elas “[...] *eram terras vagas, abandonadas, não utilizadas quer pelo Poder Público quer por particulares. Essa concepção corresponde ao sentido etimológico do vocábulo devoluto: devolvido, vazio, desocupado.*” (destaques originais).

Benedito Ferreira Marques¹⁰ também registra como o conceito de terras devolutas, com significado inicial de terras abandonadas, evoluiu da seguinte maneira:

Diversos são os conceitos que os juristas têm atribuído ao instituto das “terras devolutas”, consagrado na literatura jurídica agrária brasileira, desde a “Lei de Terras” (Lei n. 601, de 18.9.1850).

Para o festejadíssimo MESSIAS JUNQUEIRA, de quem se conhece mais densa abordagem sobre o assunto, “terras devolutas são aquelas que não verteram para o domínio privado, deste excluído, evidentemente, o que estiver aplicado a qualquer uso público”.

ALTIR DE SOUZA MAIA, em alentado trabalho publicado pela Fundação Petrônio Vilela, assinala que é notória a divergência conceitual adotada para as terras devolutas ao tempo do Império e da posterior República. Por primeiro, entendia-se como terras ermas, sem aproveitamento, desocupadas, ou, ainda, aquelas devolvidas à Coroa Portuguesa, pela ocorrência de comisso, isto é, aquelas objeto de sesmarias cujas obrigações assumidas pelo sesmeiro não eram, no todo ou em parte, cumpridas. Já no período republicano, a ideia de terreno abandonado, sem ocupação, cedeu lugar à concepção de que, mesmo ocupadas, as terras se consideravam devolutas.

Nesse sentido, o Decreto-Lei n. 9.760, de 5 de setembro de 1946, que dispõe sobre os bens imóveis da União, acabou definindo, em seu artigo 5º, que “[...] *são devolutas, na faixa de fronteira, nos Territórios Federais e no Distrito Federal, as terras que, não sendo próprias nem aplicadas a algum uso público federal, estadual ou municipal, não se incorporaram ao domínio privado [...]*”.

Daí a definição residual para terras devolutas, que segundo Di Pietro¹¹: “[...] *são assim consideradas aquelas que não estão destinadas a qualquer uso público nem incorporadas ao domínio privado.*” (destaques originais).

Feito o devido esclarecimento sobre o conceito de terra devoluta, cumpre indagar a razão pela qual incide sobre essa espécie de terra pública o princípio da indisponibilidade dos bens públicos.

9 DI PIETRO, op. cit., p. 586.

10 MARQUES, Benedito Ferreira. *Direito Agrário Brasileiro*. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2011. p. 70.

11 DI PIETRO, op. cit., p. 587.

A pergunta é interessante porque, não tendo as terras devolutas qualquer destinação pública, estas integrariam a categoria de bens dominicais,¹² significando, com isso, que elas são disponíveis¹³.

Apesar de serem consideradas como bens dominicais, as terras devolutas igualmente são indisponíveis, conforme também elucida Maria Sylvia Zanella Di Pietro¹⁴, no seguinte excerto de sua obra:

As terras devolutas constituem uma das espécies do gênero *terras públicas*, ao lado de tantas outras, como terrenos reservados, terrenos de marinha, terras dos índios, ilhas etc.

Elas integram a categoria de *bens dominicais*, precisamente pelo fato de não terem qualquer destinação pública. Isso significa que elas são *disponíveis*. Contudo, o artigo 225, § 5º, da Constituição de 1988, trouxe uma inovação, ao estabelecer que “são indisponíveis as terras devolutas ou arrecadadas pelos Estados, por ações discriminatórias, necessárias à proteção dos ecossistemas naturais”.

Dois aspectos merecem realce nesse dispositivo: primeiro, o fato de dar a esses bens o caráter de indisponibilidade, colocando-os sob o regime jurídico idêntico ao dos bens de uso comum do povo e de uso especial; segundo, o fato de mencionar, como coisas distintas, as *terras devolutas* e as *terras arrecadadas pelos Estados* por ações discriminatórias; dá a impressão de que somente são terras devolutas as que não foram ainda objeto de ação discriminatória. O que parece evidente é que o constituinte quis deixar claro que todas elas, mesmo que não arrecadadas por aquele processo, são indisponíveis (destaques originais).

Portanto, na linha da lição de Maria Sylvia Zanella Di Pietro destacada acima, as terras devolutas também são regidas pelo princípio da indisponibilidade dos bens públicos.

Como corolário do princípio da indisponibilidade dos bens públicos, surgem ainda quatro importantes características do regime jurídico dos bens públicos: a inalienabilidade (ou alienabilidade condicionada),¹⁵

12 Esse é o entendimento da doutrina. Lucas Rocha Furtado defende que “[...] a não vinculação das terras devolutas a qualquer finalidade pública, seja em relação à sua utilização pelas estruturas do Estado, seja pela população em geral, permite o seu enquadramento como bens dominicais.” (ob. cit., p. 892). No mesmo sentido entendem José dos Santos Carvalho Filho (op. cit., p. 929) e Maria Sylvia Zanella Di Pietro (op. cit., p. 587).

13 Cabe recordar que o Código Civil, ao tratar das categorias de bens públicos, dispõe que “Os bens públicos de uso comum do povo e os de uso especial são inalienáveis, enquanto conservarem a sua qualificação, na forma que a lei determinar.” (artigo 100), assim como “Os bens públicos dominicais podem ser alienados, observadas as exigências da lei.” (artigo 101).

14 DI PIETRO, op. cit., p. 587.

15 Pertinente à crítica feita por alguns autores sobre a impropriedade da nomenclatura “inalienabilidade”, já que mesmos os bens públicos de uso comum do povo e os de uso especial, desde que desafetados da finalidade pública a que foram destinados, podem ser alienados, na forma da lei (art. 100 do Código Civil). Para José dos Santos Carvalho Filho, “[...] já sob a égide do Código anterior seria impróprio falar-se em *inalienabilidade*; a melhor interpretação era a de que os bens teriam como característica a *alienabilidade*

a imprescritibilidade, a impenhorabilidade e a não onerabilidade,¹⁶ que impedem, respectivamente, que eles sejam vendidos ou doados, usucapidos, sirvam de garantia de pagamento de dívidas ou estejam sujeitos a ônus de garantia real (hipoteca, penhor e anticrese).

Além de tais características, o regime jurídico administrativo dos bens públicos afeta a sua gestão, no sentido de utilização e conservação especial de tais bens. José dos Santos Carvalho Filho¹⁷ define bem a noção da gestão dos bens públicos da seguinte maneira:

[...] Na verdade, o poder de administração, como subordinado à lei, apenas confere ao administrador o poder (e ao mesmo tempo o dever) de zelar pelo patrimônio público, através de ações que tenha por objetivo a conservação de bens, ou que visem a impedir sua deterioração ou perda, ou, ainda, que os protejam contra investida de terceiros, mesmo que necessário se torne adotar conduta coercitiva autoexecutória ou recorrer ao Judiciário para a defesa do interesse público.

Dessa maneira, é possível resumir o presente capítulo com o seguinte silogismo: o domínio público tem regime jurídico administrativo, de modo que o direito de propriedade exercido pelo Estado sobre os seus bens é definido pelo Direito Público; esse regime especial incidente sobre os bens públicos tem características próprias, como a alienabilidade condicionada, a imprescritibilidade, a impenhorabilidade e a não onerabilidade, destacando-se o princípio da indisponibilidade desses bens e a sua gestão; as terras devolutas, enquanto espécie de terra pública, também usufrui desse regime especial; os imóveis rurais que não possuem destaque válido do patrimônio público, ainda que com registro em nome de particular, podem ser definidos como terras devolutas; o regime jurídico administrativo dos bens públicos, dentre eles as terras devolutas, confere ao administrador o poder/dever de zelar, conservar e proteger o patrimônio público, sobretudo contra investidas de terceiros; o cancelamento administrativo de registros imobiliários com vícios na origem constitui um dos instrumentos eficazes para o exercício desse poder/dever.

1.3 O problema da grilagem de terras públicas

Apesar do regime especial incidente sobre os bens públicos, a grilagem¹⁸ de terras públicas continua sendo uma das principais mazelas do país.

condicionada, vale dizer, a alienação deveria ser efetivada em conformidade com o que a lei dispusesse.” (op. cit., p. 933, destaques originais).

16 A característica da não onerabilidade é apontada por alguns autores, como José dos Santos Carvalho Filho (op. cit., p. 935), Lucas Rocha Furtado (op. cit. p. 857/858) e Maria Sylvia Zanella Di Pietro (op. cit., p. 546/547).

17 CARVALHO FILHO, op. cit., p. 942.

18 Grilagem: sistema utilizado por grileiros para apossar-se de terras alheias, mediante falsas escrituras de propriedade (FERREIRA, 2000).

Embora se tenham registros de atos de grilagem por todo o país, a irregularidade ocorre com mais frequência nos Estados da Região Norte. Segundo Ibraim Rocha et. al.¹⁹, citando Otávio Mendonça²⁰: *“Infelizmente, e com louváveis exceções, registrou-se tudo quanto se quis nos Cartórios da Amazônia.”* Ainda segundo o citado autor:

Apesar de a grilagem estar presente desde os tempos coloniais, este fenômeno se agravou sensivelmente nas décadas de setenta e oitenta quando se expandiu a fronteira agrícola em direção ao Centro-Oeste e ao Norte do País e a implantação da política de integração nacional²¹.

Para que se tenha uma ideia da dimensão do problema, segundo apurado pelo Conselho Nacional de Justiça - CNJ, a área grilada no Brasil beira os cem milhões de hectares, dentre os quais trinta milhões se localizam somente no Estado do Pará (BRASIL, 2010, p. 8).

A grilagem pode ocorrer de diversas formas: falsificação de títulos, registros de título que não conferem o domínio (títulos paroquiais, títulos de posse), sobretudo pela ausência do válido destaque do patrimônio público, títulos emitidos sem observância dos limites constitucionais,²² registros com origem em documentos válidos, mas cuja área foi ampliada em relação àquela indicada no título originário de propriedade, etc.

Nas últimas décadas, sobretudo na região amazônica, assistiu-se a um fenômeno enormemente lucrativo: a multiplicação das “terras de papel”. Em vários municípios a audácia dos grileiros subverteu as leis básicas da física permitindo que até 16 corpos ocupassem o mesmo espaço. A própria geografia deveria ser revista para poder atender aos interesses dos grileiros; no estado do Amazonas e no Pará existem vários municípios cujas áreas territoriais são inferiores àquelas registradas. No nosso estado,

Grileiro: é um termo que designa quem falsifica documentos para, de forma ilegal, tornar-se dono por direito de terras devolutas ou de terceiros ou ainda quem está na posse ilegal de prédios ou prédios indivisos, por meio de documentos falsificados.

O termo provém da técnica usada para o efeito, que consiste em colocar escrituras falsas dentro de uma caixa com grilos, de modo a deixar os documentos amarelados (devido os excrementos) e ruidos, dando-lhes uma aparência antiga e, por consequência, mais verossímil. (Wikipédia, In: <<http://pt.wikipedia.org/wiki/Grileiro>>. Acesso em: 15 set. 2013).

19 ROCHA et. al., op. cit., p. 378.

20 Palestra proferida no I Ciclo de Estudos de Direito Imobiliário, promovido pelos Conselhos Federal e Regional de Corretores de Imóveis, Belém, Pará, 10 de maio de 1980.

21 Ibid., p. 379.

22 Desde a Constituição Republicana de 1891 (art. 64) as terras devolutas, salvo exceções previstas, passaram para o domínio dos Estados, podendo esses entes dispor dessas terras, concedendo títulos de domínio, conforme o caso. Sobre as restrições à alienação ou concessão de terras públicas, a Constituição de 1946, na redação original do art. 156, §2º, exigiu autorização do Senado Federal somente para as áreas superiores a 10.000,00.00 hectares. Com a Emenda Constitucional nº 10, de 09.09.1964, essa exigência restringira-se às áreas superiores a 3.000,00.00 ha, mantendo-se o mesmo patamar na Constituição de 1967 (art. 164). Após a promulgação da vigente Constituição Federal de 1988, a referida aprovação passou a ser exigida para a alienação ou concessão de terras públicas com áreas superiores a 2.500,00.00ha (art. 49, XVII).

os municípios de Acará, Tomé Açu e Moju detém, respectivamente, uma área de 854.200 hectares, 582.200 hectares, e 1.172.800 hectares, mas neles foram cadastrados 1.040,112 ha, 819.314 hectares, e 2.750,080 hectares²³.

Some-se a essas irregularidades, conforme aponta Paraguassú Éleres²⁴:

[...] à insegurança dominial gerada pela má descrição das terras nos documentos mencionados, a questão da materialização desses lotes na terra, os quais padecem de erros crassos de topografia, sem considerar que muitos nem foram demarcados e sim estimados em mapas precisos, de que são exemplos casos ocorridos no Pará, muitos de pura grilagem.

O crime da grilagem, por vezes, não se limita à apropriação indevida das terras. Como imóveis sempre representaram no país um negócio lucrativo, não é incomum verificarmos atos de grilagens com finalidades outras, como a obtenção de empréstimos bancários, oportunidade de se oferecer o bem como garantia de ônus reais e execuções judiciais, dentre outras negociatas escusas.

A imaginação envolvendo o crime de grilagem é bastante fértil e altamente lucrativa, como registra Ibraim Rocha et. al²⁵, no seguinte exemplo:

O valor monetário deste crime é assustador: denúncias apresentadas pelo Greenpeace revelam que sete corretoras virtuais oferecem à venda pela internet 11 milhões de hectares de floresta nos estados do Amazonas, Pará, Rondônia e Roraima por um valor de quase R\$ 1 bilhão. Este fenômeno introduziu uma nova modalidade de crime que poderia ser denominada de “*cibergrilagem*”. Qual o valor dos 100 milhões de hectares de terras públicas que a CPI da Terra denuncia como áreas griladas? Qual o valor das madeiras nelas existentes? Quantos milhares de famílias indígenas, remanescentes de quilombo, ribeirinhos, posseiros, colonos ocupam estas terras e disputam seu uso?

Além de contribuir para aumentar a distribuição desigual de terras, a grilagem de terras públicas é um dos principais fatores da violência no campo:

A questão do combate à grilagem não pode ser encarada simplesmente como um mero exercício acadêmico; não podemos esquecer suas consequências sociais (despejos irregulares, queima de casas, ameaças e assassinatos de trabalhadores e trabalhadoras rurais) e ambientais (desmatamento e extração ilegal de madeira). Os conflitos sociais que dão ao Pará o triste primado de “campeão nacional da violência no campo” são gerados por este

23 ROCHA, op. cit., p. 378/379. O festival de absurdos pode ser conferido no artigo de Paraguassú Éleres, intitulado Cadastro de Imóveis Rurais e Grilagem, na *Revista de Direito Agrário* n. 20, 2007. p. 121-130.

24 ÉLERES, Paraguassú. Cadastro de Imóveis Rurais e Grilagem. In: *Revista de Direito Agrário*, n. 20, 2007. p. 121-130.

25 ROCHA et. al., op. cit., p. 379.

crime, e não são fruto do acaso, mas consequência direta desta apropriação indevida. Violência e grilagem são duas faces da mesma moeda²⁶.

Ciente desse problema, o legislador pátrio editou recentemente leis visando amenizar o caos fundiário que se instaurou no país por conta da grilagem, como a Lei n.º. 10.267, de 29 de agosto de 2001, regulamentada pelo Decreto n. 4.449/2001,²⁷ que inovou ao exigir a identificação dos imóveis rurais com base na medição do imóvel com suporte geodésico, por meio do georreferenciamento, como requisito para se efetuar qualquer transação no imóvel rural²⁸.

Outra legislação importante para o combate à grilagem é a Lei n. 11.952 de 25 de junho de 2009, fruto da conversão da Medida Provisória n. 458 de 11 de fevereiro de 2009, que busca promover a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal.

Apesar da importância dessas legislações para o combate à grilagem, o cancelamento administrativo do registro imobiliário previsto na Lei n. 6.739/79 é, sem sombra de dúvidas, um dos instrumentos mais eficazes, porque ataca, justamente, o ato que dá a aparência de regularidade à propriedade fruto da grilagem, que é o registro do imóvel.

Frente à invulgar história de grilagem de terras públicas, frente os agentes desta ilegalidade tão acostumados a seguir impunemente a pilhagem do patrimônio público, o remédio deve ser o mais amargo possível, uma vez que não têm o mínimo pudor de registrar absurdas dimensões de terras públicas como privadas, aproveitando-se de má-fé de Cartorários sem compromisso com a coisa pública em verdadeira afronta à dignidade da justiça²⁹.

Dessa maneira, o cancelamento administrativo do registro imobiliário previsto na Lei n. 6.739/79 constitui-se um dos importantes instrumentos previstos no ordenamento jurídico pátrio para se combater um dos maiores cânceres do país: a grilagem de terras públicas. Apesar disso, não vem sendo utilizado com frequência e, muitas vezes, não é

26 ROCHA et. al., op. cit., p. 379/380.

27 Conforme esclarece a Exposição de Motivos, o referido diploma legal “[...] criou o Cadastro Nacional de Imóveis Rurais – CNIR, o qual, permitindo o monitoramento das áreas rurais privadas e públicas, coibirá, eficazmente, a ação de usurpadores de terras públicas, ao mesmo tempo em que proporcionará o levantamento da malha fundiária real do País.” (Trecho extraído da EM 00030/2002, referente ao Decreto n.º 4.449/2011, quando da submissão do projeto ao Presidente da República. O inteiro teor pode ser consultado em: <www.rib.org.br>).

28 Anteriormente à Lei n.º. 10.267/2001, a identificação dos imóveis rurais para fins de registro era baseada, unicamente, em descrições literais, não havendo exigências de medições. O que se percebeu foi que esse método era impreciso e inseguro, acarretando indefinições dos limites de um determinado imóvel e superposições de áreas.

29 ROCHA et. al., op. cit., p. 385.

admitido por parcela da doutrina e da jurisprudência, tema este que será explorado nos capítulos seguintes.

2 O INSTITUTO DO CANCELAMENTO ADMINISTRATIVO

Antes de adentrar nos fundamentos contrários e favoráveis ao uso do cancelamento administrativo do registro imobiliário irregular, cumpre explorar um pouco mais este instituto, visando a sua correta compreensão, o que se fará no presente capítulo.

2.1 Origem do cancelamento do registro imobiliário

Segundo João Daniel Macedo de Sá³⁰, a origem do sistema de registro de imóveis no Brasil está diretamente ligada à proteção do crédito, cujas bases remontam ao registro de hipotecas, criado em 1843, para possibilitar a concessão de crédito, utilizando a terra como garantia, pois a economia naquela época era baseada, principalmente, na agricultura. Por essa razão, a origem do instituto do cancelamento do registro imobiliário também remonta aos regulamentos hipotecários.

Em estudo específico sobre o tema, Afonso Francisco Caramuru³¹ faz um apanhado histórico da origem e evolução do instituto do cancelamento do registro imobiliário, destacando que a sua primeira previsão normativa ocorreu na Lei n. 1.237, de 24 de setembro de 1864, colocando o cancelamento no mesmo título destinado à extinção da hipoteca, dele tratando no art. 12 de forma sucinta, ao prever que o cancelamento pode ser convencional ou decorrente de decisão judicial.

Essa Lei foi regulamentada pelo Decreto-lei n. 3.453, de 26 de abril de 1865, denominado Regulamento Hipotecário. Mantendo coerência com a Lei, o Regulamento dispôs que o cancelamento somente poderia ser obtido por expresse consentimento de todos os interessados ou por sentença passada em julgado (art. 105).

No entanto, o citado Regulamento acabou consagrando importante regra que inspirou o legislador do Código Civil de 1916, ao estabelecer que o registro somente perderia seus efeitos após o cancelamento, de nada importando a prova de que o negócio jurídico estivesse desfeito, extinto, anulado ou rescindido (art. 107), consagrando, com isso, a dissociação entre o registro e o título então hábil para gerar ou perder os direitos reais.

Essa distinção ficou ainda mais evidente em razão do disposto no art. 108 do Regulamento, onde se prevê a hipótese de cancelamento

30 SÁ, João Daniel Macedo. A possibilidade do cancelamento administrativo de registros de imóveis e o combate à grilagem [recurso eletrônico]. *Revista jurídica da Presidência*, v. 14, n. 103, p. 389, jun./set. 2012.

31 CARAMURU, Afonso Francisco. *Do Registro de Imóveis e seu Cancelamento*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 1999, p. 188-200.

fundado na nulidade da inscrição ou transcrição que não fosse por vício no negócio jurídico.

Ora, ao dispor desta maneira, o legislador demonstra claramente que reconhece haver causas distintas de nulidade do ato do registro e do negócio jurídico transcrito, inscrito ou averbado, ou seja, de que o ato do registro é um ato jurídico diverso do negócio jurídico nele constante, passo decisivo para a admissão da sistemática adotada pelo Código Civil³².

Apesar da distinção entre registro e o negócio jurídico (título) estar contemplado em norma há mais de um século, até os dias de hoje ela não é bem compreendida por alguns operadores do direito, pois como assevera Afonso Francisco Caramuru³³:

Basta ver que se rebelam, constantemente, partes ditas interessadas em procedimentos de controle de legalidade dos atos registrários, que se acham ofendidos na garantia da ampla defesa, por não terem sido chamados a tais procedimentos, quando, em verdade, são personagens alheios ao ato do registro, distinto, como se vê desde o Regulamento Hipotecário de 1865, do negócio jurídico inserto na serventia imobiliária.

Em seguida, foi editado o Decreto-lei n. 169-A, de 19 de janeiro de 1980, considerado a primeira lei de registros públicos da República. Em seu art. 12, repetiu as espécies de cancelamento previstas na lei anterior: por sentença judicial ou por convenção das partes.

Essa lei foi regulamentada pelo Decreto-lei n. 370, de 2 de maio de 1890. O art. 103, *caput*, repetiu a regra de distinção entre o cancelamento do ato de registro e o desfazimento do negócio jurídico. Mas a grande novidade do Decreto-lei n. 370/1890 veio no parágrafo único do mesmo artigo, que permitiu o cancelamento do registro independentemente de ação judicial nas hipóteses de nulidade de pleno direito, *in verbis*:

Art. 103 [...]

Parágrafo único. As nulidades de pleno direito e não dependentes de ação, uma vez provadas, invalidam o registro, ainda que este não se tenha cancelado³⁴.

Assim, surge pela primeira vez no direito registral imobiliário, a figura do cancelamento administrativo motivado por nulidade de pleno

³² CARAMURU, op. cit., p. 190.

³³ Ibid., p. 191.

³⁴ Ibid., p. 193.

direito do registro, ainda que não se recorresse à convenção das partes ou a uma ação judicial, com vistas a se obter uma sentença pela via contenciosa, únicos títulos até então hábeis para alcançar o cancelamento.

Esta previsão normativa, sem dúvida, constitui-se o embrião do cancelamento administrativo previsto na Lei n. 6.739/79, pois se permitia o controle da legalidade dos atos registrais pelo Poder Judiciário na esfera administrativa, nas hipóteses de nulidade de pleno direito do registro.

Sobre a importância da inovação legislativa, Afonso Francisco Caramuru³⁵ leciona o seguinte:

Tinha-se, então, caminhado mais um passo adiante na distinção entre o ato de registro e os negócios jurídicos geradores e extintores de direitos reais, na medida em que se permitia que o órgão controlador da legalidade dos atos registrários, que, a esta altura, já era o Poder Judiciário, a quem se subordinavam os Oficiais do Registro, sem que houvesse ação, *sponte sua, motu proprio*, determinasse o cancelamento do ato que, à evidência, contrariava a legislação de ordem pública incidente. Veja-se que o dispositivo ora em análise fala em invalidação do registro, fazendo nítida separação entre o ato registrário (transcrição, inscrição ou averbação) e o negócio jurídico, que não era alcançado pelo cancelamento. A regra, também, faz questão de distinguir este cancelamento, decorrente de nulidade de pleno direito comprovada e as hipóteses de cancelamento decorrentes de convenção das partes, um negócio jurídico estabelecido entre os interessados para a retirada do mundo dos registros de determinado ato, bem como daquele decorrente de ação judicial proposta por algum prejudicado. É nova espécie de cancelamento, autônoma e que se cria no bojo deste novo regulamento hipotecário e que representou mais um passo para a autonomia do instituto do cancelamento.

Depois disso, foi editado o Decreto-lei n. 4.827, de 7 de fevereiro de 1924, que buscou regulamentar na matéria de registros públicos, o Código Civil de 1916. A grande novidade desse diploma legal veio no artigo 289, ao prever a possibilidade de cancelamento mediante um “documento hábil”, entendendo-se este, como sendo qualquer documento que seja prova irrefutável da extinção do fato capaz de permitir o surgimento do direito real constante do registro. Essa disposição foi repetida no seu regulamento, o Decreto-lei n. 18.542, de 24 de dezembro de 1928, no seu art. 173, alínea “c”, inciso IV³⁶.

Tratamento semelhante foi dado à matéria pelo Decreto-lei n. 4.857, de 9 de novembro de 1939, que repetiu de forma mais técnica, as normas constantes dos regulamentos que o antecederam. Trata o cancelamento como uma espécie de averbação (art. 288), que ocorrerá através de um título - sentença judicial transitada em julgado ou acordo dos interessados

35 CARAMURU, op. cit., p. 194.

36 Ibid., p. 194-195.

- (arts. 289 c/c 294) ou administrativamente nos casos de nulidade de pleno direito do ato do registro (art. 229); passa a utilizar a noção de título e não mais “contrato” para referir-se à distinção entre o ato do registro e o fato jurídico que dá nascimento ao poder de obter o direito real mediante o ingresso na serventia imobiliária; consagrando dessa forma, o registro como modo de aquisição e perda de direitos reais sobre imóveis³⁷.

A atual e vigente lei de registros públicos, a Lei n. 6.015, de 31 de dezembro de 1973, alterou profundamente a matéria do registro imobiliário, criando a sistemática da matrícula do imóvel, aproximando ainda mais, o regime jurídico brasileiro do regime alemão, que inspirou a regulação do registro como modo de aquisição e perda de direitos reais pelo Código Civil vigente.

A referida Lei, alterada pela Lei 11.952/2009, ampliou as hipóteses de cancelamento do registro conforme rol exposto no art. 250³⁸, *in litteris*:

Art. 250 - Far-se-á o cancelamento:

I - em cumprimento de decisão judicial transitada em julgado;

II - a requerimento unânime das partes que tenham participado do ato registrado, se capazes, com as firmas reconhecidas por tabelião;

III - A requerimento do interessado, instruído com documento hábil.

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

Além disso, manteve a lei o importante dispositivo que prevê o cancelamento administrativo do registro nulo de pleno direito independentemente de ação direta (*Art. 214. As nulidades de pleno direito do registro, uma vez provadas, invalidam-no, independentemente de ação direta*).

Diante da criação da figura da matrícula, a vigente lei também dedicou artigos para regular o cancelamento desta, onde, basicamente, repete para ela, a mesma regra do cancelamento do registro, qual seja, a de que a matrícula pode ser cancelada por decisão judicial, inovando, ao permitir o cancelamento, quando por fusão ou alienações parciais, deixar o imóvel de existir no registro, hipótese em que haverá o encerramento da matrícula originária (arts. 233 e 234).

Apesar da importância do referido diploma legal para o sistema registral brasileiro, não houve muita novidade em relação ao instituto do cancelamento, que por constituir-se modo de aquisição e perda de

37 CARAMURU, op. cit., p. 197/197.

38 BRASIL. Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6015.htm>. Acesso em 22 set. 2013.

direitos reais, merecia uma melhor atenção do legislador, conforme registra Afonso Francisco Caramuru³⁹:

Vê-se, portanto, que, apesar de ter procurado aproximar o modelo brasileiro ao teutônico, criando a figura da matrícula, a Lei n. 6.015/73 foi tímida ao tratar do cancelamento, mantendo a mesma estrutura dos regulamentos que a antecederam, levando-se, pois, à nítida conclusão de que o regime jurídico do cancelamento não é, ainda, o adequado em nosso direito, tendo em vista que não acompanhou a profunda alteração conceptual trazida pelo codificador ao erigir o registro imobiliário à condição de único modo de aquisição e perda de direitos reais. Diante desta insuficiência normativa e das múltiplas questões que surgiram ao longo dos anos da vigência do Código Civil, criaram-se vários problemas, a serem enfrentados pelos estudiosos do direito, problemas estes, que inevitavelmente, desembocam na necessidade de se tornar suficiente e satisfatório o tratamento da figura do cancelamento, até agora regulada superficialmente em nosso direito.

Por fim, como última novidade da matéria concernente ao cancelamento administrativo, adveio a Lei n. 6.739/79, objeto deste estudo. Essa lei acrescentou mais uma hipótese de cancelamento, possibilitando que as pessoas jurídicas de direito público pudessem requerer ao Corregedor-Geral de Justiça o cancelamento de matrícula e de registro de imóveis rurais vinculados a títulos nulos de pleno direito, ou feitos em desacordo com a Lei n° 6.015/73 (art. 1°).

E a novidade normativa surgiu justamente para sanar irregularidades no sistema registral, notadamente àquelas oriundas de grilagem de terras, conforme registra João Daniel Macedo de Sá⁴⁰:

Essa modificação parcial do procedimento de cancelamento decorreu da necessidade de propiciar ao Poder Público meios eficientes para combater as graves consequências decorrentes de irregularidades e das ilegalidades relativas ao registro e à matrícula de terras pertencentes à União e a alguns Estados, como a prática de grilagem e venda para terceiros, as quais estavam gerando insegurança nos negócios jurídicos. Nesse sentido, veja-se a Representação de Inconstitucionalidade n° 1.078-8-DF, julgada pelo STF em 23 de março de 1983.

Observa-se, portanto, que a grande inovação trazida na Lei n. 6.739/79, em relação às demais legislações que lhe antecederam, é a possibilidade de cancelamento administrativo do registro com fundamento na nulidade do título que lhe deu causa. Antes desse marco legislativo isso não era possível. O cancelamento administrativo somente poderia ocorrer

39 CARAMURU, op. cit. p. 200.

40 SÁ, op. cit. p. 393.

por vício intrínseco ao registro (art. 214 da Lei nº 6.015/73), mas não quando dizia respeito a defeitos em relação ao título em si que lhe deu origem, situação em que o cancelamento deveria ser precedido de decisão judicial transitada em julgado. E essa inovação até hoje não foi muito bem assimilada por parte da doutrina e jurisprudência pátrias.

À vista do exposto, verifica-se que o instituto do cancelamento do registro imobiliário passou por uma grande evolução: de mero apêndice ao registro de hipotecas para revelar-se como modo de aquisição e perda de direitos reais; da autonomia conquistada pela dissociação feita entre o registro e o título, para constituir-se importante ferramenta de combate ao problema da grilagem de terras públicas, ao permitir que o Poder Público promova o cancelamento do registro analisando a substância do título - nulo de pleno direito - que lhe deu origem.

2.2 Da relação causal entre o título e o registro

O estudo da origem do cancelamento administrativo permitiu constatar que o registro público constitui-se ato administrativo autônomo e distinto do título que lhe deu causa. Cumpre, aqui, estudar a relação existente entre eles, à luz dos sistemas jurídicos existentes.

Segundo Orlando Gomes⁴¹, três sistemas jurídicos tratam da aquisição do domínio, quais sejam:

- Sistema romano - a propriedade só se adquire por um modo. Não basta a existência do título, pois é necessário que esse ato jurídico se complete pela observância de um *modo* (forma de aquisição), a que a lei atribui a aptidão de transferir o domínio. Assim, *título* e *modo* (leia-se registro) eram necessários à aquisição da propriedade, não sendo o primeiro suficiente para transferir o domínio. O modo ou registro, por sua vez, só transferia o domínio se o título fosse justo.
- Sistema francês - o título é suficiente para transferir a propriedade, não sendo necessário um *modus*. Assim, os contratos têm efeito translativo, isto é, o negócio jurídico transmite por si mesmo a propriedade, sem que seja necessário o modo de aquisição (registro).
- Sistema alemão- o ato jurídico que cria a obrigação de transferir a propriedade é independente do ato pelo qual a propriedade se transfere. Esta é uma convenção feita com esse objetivo especial, que, embora tendo como causa o outro negócio jurídico, a ele não está condicionado, porque, na transmissão da propriedade, abstrai-

41 - GOMES, Orlando. *Direitos Reais*. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000. p. 133-134.

se a causa. Nesse sistema, o contrato (título) não é apto, por si só, de transferir o domínio. Outro negócio jurídico se faz necessário, e, é através dele, que se realiza a inscrição no Registro Imobiliário que resulta na transmissão do domínio. Distingue-se do sistema romano, porque neste, há vinculação do modo ao título; a causa não é abstraída; e não é necessário outro negócio jurídico para transferir-se o domínio.

O Direito Brasileiro já adotou o sistema francês, porém atualmente se assemelha ao modelo romano. Caio Mário da Silva Pereira⁴² resgata a história de como ocorreu essa mudança:

Nosso direito anterior ao Código de 1916, desprendendo-se do passado histórico, atribuiu força translativa ao contrato, admitindo que os imóveis se transmitissem solo consensu, e, desta sorte, perfilhava doutrina análoga à do Código Francês (art. 712), bem como dos que a este se prenderam pela mesma técnica (italiano, espanhol). Considerava-se, então, que a propriedade se transmitia exclusivamente pelo contrato, sem a necessidade de outra exigência. Sentindo, porém, os riscos que daí forçosamente se originavam, entenderam os nossos juristas que a transcrição se tornava necessária “para que a transferência tivesse valor contra terceiros”. Em crítica ao sistema então vigente, na qual envolve também o direito francês, Virgílio de Sá Pereira objeta que o direito brasileiro consagrava verdadeira contradição essencial, pois que, se o contrato bastava para transferir o domínio, mas o registro era necessário a que prevalecesse erga omnes, na verdade não se verificava a transferência do domínio por força do contrato, uma vez que é da essência da propriedade a sua validade em relação a todos (erga omnes). Se a transmissão da propriedade ao adquirente operava apenas inter partes, isto é, com força limitada aos contratantes apenas, o título na verdade não produzia efetivamente a consequência de transferir o domínio senão a partir do momento em que se completava o seu registro, pois que não existia e não podia existir um domínio que tivesse validade apenas entre as partes.

A contradição não havia passado despercebida aos nossos civilistas, que então classificavam a transcrição como uma tradição solene, a ser exigida como elemento necessário à transferência imobiliária. Teixeira de Freitas (Consolidação das Leis Civis, pág. 110, da Introdução), com a largueza de sua visão, defendia o caráter publicitário da transcrição e, ao mesmo tempo, por explícito sustentava preencher ela o fim da tradição, separando os direitos reais dos chamados direitos pessoais. Lafayette, na

42 PEREIRA, Caio Mário da Silva. *Instituições de Direito Civil*. v.4. Direitos Reais. Rio de Janeiro: Forense, 2006. p. 119-122.

segurança do seu estilo, salientava que antes da transcrição o domínio do imóvel não passa do alienante para o adquirente, o que o levava a considerar que a transcrição do título era um modo de aquisição do domínio e seus direitos elementares. Os nossos dois maiores civilistas do tempo deram-se, portanto, as mãos para assentar a necessidade da transcrição como elemento da transmissão do domínio, e defender a reforma de nosso direito.

[...]

Ao elaborar o seu Projeto, Clóvis Beviláqua teve presente a doutrina civilista brasileira então vigente, bem como a contribuição germânica, resultando no Código Civil de 1916, um sistema adaptado às condições da propriedade no País que, não dispondo de um sistema de cadastramento como a Alemanha, não poderia instituir o registro geral de imóveis com os efeitos do sistema tedesco. Limitou-se, pois, o nosso direito a instituir um sistema de registro aproximado do germânico: a técnica germânica da aquisição do domínio pelo registro, mas sem os efeitos todos.

Igual orientação foi adotada pelo Código Civil de 2002.

Portanto, o sistema brasileiro do Código Civil de 1916, mantido no atual Código Civil de 2002, perfilhou o modelo romano, ao adotar a teoria do título e do modo para fins de aquisição da propriedade. Sem o registro não se adquire, *inter vivos*, a propriedade de bem imóvel. Ou seja, não basta o título para gerar o efeito translativo, pois o fundamental é o modo aquisitivo, isto é, o registro.

O sistema brasileiro se aproxima do alemão, mas se diferencia dele em ponto fundamental. Enquanto no sistema alemão adota-se a regra da abstração da causa, operando o registro a presunção absoluta (*juris et de jure*) da propriedade, no sistema jurídico brasileiro o título serve de causa à futura aquisição da propriedade, repercutindo diretamente no registro, que somente gera presunção relativa (*juris tantum*) da propriedade.

Portanto, segundo Cristiano Chaves de Farias e Nelson Rosenthal⁴³, o sistema registral pátrio apresenta duas características fundamentais, quais sejam:

- *vinculação do modo ao título* - a eficácia do registro sempre será condicionada à validade do título, sendo correto afirmar que qualquer vício instalado no negócio jurídico originário poderá, a qualquer tempo, contaminar o registro, acarretando a perda da propriedade pelos adquirentes sucessivos. A aparência registral sempre estará sujeita à realidade jurídica;

43 FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. *Direitos Reais*. 6. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. p. 249.

- *relatividade da presunção de propriedade* - em princípio, quem registra é dono. Todavia, se o teor do registro não exprimir a verdade, caberá ao contestante invalidá-lo. Portanto, se, por um lado, o proprietário não desfruta de um título indestrutível, por outro terá a comodidade de aguardar que o terceiro apresente as provas necessárias, haja vista que a presunção *júris tantum* de propriedade, proporciona-lhe verdadeira vantagem processual, qual seja, inversão do ônus da prova. (destaques originais).

Diante de tais características, sempre que o título for inválido, inevitavelmente, o registro também o será, considerando a relação de causalidade entre eles. Por via de consequência, será possível o cancelamento do registro, em razão de defeito essencial do título que lhe deu causa.

Nesse sistema o *negócio causal* há de ser válido para que a transcrição produza seu efeito normal. Dito por outras palavras, a transcrição apenas completa, ainda que necessariamente, a operação iniciada com o contrato ou qualquer outro negócio translativo. O *modus* é condicionado pelo *titulus*. Não basta que este seja eficaz, porque não possui a virtude de efetuar a transferência da propriedade, mas, se é defeituoso, o vício contamina a transcrição que nele há de se fundar, inevitavelmente. Essa vinculação do *modo* ao *título* não deixa, assim, de ser vantajosa⁴⁴.

Conclui-se, portanto, que não há nada de novo na possibilidade de cancelamento administrativo do registro, em razão da nulidade do título que lhe deu origem, na forma prevista na Lei n. 6.739/79. Ao revés, trata-se de consequência lógica do sistema registral adotado pelo Direito Brasileiro, onde o negócio jurídico é causal, isto é, sempre vincula o modo de aquisição (registro) à causa que lhe deu origem e amparo jurídico.

2.3 Natureza jurídica do cancelamento administrativo

A análise da natureza jurídica do cancelamento administrativo é fundamental para se chegar ao ponto controverso deste trabalho, isto é, a possibilidade ou não de cancelamento de registro imobiliário por meio de procedimento administrativo.

A natureza jurídica do cancelamento sempre foi vista sob o aspecto procedimental, considerando-o como uma espécie de averbação.

Walter Ceneviva⁴⁵, por exemplo, em sua obra *Lei dos Registros Públicos Comentada*, trata do cancelamento no mesmo capítulo que cuida da averbação, entendendo que o primeiro “[...] é espécie do gênero averbação, aplicando-se-lhe o quanto se disse sobre esta.”

⁴⁴ GOMES, Orlando. *Direitos Reais*. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000. p. 142/143.

⁴⁵ CENEVIVA, Walter. *Lei dos Registros Públicos comentada*. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 618.

No mesmo caminho trilha Maria Helena Diniz⁴⁶, ao registrar que “o *serventário apenas efetivará o cancelamento, que é um tipo de averbação, com a devida cautela e nos casos determinados expressamente pela lei*”.

No entanto, essa concepção meramente formal ou procedimental do cancelamento não logra transmitir a verdadeira dimensão desse instituto. O cancelamento não se exaure com a mera averbação. Ao revés, a sua natureza jurídica e efeitos jurídicos revelam uma complexidade muito maior do que uma mera anotação (averbação) no registro, conforme bem registra Afonso Francisco Caramuru⁴⁷:

O cancelamento, como se pôde observar, portanto, é um instituto muito mais complexo do que a mera formalidade de averbação que extingue direitos reais, como a tem reconhecido a doutrina, tendo contornos próprios e eficácia bem mais ampla. Em vista disto, chega-se mesmo, à constatação de que o cancelamento do registro, embora seja um dos atos registrários, uma espécie de averbação, quanto à forma, não é simplesmente isto. Por ter contornos próprios, por ser estribado em títulos peculiares, por ter, a um só tempo, o poder de criar e de extinguir direitos reais, diretamente, sem a intermediação de outro ato, como se dá nos demais casos de registro e de averbação, apresenta-se como um modo de aquisição e de perda dos direitos reais sobre imóveis.

Conforme visto em capítulo precedente, desde os regulamentos hipotecários, foi feita a distinção do título que fundamenta o cancelamento e o negócio jurídico que origina ou extingue o direito real. Em outras palavras, viu-se que o cancelamento do registro é considerado autônomo e independente do próprio ato cujo efeito se vai desfazer, que tem uma estrutura própria e que, portanto, não se limita à anotação feita pelo Oficial na coluna de averbações ou na matrícula.

Historicamente, esse título que embasa o cancelamento sempre foi uma convenção das partes interessadas ou uma decisão judicial, sendo esta última a que interessa aos propósitos deste estudo. A decisão judicial que constitui o título do cancelamento pode ter natureza jurisdicional⁴⁸

46 DINIZ, Maria Helena. *Sistema de registros de imóveis*. São Paulo: Saraiva, 1997. p.425.

47 CARAMURU, op. cit., p. 214-215.

48 Cândido Rangel Dinamarco, conceitua jurisdição como “função do Estado, destinada à solução imperativa de conflitos e exercida mediante a atuação da vontade do direito em casos concretos” (DINAMARCO, 2002, p. 309). Ainda segundo o autor, costuma-se ser atribuída uma tríplice conceituação para jurisdição, identificando-a ao mesmo tempo como um poder, uma função e uma atividade: “Na realidade, ela não é um poder, mas o próprio poder estatal, que é uno, enquanto exercido com os objetivos do sistema processual; assim como a legislação é o poder estatal exercido para criar normas e a administração, para governar. Como função a jurisdição caracteriza-se pelos escopos que mediante seu exercício o Estado-juiz busca realizar – notadamente o escopo social de pacificar pessoas, eliminando litígios. A atividade jurisdicional constitui-se de atos que o juiz realiza no processo, segundo as regras do procedimento.” (op. cit., p. 297).

ou administrativa, consoante registra com precisão Walter Ceneviva⁴⁹, ao comentar o art. 250 da Lei 6.015/73, que trata do cancelamento:

[...] A decisão judicial que o determina pode ter feição contenciosa ou administrativa. Pronunciada pelo juiz corregedor, com caráter administrativo, será exequível quando transitar em julgado, embora não adquira qualidade de coisa julgada: esgotados os recursos ou não opostos no prazo, a decisão transita em julgado, mas, por sua natureza não jurisdicional, deixa de assumir o característico de imutabilidade próprio da coisa julgada. *Decisão*, portanto, foi vocábulo bem empregado neste artigo, como manifestação do juiz que pode não corresponder a um exercício típico de jurisdição. Se, entretanto, a sentença for final, em processo contencioso, valerá irrevogavelmente como aplicação da norma ao caso concreto.

No mesmo sentido leciona Afonso Francisco Caramuru⁵⁰:

Da mesma forma, a expressão “decisão judicial”, pela sua amplitude, abarca não só as manifestações jurisdicionais do juiz, como também as exaradas nos procedimentos administrativos, em que o juízo corregedor permanente, controlador da legalidade dos atos do registrador, agindo como mero administrador, e, portanto, inclusive *sponte sua* e *ex officio*, também determina o cancelamento de algum ato de registro que, na sua atividade fiscalizadora, demonstrar ser espúrio ou ilegal. [...] Verificando o juiz responsável pela fiscalização dos atos registrários que há irregularidades e erros, poderá determinar o cancelamento do mesmo, mediante decisão exarada em devido processo legal, que não abrange os autores do título causal, pois não se cuida deste em sede de cancelamento, como já se disse, sendo tal *decisum*, ainda que não exarado em procedimento contencioso jurisdicional, título hábil, também, para dar fulcro a um cancelamento.

Athos Gusmão Carneiro⁵¹ faz uma clara distinção entre a atividade jurisdicional e a atividade administrativa. Ressaltando que “a distinção não será certamente encontrada pelo critério subjetivo ou orgânico (*de quem praticou o ato*), pois os juízes também praticam atos administrativos” (Ibidem, p. 18), o referido autor apresenta o seguinte quadro de distinções entre as duas atividades estatais:

49 CENEVIVA, op. cit., p. 628-629.

50 CARAMURU, op. cit., p. 210-211.

51 CARNEIRO, Athos Gusmão. *Jurisdição e competência*. São Paulo: Saraiva, 1996. p. 18-20.

Ato Jurisdicional	Ato Administrativo
A atividade jurisdicional depende de “iniciativa da parte interessada”, mediante o ajuizamento de “ação” (<i>ubi non est actio ibi non est jurisdictio</i>).	A atividade administrativa normalmente não depende de requerimento do interessado, agindo, portanto, “de ofício”.
A “aplicação da lei” a uma pretensão é o “objetivo”, em si mesmo, da atividade jurisdicional; é a <i>razão de ser</i> da jurisdição.	A administração, conquanto deva agir em conformidade com a lei, aplicando a lei, tem por “objetivo” a promoção do “bem comum”.
A atividade jurisdicional pressupõe como causa um litígio, uma “lide” (ainda que virtual), para cuja eliminação é aplicada a lei.	A atividade administrativa visa satisfazer necessidades individuais e coletivas, não tendo por pressuposto a existência de uma lide <i>entre partes</i> .
A atividade jurisdicional reveste-se (segundo Chiovenda) normalmente do caráter de atividade de “substituição”.	A atividade administrativa é “ <i>atividade primária</i> ” ou originária.
A jurisdição atua <i>sempre</i> “ <i>processualmente</i> ”, sob as regras da <i>dualidade de partes</i> e do <i>contraditório</i> , para apreciar conflitos “alheios” (o juiz julga <i>in re aliena</i>).	A administração geralmente age informalmente, embora deva organizar <i>procedimentos</i> , com ritos previstos em lei, para prover acerca de certos assuntos em que a própria administração é parte interessada (prover <i>in re sua</i>).
O ato jurisdicional de composição da lide (sentença de mérito) adquire a “ <i>autoridade de coisa julgada</i> ”, ou seja, seus efeitos tornam-se <i>imutáveis</i> .	As decisões administrativas podem apenas <i>precluir</i> no âmbito da administração (não admitem recurso administrativo), mas estão sujeitas, sem exceção, <i>quanto à sua legalidade</i> , ao reexame pelo Judiciário.

Observa-se, portanto, que o procedimento de cancelamento de matrículas ou registros amparados em títulos nulos de pleno direito reveste-se de todos os traços de uma atividade meramente administrativa, conforme exposição acima transcrita:

- 1º Não depende de requerimento do interessado, podendo o Juiz agir “de ofício”;
- 2º Tem por objetivo a promoção do bem comum, caracterizado pela preservação do sistema registral ou mesmo do patrimônio público;
- 3º Visa satisfazer necessidades individuais e coletivas, extirpando do sistema o registro irregular, sem que necessariamente exista uma lide *entre partes*;

- 4º Pode ser considerada uma atividade primária, pois o Juiz, ao cancelar registro ou matrícula irregular, não atua como substituto das partes (terceiro imparcial), mas sim como órgão de controle da legalidade dos atos do registrador (art. 236 da CF/88);
- 5º Possui procedimento que, embora simplificado, seu rito está expressamente previsto em lei (Leis 6.015/73 e 6.739/79);
- 6º A decisão administrativa está sujeita ao reexame pelo Judiciário, inclusive a própria legislação de regência prevê a hipótese de ação anulatória para desconstituir o ato administrativo de cancelamento do registro (art. 3º da Lei n. 6.739/79)⁵².

Sob esse enfoque, é possível afirmar-se que os atos de registro praticados por agentes públicos ou privados sob delegação do Poder Público (art. 236 da Constituição Federal) têm natureza jurídica de ato administrativo.

Celso Antônio Bandeira de Mello⁵³ traz uma definição bastante completa sobre ato administrativo. Para o referido autor, é possível conceituar o ato administrativo como:

[...] declaração do Estado (ou de quem lhe faça as vezes - como por exemplo, um concessionário de serviço público), no exercício de prerrogativas públicas, manifestada mediante providências jurídicas complementares da lei a título de lhe dar cumprimento, e sujeitos a controle de legitimidade por órgão jurisdicional.

A definição acima de ato administrativo se encaixa com perfeição com a do ato do registro imobiliário, conforme demonstra com percuciência Ibraim Rocha et. al.⁵⁴:

Deste modo, forçoso concluir que o ato do registro, de uma maneira geral, se enquadra perfeitamente no conceito de ato jurídico administrativo estabelecido por valiosa doutrina, haja vista que representa, como já foi dito, declaração do Estado, manifestada por agente público delegatário, de comandos concretos, complementares à lei e da própria Constituição, o que faz sob regime de direito público, visando a lhe dar cumprimento. Acrescente-se que de tal declaração emana efeitos jurídicos com a finalidade de atender o interesse público.

52 Trecho extraído com adaptações de artigo do autor, intitulado *Conselho Nacional de Justiça admite o cancelamento administrativo de matrículas irregulares de imóveis. Um grande passo para defesa das terras públicas*. (2010).

53 MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 389.

54 ROCHA et. al., op. cit., p. 384.

Uma vez configurado o ato de registro como sendo ato administrativo, toda disciplina que é inerente a essa espécie de ato jurídico lhe é aplicável, tais como os seus atributos (presunção de legitimidade e veracidade, imperatividade e autoexecutoriedade) e, no que interessa a este estudo, a possibilidade de ser anulado ou invalidado pela própria Administração Pública.

Como é sabido, são inúmeros os problemas de registros de títulos tidos como nulos nos cartórios, os casos de invalidade destes títulos são os mais diversos. Os atos de registro que resultam na emissão de matrículas nulas de pleno direito podem ser anulados pelo próprio Poder Público enquanto no exercício da função administrativa. Os atos administrativos viciados são aqueles que estão em desconformidade com a lei, e quando se fala em ato administrativo, deve-se analisá-lo quanto à observância de sua validade frente ao ordenamento jurídico, sob o ponto de vista de todos os seus requisitos, competência, forma, finalidade, objeto e motivos, e que, portanto, qualquer registro de imóvel que se proceda mediante a violação dos requisitos, previstos na Lei nº 9.835/94, que regula as atividades notariais e, Lei nº 6015/73 - Lei dos Registros Públicos, certamente estão contaminadas por vícios de nulidade⁵⁵.

Como é cediço, a Administração pode desfazer seus próprios atos por considerações de mérito e de ilegalidade. Na primeira situação, estar-se-á diante de uma situação de revogação do ato administrativo, enquanto que na segunda tratar-se-á de uma hipótese de anulação. Em suma, a revogação é o desfazimento por motivo de conveniência ou oportunidade da Administração, ao passo que a anulação é a invalidação por motivo de ilegalidade do ato administrativo⁵⁶.

Essa matéria, inclusive, se encontra pacificada nos termos do enunciado n. 473 da Súmula de Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, com o seguinte teor:

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.

Portanto, o cancelamento administrativo do registro imobiliário irregular nada mais é do que a anulação de um ato administrativo inválido. Embora a redação da citada súmula do STF leve à interpretação de que se trata de uma faculdade da Administração, trata-se, em verdade, de um dever,

55 ROCHA et. al., op. cit., p. 385.

56 MEIRELLES, op. cit., p. 203.

não havendo discricionariedade na escolha, conforme lição trazida por Lucas Rocha Furtado⁵⁷, ao explicar o contexto em que ela foi editada:

A potestade da Administração de anular seus atos eivados de vícios de legalidade deve ser traduzida como dever, como obrigação. Quando o STF editou as Súmulas n^os 346 e 473, discutia-se a existência ou não dessa potestade. Foi utilizado o verbo poder não como indicativo de opção ou de faculdade a ser utilizada caso a Administração julgue conveniente ou oportuno. Foi utilizado o verbo poder no sentido de que a Administração tem o poder de anular, e não de que dispõe da opção de anular. Por meio das referidas súmulas foi superada a discussão até então existente em nosso direito de que a Administração Pública não podia anular seus próprios atos e que, à semelhança de qualquer particular, teria de se submeter ao Poder Judiciário, único legitimado ao exercício desse mister.

A prerrogativa de que dispõe a Administração de anular atos viciados não pode ser entendida como juízo discricionário. Esta é a regra que se impõe à Administração: verificada a ilegalidade ou irregularidade, o ato deve ser anulado. Se, todavia, as circunstâncias do caso concreto justificarem a manutenção do ato e a simples correção dos vícios, tem a Administração o dever de convalidar o ato. Verificada a presença de defeito sanável, se for demonstrado que a solução que melhor realiza o interesse público é a manutenção do ato, tem o administrador o dever de convalidá-lo. Ao contrário, se o ato contiver vício sanável, e for demonstrado que a simples correção do vício e a consequente convalidação do ato violam o interesse público ou causam prejuízo à terceiro, a Administração tem o dever de anulá-lo.

No mesmo sentido, confira-se a doutrina de Celso Antônio Bandeira de Mello⁵⁸:

Perante atos inválidos a Administração Pública não tem discricção administrativa que lhe permita escolher com liberdade se convalida um ato viciado ou se deixa de fazê-lo. Também não tem liberdade para optar se o invalida ou se deixa de invalidá-lo. Finalmente, não pode, outrossim, eleger livremente entre as alternativas de convalidar ou invalidar [...]

De fato, conforme visto no capítulo segundo deste trabalho, o regime jurídico administrativo dos bens públicos confere ao administrador o poder/dever de zelar, conservar e proteger o patrimônio público, sobretudo contra práticas de grilagens que importem em apropriações indevidas de terras públicas.

57 FURTADO, Lucas Rocha. *Curso de Direito Administrativo*. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 311-312.

58 MELLO, op. cit., p. 483.

Ainda no mesmo âmbito, reitera Ibraim Rocha et. al.⁵⁹:

As práticas criminosas de grilagem de terras vêm gerando insegurança nos negócios jurídicos, dificultando as transações de terras, impedindo investimentos importantes, prejudicando sensivelmente o desenvolvimento socioeconômico do Estado, cabendo, portanto, ao Poder Público, no âmbito das atribuições que lhe foram conferidas, usar os meios e instrumentos legais em defesa do interesse da coletividade. E esse poder de agir, do ente público, deixa de ser uma faculdade para ser uma imposição, um dever.

Dessa maneira, não somente é possível, como na verdade se impõe que o Poder Público, no exercício da função administrativa, anule atos de registro considerados nulos de pleno direito, retirando-os do mundo jurídico.

Questão recorrente nessa temática, por sua vez, consiste na indagação sobre a possibilidade de convalidação, em razão do decurso do tempo, do registro irregular. Em outras palavras, é lícito se cogitar em prescrição ou decadência do prazo para Administração cancelar o registro vinculado a título nulo de pleno direito?

No âmbito da Administração Pública Federal, as normas gerais sobre processo administrativo estão dispostas na Lei n. 9.784 de 29 de janeiro de 1999. Segundo o artigo 54 da referida lei, a Administração Pública Federal tem o prazo decadencial de cinco anos para anular seus próprios atos, salvo comprovada má-fé⁶⁰.

No entanto, conforme destaca Célio Rodrigues da Cruz⁶¹, se houver lei específica que determine prazo diverso, deve prevalecer a norma especial.

A lei que trata do cancelamento administrativo do registro imobiliário vinculado a título nulo de pleno direito é a Lei n. 6.739/79. Nenhum artigo dessa lei, contudo, regulamenta o prazo prescricional ou decadencial do cancelamento⁶².

A omissão parece justificada. Primeiro, porque o art. 1º da Lei n. 6.739/79 se refere a título nulo de pleno direito, o que equivale a uma nulidade absoluta, e não uma nulidade relativa ou mera anulabilidade,

59 ROCHA et. al., op. cit., p. 389.

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

61 CRUZ, Célio Rodrigues da. *Processo administrativo sancionador*. Brasília - DF: CEAD/UnB, 2013. 13 p. (Pós-graduação lato sensu em Direito Público). Disponível em: < <http://moodle.cead.unb.br/agu/course/view.php?id=18>>. Acesso em: 05 out. 2013.

62 O único prazo decadencial previsto na Lei n. 6.739/79 é para o ajuizamento de ação rescisória, que foi majorado em relação ao prazo de 02 (dois) anos previsto na norma geral (Código de Processo Civil) em razão do interesse público envolvido, já que relacionado à transferência de terras públicas rurais. Assim dispõe o art. 8º-C, incluído pela Lei nº 10.267/2001: "Art. 8º-C É de oito anos, contados do trânsito em julgado da decisão, o prazo para ajuizamento de ação rescisória relativa a processos que digam respeito a transferência de terras públicas rurais."

hipótese na qual o registro irregular seria passível da convalidação. Nesse sentido dispõe o art. 169 do Código Civil de 2002, prescrevendo o seguinte: “O negócio jurídico nulo não é suscetível de confirmação, nem convalesce pelo decurso do tempo”.

Ainda que assim não se considere,⁶³ o registro nulo de pleno direito trata-se de um ato administrativo não convalidável, em razão do interesse público envolvido e o potencial de causar prejuízos a terceiros de boa-fé que venham a negociar com o imóvel objeto do registro nulo.

Sob esse aspecto, o interesse público está caracterizado pela necessidade de se manter hígido o sistema de registro de imóveis, haja vista que se trata de atividade exercida em caráter privado sob delegação e fiscalização do Poder Público (art. 236, § 1º, da Constituição Federal).

Ademais, o cancelamento administrativo do registro imobiliário vinculado a título nulo de pleno direito tem como escopo, em geral, a tutela de um bem público, tanto que a referida lei dispõe que o cancelamento será requerido pela “*pessoa jurídica de direito público*” interessada. Sob esse prisma, não seria possível a incidência de prazo prescricional ou mesmo decadencial na espécie, sob pena de se admitir, por via transversa, a usucapião de bem público.

Conforme também foi visto no capítulo segundo deste trabalho, o regime especial incidente sobre os bens públicos tem características próprias, sendo uma delas a imprescritibilidade desses bens (arts. 183 e 191 da CF/88, 102 do Código Civil e Súmula 340 do STF).

Nesse sentido, o Tribunal Regional Federal da 1ª Região já teve oportunidade de se manifestar, em caso análogo, entendendo não fluir prazo prescricional para Administração Pública retomar imóvel outorgado a particular, através de Título de Domínio sob condição resolutiva, em razão da vedação à usucapião de bens públicos:

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO ORDINÁRIA. DESCONSTITUIÇÃO DE TÍTULO. CANCELAMENTO DE REGISTRO IMOBILIÁRIO. EX-SOLDADO DA BORRACHA. TÍTULO COM CONDIÇÃO RESOLUTIVA EXPRESSA. NÃO QUITAÇÃO DAS PARCELAS. RESOLUÇÃO DO CONTRATO. PRESCRIÇÃO. INOCORRÊNCIA.

63 Muitos autores consideram que o regime de invalidade dos atos jurídicos regulado pelo Direito Civil não se aplica integralmente ao Direito Administrativo. Maria Helena Diniz, por exemplo, entende que, enquanto no Direito Civil a nulidade só pode ser decretada pelo Juiz, no Direito Administrativo a Administração dispõe do poder de autotutela, não dependendo de provocação do interessado para decretar a nulidade (ob. cit., p. 234). Já Lucas Rocha Furtado entende que a distinção entre ato nulo e anulável existente no Direito Privado não existe no Direito Administrativo, “[...] salvo se se considerar que o só fato de haver atos administrativos passíveis de convalidação seja elemento suficiente para admitir a categoria do ato administrativo anulável.” (op. cit., p. 307-311).

1. A cláusula resolutiva constante do título aquisitivo expressamente prevê a nulidade da alienação, independente de ato especial ou de qualquer notificação ou interpelação judicial ou extrajudicial, na hipótese de não cumprimento das obrigações assumidas no Título de Propriedade. Inocorrência de prescrição aquisitiva.

2. Apelação provida.

(AC 2004.41.00.001958-0/RO, Rel. Desembargador Federal Tourinho Neto, Terceira Turma, e-DJF1 p.231 de 09/01/2009).

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO ORDINÁRIA. DESCONSTITUIÇÃO DE TÍTULO. CANCELAMENTO DE REGISTRO IMOBILIÁRIO. DESCUMPRIMENTO DE CONDIÇÃO RESOLUTIVA EXPRESSA. ILEGITIMIDADE RECURSAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. PREVISÃO EXPRESSA DE CLÁUSULA RESOLUTIVA. EXTINÇÃO DO DIREITO. PROVIMENTO DECLARATÓRIO. IMPRESCRITIBILIDADE.

1. Em se tratando de contrato de compra e venda para transmissão de propriedade, sob cláusula resolutiva, ausente o interesse público primário de que trata o art. 82 do Código de Processo Civil, não se fazendo necessária a manifestação do Ministério Público Federal, o que resulta em sua ilegitimidade para o recurso.

2. A previsão expressa de cláusula resolutiva conduz à extinção do direito a que ela se opõe, ou seja, implementada a condição, independentemente de interpelação ou qualquer outra ação judicial, resta extinto o direito. A resolução (resilição) opera-se ex tunc.

3. Para alguns mestres, havendo pacto comissório, o não pagamento leva à extinção de pleno direito, independentemente de intervenção judicial (Clóvis Beviláqua, Caio Mário e Arnold Wald). Outros, porém, entendem necessária a declaração judicial (Washington de Barros Monteiro, Silvio Rodrigues e Orlando Gomes). De qualquer forma, havendo resistência (lide) é necessário o pronunciamento judicial, como no caso.

4. Nessas hipóteses, a sentença será meramente declaratória, com efeito retroativo à data do descumprimento (ex tunc).

5. No caso, o autor da demanda busca provimento declaratório (nulidade do registro irregular), que não se sujeita aos prazos prescricionais, pois aplicável o princípio da inesgotabilidade ou perpetuidade, segundo o qual “o direito não se extingue pelo não uso”.

6. Não se pode falar em prescrição da ação, porquanto contraditório admitir que independe de ação e, ao mesmo tempo, declarar extinto o direito à ação, com repercussão no próprio direito de fundo, visto que a prevalecer o decidido na sentença recorrida, estar-se-ia admitindo a

aquisição da propriedade imobiliária de bem público por via transversa da prescrição. Não há direito contra direito.

7. Apelação do Ministério Público Federal não conhecida.

8. Apelação do INCRA provida.”

(AC 2007.41.00.001066-0/RO, Rel. Desembargador Federal Ítalo Fioravanti Sabo Mendes, Quarta Turma, e-DJF1 p.244 de 30/05/2008.)

Dessa maneira, impende concluir que o ato de registro tem natureza jurídica de ato administrativo; e, se em desconformidade com a lei que disciplina a sua edição, deve ser considerado nulo, não convalidável pelo decurso do tempo, impondo-se ao Poder Público promover o seu cancelamento, em procedimento de feição meramente administrativa.

2.4 O cancelamento administrativo da Lei n. 6.739/79. Constitucionalidade reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal na Representação-RP nº 1070-8-DF

O que muitos não sabem é que a Lei n. 6.739/79 já foi declarada constitucional pelo Supremo Tribunal Federal na Representação de Inconstitucionalidade n. 1070-8-DF, em julgamento realizado nos idos de 1983, razão pela qual nada justifica que ainda hoje se alegue a inconstitucionalidade da referida lei.

Nesse aspecto, confira-se a seguir, a ementa desse importante precedente⁶⁴:

REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI FEDERAL 6.739, DE 5 DE DEZEMBRO DE 1979. INEXISTÊNCIA DE VIOLAÇÃO DOS PARAGRAFOS 1., 3., 15, 22 E 36 DO ARTIGO 153 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. REPRESENTAÇÃO QUE SE JULGA IMPROCEDENTE. (RP 1070, Relator(a): Min. MOREIRA ALVES, Tribunal Pleno, julgado em 23/03/1983, DJ 27-05-1983 PP-07532 EMENT VOL-01296-01 PP-00109 RTJ VOL-00107-01 PP-00028).

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

64 BRASIL, *Lei nº 6.739, de 05 de dezembro de 1979*. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6739.htm>. Acesso em: 22 set. 2013.

acórdão, ao citar as informações prestadas pela Presidência da República na reclamação⁶⁵:

[...] 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.

Também do relatório do acórdão se extrai substancial parecer da Procuradoria-Geral da República, opinando pela improcedência da representação e, por conseguinte, constitucionalidade da Lei n. 6.739/79.

Fazendo a devida distinção entre o sistema registral brasileiro e o sistema francês e germânico, já examinados em capítulo precedente, o Ministério Público asseverou com propriedade que no direito brasileiro o registro gera apenas uma presunção *iuris tantum* da propriedade, que pode, em consequência, ser desfeita por prova inequívoca em sentido contrário. Diante disso, concluiu da seguinte maneira⁶⁶:

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).

65 BRASIL, *Lei nº 6.739, de 05 de dezembro de 1979*. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6739.htm>. Acesso em 22 set. 2013.

66 Ibid.

[...]

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.

No mesmo sentido trilhou o voto do Relator, Ministro Moreira Alves, afastando todas as inconstitucionalidades apontadas na Representação. De início, reportou-se ao já estudado sistema jurídico brasileiro de aquisição da propriedade, onde o título é causal e o registro correspondente gera presunção relativa do domínio⁶⁷:

Em nosso sistema jurídico, ao contrário do que ocorre no direito alemão, o registro do título de aquisição de imóvel é causal e gera, apenas, a presunção *iuris tantum* de propriedade. O que importa dizer que, inválido o título, inválido será o registro, desfeita, assim, a aparência de transferência da propriedade.

Partindo-se dessa premissa, afastou a alegada violação constitucional ao direito de propriedade pela referida norma, aduzindo, para tanto, o seguinte⁶⁸:

Sendo o registro, em nosso sistema jurídico, causal, e, por isso mesmo, só gerando 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 ele não chegou a surgir. E o § 22 do artigo 153 da Constituição só protege direito de propriedade existente.

Também foi afastada a mencionada ofensa ao princípio da isonomia em razão do ente legitimado para requerer o cancelamento ser apenas a pessoa jurídica de direito público interessada, ao argumento de que o escopo da norma é proteger o interesse público, consubstanciado na tutela especial dos bens públicos⁶⁹:

[...] A restrição atende ao interesse público, uma vez que a extensão dessa faculdade a toda e qualquer pessoa poderia gerar insegurança e incerteza no sistema do registro imobiliário. Ademais, ao circunscrever-se tal faculdade apenas às pessoas jurídicas de direito público não só é mais um dos meios legítimos de preservação dos bens públicos - nunca ninguém

67 BRASIL, *Lei nº 6.739, de 05 de dezembro de 1979*. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6739.htm>. Acesso em: 22 set. 2013.

68 Ibid.

69 Ibid.

sustentou que a impossibilidade de usucapir bens públicos, inclusive dominicais, ofende o princípio constitucional da isonomia - mas também, de certa forma, protege o interesse de terceiros privados, facilitando o cancelamento de registros nulos, e desfazendo, portanto, aparências de propriedade legítima, aparências essas que, por serem os bens públicos insuscetíveis de usucapião, não podem vir a transformar-se em realidades.

Em relação à suposta violação ao princípio do contraditório, foi ressaltado pelo Relator no citado precedente, que “[...] a parte que teve o registro cancelado não se retira o direito de socorrer-se do Poder Judiciário, por meio de ação anulatória, como se vê do artigo 3º da lei em causa”. Quanto à alegada violação ao direito adquirido, retomando-se a temática vista no capítulo anterior deste trabalho, registrou-se no precedente que “[...] a declaração de nulidade, resultante, inclusive, de vício de ilegalidade, não fere, obviamente, direito adquirido, uma vez que de atos com tal eiva não se originam direitos”⁷⁰.

Por fim, o Ministro Relator consignou no histórico voto, que não há nada de estranho em mediante ato administrativo a lei permitir o cancelamento de registros nulos, tendo em vista que a Administração pode anular seus próprios atos quando eivados de vícios de ilegalidade, tema este também explorado no capítulo precedente. Nesse sentido, restou assentado no acórdão que o cancelamento:

[...] não é nada de extraordinário, certo como é que as súmulas 346 e 473, parte inicial, reconhecem que “A administração pode anular seus próprios atos” e “A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornem ilegais, porque deles não se originam direitos”⁷¹.

Logo se observa, portanto, que não há nada de inconstitucional no fato de que as Corregedorias de Justiça procedam à declaração de nulidade de registros imobiliários na forma da Lei n. 6.739/79, uma vez detectada a nulidade, o que está em pleno acordo com a inteligência sobre o tema já exposto pelo Excelso Pretório.

Tendo o Supremo Tribunal Federal a competência última para declarar a constitucionalidade das leis (art. 102, CF/88), não é razoável cogitar que passados mais de 30 (trinta) anos do julgamento, que por unanimidade, declarou a constitucionalidade da Lei n. 6.739/79, continuem existindo posicionamentos tendentes a não aplicá-la sob o argumento de sua suposta inconstitucionalidade.

70 BRASIL, *Lei nº 6.739, de 05 de dezembro de 1979*. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6739.htm>. Acesso em: 22 set. 2013.

71 Ibid.

3 RESISTÊNCIA AO INSTITUTO DO CANCELAMENTO ADMINISTRATIVO

Consoante se viu no capítulo precedente, apesar da Lei n. 6.739/79 estar vigente, apesar de a sua constitucionalidade ter sido declarada pelo STF há mais de 30 (trinta) anos, apesar do instituto do cancelamento administrativo ter fundamentos jurídicos e sociais, até os dias de hoje se verifica certa resistência dos operadores do direito em utilizá-la.

Assim, visando explorar ainda mais a temática, cumpre abordar neste capítulo os principais argumentos contrários ao cancelamento administrativo.

Conforme exposto no capítulo introdutório deste trabalho, são dois os argumentos mais utilizados para rejeitar o uso do cancelamento administrativo previsto na Lei n. 6.739/79:

- i) A regra da Reserva da Jurisdição do § 2º do Artigo 1.245 do Código Civil de 2002; e
- ii) O respeito ao Devido Processo Legal e Contraditório.

3.1 A regra da reserva da jurisdição do § 2º do artigo 1.245 do Código Civil de 2002

Um dos principais argumentos contrários ao uso do cancelamento é o disposto no § 2º do artigo 1.245 do Código Civil, segundo o qual *“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”*.

Como já abordado no capítulo anterior, sempre existiu um dogma da doutrina e jurisprudência brasileira no sentido de ser necessário provocar a jurisdição para cancelar registro ou matrícula de imóvel em razão de defeito essencial do título (cláusula de reserva de jurisdição).

Segundo tal corrente, o cancelamento administrativo somente poderia ocorrer por vício intrínseco ao registro (art. 214 da Lei nº 6.015/73), mas não quando dizia respeito a defeitos em relação ao título em si, situação em que o cancelamento deveria ser precedido de decisão judicial transitada em julgado, em processo contencioso, de natureza jurisdicional.

A propósito do assunto, vale o registro trazido por João Daniel Macedo de Sá⁷²:

O art. 1245, § 2º, do Código Civil de 2002, estabelece que *“Enquanto não se promover, por meio de ação própria, a decretação de invalidade*

72 SÁ, op. cit., p. 394.

do registro, e o respectivo cancelamento, o adquirente continua a ser havido como dono do imóvel”.

Desse modo, segundo esse entendimento, o cancelamento administrativo de matrículas até pode ser realizado administrativamente, mas não quando se tratar de declaração de nulidade decorrente de vício de origem impediante da aquisição regular do domínio, situação que sempre deverá ser precedida de decisão judicial transitada em julgado. O posicionamento da doutrina e da jurisprudência pátrias, em geral, caminha nesse sentido: [...]

Um caso emblemático é a decisão do Conselho Nacional de Justiça - CNJ que, nos autos do Pedido de Providências (PP) n. 0001943-67.2009.2.0.0000, determinou o cancelamento de 5,5 mil registros imobiliários irregulares no Estado do Pará.

No caso em questão, diversos entes públicos e privados⁷³ levaram ao conhecimento do CNJ a situação verificada pela Comissão de Estudo e Monitoramento das Questões Ligadas à Grilagem de Terras no Estado do Pará, nos cartórios de registro de imóveis das comarcas do interior do Estado.

Em síntese, os requerentes se insurgiram contra o entendimento do Tribunal de Justiça do Estado do Pará que, ao enfrentar o problema, defendeu o seguinte (BRASIL, 2010, p. 11):

[...] Administração tem pautado o seu procedimento no entendimento de que existem alguns casos de retificações de registro de imóvel que podem ser pleiteadas pelo interessado perante as Corregedorias de Justiça ou até mesmo no próprio registrador, entretanto se daí surgirem qualquer resistência por parte dos interessados, serão os mesmos remetidos à via ordinária para solucionarem o litígio, consoante determina os artigos 212 e 213, § 4º, da Lei 6.015/73. Portanto, não seria diferente quando em questão a própria titularidade do imóvel, pois o cancelamento de matrículas implica diretamente na perda do direito sobre o bem.

[...] o cancelamento do registro por nulidade, em si mesmo, pode ser feito na via administrativa, mas a declaração de nulidade de um título que serviu de base para o registro, necessita de decisão transitada em julgado.

Portanto, a tese da cláusula de reserva de jurisdição, assumida por considerável parcela da doutrina e jurisprudência pátria, limita-se a admitir a viabilidade do cancelamento administrativo para os casos de irregularidade formal do registro; para a hipótese de nulidade (dita plena) dos registros, quando a causa se refere aos títulos, caberia apenas a via judicial, a despeito da Lei n. 6.739/79 dispor o contrário.

73 Segundo a decisão supra citada, tais entes foram o Estado do Pará, a Procuradoria Geral do Estado, o Instituto de Terras do Pará, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, o Ministério Público Federal, o Ministério Público Estadual, 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. (BRASIL, 2010. pp. 8-17, DESP 28, p. 8).

Em abono a essa tese, justifica-se que o Código Civil de 2002 é posterior à Lei n. 6.739/79, razão pela qual, num eventual conflito de normas, a posterior prevalece sobre a anterior. Daí porque essa corrente defende incondicionalmente a cláusula da reserva da jurisdição para todos os casos em que se fizer necessário cancelar registro ou matrícula por defeito essencial do título, ou seja, o negócio jurídico que constitui o modo de aquisição da propriedade, reservando-se a via administrativa apenas para os casos de irregularidade formal no registro imobiliário.

3.2 Devido Processo Legal e Contraditório

Outro argumento contrário ao uso do cancelamento administrativo do registro imobiliário é que o procedimento estatuído na Lei n. 6.739/79 ofende os princípios constitucionais do devido processo legal e do contraditório (art. 5º, inciso LV, da CF/88).

De fato, inúmeras são as decisões judiciais que deixam de aplicar a legislação federal ao argumento de violação a esses princípios, remetendo as partes, para o fim do cancelamento, à via jurisdicional⁷⁴.

A decisão do CNJ nos autos do Pedido de Providências (PP) n. 0001943-67.2009.2.0.0000, citada no tópico anterior, também ilustra com propriedade esse entendimento. Isso porque, ao se manifestar sobre o PP formulado perante aquele órgão de controle, o Tribunal de Justiça do Estado do Pará (BRASIL, 2010, p. 11):

[...] se posicionou pela impossibilidade de cancelamento administrativo das matrículas nulas de pleno direito, de que trata a Lei nº 6739/1979, que prevê hipótese de providências administrativas, com respeito ao devido processo legal e ampla defesa, para o cancelamento de matrículas irregulares, entendimento que foi ratificado na 1ª Sessão Extraordinária do Conselho da Magistratura realizado no dia 19.03.2009. (destaques do autor).

Entendeu ainda o referido Tribunal, que o cancelamento de registros imobiliários pela via administrativa somente seria possível quando se fundasse em vícios intrínsecos aos próprios registros, e caso houvesse alguma resistência por parte dos interessados, a questão deveria

74 A afirmação que se faz tem embasamento empírico, já que na esfera de atuação profissional se depara com inúmeras decisões judiciais nesse sentido. Veja, por exemplo, o acórdão do Pleno do Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins no processo administrativo n. 5000351-07.2013.827.0000, onde se buscava o cancelamento administrativo de registro decorrente de aquisição irregular de imóvel rural por estrangeiro, tido como nulo de pleno direito pela legislação que rege a matéria (art. 15 da Lei n. 5.709, de 07 de outubro de 1971). O referido Tribunal não admitiu o cancelamento na via administrativa, dentre outros argumentos, porque “a anulação de matrícula de registro de imóvel, no âmbito estreito do feito administrativo, desprovido do necessário contencioso, far-se-ia tabula rasa do disposto no artigo 233, inciso I, da Lei de Registro Públicos, o qual determina que o cancelamento de Matrícula seja derivado de sentença judicial, posto que, é na via judicial que se abre o debate sobre qualquer nulidade do título, tendo sua decretação reflexo sucessivo nos registros posteriormente confeccionados, pois ali será observado o contraditório e todas as garantias constitucionais e legais asseguradas aos litigantes e interessados.” O inteiro teor da decisão pode ser consultado no site: <www.tjto.jus.br>.

ser remetida para a via ordinária (jurisdicional), dando a entender que somente nessa esfera seria possível respeitar o contraditório e a ampla defesa.

Apesar do entendimento defendido pelo Tribunal de Justiça do Estado do Pará à época, o CNJ determinou o cancelamento dos registros “[...] *inequivocamente incompatíveis com a legislação constitucional e infraconstitucional, ainda que não individualmente identificados*”.

Nesses limites, devem ser cancelados todos os registros, com as averbações necessárias em todos os atos e transferências subsequentes encerrando-se a matrícula respectiva, nos Cartórios de Registro 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 (ibidem, p. 16).

Entretanto, em 2011, em decorrência da propositura de um mandado de segurança coletivo (Processo nº 29.312), o STF suspendeu, liminarmente, apenas para os impetrantes, os efeitos da referida decisão do CNJ, até o julgamento do seu mérito.

Em decisão monocrática, a Relatora do Mandado de Segurança à época, Ministra Ellen Gracie, suspendeu os efeitos da decisão do CNJ apenas em relação aos Impetrantes, utilizando, dentre outros argumentos, o fundamento de que houve violação aos princípios constitucionais do devido processo legal e do contraditório, consoante se observa do seguinte excerto do *decisum*:

Constato que o Pedido de Providências 0001943-67.2009.2.00.0000 tramitou em segredo de justiça, motivo por que não tiveram o impetrante e seus filiados 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”. [...] (BRASIL, op.cit., p. 16).

Como se observa do caso exposto, existe uma forte resistência da jurisprudência ao uso do cancelamento administrativo, sob o argumento de que a medida implica em violação aos princípios constitucionais do devido processo legal e do contraditório. Parcela relevante da mais qualificada doutrina também compartilha desse entendimento.

Walter Ceneviva⁷⁵, por exemplo, considera que o art. 1º da Lei n. 6.739/79, ao prever a notificação pessoal do atingido depois do cancelamento, foi implicitamente revogado pelo § 1º do art. 214 da Lei de Registros Públicos (Lei n. 6.015/73), acrescido pela Lei n. 10.931 de 2 de agosto de 2004, já que este último prescreve que a nulidade somente será decretada depois de ouvidos os atingidos.

O § 1º do art. 214 permite o decreto de nulidade do registro, depois de ouvidos os atingidos, preservando o princípio constitucional da ampla defesa e do contraditório. Embora sem referência expressa à Lei n. 6.739/79, entende-se que esta, ao referir notificação pessoal do atingido depois do cancelamento, foi revogada nessa parte. O cancelamento

75 CENEVIVA, op. cit., p. 558.

a requerimento de pessoa jurídica de direito público continua a ser admitido, com a ressalva da notificação prévia [...].

No mesmo sentido entende Hely Lopes de Meirelles⁷⁶, registrando que a disposição que permite o cancelamento “[...] nos afigura inconstitucional, por autorizar o cancelamento do registro sem o devido processo legal”.

Observe-se que, embora autônomos, os fundamentos da reserva da jurisdição (§ 2º do Artigo 1.245 do Código Civil) e da violação aos princípios constitucionais do devido processo legal e do contraditório (art. 5º, inciso LV, da CF/88) estão intimamente ligados entre si. Partindo-se da premissa de que o cancelamento na via administrativa não respeita as garantias do devido processo legal e do contraditório, somente através da jurisdição o cancelamento do registro imobiliário vinculado a título nulo de pleno direito poderá ser realizado.

4 O CANCELAMENTO ADMINISTRATIVO COMO INSTRUMENTO ADEQUADO AO COMBATE DA GRILAGEM DE TERRAS PÚBLICAS

Pelo exposto, é possível chegar-se à conclusão de que, além da expressa previsão legal (Lei n. 6.739/79), o cancelamento administrativo do registro imobiliário vinculado a título nulo de pleno direito possui fundamentos jurídicos e sociais, constituindo-se, portanto, num instrumento adequado ao combate da grilagem de terras públicas.

Apesar disso, o seu uso vem sendo resistido por parcela autorizada da doutrina e da jurisprudência, cujos argumentos contrários foram devidamente abordados no capítulo precedente.

Portanto, cumpre agora apresentar os contra-argumentos favoráveis ao uso dessa ferramenta, de modo a exaurir a temática em questão.

4.1 Especialidade da lei que regulamenta a matéria

A tese da reserva da jurisdição constitui-se um dos principais argumentos contrários ao uso do cancelamento administrativo e tem fundamento no § 2º do artigo 1.245 do Código Civil, segundo o qual somente por ação judicial será desconstituído o registro.

O artigo 1º da Lei n. 6.739/79, por sua vez, estabelece regra contrária, ao admitir o cancelamento do registro em processo de natureza meramente administrativa, ou seja, independentemente de ação judicial.

À primeira vista, é possível cogitar da existência de antinomia das citadas normas, cuja conceituação é trazida com perfeição por Maria Helena Diniz⁷⁷:

⁷⁶ MEIRELLES, op. cit., p. 580.

⁷⁷ DINIZ, op. cit., p. 484.

Antinomia é o conflito entre duas normas, dois princípios, ou de uma norma e um princípio geral de direito em sua aplicação prática a um caso particular. É a presença de duas normas conflitantes, sem que se possa saber qual delas deverá ser aplicada ao caso singular. A antinomia pode dar origem, no entender de Ulrich Klug, à lacuna de conflito ou de colisão, porque, em sendo conflitantes, as normas se excluem reciprocamente, por ser impossível deslocar uma como a mais forte ou decisiva, por não haver uma regra que permita decidir entre elas, obrigando o magistrado a solucionar o caso sub judice, segundo os critérios de preenchimento de lacunas. Assim para que se tenha presente uma real antinomia, são imprescindíveis três elementos: incompatibilidade, indecidibilidade e necessidade de decisão. Só haverá antinomia real se, após a interpretação adequada das duas normas, a incompatibilidade entre elas perdurar. Para que haja antinomia será mister a existência de duas ou mais normas relativas ao mesmo caso, imputando-lhe soluções logicamente incompatíveis.

Como, então, resolver esse conflito - antinomia - das normas (art. 1.245, § 2º, do Código Civil x art. 1º da Lei n. 6.739/79)?

A ciência jurídica nos apresenta os seguintes critérios para solução de antinomias, quais sejam:

- 1) Hierárquico, segundo o qual a norma hierarquicamente superior derroga a inferior (*lex superior derogat legi inferiori*);
- 2) Cronológico, pelo qual a norma posterior prevalece sobre a anterior (*lex posterior derogat legi priori*), quando o conflito envolve normas do mesmo escalão hierárquico; e
- 3) Especialidade, segundo o qual a norma especial prevalece sobre a geral (*lex specialis derogat legi generali*).

Sobre o critério da especialidade, é relevante a lição trazida por Maria Helena Diniz⁷⁸:

Para Bobbio, a superioridade da norma especial sobre a geral constitui expressão da exigência de um caminho da justiça, da legalidade à igualdade, por refletir, de modo claro, a regra da justiça *suum cuique tribuere*. Ter-se-á, então, de considerar a passagem da lei geral à especial, isto porque as pessoas pertencentes à mesma categoria deverão ser tratadas de igual forma e as de outra, de modo diverso. Há, portanto, uma diversificação do desigual. Esse critério serviria, numa certa medida, para

78 DINIZ, op. cit., p. 484.

solucionar antinomia, tratando desigualmente o que é desigual, fazendo as diferenciações exigidas fática e axiologicamente, apelando para isso à *ratio legis*. Realmente, se, em certas circunstâncias, uma norma ordena ou permite determinado comportamento somente a algumas pessoas, as demais, em idênticas situações, não são alcançados por ela, por se tratar de disposição excepcional, que só vale para as situações normadas.

Portanto, à luz da lição doutrinária transcrita acima, o critério da especialidade para dirimir antinomia das normas, muito se aproxima com os valores de justiça e igualdade, pois visa, em última análise, conferir um mesmo tratamento normativo para os que estão em situação jurídica semelhante, assim como tratar desigualmente àqueles que estão em posição jurídica diferenciada.

Dessa maneira, voltando à temática em estudo, à luz do critério da especialidade, corolário do princípio da igualdade, a norma prevista no artigo 1º da Lei n. 6.739/79, por ser mais especial e ter como *mens legis* sanar situações de manifesta ilegalidade, há que prevalecer sobre o artigo 1.245, § 2º, do Código Civil, tido como norma geral.

Mas o problema não se resolve tão simplesmente assim. Isso porque, conforme visto no capítulo precedente, os que defendem a prevalência do Código Civil de 2002 sobre a Lei n. 6.739/79 também se utilizam de outro critério para solução de antinomias, qual seja, o cronológico, sustentando-se que o primeiro deve prevalecer sobre o segundo, já que se trata de norma posterior.

Esse fenômeno é conhecido como antinomia de segundo grau, que ocorre quando:

[...] surgem antinomias entre os próprios critérios, quando a um conflito de normas seriam aplicáveis dois critérios, que, contudo, não poderiam ser ao mesmo tempo utilizados na solução da antinomia, pois a aplicação de um levaria à preferência de uma das normas, e a de outro resultaria na escolha de outra norma⁷⁹.

Assim, como os critérios de solução de conflitos não são suficientes, a doutrina apresenta os chamados metacritérios para resolver antinomias de segundo grau.

Especificamente para o conflito entre os critérios da especialidade e o cronológico, a doutrina apresenta como metacritério o da *lex posterior generalis non derogat priori speciali*, segundo o qual a regra da especialidade prevaleceria sobre a cronológica⁸⁰. Esse entendimento está de certa forma positivado no artigo 2º, § 2º, da Lei de Introdução às

79 DINIZ, op. cit., p. 484.

80 DINIZ, op. cit., p. 490.

Normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942), que prescreve que a alteração de uma norma genérica não enseja a revogação ou a modificação de regras especiais preexistentes relativas ao mesmo instituto.

Assim também já se manifestou o Superior Tribunal de Justiça, consoante se observa da ementa do seguinte precedente da Corte Especial do referido Tribunal:

PROCESSUAL CIVIL. EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA. MANDADO DE SEGURANÇA. REEXAME NECESSÁRIO. ART. 475, II, § 2º, DO CPC. LEI Nº 10.352/01. ART. 12, PARÁGRAFO ÚNICO, DA LEI Nº 1.533/51. ANTINOMIA DE SEGUNDO GRAU. PREVALÊNCIA DO PRINCÍPIO DA ESPECIALIDADE.

1. Nos termos do art. 12, parágrafo único, da Lei nº 1.533/51, a sentença concessiva de mandado de segurança fica sujeita ao duplo grau de jurisdição, não se aplicando o art. 475 do CPC.

2. A despeito das alterações introduzidas pela Lei nº 10.352/01, que modificou o art. 475 do CPC, dando nova disciplina ao reexame necessário, há de ser aplicada a norma especial prevista no art. 12 da Lei do Mandado de Segurança (Lei nº 1.533/51).

3. A alteração da norma genérica não enseja a revogação ou a modificação de regras especiais preexistentes relativas ao mesmo instituto (art. 2º, § 2º, da LICC). Havendo conflito entre normas jurídicas de mesma hierarquia e ocorrendo a antinomia de segundo grau, ou seja, a discrepância entre as soluções preconizadas pelos critérios cronológicos e da especialidade, deve prevalecer, em regra, a resposta que resultar da aplicação deste último.

4. Não se aplica ao mandado de segurança o § 2º do art. 475 do CPC, inserido pela Lei nº 10.352/01, pois a regra especial, contida no art. 12, parágrafo único, da Lei nº 1.533/51, prevalece sobre a disciplina genérica do Código de Processo Civil.

5. Embargos de divergência providos.

(REsp n. 687.216/SP, Rel. Ministro CASTRO MEIRA, CORTE ESPECIAL, julgado em 04/06/2008, DJe 04/08/2008).

Desse modo, mesmo que se considere o conflito entre os critérios da especialidade e o cronológico, o primeiro há que prevalecer sobre o segundo, tendo em vista as circunstâncias peculiares da situação jurídica, regulada, por essa razão, de forma especial pela norma.

Este, aliás, foi o entendimento do CNJ no já tão comentado precedente do Pedido de Providências (PP) n. 0001943-67.2009.2.0.0000, entendendo o Ministro Relator que o cancelamento administrativo de registro imobiliário tem cabimento no ordenamento jurídico brasileiro,

por estar previsto em norma especial que trata dos registros públicos, que não foi derogada pelo Código Civil (BRASIL, 2010, p. 13/14):

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 deste (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).

Por outro lado, há quem defenda, ainda, que a antinomia das normas em questão é apenas aparente, podendo o conflito ser dirimido apenas com uma interpretação teleológica da norma, segundo a qual se “*procura o fim, a ratio do preceito normativo, para a partir dele determinar o seu sentido*”.

O sentido normativo requer a captação dos fins para os quais se elaborou a norma, exigindo, para tanto, a concepção do direito como um sistema, o apelo às regras da técnica lógica válidas para séries definidas de casos, e a presença de certos princípios que se aplicam para séries indefinidas de casos, como o da boa-fé, o da exigência de justiça, o do respeito aos direitos da personalidade, o da igualdade perante a lei etc. Isto é assim porque se coordenam todas as técnicas interpretativas em função da teleologia que controla o sistema jurídico, visto que a percepção dos fins exige não o estudo de cada norma isoladamente, mas sua análise no ordenamento jurídico como um todo⁸¹.

É o caso, por exemplo, de Mário Luiz Delgado e Jones Figueiredo Alves⁸², que distinguem as hipóteses de nulidade e de mera anulabilidade para fins de incidência de uma ou outra norma:

A interpretação literal do § 2º do art. 1.245 faria com que o dispositivo entrasse em choque com o art. 214 da Lei de Registros Públicos (Lei 6.015/73), segundo o qual as nulidades do registro podem ser conhecidas de ofício pelo Juiz Corregedor do Cartório, independentemente da propositura de ação própria. Pela Lei de Registros Públicos, nessas hipóteses, o Juiz deve determinar o cancelamento do registro, mesmo sem ter havido provocação da

81 DINIZ, op. cit., p. 442.

82 DELGADO, Mário Luiz; ALVES, Jones Figueirêdo. *Código Civil anotado*. São Paulo: Método, 2005. p. 621.

parte interessada. E realmente não se poderia admitir que, havendo nulidade absoluta do ato de registro, decorrente de fraude evidente e manifesta, ou no caso de alienação a *non domino*, estivesse o Juiz Corregedor, para mandar cancelar o ato, sempre a depender da provocação da parte interessada. Esta só deve ser exigida nos casos de anulabilidade, ou seja, quando o ato de registro for apenas anulável por qualquer defeito formal ou ainda nas hipóteses do art. 1.247 deste Código, jamais nas hipóteses de nulidade. Este é o sentido que deve ser dado ao termo ‘invalidade’ constante do § 2º.

Mais consistente, contudo, parece ser a interpretação feita por Ibraim Rocha et. al.⁸³, para quem o § 2º do artigo 1.245 do Código Civil só tem aplicação quando o registro for oriundo de documento idôneo para operar a configuração do domínio e a sua presunção legal, o que a toda evidência não ocorre nas hipóteses em que a sua origem decorre de título nulo de pleno direito. Nas palavras do autor,

Não se pode negar que o art. 1.245, caput, do Código Civil atual realça a importância do Registro de Imóveis, ao determinar que, transfere-se entre vivos a propriedade mediante o registro do título translativo no Registro de Imóveis.

Entretanto, por evidente, esse ato diz respeito ao registro de título idôneo, admitido pelo Código Civil e pelo art. 221 da Lei nº 6.015/73, e é óbvio que se trata de procedimento legal gerando normalmente os direitos de propriedade sobre o respectivo imóvel.

Quando, porém, esse registro envolve documento inidôneo para operar a configuração do domínio e a presunção resultante, resta este registro inteiramente contrário às exigências do Código Civil e às do art. 221 da Lei nº 6.015/73, e, portanto, sendo comprovadamente não registrável é claro que se trata de ato ilícito, criminoso, que deve ser declarado inexistente, e que deve ser cancelado, para que não siga produzindo efeitos danosos contra a coletividade.

Portanto, é neste contexto que deve se interpretar o § 2º do mesmo artigo 1.245 do CC, de que 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, neste caso, coerente com o sistema de estrita legalidade, somente pode tratar a lei, de título válido e não de nulidade do título, portanto, exige a via judicial, somente quando se trata de alguma mácula de pequena monta no registro, daí falar a lei inclusive em invalidade, e, portanto, não remonta a uma nulidade do título registrado, que vicia de forma inarredável o registro. Como, aliás, já destacou a Suprema Corte nos julgados citados mais ao norte, e é efetivamente o caso aqui tratado.

83 ROCHA et. al., op. cit., p. 389.

Observe-se que a interpretação do autor acima citado se aproxima muito com a conferida pelo STF no mencionado precedente da Representação de Inconstitucionalidade n. 1070-8-DF, já examinado no capítulo terceiro, quando se registrou na decisão que a presunção *juris tantum* de propriedade só existe se for válido o título levado a registro. Não o sendo, isto é, sendo nulo de pleno direito, não há que se falar sequer em direito de propriedade, já que ele não chegou a surgir (BRASIL, 1983). Desnecessário, nessa hipótese, o ajuizamento da ação para desconstituir algo que sequer chegou a existir.

Esta, sem dúvida, nos parece ser a interpretação mais consentânea com o espírito da lei, como já declarado pelo Supremo Tribunal Federal, não havendo propriamente conflito de normas que impeça a utilização do cancelamento administrativo para extirpar do sistema o registro com vício de nulidade absoluta.

De toda maneira, seja por meio das regras de hermenêuticas que induzem pela aplicação da legislação especial, seja por meio de uma interpretação que prestigia o sentido teleológico da lei, o cancelamento administrativo previsto no artigo 1º da Lei n. 6.739/79 tem pleno cabimento no ordenamento jurídico, não constituindo a regra do § 2º do art. 1.245 do Código Civil óbice à sua aplicação.

4.2 Garantia do Devido Processo Legal e Contraditório no processo administrativo

A despeito dos fortes argumentos, a tese de que o cancelamento administrativo viola o contraditório e ampla defesa, assegurados pela Carta Magna (art. 5º, LV, da CF/88) não se sustenta frente a outros fundamentos.

Segundo José dos Santos Carvalho Filho⁸⁴, existem várias classificações dos processos administrativos, tendo em vista a diversidade de pontos de vista dos autores e também a variedade de procedimentos existentes no ordenamento jurídico.

A classificação que leva em conta o critério da natureza do processo administrativo é de suma importância para o estudo desse capítulo. Sob esse aspecto, o processo administrativo pode ser: i) litigioso; ii) não litigioso:⁸⁵

PROCESSO LITIGIOSO – Essa categoria de processos se caracteriza pelo fato de ter, como objeto principal dos instrumentos, a solução de determinado conflito de interesses. A própria delimitação do processo consiste na situação jurídica conflituosa, situação essa que

84 CARVALHO FILHO, op. cit. p. 24.

85 Hely Lopes Meirelles adotou o critério da controvérsia para distinguir processo de procedimento, entendendo que só existe processo quando há litígio. Portanto, para o referido autor, há que se fazer distinção entre *processo administrativo propriamente dito* (aquele que encerra um litígio entre a Administração e o administrado ou o servidor), e *processo administrativo impropriamente dito* (aquele em que não existe qualquer controvérsia entre os interessados). op.cit., p. 685.

se consubstancia pela pretensão que alguém deseja ver satisfeita e pela oposição daquele que não pretende atendê-la.

PROCESSO NÃO LITIGIOSO – Essa categoria encerra os processos que tramitam em maior quantidade nas diversas vias administrativas. São caracterizados pela circunstância de que não contêm qualquer tipo de litígio; neles não se configura o antagonismo formal que decorre do típico conflito de interesses opostos.^{[...]⁸⁶}.

Essa classificação é muito útil para o propósito deste estudo, uma vez que é no processo litigioso que se exige a observância dos princípios constitucionais do devido processo legal, da ampla defesa e do contraditório, nos termos do artigo 5º, inciso LV, da CF/88, expresso ao dispor que “aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e a ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes;” (grifos do autor)⁸⁷.

Portanto, um processo pode iniciar-se não litigioso e posteriormente converter-se em litigioso. Em geral, o processo administrativo litigioso surge com a impugnação do administrado contra uma decisão que lhe é desfavorável.

Esse é o primeiro argumento para não se deixar de aplicar o cancelamento administrativo previsto na Lei n. 6.739/79. A violação ao contraditório e a ampla defesa não ocorre abstratamente, mas sim, em cada caso concreto, especificamente quando inaugurada a fase litigiosa do processo com a impugnação do interessado.

Conforme apurado no citado precedente do CNJ, existem situações em que o registro imobiliário é inequivocamente fruto de fraude, como nos casos em que a área do imóvel registrada supera a própria superfície do Estado em que ele está supostamente situado.

Assim, caso um registro fraudulento como este venha a ser cancelado e notificado o suposto proprietário, este se mantém inerte, se resignando com a decisão administrativa, não estará instaurada a fase litigiosa do processo administrativo, não havendo que se falar, portanto, em violação aos princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório.

Ademais, existem situações em que o contraditório é postergado para um momento posterior, quando o órgão responsável pela condução do processo administrativo primeiro emite um juízo de valor, mediante a edição de um ato administrativo, e somente depois disso notifica o administrado para tomar ciência da decisão e exercer seu direito de defesa.

86 CARVALHO FILHO, op. cit., p. 25/26.

87 No mesmo sentido entende José dos Santos Carvalho Filho: “A categoria dos processos administrativos não litigiosos é atualmente de importância fundamental. A vigente Constituição, referindo-se no art. 5º, LV, ao princípio da ampla defesa e contraditório, determinou sua incidência apenas sobre os processos administrativos e judiciais em que estejam envolvidas pessoas *litigantes*, o que, em outras palavras, indica que o postulado só tem aplicabilidade se houver conflito de interesses a ser dirimido pelos aludidos processos.” (op. cit., p. 26).

Segundo Célio Rodrigues da Cruz⁸⁸, existem decisões administrativas que são proferidas após o contraditório, mas existem outras que ocorrem sem prévio contraditório, quando “[...] *primeiramente a Administração emite um juízo de valor e pratica o ato administrativo, sem ouvir o administrado. Somente após a decisão é que o administrado é notificado para tomar ciência do ato e defender-se*”. Ainda segundo o citado autor, embora seja exceção, é possível existir a decisão administrativa sem prévio contraditório na seguinte situação:

Muitas vezes a Administração já dispõe de todos os elementos probatórios para a aplicação da medida, ou a investigação do fato ou apuração da infração pode ser feita sem a necessidade de participação do administrado, pelo menos nesse primeiro momento, o que justificaria a dispensa de um contraditório prévio⁸⁹.

Compartilhando do mesmo entendimento, Odete Medauar⁹⁰ traz os seguintes exemplos de decisão administrativa sem prévio contraditório:

Quanto às multas de trânsito, é evidente a inviabilidade de se assegurar defesa prévia - a solução advém mediante a atribuição de prazo adequado para que se possa recorrer da multa e para que o órgão possa decidir antes do vencimento. Nesta linha se apresenta a Súmula 312 do STJ: “No processo administrativo para imposição de multa de trânsito, são necessárias as notificações da autuação e da aplicação da pena decorrente da infração”.

Em casos excepcionais, envolvendo risco de vida e segurança da população, pode-se admitir defesa posterior, como nos casos de embargo de obra com risco de desabamento e a interdição de atividades perigosas.

Isso é exatamente o que ocorre no rito do cancelamento administrativo previsto na Lei n. 6.739/79, consoante se observa dos seus dispositivos:

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

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

a) da pessoa cujo nome constava na matrícula ou no registro cancelado;

88 CRUZ, op. cit., p. 18.

89 Ibid., p. 21.

90 MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno*. 13. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009. p. 173-174.

b) do titular do direito real, inscrito ou registrado, do imóvel vinculado ao registro cancelado.

§ 2º - Havendo outros registros, em cadeia com o registro cancelado, os titulares de domínio do imóvel e quem tenham sobre o bem, direitos reais inscritos ou registrados serão também notificados, na forma prevista neste artigo.

§ 3º - Inviável a notificação prevista neste artigo ou porque o destinatário não tenha sido encontrado, far-se-á por edital:

- a) afixado na sede da comarca ou do Tribunal de Justiça respectivos; e
- b) publicado uma vez na imprensa oficial e três vezes, e com destaque, em jornal de grande circulação da sede da comarca, ou, se não houver, da capital do Estado ou do Território.

§ 4º - O edital será afixado e publicado no prazo de 30 (trinta) dias, contados da data em que for cumprido o ato do corregedor-geral.

Art. 2º - A retificação de registro sempre será feita por serventário competente, mediante despacho judicial, como dispõe o art. 213 da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, alterada pela Lei nº 6.216, de 30 de junho de 1975, e, quando feito em livro impróprio, será procedida por determinação do corregedor-geral, na forma do art. 1º.

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

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

Da leitura da legislação supracitada, verifica-se que existe um procedimento administrativo próprio para anulação do registro de imóvel rural vinculado a título nulo de pleno direito. Em primeiro lugar, o cancelamento só ocorrerá se o requerimento estiver “*fundamentado em provas irrefutáveis*”. Nesse sentido, é necessário que haja prova inequívoca, o que de certo modo justifica a dispensa do contraditório prévio.

Depois disso, é assegurada a ampla defesa e contraditório da pessoa cujo nome constava na matrícula ou no registro cancelado (art. 1º, § 1º, “a” da Lei n. 6.739/79), prevendo até mesmo a participação do titular do direito real, inscrito ou registrado, do imóvel vinculado ao registro cancelado (art. 1º, § 1º, “b”).

Ainda, prevê a citada Lei n. 6.739/79 que, havendo outros registros, em cadeia com o registro cancelado, os titulares de domínio do imóvel

e que tenham sobre o bem, direitos reais inscritos ou registrados, serão também notificados (art. 1º, § 2º), existindo ainda a previsão de intimação por edital quando for inviável a notificação pessoal (art. 1º, § 3º e 4º).

Além da oportunidade do contraditório aos titulares do domínio do imóvel e terceiros interessados, observa-se ainda, que a Lei de Registros Públicos assegura aos prejudicados o direito de interpor recurso (agravo ou apelação) contra a decisão que determina o cancelamento da matrícula ou registro irregular (art. 214, § 2º).

Se isso não fosse o bastante para se assegurar o direito à ampla defesa e contraditório na forma prevista pelo art. 5º, LV, da CF/88, veja que a própria Lei n. 6.739/79 prevê a possibilidade do ajuizamento de ação anulatória para desconstituir o ato administrativo de cancelamento do registro (art. 3º da Lei n. 6.739/79), resguardando, portanto, o reexame da matéria pelo Poder Judiciário.

Em suma, o sistema normativo da Lei faz uma escolha daquele que deverá provocar o Judiciário, que será o suposto prejudicado com o ato administrativo de cancelamento do registro, em razão da primazia que se confere ao interesse público, conforme registra João Daniel Macedo Sá⁹¹:

A partir do posicionamento firmado pelo CNJ, tratando-se de imóvel rural, será possível o cancelamento administrativo quando a nulidade do registro decorrer de vício na origem impediendo a aquisição regular do domínio, em privilégio ao princípio da supremacia do interesse público. Entendemos que o posicionamento firmado pelo CNJ está correto. O cancelamento administrativo pela via administrativa é medida que não diminui a proteção constitucional conferida ao direito de propriedade quando o título aquisitivo levado a registro for inválido ou contiver vício que impeça o seu registro.

O entendimento ora exposto neste capítulo é compartilhado integralmente por Ibraim Rocha et. al.⁹², consoante se observa do seguinte excerto de sua obra:

E nem se diga, que tal procedimento viola o contraditório, pois na verdade como já decidido pelo Supremo apenas se defere ao particular outro momento de impugnar ato da corregedoria.

E, por evidente, também não se diga que tal procedimento de declaração administrativa da nulidade não seria possível tendo em vista a regra do § 1º do artigo 214 da Lei nº 6.015/73, incluído pela Lei nº 10.931/2004, que determina que a nulidade será decretada depois de ouvidos os atingidos, pois na verdade, esta regra apenas cria uma regra de oitiva administrativa sem que se exclua a possibilidade de decretação de nulidade, mas, por outro

91 SÁ, op. cit. p. 400-401.

92 ROCHA et. al., op. cit., p. 390.

lado, em situações graves nas quais atingido o interesse público, pode ser deferida de tutela antecipada no procedimento administrativo, aplicando-se por analogia as regras do art. 273 do CPC, até mesmo porque, feito dentro do regime específico da Lei nº 6.739/79, perfeitamente constitucional, como declarado pela Suprema Corte, e que tem procedimento próprio.

Também entendendo que o cancelamento administrativo não implica em ofensa aos postulados do contraditório e da ampla defesa, Afonso Francisco Caramuru⁹³ defende o seguinte:

A expressão “independentemente de ação direta” é a própria admissão do cancelamento administrativo ou correccional, na medida em que prescinde a existência de uma demanda deduzida em juízo a ser conhecida pelo órgão jurisdicional para que se tenha o cancelamento.

O juízo a quem se atribui o controle da legalidade dos atos de registro, atribuição que, hodiernamente, decorre de mandamento constitucional, pode e deve, diante do conhecimento de nulidade do ato de registro, promover-lhe o cancelamento, ex officio ou mediante prévia oitiva do oficial de registro e do órgão do Ministério Público, em procedimento administrativo, sem que, para tanto, tenha de se instaurar um processo jurisdicional.

Em virtude disto, não há que se falar, nessa hipótese, em prévia audiência dos participantes do título causal ou de eventuais interessados em virtude deste título causal, porquanto não se tem, em tais casos, senão análise do próprio ato do registro, no qual os participantes do título causal não fizeram parte, nem podem fazê-lo.

Eis o motivo pelo qual se tem sistematicamente afastado a alegação de que a não intervenção das partes no título causal em tais procedimentos administrativos viola o princípio do contraditório e da ampla defesa.

Logo, sustentar que o cancelamento administrativo do registro irregular implica em violação ao contraditório e ampla defesa é o mesmo que afirmar que em processo administrativo tais garantias não são respeitadas, o que, a toda evidência, não procede. Se isso realmente acontecesse, teria que se admitir a existência de uma garantia constitucional destituída de eficácia, o que vai de encontro a toda uma teoria de interpretação e aplicação dos direitos fundamentais, em especial ao princípio da máxima efetividade, pelo qual, à norma constitucional, especialmente a que define direitos e garantias fundamentais, deve ser atribuído o sentido que maior eficácia lhe dê.⁹⁴

93 CARAMURU, op. cit., p. 235-236.

94 Em sentido semelhante, ROBERT ALEXY (2002, p. 86) sustenta um “argumento de otimização” para significar que os direitos fundamentais, em razão do seu caráter principiológico, devem ser realizados na maior medida possível, dentro das possibilidades fáticas e jurídicas. Nas palavras do autor, “*los principios son normas que ordenan que algo sea realizado en la mayor medida posible, dentro de las posibilidades jurídicas y reales existentes. Por lo tanto, los principios son mandatos de optimización, que están caracterizados por el hecho de que pueden ser cumplidos en diferente grado*”

Em suma, não há que se falar em violação ao contraditório, primeiro, porque este é garantido no procedimento administrativo, em respeito à garantia constitucional (art. 5º, inciso LV, da CF/88); segundo, porque em razão do interesse público envolvido, o legislador optou por deferir esse direito ao particular em momento posterior, no bojo do próprio procedimento administrativo ou através de ação própria para desconstituir o ato da Corregedoria, o que não tem nada de inconstitucional, conforme já decidido pelo Supremo.

4.3 O enfoque publicista da matéria atinente ao cancelamento dos registros públicos. Tutela dos bens públicos e interesse público no combate à grilagem das terras públicas

A matéria concernente ao cancelamento administrativo do registro imobiliário não pode ser examinada sob o ângulo exclusivo da propriedade privada, nem mesmo do ramo civilista. Ao revés, o seu conteúdo transcende o Direito Civil para realçar o caráter publicista da matéria, considerando, sobretudo, o interesse público que lhe é subjacente.

Não se trata, aqui, de incursionar na velha e desgastada discussão sobre constitucionalização do Direito Civil.⁹⁵ Trata-se, em verdade, de se reconhecer o viés fortemente publicista da matéria, enfrentando-a a luz dos princípios e fundamentos próprios do Direito Público. E há inúmeras razões para se chegar a essa conclusão, muitas delas já abordadas neste trabalho e aprofundadas a seguir.

4.3.1 O caráter público em razão da atividade do registro

O primeiro ponto que se destaca é o viés público da atividade inerente ao registro de imóveis. Conforme foi exposto neste trabalho, embora se trate de atividade exercida em caráter privado, ela é realizada sob delegação e fiscalização do Poder Público, nos termos do artigo 236, § 1º, da Constituição Federal.

Art. 236. Os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público.

⁹⁵ O sincretismo metodológico proposto entre o Direito Privado e o Direito Público, tão em voga atualmente, é criticado com bastante pertinência por Otávio Luiz Rodrigues Junior (2011, p. 64), para quem: “O Direito Privado têm sua História, sua metodologia, seus princípios e suas funções no que se poderia chamar de ‘divisão do trabalho’ entre as diversas províncias jurídicas. Não é adequado fazer o transplante desses elementos do Direito Público para o Direito Privado. O estatuto epistemológico do Direito Privado não se coaduna com essa transposição, porque desnecessária e imprópria. Na raiz de todos os problemas acima descritos, está essa distorção, que, a cada dia, com o silêncio de muitos civilistas, faz com que o Direito Privado assuma culpas históricas que não lhe pertencem e adote métodos e princípios que não se coadunam com seus fins”.

§ 1º - Lei regulará as atividades, disciplinará a responsabilidade civil e criminal dos notários, dos oficiais de registro e de seus prepostos, e definirá a fiscalização de seus atos pelo Poder Judiciário.

Por essa razão, a atividade de registro público pode ser identificada como serviço público, atribuído pelo Estado a particular, por meio de concurso público, tal como registra Walter Ceneviva⁹⁶:

A atividade registraria, embora exercida em caráter privado, tem características típicas de serviço público. As serventias mencionadas no art. 1º são confiadas à responsabilidade de delegados, aos quais o Estado incumbe, para alcançar um ou alguns dos efeitos enunciados de receber, conferir e transpor para seus registros declarações e negócios jurídicos dos interessados, para dá-los ao conhecimento de todos os terceiros, tirante poucas exceções expressamente ressalvadas.

O Supremo Tribunal Federal também já reconheceu, em sede de controle abstrato de constitucionalidade, o regime jurídico público dos serviços notariais e de registro, consoante se observa da ementa do seguinte precedente:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PROVIMENTOS N. 747/2000 E 750/2001, DO CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA DO ESTADO DE SÃO PAULO, QUE REORGANIZARAM OS SERVIÇOS NOTARIAIS E DE REGISTRO, MEDIANTE ACUMULAÇÃO, DESACUMULAÇÃO, EXTINÇÃO E CRIAÇÃO DE UNIDADES.

1. REGIME JURÍDICO DOS SERVIÇOS NOTARIAIS E DE REGISTRO.

I – Trata-se de atividades jurídicas que são próprias do Estado, porém exercidas por particulares mediante delegação. Exercidas ou traspassadas, mas não por conduto da concessão ou da permissão, normadas pelo caput do art. 175 da Constituição como instrumentos contratuais de privatização do exercício dessa atividade material (não jurídica) em que se constituem os serviços públicos.

II – A delegação que lhes timbra a funcionalidade não se traduz, por nenhuma forma, em cláusulas contratuais.

III – A sua delegação somente pode recair sobre pessoa natural, e não sobre uma empresa ou pessoa mercantil, visto que de empresa ou pessoa mercantil é que versa a Magna Carta Federal em tema de concessão ou permissão de serviço público.

IV – Para se tornar delegatária do Poder Público, tal pessoa natural há de ganhar habilitação em concurso público de provas e títulos, e não

96 CENEVIVA, op. cit., p. 57.

por adjudicação em processo licitatório, regrado, este, pela Constituição como antecedente necessário do contrato de concessão ou de permissão para o desempenho de serviço público.

V – Cuida-se ainda de atividades estatais cujo exercício privado jaz sob a exclusiva fiscalização do Poder Judiciário, e não sob órgão ou entidade do Poder Executivo, sabido que por órgão ou entidade do Poder Executivo é que se dá a imediata fiscalização das empresas concessionárias ou permissionárias de serviços públicos. Por órgãos do Poder Judiciário é que se marca a presença do Estado para conferir certeza e liquidez jurídica às relações inter-partes, com esta conhecida diferença: o modo usual de atuação do Poder Judiciário se dá sob o signo da contenciosidade, enquanto o invariável modo de atuação das serventias extra-forenses não adentra essa delicada esfera da litigiosidade entre sujeitos de direito.

VI – Enfim, as atividades notariais e de registro não se inscrevem no âmbito das remuneráveis por tarifa ou preço público, mas no círculo das que se pautam por uma tabela de emolumentos, jungidos estes a normas gerais que se editam por lei necessariamente federal.

2. CRIAÇÃO E EXTINÇÃO DE SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS.

As serventias extrajudiciais se compõem de um feixe de competências públicas, embora exercidas em regime de delegação a pessoa privada. Competências que fazem de tais serventias uma instância de formalização de atos de criação, preservação, modificação, transformação e extinção de direitos e obrigações. Se esse feixe de competências públicas investe as serventias extrajudiciais em parcela do poder estatal idônea à colocação de terceiros numa condição de servil acatamento, a modificação dessas competências estatais (criação, extinção, acumulação e desacumulação de unidades) somente é de ser realizada por meio de lei em sentido formal, segundo a regra de que ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei. Precedentes.

3. PROCESSO DE INCONSTITUCIONALIZAÇÃO. NORMAS “AINDA CONSTITUCIONAIS”.

Tendo em vista que o Supremo Tribunal Federal indeferiu o pedido de medida liminar há mais de dez anos e que, nesse período, mais de setecentas pessoas foram aprovadas em concurso público e receberam, de boa-fé, as delegações do serviço extrajudicial, a desconstituição dos efeitos concretos emanados dos Provimentos n. 747/2000 e 750/2001 causaria desmesurados prejuízos ao interesse social. Adoção da tese da norma jurídica “ainda constitucional”. Preservação: a) da validade dos atos notariais praticados no Estado de São Paulo, à luz dos provimentos impugnados; b) das outorgas regularmente concedidas a delegatários concursados (eventuais vícios na investidura do delegatário, máxime a

ausência de aprovação em concurso público, não se encontram a salvo de posterior declaração de nulidade); c) do curso normal do processo seletivo para o recrutamento de novos delegatários.

4. Ação direta julgada improcedente. (ADI 2415, Relator(a): Min. AYRES BRITTO, Tribunal Pleno, julgado em 22/09/2011, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-028 DIVULG 08-02-2012 PUBLIC 09-02-2012)

Também foi demonstrado que o registro público constitui-se ato administrativo autônomo e distinto do título que lhe deu causa. O registro imobiliário insere-se num sistema cuja publicidade é marca característica, envolvendo, com isso, terceiros interessados em realizar negócios jurídicos e circular riqueza, sendo o registro público, assim, fundamental para segurança jurídica dessas transações.

Mesmo entre autores civilistas se reconhece a função social do registro público, realçando-se, com isso, o caráter público dessa atividade. Sílvio de Salvo Venosa⁹⁷, por exemplo, considera que o sistema de registros públicos é de segurança nacional, já que diz respeito à estrutura da propriedade e do Estado:

A matéria dos registros públicos é verdadeira especialização dentro do ramo do Direito Civil, cujo aprofundamento maior foge ao âmbito de nosso estudo. Digamos, no entanto, a propósito, como acenamos acima, que a realidade em nosso país nas últimas décadas, o descontrole monetário e a diminuição do poder aquisitivo da população têm alijado grande massa de titulares de imóveis, mormente urbanos, do registro imobiliário. O proprietário imobiliário não é necessariamente abastado, como pressupõe o projecto Código Civil. O registro público, sob a forma de delegação a mãos privadas, mercê do desmedido protecionismo corporativo, mantinha até pouco tempo índole do regime cartorial da época colonial. Cumpria ao legislador corrigir a distorção, e nesse sentido a Constituição de 1988 deu grande passo ao exigir concursos públicos para as respectivas delegações. Ao Estado democrático cumpre fomentar a iniciativa privada. O sistema de registros públicos, porém, como tantos outros serviços essenciais, todo ele e não apenas o imobiliário, é de segurança nacional, pois diz respeito à própria estrutura da propriedade e do Estado. Não podia manter a mesma estrutura do passado tão antigo. O Estado brasileiro perdeu-se ao absorver atividades essencialmente da iniciativa privada e da livre concorrência e paradoxalmente manteve o registro público, de certa forma, fora de seu controle, sendo que muitos Estados não realizam concursos públicos para as delegações, contra o ditame constitucional. É crescente o número de contratos e promessas de compra e venda não registrados. Transfere-se sucessivamente a posse. Sem o registro, persiste periclitante estado de fato, que pode ser questionado a qualquer momento e, como tal, torna-se motivo de instabilidade social. Por

97 VENOSA, Sílvio de Salvo. *Direito civil: direitos reais*. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2007. p. 170-171.

essa razão, avulta de importância na jurisprudência a crescente proteção à posse justa e a possibilidade de registros de compromissos de compra e venda que paulatinamente o legislador vem admitindo, com respaldo no trabalho consciente da nova geração de registradores de alto nível profissional em nosso País, não mais ligados às mazelas do nepotismo do passado.

Em sentido semelhante, confira-se o seguinte excerto da obra de Cristiano Chaves de Farias e Nelson Rosenvald⁹⁸:

O fenômeno da repersonalização do direito civil, instrumentalizando as situações patrimoniais à satisfação dos objetivos existenciais da Constituição da República - sobremaneira da erradicação da miséria e construção de uma sociedade justa e solidária - não provocou o esvaziamento do registro imobiliário, como alguns poderiam acreditar. Pelo contrário, a publicidade registral é um dos instrumentos mais eficazes de consecução de segurança jurídica e confiança em um direito de propriedade que, simultaneamente, atenda às expectativas do proprietário quanto à apropriação e conservação de bens, deferindo ainda ampla proteção à comunidade de não proprietários.

O registro imobiliário é o guardião jurídico da propriedade privada e, por consequência, das liberdades civis, desenvolvendo uma atividade instrumental direcionada ao respaldo do princípio da segurança jurídica. Afinal, apenas um direito de propriedade bem definido e seguro é capaz de atrair recursos e gerar bem-estar social. Quando mais eficiente o sistema registral, mais ampla se faz a circulação de riquezas e crescimento econômico do Estado.

E o não uso ou irregularidade do sistema registral é nefasto e produz consequências extremamente negativas, como também registra os citados autores⁹⁹:

Infelizmente, milhões de pessoas vivem à margem do sistema de registro imobiliário. Suas titularidades são frágeis, informais e incapazes de propiciar bem-estar individual e social, eis que inúteis para fins de concessão de crédito. Essa multidão de marginalizados detentores de “coisas” é tolhida de financiamentos a juros baixos em face da impossibilidade de seus bens que instrumentalizam o mínimo existencial. A propriedade “podre” importa capital “morto” e não conversível em dinheiro. Esta é a realidade que grassa em todo território nacional. A função social do registro imobiliário coincide com a democratização de riquezas. A via da institucionalização de uma sociedade de proprietários é um dos caminhos mais nobres de tutela à dignidade da pessoa humana, afinal, o indivíduo será edificado em sua autonomia como cidadão e não como vassalo do Estado assistencialista. Neste momento, a propriedade exercerá sua função social.

98 FARIAS; ROSENVALD., op. cit., p. 251.

99 Ibid., p. 253

Em suma, o registro imobiliário não é de interesse apenas do seu titular, mas da sociedade como um todo, cuja regularidade do sistema, portanto, é de interesse público e por isso fiscalizada pelo Poder Judiciário.

Dessa maneira, o controle da legalidade dos atos de registro pelo Poder Judiciário decorre de mandamento constitucional e independe da vontade dos participantes do título causal ou de eventuais interessados em virtude desse título causal, porquanto não se tem, em tais casos, senão análise do próprio ato do registro, realizado por delegatária do Poder Público, sujeito a fiscalização e controle do Estado.

A propósito do assunto, pertinente a observação feita por Ibraim Rocha et. al.¹⁰⁰:

Alerta-se que quando se trata de atos registrais nos cartórios de registros de imóveis, o Poder Judiciário exerce uma dupla função, a primeira típica, que é a dizer o direito aplicável ao caso concreto, quando provocado. A segunda atípica, que é a de fiscalizar a própria atividade administrativa dos cartórios.

Ora, uma vez que o papel do Poder Judiciário frente à atividade registral é a de fiscalização, este papel é exercido com todos os atributos do Poder de Polícia de que goza o Poder Público, pois não faria sentido que a Administração pudesse fiscalizar, sem ter o poder de desfazimento do ato nulo praticado por seus agentes.

Aliás, é de se perguntar assim, que razões poderiam evitar a revisão ou mesmo a declaração de nulidade de um registro irregular por parte da Corregedoria Geral de Justiça, quando é ela, em última análise, quem possui a competência institucional para fiscalizar os atos notariais? Afinal, negar essa possibilidade legal àquele órgão do Poder Judiciário seria praticamente jogar por terra, de maneira inconsequente, um princípio que representa um dos pilares do ordenamento jurídico nacional de que a Administração pode e deve rever seus próprios atos. Não apenas isso, retirar da Corregedoria de Justiça este poder-dever, importaria em institucionalizar a conduta omissiva daquele órgão.

Neste aspecto, diante do avolumado problema de títulos nulos de pleno direito, existentes nos cartórios de registros de imóveis, torna-se imperiosa a necessidade de se privilegiar a possibilidade de cancelamento de registros imobiliários através de procedimento administrativo.

Nesse contexto, o cancelamento administrativo de registros imobiliários *“torna-se poderoso instrumento e mecanismo de sanção do sistema e, por via de consequência, veículo dos mais eficazes e ágeis para a regularização fundiária”*¹⁰¹. Por esse motivo, *“o ordenamento jurídico está a exigir uma ação*

100 ROCHA et. al., op. cit., p. 393.

101 CARAMURU, op. cit., p. 254.

*decisiva dos órgãos controladores da legalidade, a fim de conferir credibilidade a um real sistema que esteja em consonância com a principiologia legal.*¹⁰²

A matéria envolvendo a atividade inerente ao registro de imóveis, portanto, tem nítido caráter público e sob esse viés é que deve ser enfrentada pelos operadores do direito.

4.3.2 O caráter público em razão do objeto do cancelamento

Outro aspecto que denota o caráter publicista da matéria inerente ao cancelamento administrativo diz respeito ao seu objeto que, em geral, é um bem público.

Conforme visto no capítulo terceiro, o Supremo Tribunal Federal declarou a constitucionalidade da Lei n. 6.739/79 reconhecendo que o escopo da norma é proteger o interesse público, consubstanciado na tutela especial dos bens públicos (BRASIL, 1983). Por essa razão, aliás, que a norma estabelece como ente legitimado a requerer o cancelamento administrativo às pessoas jurídicas de direito público interessadas (art. 1º).

Já no capítulo segundo, demonstrou-se que os imóveis rurais são originariamente públicos, pelo que a falta ou incompleta comprovação do regular desmembramento do patrimônio público implica na recusa formal e substancial ao reconhecimento da legitimidade do domínio particular. Ainda neste capítulo, abordou-se o regime especial incidente sobre os bens públicos, com destaque especial para sua indisponibilidade e gestão, o que justifica o uso do cancelamento administrativo como meio de combate à grilagem de terras públicas.

Desse modo, à luz do regime jurídico administrativo dos bens públicos, ao administrador lhe é conferido o poder/dever de zelar, conservar e proteger o patrimônio público, sobretudo contra investidas de terceiros, sendo o cancelamento administrativo de registros imobiliários com vícios na origem um dos instrumentos eficazes para o exercício desse poder/dever.

Assim, sendo o objeto do cancelamento administrativo a tutela de bens públicos, a matéria deve ser estudada à luz dos princípios e peculiaridades próprias do Direito Público, já que o domínio público é regido por esse ramo do direito. Em outras palavras, o regime jurídico administrativo incide sobre o domínio público, de modo que o direito de propriedade exercido pelo Estado sobre os seus bens é definido pelo Direito Público e princípios que lhe norteiam, e não por interesses particulares dissociados desses princípios.

Essa foi justamente a tônica da decisão proferida pelo CNJ no Pedido de Providências (PP) n. 0001943-67.2009.2.0.0000. Por ser

102 Ibid., p. 256.

extremamente coerente com este capítulo, transcreve-se a seguir importantes trechos dessa decisão (BRASIL, 2010, p. 15):

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 solver 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, a 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 supraindividual 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.

Da leitura do excerto acima, pouco se acrescentaria ao magistral voto do Ministro Relator, em total consonância com as premissas expostas neste trabalho, em especial à defendida tutela jurídico-constitucional dos bens públicos.

De fato, é cediço que o acesso ao Judiciário é sempre demorado e custoso, sendo necessário um mecanismo mais célere e adequado para tutela dos bens públicos indevidamente registrados em nome de particulares, o que ocorre com a atividade meramente administrativa da Corregedoria e seus Juízes vinculados, ao procederem o cancelamento administrativo de matrículas ou registros criados com amparo em título nulo de pleno direito.

Tal raciocínio resulta, como se disse, do regime jurídico-constitucional da administração das terras públicas federais ou estaduais que, conforme foi bem ressaltado pelo Ministro Gilson Dipp no precedente citado acima, impõe “*ao administrador tomar todas as iniciativas suficientes e necessárias para a proteção dos bens públicos*” (ibidem, p. 15), tal como a adoção das medidas de ordem administrativas destinadas a cancelar registros vinculados a títulos nulos de pleno direito.

Nesse sentido, frise-se que a idéia moderna de legalidade repudia essa visão estreita da atividade administrativa, calcada apenas na análise da legislação infraconstitucional, devendo, também, se ater aos valores que informam o ordenamento jurídico como um todo, em especial àqueles previstos nas disposições constitucionais.

Evoluiu-se para se considerar a Administração Pública vinculada não apenas à lei, mas a todo um bloco de legalidade, que incorpora os valores, princípios e objetivos jurídicos maiores da sociedade, com diversas Constituições (por exemplo, a alemã e a espanhola) passando a submeter a Administração Pública expressamente à ‘lei e ao Direito’, o que também se infere implicitamente da nossa Constituição e expressamente da Lei de Processo Administrativo Federal (art. 2º, Parágrafo Único, I). A esta formulação dá-se o nome de Princípio da Juridicidade ou da legalidade em sentido amplo. Note-se que esta formulação é uma via de mão dupla: serve tanto para restringir a ação da Administração Pública não apenas pela lei, mas também pelos valores e princípios constitucionais, como para permitir a sua atuação quando, mesmo diante da ausência de lei infraconstitucional específica, os valores da Constituição (lei constitucional) impuserem a sua atuação.¹⁰³

De fato, sob essa perspectiva constitucional, considerando que compete ao Poder Judiciário o controle da legalidade dos atos de registro (art. 236, § 1º, da CF/88), pode e deve o juiz, diante do reconhecimento da nulidade do ato do registro, promover-lhe o cancelamento, em procedimento administrativo próprio, sem que seja necessário instaurar um processo jurisdicional para tanto.

Por essa razão, o regime jurídico-constitucional dos bens públicos direciona-se tanto ao administrador desses bens, como também ao Poder

103 ARAGÃO, Alexandre Santos de. A concepção pós-positivista do princípio da legalidade. In: *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, Renovar, n. 236, abr./jun. 2004.

Judiciário, a quem por expressa determinação constitucional incumbe fiscalizar a regularidade dos registros imobiliários (art. 236, § 1º, da CF/88).

Em suma, tanto o Administrador com relação aos bens públicos, quanto as Corregedorias com respeito aos assentos garantidores, estão obrigados a tomar as medidas adequadas que se amoldem ao espírito dessa disciplina, cujas premissas foram corretamente adotadas pelas disposições da Lei n. 6.739/79.

Nesse sentido, oportuno citar novamente o precedente do PP n. 0001943-67.2009.2.0.0000 (BRASIL, 2010, p. 16):

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 exegética de limitar o pronunciamento da nulidade pleno ao órgão judiciário, essa legislação não foi impugnada de inconstitucional e mesmo as alterações subsequentes (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.

Dessa maneira, também em razão do objeto do cancelamento administrativo, que visa tutelar os bens públicos, sujeitos a regime especial, marcadamente regido pelo Direito Público e seus princípios e valores, é possível extrair-se o caráter público da matéria.

4.3.3 O caráter público em razão do interesse público no combate à grilagem

Por fim, o caráter público da temática em questão evidencia-se em razão do interesse público que lhe é subjacente, caracterizado no combate que o cancelamento administrativo realiza contra a grilagem de terras públicas, visando garantir-lhes a sua correta destinação.

Conforme visto no capítulo segundo, a grilagem de terras públicas continua sendo uma das principais mazelas do país, uma vez que são inquestionáveis os efeitos deletérios decorrentes dessa modalidade de crime, notadamente econômicos e sociais, pois, a propriedade fruto de grilagem, impede a circulação de riquezas e bens, além de ceifar o acesso a terra pela população carente.

Consoante foi exposto, o crime da grilagem não se limita à apropriação indevida das terras, sendo muitas vezes apenas o meio para se alcançar outros atos ilícitos, como a obtenção de empréstimos bancários indevidos, oportunidade de se oferecer a propriedade espúria como garantia de ônus reais e execuções judiciais, exploração do potencial ambiental da propriedade, dentre outras negociatas escusas.

Além de contribuir para aumentar a distribuição desigual de terras, a grilagem de terras públicas é um dos principais fatores da violência no campo, pois as terras “griladas” são almejadas por movimentos sociais, ocupantes de boa-fé e populações tradicionais (quilombolas, indígenas, etc.), que acabam enfrentando os “grileiros”, que não abdicam desse negócio lucrativo, sendo comum assistir nos noticiários nacionais o saldo de mortes em decorrência dessa violência.

É nesse cenário que se evidencia o interesse público, coletivo e social do cancelamento administrativo previsto na Lei n. 6.739/79, porque ele ataca, justamente, o ato que dá a aparência de regularidade à propriedade fruto da grilagem, que é o registro do imóvel.

Uma vez cancelado o registro da propriedade objeto da grilagem, dá-se um grande passo para destinar corretamente essas terras, atendendo, com isso, o comando inserto no artigo 13 da Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, segundo o qual *“As terras rurais de domínio da União, dos Estados e dos Municípios ficam destinadas, preferencialmente, à execução de planos de reforma agrária”*.

O artigo 13 da Lei n. 8.629/93 consagra princípio fundamental do direito agrário nacional: o da destinação preferencial das terras públicas rurais federais, estaduais e municipais para execução do plano de reforma agrária. O fundamento da validade da referida norma é o artigo 188 da Constituição Federal, que dispõe que *“a destinação de terras públicas e devolutas será compatibilizada com a política agrícola e com o plano nacional de reforma agrária”*¹⁰⁴.

Em um país como o Brasil, que a despeito de sua dimensão territorial, apresenta um problema de distribuição de suas terras que remonta ao tempo do Império, a norma em questão se apresenta como

104 Boa parte dos argumentos expostos neste capítulo foram extraídos da obra coetiva “Lei 8629/93 comentada por procuradores federais: uma contribuição da PFE/INCRA para o fortalecimento da reforma agrária e do direito agrário autônomo” (Brasil, 2011), que teve contribuição deste autor.

da mais alta relevância social, merecendo, portanto, toda a atenção dos agentes públicos responsáveis pela sua aplicação.

De fato, o problema atual de distribuição de terras no país nada mais é do que “*uma dívida não resgatada*” do passado¹⁰⁵. Com efeito, já em sua colonização, foi dado o primeiro passo para o problema latifundiário, quando em 1531 o Governo português doou ao colonizador Martin Afonso de Souza 100 (cem) léguas de terras, que naquela época correspondia a nada menos do que 660 km¹⁰⁶.

Desse contexto surge a importância histórica do marco legislativo instaurado com a previsão do artigo 13 da Lei n. 8.629/93, ao consagrar princípio fundamental do direito agrário, consistente na destinação preferencial das terras públicas rurais para execução de planos de reforma agrária, visando resgatar, assim, essa dívida da distribuição desigual de terras deixada pelos antepassados, através da implantação dessa política pública.

Em um país que, ao longo da sua história, registrou grande concentração de terras na posse de poucos, onde o problema de grilagem de terras públicas permanece latente, e que, lamentavelmente, ainda se registram conflitos no campo em todo o território brasileiro, com expressivo número de mortes, a urgência da reforma agrária é inquestionável.

A Reforma Agrária continua na pauta da luta dos trabalhadores e é necessária a qualquer plano de governo. Cabe à sociedade brasileira, apesar da lei e com a lei, impulsionar a conquista da terra como condição básica para a democracia, a justiça, a retomada do desenvolvimento, o combate à fome e à miséria. Em outras palavras, para garantir a todos os brasileiros a plenitude da vida.¹⁰⁷

Em suma, o cancelamento administrativo do registro imobiliário irregular, enquanto instrumento de combate à grilagem de terras públicas, acaba por proporcionar o acesso a terra para aqueles que dela efetivamente necessitam para sobreviver, garantindo, com isso, a satisfação de outros direitos fundamentais previstos na Carta Magna, como o da alimentação e da moradia e, em última análise, da dignidade humana, conforme pontua Jacques Távora Alfonsin¹⁰⁸, em importante obra sobre o tema:

À terra transformada em mercadoria pelo sistema econômico, político e jurídico capitalista, somente se permite acesso através da chamada “*demanda solvente*”, ou seja, a quem tenha dinheiro para tanto.

Em conseqüência, é quase exclusivamente através do direito de propriedade que se admite tal acesso.

105 LINHARES, Maria Yedda Leite; TEIXEIRA DA SILVA, Francisco Carlos. *Terra prometida: uma história da questão agrária no Brasil*. Rio de Janeiro: Campus, 1999. p. 67.

106 MARQUES, Benedito Ferreira. *Direito Agrário Brasileiro*. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

107 SANTOS, Fábio Alves dos. *Direito agrário: política fundiária no Brasil*. Belo Horizonte: Del Rey, 1995. p. 261.

108 ALFONSIN, Jacques Távora. *O acesso à terra como conteúdo de direitos humanos fundamentais à alimentação e à moradia*. Porto Alegre: Fabris, 2003. p. 266.

Já são multitudinários, porém, no Brasil e no mundo, os assentamentos humanos que estão garantindo, de fato, o respeito devido aos direitos fundamentais à alimentação e à moradia, exercendo um poder de uso sobre o bem terra à revelia do valor de troca que a ela impôs o sistema que a disciplina ainda hoje.

Às ilicitudes atribuídas a tais gestos de defesa da vida, pelas quais eles eram violentamente reprimidos, começa a suceder uma convicção ético-político-jurídica fruto de uma nova hermenêutica debruçada sobre os fatos e sobre os ordenamentos jurídicos, que neles percebe eficaz garantia de dignidade humana e conquista de cidadania.

É incontestável, portanto, o caráter público da matéria que envolve o cancelamento administrativo do registro imobiliário nulo de pleno direito, haja vista o interesse público, coletivo e social que está por detrás dessa forma de combate à grilagem de terras públicas, permitindo, com isso, a sua destinação social para Reforma Agrária e uma melhor distribuição de terras no país.

5 CONCLUSÃO

O final deste trabalho acaba por recordar uma conhecida parábola sobre o lenhador e a raposa. Segundo essa parábola, um lenhador acordava às 6 da manhã e trabalhava o dia inteiro cortando lenha, só parando tarde da noite. Ele tinha um filho lindo de poucos meses e uma raposa, sua amiga, tratada como bicho de estimação e de sua total confiança. Todos os dias o lenhador ia trabalhar e deixava a raposa cuidando do bebê. Ao anoitecer, a raposa ficava feliz com a sua chegada.

Os vizinhos do lenhador alertavam que a raposa era um bicho, um animal selvagem, e, portanto, não era um animal confiável, e quando sentisse fome comeria a criança. O lenhador dizia que isso era uma grande bobagem, pois a raposa era sua amiga e jamais faria isso. Os vizinhos insistiam:

– Lenhador, abra os olhos! A raposa vai comer seu filho.

– Quando ela sentir fome vai comer seu filho!

Um dia o lenhador, exausto do trabalho e cansado desses comentários, chegou em casa e viu a raposa sorrindo como sempre, com sua boca totalmente ensanguentada. O lenhador suou frio e, sem pensar duas vezes, acertou um machado na cabeça da raposa. Desesperado, entrou correndo no quarto. Encontrou seu filho no berço, dormindo tranqüilamente, e ao lado do berço uma cobra morta¹⁰⁹.

109 Disponível em: <<http://www.possibilidades.com.br/parabolas/lenhador.asp>>. Acesso em: 10 jan. 2014.

O instrumento do cancelamento administrativo é a raposa injustiçada. Ele não é o vilão da história, como muitos propagam. Ao revés, se corretamente utilizado, pode ser uma poderosa ferramenta de combate ao verdadeiro inimigo: a grilagem de terras públicas.

Chegou a hora de encarar a matéria com novo olhar, enfrentando a temática do cancelamento administrativo do registro imobiliário irregular sob uma ótica diferente, revestida dos princípios e fundamentos próprios do Direito Público, não havendo mais espaço para exegeses privatistas e dissociadas do interesse público que envolve esse tema.

Conforme alertado pelo CNJ no precedente muitas vezes citado ao longo deste trabalho, a permanência 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 do paradigma constitucional vigente, com toda ordem de prejuízos sociais e econômicos decorrentes desse tipo de comportamento, notadamente pela omissão de se combater o problema da grilagem de terras públicas no país.

O cancelamento administrativo de registros amparados em títulos nulos de pleno direito não só encontra amparo legal (Lei n. 6.739/79), como também resulta do regime jurídico-constitucional da administração das terras públicas federais ou estaduais, o qual o Poder Público como um todo tem obrigação de tutelar.

Mais importante, contudo, do que seus fundamentos dogmáticos e jurídicos é a constatação de que o cancelamento administrativo se apresenta como eficiente instrumento contra a apropriação indevida de terras públicas por particulares, repercutindo, assim, em valores sociais dos mais nobres, em razão da busca pela eliminação da grilagem e dos problemas socioeconômicos decorrentes.

Se tal compreensão do problema fosse minimamente observada pelos agentes responsáveis pela utilização desse instituto, a história sobre o lenhador e a raposa poderia ter um final feliz.

REFERÊNCIAS

ALEXY, Roberto. *Teoría de los derechos fundamentales*. Tradução de Ernesto Garzón Valdés. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2002.

ALFONSIN, Jacques Távora. *O acesso à terra como conteúdo de direitos humanos fundamentais à alimentação e à moradia*. Porto Alegre: Fabris, 2003.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. A concepção pós-positivista do princípio da legalidade. In: *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, n. 236, abr./jun. 2004.

BERTHE, Marcelo Martins. Cancelamento de transcrições de registro imobiliário. In: *Ciência jurídica*, v. 10, n. 68, p. 330-333, mar./abr. 1996.

BRAGA, Rodrigo Bernardes. *Parcelamento do solo urbano: doutrina, legislação e jurisprudência de acordo com o novo Código Civil*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

BRASIL, Conselho Nacional de Justiça, Corregedoria, Pedido de Providências nº 0001943-67.2009.2.0.0000, Relator: Min. Gilson Dipp, *Diário da Justiça Eletrônico nº 154/2010, DF*, 24 agosto, 2010, p. 8-17, DESP 28.

_____. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Procuradoria Federal Especializada junto ao INCRA. *Lei 8629/93 comentada por procuradores federais: uma contribuição da PFE/INCRA para o fortalecimento da reforma agrária e do direito agrário autônomo*. Brasília: INCRA, 2011.

_____. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 22 set. 2013.

_____. *Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del4657.htm>. Acesso em: 22 set. 2013.

_____. *Decreto-Lei n. 9.760, de 5 de setembro de 1946*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del9760.htm>. Acesso em: 22 set. 2013.

_____. *Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm>. Acesso em: 22 set. 2013.

_____. *Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8629.htm>. Acesso em: 10 set. 2014.

_____. *Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6015.htm>. Acesso em: 22 set. 2013.

_____. *Lei nº 6.739, de 05 de dezembro de 1979*. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6739.htm>. Acesso em: 22 set. 2013.

_____. *Lei n. 5.709, de 07 de outubro de 1971*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5709.htm>. Acesso em: 22 set. 2013.

_____. Superior Tribunal de Justiça, Corte Especial, EREsp n. 687.216/SP, Rel. Ministro Castro Meira, *Diário de Justiça Eletrônico*, DF 04 ago. 2008.

_____. Supremo Tribunal Federal, Pleno. ADI 2415, Relator(a): Min. Ayres Britto, *Diário de Justiça Eletrônico*, DF 09 fev. 2012

_____. Supremo Tribunal Federal, Pleno. Mandado de Segurança nº 29312., Relator(a): Min. Ellen Gracie, *Diário de Justiça Eletrônico*, DF 09 ago. 2011.

_____. Supremo Tribunal Federal, Segunda Turma, RE 51290, Relator(a): Min. Evandro Lins, *Diário da Justiça*, DF. 18 nov. 1968.

_____. Supremo Tribunal Federal, Terceira Turma, Rp 1070, Relator(a): Min. Moreira Alves, Tribunal Pleno, *Diário da Justiça*, DF. 23 maio 1983.

_____. Tribunal Regional Federal da 1ª Região, Terceira Turma, AC 2004.41.00.001958-0/RO, Rel. Desembargador Federal Tourinho Neto, *Diário de Justiça Eletrônico*, DF 09 jan. 2009.

_____. Tribunal Regional Federal da 1ª Região, Quarta Turma, AC 2007.41.00.001066-0/RO, Rel. Desembargador Federal Ítalo Fioravanti Sabo Mendes, *Diário de Justiça Eletrônico*, DF 30 maio 2008.

CARAMURU, Afonso Francisco. *Do Registro de Imóveis e seu Cancelamento*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 1999.

CARNEIRO, Athos Gusmão. *Jurisdição e competência*. São Paulo: Saraiva, 1996.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito administrativo*. 16. ed. São Paulo: Lumen Juris, 2006.

_____. *Processo Administrativo Federal*. Comentários à Lei nº 9.784 de 29/1/1999. São Paulo: Lumen Juris, 2009.

CENEVIVA, Walter. *Lei dos Registros Públicos comentada*. São Paulo: Saraiva, 2010.

CRUZ, Célio Rodrigues da. *Processo administrativo sancionador*. Brasília - DF: CEAD/UnB, 2013. 13 p. (Pós-graduação lato sensu em Direito Público). Disponível em: <<http://moodle.cead.unb.br/agu/course/view.php?id=18>>. Acesso em: 05 out. 2013.

_____. *Decadência e prescrição no Direito Público*. Brasília - DF: CEAD/UnB, 2013. 56 p. (Pós-graduação lato sensu em Direito Público). Disponível em: <<http://moodle.cead.unb.br/agu/course/view.php?id=18>>. Acesso em: 05 nov. 2013.

DELGADO, Mário Luiz; ALVES, Jones Figueirêdo. *Código Civil anotado*. São Paulo: Método, 2005.

DINAMARCO, Cândido Rangel. *Instituições de Direito Processual Civil*. v. I. São Paulo: Malheiros, 2002.

DINIZ, Maria Helena. *Sistema de registros de imóveis*. São Paulo: Saraiva, 1997.

_____. *Compêndio de introdução à ciência do direito*. São Paulo: Saraiva, 2010.

DE PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas, 2002.

ÉLERES, Paraguassú. Cadastro de Imóveis Rurais e Grilagem. In: *Revista de Direito Agrário*, n. 20, 2007.

FELZEMBURG, Daniel Martins. Conselho Nacional de Justiça admite o cancelamento administrativo de matrículas irregulares de imóveis. Um grande passo para defesa das terras públicas. *Jus Navigandi*, v.15, p.2658, 2010.

FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. *Direitos Reais*. 6. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

- FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Dicionário da Língua Portuguesa*. 4. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2000.
- FURTADO, Lucas Rocha. *Curso de Direito Administrativo*. Belo Horizonte: Fórum, 2010.
- GOMES, Orlando. *Direitos Reais*. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000.
- JUNIOR, Otávio Luiz Rodrigues. Estatuto epistemológico do Direito civil contemporâneo na tradição da civil Law em face do neoconstitucionalismo e dos princípios. In: *O Direito*. n. 143, II.
- LINHARES, Maria Yedda Leite; TEIXEIRA DA SILVA, Francisco Carlos. *Terra prometida: uma história da questão agrária no Brasil*. Rio de Janeiro: Campus, 1999.
- MARQUES, Benedito Ferreira. *Direito Agrário Brasileiro*. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2011.
- MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno*. 13. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2010.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2012.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 2009.
- PEREIRA, Caio Mário da Silva. *Instituições de Direito Civil*. v. 4. Direitos Reais. Rio de Janeiro: Forense, 2006.
- ROCHA, Ibraim et al. *Manual de Direito Agrário constitucional: lições de direito agroambiental*. Belo Horizonte: Fórum, 2010.
- SÁ, João Daniel Macedo. A possibilidade do cancelamento administrativo de registros de imóveis e o combate à grilagem [recurso eletrônico]. In: *Revista jurídica da Presidência*, v. 14, n. 103, jun./set. 2012.
- SANTOS, Fábio Alves dos. *Direito agrário: política fundiária no Brasil*. Belo Horizonte: Del Rey, 1995.
- VENOSA, Sílvio de Salvo. *Direito civil: direitos reais*. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2007.
- WIKIPÉDIA, Disponível em: <<http://pt.wikipedia.org/wiki/Grileiro>>. Acesso em: 15 set. 2013.