

GRILAGEM DE TERRAS E O PAPEL DO REGISTRO DE IMÓVEIS BRASILEIRO

UMA ANÁLISE A PARTIR DOS BLOQUEIOS E CANCELAMENTOS
DE MATRÍCULAS DE IMÓVEIS RURAIS NO ESTADO DO PARÁ

ANOREG|BR
Cartórios do Brasil

.ONI
Registro de Imóveis Eletrônico

Registro
de Imóveis do Brasil

IRIB
Instituto de Registro
Imobiliário do Brasil

ANOREG|PA
Cartórios do Brasil

CRI-PA
Colegio do Registro de Imóveis do Pará

GRILAGEM DE TERRAS E O PAPEL DO REGISTRO DE IMÓVEIS BRASILEIRO

**UMA ANÁLISE A PARTIR DOS BLOQUEIOS E CANCELAMENTOS
DE MATRÍCULAS DE IMÓVEIS RURAIS NO ESTADO DO PARÁ**

Belém-PA
2025

***Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)*
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)**

Grilagem de terras e o papel do registro de imóveis brasileiro [livro eletrônico] : uma análise a partir dos bloqueios e cancelamentos de matrículas de imóveis rurais no Estado do Pará / [coordenadora Moema Locatelli Belluzzo]. -- Belém, PA : Moema Belluzzo, 2025.
PDF

Vários autores.

ISBN 978-65-01-81867-2

1. Cartórios - Brasil 2. Imóveis - Brasil
3. Ocupação de espaços 4. Pará (Estado) 5. Terras públicas - Brasil I. Belluzzo, Moema Locatelli.

25-319088.0

CDU-347.23(811.5)

Índices para catálogo sistemático:

1. Regularização fundiária : Pará : Estado : Direito
347.23(811.5)

FICHA TÉCNICA:

Coordenadora: Moema Locatelli Belluzzo

Autores:

Alan Felipe Provin

Oficial de Registro de Imóveis no Estado de Santa Catarina. Foi Registrador Civil e Registrador de Imóveis no estado do Amazonas. Graduado em Direito pela Universidade do Vale do Itajaí-SC. Doutor e Mestre em “Ciência Jurídica” pela Universidade do Vale do Itajaí-SC. Doutor em “Juridical Science in Corporate Business Law”, pela Delaware Law School, EUA. Mestre em “Derecho Ambiental y de la Sostenibilidad” pela Universidade de Alicante, Espanha. Especialista em Direito Civil, em Direito Constitucional e em Direito e Advocacia Empresarial. Estágio de Pós-Doutoramento em “Direitos Humanos e Democracia: Direito, Política, História e Comunicação” pela Faculdade de Direito de Coimbra, Portugal. Professor.

Ana Cristina de Souza Maia

Oficial de Registro de Imóveis no Estado de Minas Gerais. Graduada em Direito pela Universidade Federal de Viçosa. Presidente do Colégio Registral Imobiliário de Minas Gerais e Diretora de Comunicação do Operador Nacional do Registro (ONR). Mestranda em Direito Profissional pela Fundação Getulio Vargas. Palestrante e professora de direito Registral Imobiliário e Regularização Fundiária.

André Williams Formiga da Silva

Oficial de Registro de Imóveis no Estado do Pará. Graduado em Direito pela Universidade Federal da Paraíba. Vice-Presidente do Colégio de Registradores de Imóveis do Estado do Pará. Mestre em Direito pela Universidade Católica de Santos/SP.

Caroline Alves Brant

Tabeliã e Oficial de Registro de Imóveis no Estado do Pará. Graduada em Direito pela Universidade Estadual de Montes Claros/MG. Especialista em Direito Público e em Direito Notarial e Registral. Vice-presidente da ANOREG-PA, Conselheira do Operador Nacional do Registro (ONR) pelo Estado do Pará.

Bruno Ribeiro Guedes

Tabelião e Oficial de Registro de Imóveis no Estado do Pará. Graduado em Direito pela Universidade Federal do Pará. Doutor em Direito pela USP. Mestre em Direito Público pela UERJ. LL.M. em Direito Empresarial pela FGV. Pós-graduado em Direito Eleitoral pelo IDP-DF. Ex-Advogado do Senado Federal e da Petrobrás.

Greg Valadares Guimarães Barreto

Oficial de Registro de Imóveis no Estado da Bahia. Especialista em Direito Notarial e Registral pelo Instituto de Educação Superior de Brasília. Diretor de Regularização Fundiária Rural do Registro de Imóveis do Brasil e 1º Secretário da Associação de Registradores de Imóveis da Bahia.

Kilma Maísa de Lima Gondim

Tabeliã e Oficial de Registro de Imóveis no Estado do Pará. Graduada em Direito pela Universidade Federal de Campina Grande-PB. Mestre em Políticas Públicas e Desenvolvimento pela Universidade Federal da Paraíba, Mestre em Cultura Jurídica pela Universidade de Girona – Espanha.

Luis Antonio Monteiro de Brito

Advogado. Graduado em Direito pela Universidade Federal do Estado do Pará. Doutor em Direito Ambiental pela PUC/SP. Mestre em Direito pela Universidade Federal do Estado do Pará. Especialista em Direito Ambiental e Gestão Estratégica da Sustentabilidade pela PUC/SP. Professor do Doutorado, do Mestrado, da Graduação em Direito e Professor do Mestrado Profissional em Inteligência Territorial e Sustentabilidade e Coordenador da especialização em Direito Agroambiental do Centro Universitário do Pará (CESUPA). Diretor Norte da União Brasileira da Advocacia Ambiental (UBAA).

Luisa Helena Iung de Lima Bonatto

Tabeliã e Oficial de Registro de Imóveis no Estado do Pará. Graduada em Direito pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. Mestre em Direito, com foco em soluções extrajudiciais de controvérsias empresariais. Especialista em Direito Notarial e Registral. Diretora da ANOREG -PA.

Marcos Alberto Pereira Santos

Tabelião e Oficial de Registro de Imóveis no Estado do Pará. Graduado em Direito pela Faculdade Integrada de Ensino Superior de Colinas – TO. Mestre em Direito pela Universidade da Amazônia. Especialista em Direito Notarial e Registral pela PUC/MG. Diretor de Registro de Imóveis ANOREG-PA. Conselheiro do Colégio de Registradores de Imóveis do Estado do Pará.

Maria Dolores Oliva da Fonseca Neta

Tabeliã e Oficial de Registro de Imóveis no Estado do Pará. Graduada em Direito pela Universidade Tiradentes, Sergipe. Especialista em Direito Notarial e Registral Universidade Anhanguera-Uniderp. Diretora da ANOREG-PA e conselheira do Colégio de Registradores de Imóveis do Estado do Pará.

Myrza Tandaya Nylander Pegado

Tabeliã e Oficial de Registro de Imóveis no Estado do Pará. Graduada em direito pela Universidade Federal do Pará. Mestre em direito pela Universidade

Federal do Pará. Especialista em Direito Público Notarial e Registral. Diretora da ANOREG-PA e Presidente do Colégio de Registradores de Imóveis do Estado do Pará. Ex-Procuradora do Estado do Pará.

Moema Locatelli Belluzzo

Tabeliã e Oficial de Registro de Imóveis no Estado do Pará. Graduada em Direito pela Universidade da Amazônia. Doutora em Direito – Empreendimentos Econômicos, Desenvolvimento e Mudança Social - pela Universidade de Marília/SP. Mestre em Direito, Justiça e Desenvolvimento pelo Instituto Brasiliense de Direito Público. Especialista em Direito Civil e Processo Civil, em Direito Constitucional, em Direito Ambiental e Direito Notarial e Registral. Presidente da ANOREG-PA e diretora executiva da ANOREG Brasil, diretora nacional de assuntos da Amazônia Legal do ONR – Operador Nacional de Registro Eletrônico de Imóveis do Brasil. Palestrante em Direito Notarial e Registral.

Thiago Jensen da Silva

Tabelião e Oficial de Registro de Imóveis no Estado do Pará. Graduado em Direito pela Universidade Adventista de São Paulo-SP. Diretor da ANOREG-PA e conselheiro do Colégio de Registradores de Imóveis do Estado do Pará.

Vanessa Menezes Duarte

Tabeliã e Oficial de Registro de Imóveis no Estado de Alagoas. Graduada em Direito pela Universidade do Estado do Rio Grande do Norte. Mestre em Direito e Gestão de Conflitos pela Universidade de Fortaleza. Especialista em Jurisdição e Processo Civil e em Direito Notarial e Registral. Vice-Presidente da Associação de Registradores de Imóveis de Alagoas. Diretora de Imóveis Rurais do Registro de Imóveis do Brasil.

“A verdade factual é politicamente impotente; ela é suficientemente forte, contudo, para se afirmar e resistir”
(Hannah Arendt, “Verdade e Política”)

AGRADECIMENTOS:

Os autores expressam seu sincero agradecimento às entidades apoiadoras desta obra e, em especial, a todos os Oficiais de Registro de Imóveis do Estado do Pará, que, com elevado senso de responsabilidade pública, contribuíram de forma decisiva para o levantamento de dados, o cruzamento de informações e o compartilhamento de experiências práticas que enriqueceram substancialmente a análise aqui desenvolvida.

RESUMO:

O presente estudo tem por objetivo contribuir para o aprofundamento do debate sobre a regularização fundiária e a grilagem de terras, a partir de uma análise crítica sobre a ocupação e a destinação de terras públicas para particulares no território brasileiro, com especial atenção à região amazônica. Parte-se de um breve resgate histórico e normativo para examinar o papel dos diversos agentes envolvidos na regularização fundiária, com destaque para a atuação dos órgãos fundiários e para a falha pretérita de controle na emissão dos títulos expedidos, os quais deram ensejo a registros imobiliários posteriormente questionados.

Busca-se, ainda, desmistificar concepções equivocadas acerca do papel dos Cartórios de Registro de Imóveis, muitas vezes responsabilizados de forma desproporcional pela desordem fundiária, e destacar sua função essencial para a segurança jurídica, a publicidade e a constituição da propriedade no país, especialmente à luz do Provimento n.º 195/2025 do Conselho Nacional de Justiça.

No âmbito estadual, o trabalho examina o arcabouço normativo vigente no Pará, com destaque para os Provimentos n.º 13/2006 e n.º 02/2010 da Corregedoria-Geral de Justiça do Estado, que disciplinaram o bloqueio e cancelamento de matrículas de imóveis rurais, além de avaliar as normas subsequentes voltadas à requalificação dessas matrículas. A partir da análise dessas normativas, pretende-se identificar entraves jurídicos e operacionais que dificultam a superação do passivo registral e comprometem a efetividade da regularização fundiária.

A metodologia adotada é de natureza descritivo-explicativa, com base em dados primários obtidos a partir do mapeamento de matrículas e transcrições bloqueadas ou canceladas no Estado do Pará. Como fontes documentais, utilizam-se a legislação estadual pertinente, os livros e acervos dos Cartórios de Registro de Imóveis paraenses e o cruzamento de informações reunidas por meio de sistema institucional que interconectou as serventias extrajudiciais para a consolidação dos dados.

Para fins de uniformização terminológica, todas as referências feitas à Corregedoria-Geral de Justiça do Pará abrangem atos editados, à época, pelas antigas Corregedorias das Comarcas do Interior e da Região Metropolitana de Belém, o que refletia a estrutura então vigente do Tribunal de Justiça do Estado do Pará. A estrutura foi posteriormente unificada, razão pela qual adota-se, neste estudo, a denominação única de Corregedoria-Geral de Justiça do Pará.

Por fim, embora diversos exemplos e análises estejam centrados na realidade do Estado do Pará, a perspectiva adotada é ampla e busca refletir sobre a questão fundiária em âmbito nacional.

Palavras-chave: Regularização fundiária. Grilagem. Estado do Pará. Matrículas. Transcrições. Bloqueio. Cárncelamento. Requalificação. Cartórios. Registro de Imóveis.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANOREG-PA Associação dos Notários e Registradores do Estado do Pará

ART Anotação de Responsabilidade Técnica

BASA Banco de Crédito da Borracha no Banco da Amazônia

CAR Cadastro Ambiental Rural

CATPs Contratos de Alienação de Terras Públicas

CGJ/PA Corregedoria-Geral de Justiça do Estado do Pará

CIDHA Clínica de Direitos Humanos da Amazônia

CNJ Conselho Nacional de Justiça

CRI-PA Colégio de Registradores de Imóveis do Pará

IBGE Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IMAZON Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia

INCRA Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

ITERPA Instituto de Terras do Pará

ONR Operador Nacional do Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis

PAS Plano Amazônia Sustentável

PID Programa de Incentivo à Interoperabilidade e Digitalização

PIN Projeto de Integração Nacional

PROTERRA Programa de Redistribution de Terras e de Estímulo à Agro-indústria do Norte e do Nordeste

REURB Lei da Regularização Fundiária Urbana

SIAE Sistema Integrado de Arrecadação Extrajudicial

SIGEF Sistema de Gestão Fundiária

SIG-RI Sistema de Informações Geográficas do Registro de Imóveis

SNCIR Sistema Nacional de Cadastro de Imóveis Rurais

SNCR Sistema Nacional de Cadastro Rural

SPU Secretaria do Patrimônio da União

SPUnet Sistema Unificado de Gestão Imobiliária da União

SPVEA Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia

SUDAM Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia

SUFRAMA Superintendência da Zona Franca de Manaus

TJPA Tribunal de Justiça do Pará

SUMÁRIO:

1. Introdução.....	15
2. Da ocupação e destinação de terras públicas para os particulares. Breve histórico fático e normativo, com ênfase na Amazônia Legal.....	19
3. Do contexto histórico das normativas sobre os bloqueios e cancelamentos administrativos de matrículas de imóveis rurais no Estado do Pará.....	34
4. Do estudo denominado Combate à grilagem de terras em cartórios no Pará: uma década de avanços e desafios publicado pelo Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia (Imazon).....	49
5. Do levantamento de dados atualizados pela ANOREG-PA e o Colégio de Registradores de Imóveis do Pará.....	53
5.1. Da criação do sistema informatizado.....	53
5.2. Novos elementos para o diagnóstico fundiário do Pará: divergências entre a apuração registral (ANOREG-PA/CRI-PA) e o levantamento do Imazon.....	57
5.3. Do objetivo final do levantamento.....	62
6. A edição do 02 n.º 06/2023 da Corregedoria-Geral de Justiça do Estado do Pará e os avanços na requalificação de matrículas rurais canceladas.....	64
7. Impactos da alteração promovida pelo Provimento n.º 02/2024 da Corregedoria-Geral de Justiça do Estado do Pará.....	69
8. Os gargalos da regularização fundiária e o efetivo combate à grilagem: competências e responsabilidades – “Dai a César o que é de César”.....	73
9. O Marco do Provimento n.º 195/2025 do CNJ: qualificação registral com inteligência territorial.....	88
10. Considerações Finais.....	91

APRESENTAÇÃO:

O presente ensaio coletivo, intitulado Grilagem de Terras e o papel do Registro de Imóveis Brasileiro – uma análise a partir dos bloqueios e cancelamentos de matrículas de imóveis rurais no Estado do Pará, tem por objetivo propor uma análise reflexiva sobre as causas reais da complexidade fundiária, a partir de uma investigação crítica, técnica e colaborativa sobre o papel do Registro de Imóveis, dos órgãos fundiários e das políticas públicas de titulação.

Embora o ponto de partida sejam casos concretos do Estado do Pará, com especial atenção aos bloqueios e cancelamentos de matrículas, a abordagem aqui apresentada ultrapassa os limites geográficos estaduais. A complexidade fundiária paraense e, em sentido mais amplo, amazônica, não constitui uma situação isolada ou excepcional, mas reflete desafios históricos, jurídicos e operacionais presentes em diversas regiões do país. Trata-se de uma realidade construída desde o período colonial, atravessando diferentes regimes normativos e administrativos, e, mais recentemente, impactada pela evolução tecnológica e pela transformação dos instrumentos de medição e controle territorial.

Com base em dados objetivos, marcos normativos e registros históricos, o estudo examina como as fragilidades na origem da titulação repercutem na malha registral, questionando a narrativa, por vezes simplista, que atribui exclusivamente aos Cartórios a responsabilidade por inconsistências e sobreposições. Longe de desconsiderar a importância do rigor e da qualificação registral, propõe-se uma abordagem mais equilibrada e integrada, que reconheça as diversas responsabilidades institucionais e a imprescindibilidade de ações coordenadas.

Além da análise histórica, jurídica e institucional, a obra também contrapõe diagnósticos apresentados no estudo Combate à grilagem de terras em Cartórios no Pará: uma década de avanços e desafios, publicado pelo Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia (Imazon). A partir de informações atualizadas, obtidas por meio de um sistema informatizado desenvolvido pela Associação dos Notários e Registradores do Estado do Pará (ANOREG-PA) e pelo Colégio de Registradores de Imóveis do Pará, este trabalho apresenta um levantamento inédito sob a ótica registral, revelando divergências metodológicas e de resultados em relação ao relatório do Imazon. Mais do que simplesmente refutar, busca-se oferecer um retrato mais preciso da realidade fundiária paraense, depurando dados, identificando fragilidades e contribuindo para um diagnóstico mais consistente, capaz de embasar políticas públicas eficazes.

Com base nesses levantamentos, na análise crítica de pesquisas anteriores, na interpretação normativa e na experiência prática no campo da regularização fundiária, esta obra pretende colaborar para o fortalecimento de uma governança territorial mais segura, transparente e tecnicamente qualificada. O propósito é fomentar a compreensão de que a origem de sobreposições ou conflitos não pode ser atribuída, de maneira automática, à má-fé ou à fraude, mas deve ser analisada à luz de um conjunto de fatores históricos, institucionais e técnicos acumulados ao longo do tempo.

Mais do que identificar entraves, este estudo apresenta caminhos possíveis, com propostas que, embora inspiradas na realidade amazônica, dialogam com a estrutura fundiária brasileira como um todo. A defesa da responsabilidade compartilhada, simbolizada no capítulo “Dai a César o que é de César”, traduz o espírito colaborativo que permeia toda a obra ao reconhecer as competências e limitações de cada agente, fortalecer o diálogo interinstitucional e propor medidas concretas para superar os entraves históricos que ainda dificultam a regularização fundiária no Pará, na Amazônia Legal e em todo o Brasil.

Moema Locatelli Belluzzo

Coordenadora da obra

1. INTRODUÇÃO

A grilagem de terras no Brasil constitui um dos principais entraves à efetivação da segurança jurídica fundiária e ao desenvolvimento sustentável. Trata-se de um fenômeno estrutural e persistente, caracterizado pela ocupação e destinação indevida de terras públicas a particulares, por meio de fraudes documentais, irregularidades administrativas e ausência de controle institucional eficaz.

A dinâmica assume diferentes formas, desde a falsificação direta de documentos até a apropriação oportunista de políticas públicas mal fiscalizadas. Em diversos estados da Amazônia Legal, por exemplo, observa-se a tentativa de legitimar ocupações sobre terras públicas estaduais ou federais por meio de títulos emitidos por prefeituras ou por órgãos fundiários no âmbito de programas de regularização fundiária desprovidos de respaldo jurídico adequado, o que resulta em registros contaminados por vícios de origem. Outra prática é a utilização de registros pretéritos de posse, muitas vezes extraídos de cadastros administrativos sem força dominial, como base para a lavratura de escrituras públicas que simulam uma cadeia sucessória inexistente. Em outros casos, contratos particulares ou declarações unilaterais de posse são levados a registro com aparente formalidade, mas sem qualquer comprovação da origem dominial.

Como consequência, multiplicam-se os conflitos agrários, o desmatamento ilegal, a especulação fundiária e o uso desordenado dos recursos naturais, agravando a insegurança jurídica e dificultando a implementação de políticas públicas fundiárias e ambientais eficazes.

Nesse contexto, a ausência de uma política eficaz de regularização fundiária contribui para a perpetuação desse cenário e intensifica os efeitos negativos da grilagem. A percepção generalizada da falta de regularização no país é amplamente compartilhada e seus efeitos são inegáveis: comprometem a segurança jurídica, fragilizam a função social da propriedade e geram insegurança para o investimento estatal e privado. A precariedade do domínio formal sobre os imóveis rurais está diretamente relacionada a alguns dos indicadores sociais mais degradantes da realidade amazônica, como a insegurança jurídica sobre a posse e a propriedade, a proliferação de invasões de terras, a expansão da grilagem, a prática de desmatamento ilegal e, em casos extremos, o trabalho escravo.

Diretamente relacionados à ausência de regularização, surgem os indicadores sociais mais deploráveis que na melhor das previsões implicam a pelo menos: (I) insegurança jurídica quanto à propriedade, afugentando investimento estatal e também do capital privado, que teme aportar recursos na região por

não ter garantia de retorno ante a falta de segurança; (II) invasões de terras, pois não se sabe ao certo quem é o dono; (III) grilagem; (IV) desmatamento ilegal; (V) trabalho escravo.¹

Na região amazônica, o desafio da ocupação territorial é ainda mais acentuado. Levantamento do Governo Federal indica que menos de 4% da sua área encontra-se formalmente regularizada. Esse dado, por si só alarmante, torna-se ainda mais grave quando se recorda que a Amazônia corresponde a aproximadamente 61% do território nacional. O descompasso entre a dinâmica real de ocupação e a efetiva formalização registral cria um ambiente propício à desinformação, à sobreposição de direitos e à apropriação irregular de terras públicas.

No Estado do Pará, o Poder Judiciário local, por meio da Corregedoria-Geral de Justiça, tem buscado enfrentar a situação com medidas normativas destinadas à depuração do acervo registral e ao combate às fraudes dominiais. Dentro os marcos regulatórios mais relevantes expedidos, destaca-se o Provimento n.º 13/2006, que determinou o bloqueio de matrículas de imóveis rurais com indícios de origem irregular, exigindo a comprovação do desmembramento válido do patrimônio público. Essa medida foi sucedida pelo Provimento n.º 02/2010, que determinou o cancelamento das mesmas matrículas, em cumprimento à decisão do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) proferida no Pedido de Providências n.º 0001943-67.2009.2.00.0000. Posteriormente, o Provimento n.º 10/2012 passou a permitir a requalificação das matrículas bloqueadas e canceladas. Essa regulamentação foi atualizada pelo Provimento n.º 04/2021 e, mais recentemente, pelos Provimentos n.º 06/2023 e n.º 02/2024, que disciplinaram novos procedimentos para a restauração da eficácia registral.

A redação do Provimento n.º 13/2006-CGJ/PA, em seus “considerandos”, é clara ao reconhecer que, no Brasil, todas as terras são originalmente públicas, uma vez havidas por direito de conquista da Coroa Portuguesa, sendo os bens públicos imprescritíveis e insuscetíveis de usucapião. Por essa razão, qualquer alegação de domínio privado sobre terras deve estar acompanhada de prova de transferência válida do bem do patrimônio público. O bloqueio das matrículas, portanto, foi concebido como medida administrativa e provisória, passível de reversão mediante demonstração da regularidade dominial, inclusive por meio da regularização fundiária junto aos órgãos competentes.

A partir do Provimento n.º 10/2012-CGJ/PA, estabeleceu-se a possibilidade de requalificação das matrículas bloqueadas e canceladas, desde que

¹ BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Ministério do Meio Ambiente. Plano Amazônia Sustentável – PAS: diretrizes para o desenvolvimento sustentável da Amazônia brasileira. Brasília, 2008, p. 8.

² BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Ministério do Meio Ambiente. Plano Amazônia Sustentável – PAS: diretrizes para o desenvolvimento sustentável da Amazônia brasileira. Brasília, 2008, p. 3.

preenchidos os requisitos documentais necessários à comprovação da legitimidade da titulação. Nesses casos, uma vez demonstrada a regularidade do destacamento da terra pública, seria presumida a legalidade e restaurada a eficácia da matrícula anteriormente atingida.

As medidas adotadas pelo Tribunal de Justiça do Pará (TJPA) foram referendadas pelo CNJ e, posteriormente, pelo Supremo Tribunal Federal. A Corte Constitucional reconheceu a legalidade do cancelamento administrativo com base no artigo 214 da Lei n.º 6.015/1973 e no artigo 3.º da Lei n.º 6.739/1979, afastando a exigência de reserva de jurisdição. Ao mesmo tempo, assegurou-se aos atingidos o contraditório, a ampla defesa e a possibilidade de reversão individualizada do cancelamento, desde que demonstrada a regularidade do título, seja por via judicial ou por requalificação administrativa.

Além de reconhecer a legitimidade das medidas adotadas no Pará, o Supremo Tribunal Federal também reafirmou que o cancelamento de matrículas não implica, automaticamente, a desconstituição de situações jurídicas protegidas por outros instrumentos legais, como a posse.³ O particular, nesses casos, pode valer-se de ação judicial própria ou dos regramentos administrativos estabelecidos para pleitear a revalidação do registro. Desse modo, ficou claro que nem o TJPA, nem o CNJ, tampouco o Supremo Tribunal Federal, ingressaram no mérito do direito de propriedade em si, limitando-se à análise da regularidade formal da titulação e à adoção de providências cautelares de interesse público.

Apesar desses avanços jurídicos e institucionais, persistem inúmeros desafios práticos. A ausência de interoperabilidade entre os Cartórios de Registro de Imóveis e os órgãos fundiários, a desarticulação entre as esferas federativas e a inexistência de um cadastro fundiário nacional unificado fragilizam a governança territorial e dificultam a efetividade das medidas de regularização. Soma-se a isso a disseminação de narrativas equivocadas que atribuem aos Cartórios a responsabilidade pela grilagem de terras e pela perpetuação da insegurança fundiária, visão esta que ignora a origem do problema: a emissão desordenada e, muitas vezes, politicamente motivada de títulos de terras públicas sem controle jurídico prévio.

Este estudo desenvolve uma análise crítica e propositiva do arcabouço normativo vigente no Estado do Pará, com ênfase no Provimento n.º 13/2006 da Corregedoria-Geral de Justiça e em seus desdobramentos posteriores, bem como dos gargalos identificados no processo de requalificação de matrículas canceladas. Pretende-se, ainda, destacar o papel técnico e jurídico dos

³ STF, MS 30.220/DF, Rel. Min. Rosa Weber.

Cartórios de Registro de Imóveis na garantia da segurança fundiária, desmistificando interpretações distorcidas que, por vezes, lhes atribuem responsabilidade desproporcional pela irregularidade fundiária, reafirmando sua função jurídica essencial na aquisição e constituição da propriedade, na proteção da boa-fé e na estabilidade do sistema jurídico imobiliário, expressão concreta do conhecido adágio segundo o qual “só é dono quem registra”, que traduz de forma simples a importância do registro imobiliário como elemento constitutivo do domínio.

O trabalho adota metodologia descritivo-explicativa, com base em dados primários levantados a partir do mapeamento de matrículas e transcrições bloqueadas e canceladas no Estado do Pará, com suporte na legislação estadual pertinente e em documentos extraídos dos acervos das serventias extrajudiciais, sistematizados por meio de ferramenta de integração intercartorial. Trata-se de um levantamento inédito que visa contribuir com o diagnóstico da questão fundiária a partir da realidade empírica dos Cartórios de Registro de Imóveis paraenses.

A partir dessa abordagem, pretende-se contribuir para o aperfeiçoamento da política fundiária nacional, lançando luz sobre um problema cuja origem antecede o Registro de Imóveis e se encontra, muitas vezes, na estrutura desarticulada e permissiva de emissão de títulos de terras públicas. Ao final, o estudo amplia o olhar para o contexto nacional e examina o Provimento n.º 195/2025 do Conselho Nacional de Justiça como marco regulatório da atividade registral no país, reforçando o papel institucional dos Cartórios na governança territorial, na segurança jurídica e na construção de uma política fundiária mais integrada, transparente e eficiente.

2. DA OCUPAÇÃO E DESTINAÇÃO DE TERRAS PÚBLICAS PARA PARTICULARES – BREVE HISTÓRICO FÁTICO E NORMATIVO, COM ÊNFASE NA AMAZÔNIA LEGAL

A questão fundiária no Brasil, em especial na Amazônia Legal, é historicamente marcada por disputas em torno da posse e da titularidade das terras. Esse cenário remonta ao período colonial e foi sendo gradualmente moldado por um conjunto de legislações e práticas institucionais que buscaram controlar a ocupação e a destinação das terras públicas, embora de maneira frequentemente assimétrica, favorecendo determinados grupos e excluindo outros do acesso formal à terra.

Na região amazônica, esse padrão de desigualdade se refletiu na formação de um quadro crônico de irregularidade fundiária, que potencializa os conflitos agrários e compromete a segurança jurídica das ocupações. Tal realidade tem raízes profundas no próprio processo de colonização, uma vez que, em razão da condição colonial, o sistema de propriedade no Brasil esteve por longo tempo vinculado ao modelo jurídico português, passando a ganhar estrutura normativa própria apenas na segunda metade do século XIX, com a edição da Lei n.º 601/1850.

Em breve síntese, a Coroa portuguesa precisava colonizar o território brasileiro por uma série de razões estratégicas: conter as investidas de outras potências europeias, como França e Holanda; ampliar seu domínio territorial; e, sobretudo, obter recursos para financiar o Estado metropolitano. A expansão comercial, a difusão do cristianismo e o fortalecimento do império ultramarino português foram motivações complementares nesse processo.

Antes mesmo da efetiva implantação de núcleos urbanos ou de um projeto sistemático de colonização, instituiu-se no Brasil o sistema de feitorias, entrepostos comerciais europeus instalados em territórios estrangeiros. No caso brasileiro, localizavam-se, inicialmente, nas zonas costeiras e funcionavam como fortés, portos, centros de escambo e armazéns. Por meio dessas estruturas, Portugal deu início à exploração das riquezas naturais da colônia, com destaque para a extração e comercialização do pau-brasil.

Com o avanço da colonização, a Coroa portuguesa estabeleceu mecanismos mais amplos de controle territorial, como a divisão do território em capitâncias hereditárias, a importação de mão de obra escravizada e a atuação das missões religiosas. Conforme aponta Prado Júnior, a costa brasileira foi dividida em doze setores lineares, com extensões de 30 a 100 léguas, denominados Capitanias. Cada uma delas era concedida a donatários que passavam a exercer poderes quase soberanos, como nomear autoridades, arrecadar tributos e distribuir terras, mantendo-se ao Rei apenas os direitos de suserania típicos da ordem feudal.

O objetivo era descentralizar a colonização e reduzir os custos da Coroa, transferindo a responsabilidade de povoar o território para os donatários, que arcariam com todas as despesas de transporte e estabelecimento de povoadores,⁴ ou seja, dos colonos responsáveis por ocupar, cultivar e organizar o território, encarregados de consolidar a presença portuguesa na nova terra, fundando povoados, estabelecendo atividades produtivas e assegurando o domínio efetivo da Coroa sobre a região.

Paralelamente ao sistema de capitania hereditárias, foi instituída a prática das sesmarias,⁵ que consistia na concessão de terras públicas a particulares, seja por favores diretos da Coroa, seja por delegação dos próprios donatários. Essas concessões não seguiam critérios técnicos ou objetivos, sendo, em grande parte, determinadas por fatores de influência e conveniência política, conforme o prestígio do requerente. Inicialmente, os donatários detinham liberdade irrestrita para conceder sesmarias, não havendo qualquer limitação quanto à extensão das terras distribuídas. Foi apenas no final do século XVII que essa prática passou a ser regulamentada de forma mais rigorosa, com a edição das Cartas Régias de 1695 e 1697, que estabeleceram restrições mais precisas ao poder de concessão.

Enquanto as capitania hereditárias representavam grandes divisões territoriais delegadas a donatários com poderes administrativos e colonizadores, as sesmarias eram parcelas de terra distribuídas no interior dessas capitania, com a finalidade específica de promover a ocupação produtiva. A primeira visava organizar politicamente a colonização; a segunda, estimular a produção agrícola e o efetivo povoamento.

Até 1808, o direito à concessão de sesmarias era exclusivo dos portugueses, sendo posteriormente estendido a estrangeiros. As doações eram gratuitas, condicionadas à efetiva exploração produtiva das terras, e exigiam apenas o pagamento do dízimo à Igreja. No entanto, a ausência de controle efetivo sobre as áreas concedidas, somada à inexistência de mecanismos adequados de demarcação e fiscalização, contribuiu para a formação de um quadro fundiário desordenado e impreciso.

Esse modelo vigorou até 17 de julho de 1822, quando a Resolução n.º 76, editada pelo Conselho de Procuradores-Gerais das Províncias do Brasil,

⁴ PRADO JÚNIOR, Caio. Formação do Brasil contemporâneo. 23. ed. São Paulo: Brasiliense, 1996. p. 32.

⁵ O sentido etimológico de sesmaria seria sexta parte. Em tese o termo seria inapropriado para nominar o processo de distribuição de terras no Brasil, entretanto assim convencionou denominar pois tais terras achavam-se desaproveitadas.

suspendeu as concessões de sesmarias. A extinção do único instrumento legal então existente para a distribuição de terras, sem a imediata criação de um novo marco normativo para substituí-lo, inaugurou um longo período de apropriação informal de terras devolutas. Nesse intervalo, a ocupação do solo passou a ocorrer de forma espontânea, sem qualquer autorização estatal, nem observância a critérios técnicos, jurídicos ou geográficos.

Somente em 1850 foi instituído um marco legal genuinamente brasileiro voltado à organização da estrutura fundiária: a Lei n.º 601, de 18 de setembro de 1850, conhecida como a primeira Lei de Terras do Brasil. Essa norma rompeu definitivamente com o regime de concessões e de posses informais, estabelecendo a aquisição onerosa, por meio da compra, como a única via legítima de acesso às terras devolutas,⁶ ou seja, aquelas ainda pertencentes ao domínio público. Embora voltada prioritariamente à regulamentação das áreas rurais destinadas à agricultura e à pecuária, a lei também abordou, ainda que de modo secundário, questões relacionadas às terras urbanas.⁷

A doutrina diverge quanto aos efeitos e à real intenção da Lei de Terras de 1850. Para B. P. Reydon, seu objetivo era ordenar a apropriação territorial, extinguir a posse, implantar um cadastro de terras, financiar a imigração, incentivar a formação de pequenos proprietários, transformar a terra em garantia confiável para empréstimos e atrair imigrantes.⁸ Em sentido oposto, R. Hoffmann sustenta que a norma atendeu aos interesses da elite política ao consolidar a grande propriedade rural, proibindo a aquisição de terras por outro meio que não a compra, elevando seus preços, dificultando o acesso e destinando a receita obtida à importação de colonos.⁹

Promulgada em um contexto de declínio gradual da escravidão, a Lei de Terras também funcionou como estratégia estatal de arrecadação para financiar a imigração europeia. Ao direcionar o acesso à terra exclusivamente a quem tivesse recursos para adquiri-la, o Estado buscou atrair mão de obra livre estrangeira e promover a ocupação produtiva, mas, ao mesmo tempo, excluiu deliberadamente indígenas e a

⁶ MARTINS, José de Souza. A reforma agrária: o impossível diálogo. São Paulo: Hucitec, 1986. p. 45-48; MARÉS, Carlos Frederico. Direito agrário. São Paulo: RT, 2015. p. 128-130; VIAL, Sandra Regina Martini. Terras e direitos: a formação histórica do direito de propriedade no Brasil. Porto Alegre: Fabris, 2005. p. 61-65.

⁷ BRITO, Mônica Silveira. Modernização e tradição: urbanização, propriedade da terra e crédito hipotecário na segunda metade do século XIX. 2007. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007, p. 50.

⁸ REYDON, Bastiaan Philip. A regulação institucional da propriedade da terra no Brasil: uma necessidade urgente. In: RAMOS, Pedro. Dimensões do agronegócio brasileiro: políticas, instituições e perspectivas. Brasília: MDA, 2007. p. 226.

⁹ HOFFMANN, Rodolfo. Distribuição da renda e da posse da terra no Brasil. In: RAMOS, Pedro. Dimensões do agronegócio brasileiro: políticas, instituições e perspectivas. Brasília: MDA, 2007. p. 175.

população negra recém-liberta ou em processo de libertação. Essa política resultou na consolidação do poder dos grandes proprietários rurais e na manutenção de um modelo fundiário concentrado.

Conforme já mencionado, a Lei n.º 601/1850, em seu artigo 1.º, estabeleceu a compra como único meio legítimo de adquirir terras devolutas. Com isso, rompeu-se a prática anterior de legitimar posses obtidas por simples ocupação. Os artigos 6.º e 7.º criaram, porém, uma regra de transição, permitindo que posseiros com concessões de sesmarias ou ocupações anteriores à lei regularizassem suas áreas. Dessa forma, quem já estava estabelecido pôde formalizar sua propriedade, enquanto novos ocupantes ficaram impedidos de se apropriar de terras públicas apenas pela posse.

Embora, em tese, a norma tenha conferido a todos a possibilidade de adquirir terras, seus efeitos práticos foram profundamente excludentes, uma vez que a exigência de pagamento para a obtenção do domínio marginalizou os grupos economicamente vulneráveis, que ficaram fora do sistema formal de propriedade. Na prática, a lei consolidou e ampliou os latifúndios existentes, favorecendo os grandes proprietários em detrimento dos pequenos, e contribuiu, de forma indireta, para a perpetuação das ocupações informais. Ao restringir o acesso regular à terra, a Lei de Terras estimulou a continuidade de apropriações à margem do ordenamento jurídico, realizadas por indivíduos que, impedidos de adquirir legalmente, recorriam à ocupação de terras públicas como única alternativa de subsistência.

No tocante às propriedades urbanas, como observa Mônica Silveira Brito, o acesso privado às terras voltadas ao uso e à expansão dos núcleos urbanos não foi, à época, diretamente submetido às regras do mercado fundiário instituídas pela Lei de Terras. Nessas áreas, manteve-se o regime de ocupação por meio de arrendamento ou enfiteuse, esta última consistindo em um aforamento perpétuo, no qual o titular do domínio direto (geralmente o conselho municipal ou a Igreja) transferia ao enfiteuta apenas o domínio útil do imóvel. A cessão ocorria mediante o pagamento periódico de um foro anual previamente estipulado, preservando-se, assim, a titularidade originária do bem em nome do senhorio direto.¹⁰

¹⁰ BRITO, Mônica Silveira. Modernização e tradição: urbanização, propriedade da terra e crédito hipotecário na segunda metade do século XIX. 2007. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007, p. 50.

Essa lógica excludente da Lei de Terras foi reforçada por sua regulamentação, feita pelo Decreto n.º 1.318, de 30 de janeiro de 1854. Esse diploma estabeleceu o procedimento formal para a titulação das posses já existentes, com vistas à posterior inscrição no registro competente e tal execução foi atribuída aos vigários das paróquias, responsáveis por registrar as declarações de posse dos ocupantes, prática que ficou conhecida como “Registro Paroquial” ou “Registro do Vigário”. Essa etapa buscava conferir legitimidade às ocupações anteriores à vigência da nova lei, funcionando como mecanismo de transição entre o regime tradicional de posse informal e o novo sistema fundiário baseado na aquisição onerosa da terra.¹¹

Todos os possuidores de terras, fossem proprietários com títulos formais ou simples posseiros, desde que estabelecidos antes da vigência da Lei de Terras, estavam obrigados a registrar suas áreas junto à autoridade paroquial. Esse registro tinha caráter meramente declaratório, dispensando a apresentação de documentos comprobatórios e a medição precisa das áreas. Sua finalidade não era legitimar novas ocupações (já proibidas), mas levantar as posses existentes para, por exclusão, identificar as terras que permaneciam no domínio público como devolutas. Embora a proposta fosse relevante para a organização fundiária, o sistema não alcançou a eficácia esperada.

Conforme observa Mônica Silveira Brito, um dos principais fatores para esse insucesso foi a resistência das elites e das autoridades locais às tentativas do governo central de ampliar o controle sobre a gestão do patrimônio público. Tal resistência inviabilizou a adoção de medidas racionalizadoras que exigiam a criação de um corpo técnico especializado, capaz de atuar com eficiência, imparcialidade e observância às normas então vigentes.¹²

Com efeito, à época, o Brasil não dispunha de condições institucionais, técnicas e culturais capazes de viabilizar um levantamento fundiário fidedigno, compatível com a complexidade e a dimensão territorial do país. A inexistência de uma cultura consolidada de regularização e a carência de mecanismos administrativos eficazes dificultavam a implantação de um sistema abrangente e confiável de cadastro de

¹⁰ BRITO, Mônica Silveira. *Modernização e tradição: urbanização, propriedade da terra e crédito hipotecário na segunda metade do século XIX*. 2007. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007, p. 50.

¹¹ BARRETO, Paulo; PINTO, Andréia; BRITO, Brenda; HAYASHI, Sanae. *Quem é dono da Amazônia? Uma análise do recadastramento de imóveis rurais*. Belém: Imazon, 2008. p. 17.

¹² BRITO, Mônica Silveira. *Modernização e tradição: urbanização, propriedade da terra e crédito hipotecário na segunda metade do século XIX*. 2007. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007, p. 51.

terras. Ademais, a atribuição dessa missão à Igreja Católica evidencia a dependência estrutural do Estado brasileiro em relação à instituição religiosa, que, embora formalmente subordinada ao aparato estatal, ainda desempenhava papel proeminente na organização política e administrativa nacional.

O regime fundiário vigente e as políticas de ocupação adotadas resultaram em graves distorções na distribuição da terra, sendo a concentração fundiária a mais significativa delas. Conforme aponta Carlos Alberto Teixeira Serra, dados do Censo Agropecuário de 1995-1996, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), revelam que 50% dos estabelecimentos rurais possuem menos de 10 hectares e, somados, representam apenas 2,5% da área total dos imóveis rurais. Em contrapartida, menos de 1% dos estabelecimentos detêm áreas superiores a 1.000 hectares, mas concentram cerca de 45% do espaço agrário brasileiro. Em termos práticos, isso significa que metade da terra produtiva do país está nas mãos de menos de 1% dos produtores rurais, enquanto a outra metade dos produtores acessa apenas uma fração mínima do território, inferior a 2,5% da área total.¹³

No ciclo histórico de formação e ocupação do território nacional, a Lei de Terras de 1850 representou o primeiro marco estruturante do regime jurídico da propriedade rural. Contudo, seus efeitos foram limitados pela ausência de instrumentos técnicos e pela própria vastidão territorial. Já nas décadas iniciais do século XX, sobretudo a partir dos anos 1930, a Amazônia passou a ocupar lugar mais destacado nas estratégias do governo federal, em um contexto de fortalecimento da intervenção estatal. A região tornou-se alvo de políticas de desenvolvimento e de investimentos em infraestrutura, como a abertura de estradas, destinadas a estimular a ocupação, a integração territorial e a exploração de seus recursos.

Nesse contexto, Bertha K. Becker observa que a ocupação da Amazônia sempre se deu em surtos descontínuos, impulsionados pela valorização, em momentos específicos, de produtos extractivos no mercado internacional. Já durante o regime militar, segundo a autora, uma inflexão significativa no processo de ocupação teve início na década de 1960, quando o Estado brasileiro assumiu o protagonismo na condução de uma política deliberada de integração territorial da região, com forte

¹³ SERRA, Carlos Alberto Teixeira. Considerações acerca da evolução da propriedade da terra rural no Brasil, ALCEU, v. 4, n. 7, p. 242-243, 231-248, jul./dez. 2003.

viés estratégico e geopolítico.¹⁴

A ocupação da Amazônia se torna prioridade máxima após o golpe de 1964, quando, fundamentado na doutrina de segurança nacional, o objetivo básico do governo militar torna-se a implantação de um projeto de modernização nacional, acelerando uma radical reestruturação do país.¹⁵

Nesse período, a legislação agrária e urbanística avançou significativamente, tendo como marco o Estatuto da Terra (Lei n.º 4.504, de 30 de novembro de 1964). Promulgado poucos meses após o golpe militar, foi o primeiro diploma a estabelecer diretrizes nacionais para a reforma agrária e o ordenamento fundiário, com o objetivo declarado de combater a concentração de terras e promover a justiça social no campo, prevendo a destinação de propriedades improdutivas para fins de redistribuição, com base no princípio da função social da propriedade. Contudo, a implementação esbarrou na falta de vontade política do regime, na burocracia, na escassez de recursos e na pressão de setores conservadores. A edição de numerosos decretos e regulamentos fragmentou sua aplicação e gerou insegurança jurídica, tornando-o, na prática, mais um entrave do que um instrumento efetivo de reforma agrária.

No mesmo período, o governo federal lançou programas voltados à integração territorial e ao desenvolvimento da Amazônia, como o Projeto de Integração Nacional (PIN), o Polamazônia, o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), a Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa) e o Programa de Redistribution de Terras e de Estímulo à Agro-indústria do Norte e do Nordeste (Proterra). Embora apresentados como iniciativas de modernização, esses programas visavam sobretudo à ocupação territorial e à incorporação econômica da região, sem considerar de forma adequada suas especificidades ambientais, sociais e culturais. A política de colonização dotada baseava-se na criação de agrovilas, que consistiam em núcleos urbanos planejados às margens de rodovias recém-abertas, com acesso limitado a serviços públicos. Ao longo do tempo, muitas dessas agrovilas se transformaram em cidades de expressiva densidade populacional.

Em 1967, o governo militar promulgou uma nova Constituição, que, em seu art. 4.º, inciso I, incluiu entre os bens da União as terras devolutas indispensáveis à defesa nacional ou ao desenvolvimento econômico.

¹⁴ BECKER, Berta K.; MIRANDA, Mariana; MACHADO, Lia O. *Fronteira amazônica: questões sobre a gestão do território*. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1990. p. 27.

¹⁵ BECKER, Berta K.; MIRANDA, Mariana; MACHADO, Lia O. *Fronteira amazônica: questões sobre a gestão do território*. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1990. p. 12.

Essa previsão abriu espaço para a incorporação de extensas áreas ao patrimônio federal, especialmente na Amazônia.

Para viabilizar os objetivos do regime, os programas de integração territorial, em especial o I PIN, alteraram significativamente a dinâmica de ocupação da região. Um dos efeitos mais visíveis foi a concentração de assentamentos às margens das rodovias recém-construídas, sobretudo da BR-230, a Transamazônica, que corta diversos Estados da Federação e, apenas durante sua construção, atraiu cerca de 5.000 famílias para seu entorno. O PIN ainda estabeleceu que a União teria domínio sobre uma faixa de 10 quilômetros de cada lado das novas rodovias, ampliando o controle federal sobre terras estratégicas e intensificando o processo de colonização dirigida.¹⁶ No ano seguinte, essa faixa de domínio da União foi ampliada para 100 quilômetros de cada lado das rodovias.¹⁷ De acordo com Éleres Paraguassú,¹⁸ tal medida retirou do Estado do Pará cerca de 57% de seu território, transferindo-o ao patrimônio federal. Essa alteração não apenas reduziu drasticamente a área sob domínio estadual, como também redefiniu o controle político e econômico sobre vastas porções da Amazônia, com impactos diretos na gestão fundiária e no processo de ocupação.

Outros mecanismos integracionistas reforçaram, na Amazônia, a lógica de controle territorial e de incorporação econômica. Entre eles destacam-se a construção de rodovias estratégicas, como a Belém-Brasília; a Lei n.º 5.173/1966, que delimitou a Amazônia Legal e transformou a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA) em Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam); a reestruturação do Banco de Crédito da Borracha no Banco da Amazônia (Basa), para financiar projetos de ocupação; a criação da Zona Franca de Manaus, como enclave industrial; e grandes empreendimentos minerais e energéticos, como a Usina Hidrelétrica de Tucuruí. Essas iniciativas consolidaram a região como fronteira global de exportação de recursos naturais, amparada em políticas de desenvolvimento que, em grande parte, ignoraram suas especificidades ecológicas, culturais e fundiárias.

Nesse cenário histórico de ocupação de terras públicas, que remonta ao

¹⁶ BRASIL. Decreto-lei n.º 1.106, de 16 de junho de 1970. Cria o Programa de Integração Nacional, altera a legislação do impôsto de renda das pessoas jurídicas na parte referente a incentivos fiscais e dá outras providências. Brasília, 1970.

¹⁷ BRASIL. Decreto-lei n.º 1.164, de 1.º de abril de 1971. Declara indispensáveis à segurança e ao desenvolvimento nacionais terras devolutas situadas na faixa de cem quilômetros de largura em cada lado do eixo de rodovias na Amazônia Legal, e dá outras providências.

¹⁸ PARAGUASSÚ, Éleres. Intervenção territorial federal na Amazônia. Belém: Imprensa Oficial do Estado, 2002.

período colonial, é pertinente a análise de Ana Luísa Santos Rocha¹⁹ ao destacar a complexidade do contexto fundiário brasileiro no início do século XIX. Segundo a autora, havia, de um lado, sesmarias não demarcadas, não registradas e não confirmadas; de outro, a prática disseminada de simples apossamentos, muitas vezes situados nas imediações dessas sesmarias ou sobre outras áreas públicas, utilizados como meios informais de aquisição da terra. A isso somava-se a intricada composição social do campo, que não se limitava à dicotomia entre sesmeiros e escravizados, mas envolvia arrendatários, indígenas, lavradores, pequenos e grandes posseiros, compondo um tecido agrário plural e desordenado.

A autora conclui com propriedade:

[...] demonstrou-se que a complexidade da posse da terra no período analisado não pode ser estudada e afirmada de forma genérica, com base apenas nas terras devolutas e na Lei de Terras de 1850. Embora esses sejam marcos importantes, nem todas as terras públicas no Brasil foram transferidas para os particulares sob o sistema legal de 1850 em meados do século XIX e na transição para o século XX.²⁰

No contexto fundiário da Amazônia, e de forma paralela à vigência da Lei de Terras de 1850, o Estado do Pará instituiu um instrumento jurídico singular no cenário nacional: o Título de Posse. Criado pelo Decreto Estadual n.º 410, de 8 de outubro de 1891, e regulamentado no mesmo mês, em 28 de outubro, esse título foi concebido como uma forma oficial de reconhecer e documentar a ocupação de terras estaduais. Segundo o professor Girolamo Domenico Treccani, trata-se de um dos documentos mais relevantes da história fundiária paraense, tanto pela longevidade normativa, pois manteve-se vigente por mais de um século, totalizando 105 anos, quanto pelo volume expressivo de emissões, estimado em mais de cinquenta mil títulos. Sua importância reside não apenas na quantidade, mas também no impacto que exerceu sobre a dinâmica de ocupação, regularização e disputas por terras no Pará, sendo peça-chave para compreender a evolução e as peculiaridades do ordenamento fundiário da região.²¹

¹⁹ ROCHA, Ana Luisa Santos. Fazenda Pinheiro em Belém: história, gestão e destinação de terras de um bem provincial/estadual na transição do séc. XIX para o séc. XX na Amazônia. 2023. 218 f. Tese (Doutorado em História Social da Amazônia) – Universidade Federal do Pará, Belém, 2023, p. 55.

²⁰ ROCHA, Ana Luisa Santos. Fazenda Pinheiro em Belém: história, gestão e destinação de terras de um bem provincial/estadual na transição do séc. XIX para o séc. XX na Amazônia. 2023. 218 f. Tese (Doutorado em História Social da Amazônia) – Universidade Federal do Pará, Belém, 2023, p. 55.

²¹ TRECCANI, Girolamo Domenico. O título de posse e a legitimação de posse como formas de aquisição da propriedade. p. 1.

O Título de Posse apresentou, desde sua origem, uma peculiaridade jurídica que marcou profundamente a história fundiária brasileira: a fusão conceitual entre posse e propriedade. Essa sobreposição gerou confusões doutrinárias e operacionais, pois, na prática, o instrumento permitia o registro de posses como se fossem verdadeiros direitos de propriedade, situação que contraria a clássica distinção entre tais institutos no Direito Civil.

O problema, contudo, não se limitava à imprecisão conceitual. Havia também um entrave estrutural: a desconcentração administrativa na emissão desses títulos. Na capital, a competência era atribuída à Repartição de Terras; no interior, cabia às intendências municipais, o que resultou em variações procedimentais e ausência de uniformidade. Por essa razão, parte da doutrina passou a se referir a esses documentos como “títulos intendenciais”, em alusão à descentralização de sua expedição.

Pelo regime jurídico da época, o detentor de um título de posse poderia legitimá-lo, desde que cumprisse requisitos formais e materiais, incluindo prazos específicos: um ano para requerer o registro (art. 132 do Regulamento) e cinco anos para medir e demarcar o imóvel (art. 42 do Regulamento). A transformação da posse em propriedade dependia, portanto, da exploração do imóvel, da demarcação, do pagamento dos emolumentos e, por fim, da emissão, pelo governo, de um título definitivo.

Como observa Gouvêa, diversos Estados passaram a emitir títulos para legitimar posses em terras devolutas sem garantias de regularidade, sendo alguns extraídos de meros registros de posse, concessões de direitos, sesmarias e outros instrumentos sem força de atribuição de domínio. No Pará e no Amazonas, essa prática foi particularmente relevante.

No Estado do Pará, a Lei Estadual n.º 5.295/1985 fixou como prazo final para legitimações de posse o dia 31 de dezembro de 1995, prazo que, na realidade, vinha sendo sucessivamente prorrogado desde 1891. O Decreto n.º 1.054/1996 declarou a caducidade dos títulos cuja legitimação não tivesse sido requerida ao Instituto de Terras do Pará (Iterpa) até a data-limite, conforme previsão do art. 29, § 6.º, da Lei n.º 4.584/1975 e do art. 1.º da Lei n.º 5.295/1995.

O Provimento n.º 13/2006²² estimou que, nesse regime, tenham sido expedidos entre 50 mil e 60 mil títulos de posse, geralmente com limites imprecisos, dos quais apenas uma pequena parte foi legitimada. Ainda assim, a partir da década de 1970, milhares desses documentos foram levados a registro nos Cartórios de Registro de Imóveis do Estado, favorecidos pelas sucessivas prorrogações do prazo de legitimação.

Embora tecnicamente imperfeito, o título de posse não pode ser apontado como causa única da complexidade fundiária paraense. Em primeiro lugar, é possível sustentar, do ponto de vista jurídico, que sua outorga regular estabeleceu vínculo jurídico entre o particular e o Estado, caracterizando um destacamento legítimo, amparado pela função social da propriedade, pelo ato jurídico perfeito e por outras garantias constitucionais. Assim, mesmo com atecnia, poderia ensejar aquisição válida da propriedade, até porque o ordenamento brasileiro, ainda hoje, prevê modalidades de posse que não apenas conferem efeitos semelhantes aos da propriedade, mas que, em determinadas situações, permitem inclusive sua conversão em domínio.

Em segundo lugar, a sistemática de concessão do título de posse não diferia substancialmente da prevista para o registro paroquial (arts. 91 a 108 do Decreto n.º 1.318/1854). Ambas tinham origem na declaração do ocupante e passavam por procedimento administrativo com publicação de edital, fase probatória e possibilidade de impugnação. No caso do título de posse, exigia-se ainda a comprovação da posse mansa e pacífica, o que, ao menos em tese, visava beneficiar somente os ocupantes legítimos.

Assim, as dificuldades na consolidação do domínio não decorreram exclusivamente da legislação sobre o título de posse, mas de fatores estruturais e históricos:(i) a vastidão territorial do Pará e as dificuldades de acesso, que ainda hoje afetam diversas regiões alcançáveis apenas por via fluvial; (ii) a ausência, à época, de tecnologia e recursos para demarcação precisa, baseada quase exclusivamente em marcos naturais sujeitos a alterações ou desaparecimento; (iii) o elevado custo operacional, com comarcas imensas e municípios distantes mais de mil quilômetros da sede, muitas vezes com acesso restrito;(iv) a baixa atratividade econômica das propriedades, carentes de infraestrutura e incentivos estatais, o que reduzia a percepção de valor do registro formal.

²² PARÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Pará. Provimento n.º 13/2006-CGJ. Dispõe sobre a averbação de bloqueio de matrículas de áreas rurais nos Cartórios do Registro de Imóveis nas Comarcas do Interior e dá outras providências. Belém: Tribunal de Justiça do Estado do Pará, Corregedoria-Geral de Justiça, 2006.

Por todas essas razões, para o ocupante de então, pouca diferença prática havia entre possuir um título de posse emitido pelo Estado ou um título de propriedade expedido pela União. As barreiras para efetivar o direito eram, em grande medida, as mesmas e a fragilidade da estrutura estatal era o elemento determinante.

Mais especificamente quanto à ocupação da região amazônica, fatores de acesso e logística retardaram a presença efetiva dos colonizadores. Originalmente, a área era habitada por populações indígenas, que viviam em harmonia com a floresta.

Segundo reflexão do próprio Governo Federal, contida no Plano Amazônia Sustentável (PAS) de 2008, o processo de ocupação foi marcado por práticas desastrosas: ampla apropriação irregular de terras, ausência de garantias sobre os direitos de propriedade, insegurança jurídica e estímulo à grilagem e ao desmatamento. Em algumas localidades, a colonização avançou mesmo sem infraestrutura ou transporte adequado, e assentamentos foram criados sob a ideologia de povoar fronteiras para evitar invasões. Ainda hoje, o acesso à água, saneamento e eletrificação permanece precário, apesar da abundância de recursos naturais.

A expansão das ocupações irregulares desenvolveu-se, muitas vezes, à margem da lei e contou, em não poucos casos, com o apoio, ainda que velado, de lideranças políticas e de segmentos da sociedade. Conforme o PAS, menos de 4% das terras da Amazônia têm situação jurídica plenamente esclarecida, e a situação fundiária da região alimenta a violência, fortalece a grilagem e torna o saque mais atrativo do que a preservação e a produção.

O diagnóstico trazido pelo PAS se somou a esforços anteriores, como o II Plano Nacional de Reforma Agrária (2003), que previa regularizar 500 mil famílias, mas atingiu apenas 113 mil, cerca de 23% da meta. No ano seguinte, em 2004, foi lançado o Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal, que também elegeu a regularização fundiária como pilar estratégico.

Ciente de que a superação da questão fundiária era indispensável ao desenvolvimento sustentável da região, o Governo Federal, por meio do PAS, mapeou a realidade regional e elaborou um conjunto de metas voltadas a conciliar desenvolvimento econômico e sustentabilidade.

O plano foi concebido para romper com a lógica histórica de impor à Amazônia metas nacionais sem considerar suas especificidades e benefícios locais.²³

O PAS reconheceu que nenhum projeto desenvolvimentista seria viável sem equacionar a titularidade das terras. Por isso, fixou como meta o ordenamento territorial e a gestão ambiental, visando: (i) combater a grilagem; (ii) resolver conflitos fundiários e destinar terras públicas; (iii) controlar a exploração ilegal de recursos naturais; e(iv) proteger ecossistemas regionais.

Nesse contexto, editou-se a Medida Provisória n.º 458/2009, convertida na Lei n.º 11.952/2009, para regularizar ocupações em terras da União situadas na Amazônia Legal. Segundo a exposição de motivos, a meta era regularizar 67 milhões de hectares (13,42% da área da região), reduzindo conflitos, proporcionando segurança jurídica, promovendo a inserção produtiva e viabilizando o acesso às políticas públicas.

Cabe observar, contudo, que outros diplomas já permitiam a regularização fundiária no Brasil, como a Lei n.º 4.504/1964 (Estatuto da Terra). Diferentemente da Lei n.º 11.952/2009, o Estatuto da Terra não disciplinou o procedimento administrativo, delegando ao Executivo a definição de trâmites, preços, prazos e demais condições. Essa escolha conferiu agilidade potencial à execução, pois dispensava a atuação legislativa, mas também fragilizou a política pública: sem previsão legal impositiva, a regularização ficava à mercê da vontade política, sujeita a perda de prioridade.

Antes mesmo da Lei n.º 11.952/2009, o Estado já havia implementado políticas e expedido milhares de títulos com área superior a 100 hectares, inclusive após o Estatuto da Terra e sob a égide da Constituição de 1967. No bojo do projeto integracionista, firmaram-se Contratos de Alienação de Terras Públicas (CATPs) para transferir até 3 mil hectares, mediante pagamento à vista. O Estado comprometia-se a garantir acesso à propriedade e criar agrovilas, enquanto o adquirente assumia, entre outras obrigações, a de desmatar pelo menos 50% da vegetação nativa.

Segundo Violeta Refkalefsky Loureiro e Jax Nildo Aragão Pinto, medidas normativas polêmicas também foram editadas, como as Medidas

²³ BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Ministério do Meio Ambiente. Plano Amazônia Sustentável – PAS: diretrizes para o desenvolvimento sustentável da Amazônia brasileira. Brasília, 2008, p. 8.

O plano foi concebido para romper com a lógica histórica de impor à Amazônia metas nacionais sem considerar suas especificidades e benefícios locais.²³

O PAS reconheceu que nenhum projeto desenvolvimentista seria viável sem equacionar a titularidade das terras. Por isso, fixou como meta o ordenamento territorial e a gestão ambiental, visando: (i) combater a grilagem; (ii) resolver conflitos fundiários e destinar terras públicas; (iii) controlar a exploração ilegal de recursos naturais; e(iv) proteger ecossistemas regionais.

Nesse contexto, editou-se a Medida Provisória n.º 458/2009, convertida na Lei n.º 11.952/2009, para regularizar ocupações em terras da União situadas na Amazônia Legal. Segundo a exposição de motivos, a meta era regularizar 67 milhões de hectares (13,42% da área da região), reduzindo conflitos, proporcionando segurança jurídica, promovendo a inserção produtiva e viabilizando o acesso às políticas públicas.

Cabe observar, contudo, que outros diplomas já permitiam a regularização fundiária no Brasil, como a Lei n.º 4.504/1964 (Estatuto da Terra). Diferentemente da Lei n.º 11.952/2009, o Estatuto da Terra não disciplinou o procedimento administrativo, delegando ao Executivo a definição de trâmites, preços, prazos e demais condições. Essa escolha conferiu agilidade potencial à execução, pois dispensava a atuação legislativa, mas também fragilizou a política pública: sem previsão legal impositiva, a regularização ficava à mercê da vontade política, sujeita a perda de prioridade.

Antes mesmo da Lei n.º 11.952/2009, o Estado já havia implementado políticas e expedido milhares de títulos com área superior a 100 hectares, inclusive após o Estatuto da Terra e sob a égide da Constituição de 1967. No bojo do projeto integracionista, firmaram-se Contratos de Alienação de Terras Públicas (CATPs) para transferir até 3 mil hectares, mediante pagamento à vista. O Estado comprometia-se a garantir acesso à propriedade e criar agrovilas, enquanto o adquirente assumia, entre outras obrigações, a de desmatar pelo menos 50% da vegetação nativa.

Segundo Violeta Refkalefsky Loureiro e Jax Nildo Aragão Pinto, medidas normativas polêmicas também foram editadas, como as Medidas

²³ BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Ministério do Meio Ambiente. Plano Amazônia Sustentável – PAS: diretrizes para o desenvolvimento sustentável da Amazônia brasileira. Brasília, 2008, p. 8.

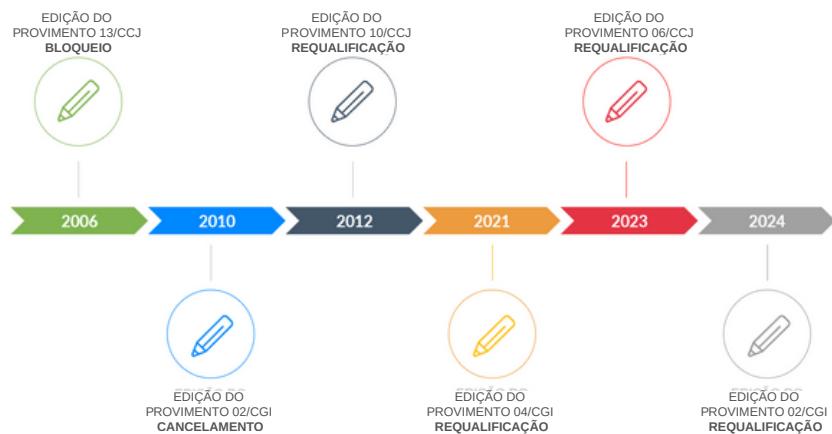
Provisórias n.º 5 e 6/1976, que legalizaram a aquisição de terras de até 60 mil hectares obtidas irregularmente, desde que em “boa-fé”. A exposição de motivos justificava afirmando que, “mesmo à revelia da lei e da ordem, esses projetos se redimem por seus resultados, na medida em que promoverão o desenvolvimento da região”.

No contexto atual, há um arcabouço normativo mais abrangente para a regularização fundiária. No âmbito urbano, a Lei n.º 13.465/2017 (Lei da Regularização Fundiária Urbana – Reurb) estabelece diretrizes gerais para a regularização fundiária urbana em todo território nacional, alcançando tanto áreas públicas como privadas. No meio rural, além da Lei n.º 8.629/1993 (reforma agrária), a Lei n.º 11.952/2009 foi um divisor de águas, especialmente na Amazônia, ao descentralizar competências antes concentradas no Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), incorporando órgãos como o Ministério do Desenvolvimento Agrário, o Ministério do Meio Ambiente, a Secretaria do Patrimônio da União e o Conselho de Defesa Nacional.

Em âmbito estadual, destaca-se a Lei paraense n.º 8.879/2019, celebrada por sua inovação e por estabelecer diretrizes claras e seguras para o enfrentamento da questão agrária no Pará.

Apesar desses avanços legislativos, a regularização fundiária não se resolve de forma imediata. Problemas históricos, já diagnosticados, ainda carecem de soluções específicas, e novas controvérsias certamente surgirão. Entretanto, não se admite mais a manutenção do status quo, e cresce o consenso sobre a urgência de uma solução efetiva para o caos fundiário. Ao longo deste trabalho, serão examinadas questões relevantes com o propósito construtivo de apontar soluções e apresentar sugestões capazes de contribuir para que essa realidade encontre, enfim, um desfecho seguro, concreto e sustentável.

3. DO CONTEXTO HISTÓRICO DAS NORMATIVAS SOBRE OS CANCELAMENTOS ADMINISTRATIVOS DE MATRÍCULAS DE IMÓVEIS RURAIS NO ESTADO DO PARÁ



No Brasil, desde a Constituição de 1934,²⁴ estabeleceu-se a regra segundo a qual nenhuma concessão ou alienação de terras públicas com área superior a 10 mil hectares poderia ser realizada sem a prévia autorização do Senado Federal (art. 156, § 2.º). Essa limitação foi mantida pela Constituição de 1937²⁵ (art. 155) e pela Constituição de 1946²⁶ (§ 2.º do art. 156).

Contudo, com a Emenda Constitucional n.º 10, de 9 de novembro de 1964, que alterou a Constituição de 1946²⁷, o limite para concessão ou alienação de terras públicas sem autorização do Senado Federal foi reduzido de 10 mil para 3 mil hectares, patamar mantido pela Constituição de 1967, que preservou a exigência de autorização prévia do Senado para os casos que ultrapassassem essa área. Já com a Constituição de 1988²⁸ fixou-se o teto atualmente vigente de 2.500 hectares para a alienação ou concessão de terras públicas sem a aprovação do Congresso Nacional (art. 49, XVII).

No Estado do Pará, a Corregedoria-Geral de Justiça desempenhou papel central na criação de normativas destinadas a coibir eventuais fraudes e irregularidades no Registro de Imóveis de áreas rurais, especialmente aquelas relacionadas a grandes extensões de terras públicas transferidas

²⁴ BRASIL. Constituição (1934). Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 16 de julho de 1934. D

²⁵ BRASIL. Constituição (1937). Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 10 de novembro de 1937.

²⁶ BRASIL. Constituição (1946). Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 18 de setembro de 1946.

²⁷ BRASIL. Constituição (1967). Constituição da República Federativa do Brasil de 24 de janeiro de 1967.

²⁸ BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 5 de outubro de 1988.

em desacordo com os limites constitucionais.

Um marco nessa atuação foi a edição do Provimento n.º 13/2006, que determinou o bloqueio administrativo de matrículas cuja origem estivesse vinculada à alienação ou concessão de áreas superiores aos limites constitucionais vigentes em cada período histórico, sem a devida autorização do Senado Federal ou do Congresso Nacional. Assim, pela redação do Provimento, determinou-se o bloqueio das matrículas de imóveis rurais registradas:

- 1) no período de 16.07.1934 a 08.11.1964 (independentemente da data de emissão que constar no título de origem), com áreas superiores a 10 mil hectares;
- 2) no período de 09.11.1964 a 04.10.1988 (independentemente da data de emissão que constar no título de origem), com áreas superiores a 3 mil hectares;
- 3) a partir de 05.10.1988 (independentemente da data de emissão que constar no título de origem), com áreas superiores a 2,5 mil hectares.

Em decorrência do bloqueio, o oficial de Registro de Imóveis ficava impedido de praticar, na matrícula bloqueada, qualquer ato registral ou averbação, estendendo-se seus efeitos também às eventuais matrículas dela desmembradas. A medida buscava coibir a prática de grilagem, pela qual particulares ocupavam grandes áreas públicas sem a devida autorização e sem observância do devido processo legal, buscando, posteriormente, regularizar essas ocupações.

Nesses casos, títulos supostamente irregulares eram levados a registro e, uma vez ingressos no fólio real, permitiam a continuidade da circulação desses imóveis no mercado, ampliando os riscos para terceiros adquirentes de boa-fé. Diante desse cenário, o bloqueio registral foi instituído como medida preventiva voltada a reforçar a segurança jurídica, atuando de forma profilática ao resguardar o mercado imobiliário e proteger terceiros de aquisições potencialmente inválidas ou sujeitas a futura anulação.

Observa-se que, pela redação do Provimento n.º 13/2006, o critério determinante para o bloqueio não era a data de emissão do título de propriedade, mas sim a data do registro. Esse aspecto é relevante, pois,

na prática, é comum que o registro de títulos de terras ocorra muitos anos após sua emissão. Em períodos passados, não era raro que o registro fosse efetivado sob a vigência de uma nova Constituição Federal, já com limites mais restritivos para a alienação ou concessão de terras públicas, ainda que o título tivesse sido expedido em momento anterior, quando o limite constitucional era maior. Essa circunstância resultou no bloqueio de diversas matrículas originadas de títulos emitidos antes de 1967, mas registrados após essa data, quando o teto para concessão foi reduzido.

É importante, desde logo, corrigir uma impropriedade terminológica recorrente no trato da questão fundiária: os documentos emitidos por órgãos como o Incra ou instituições fundiárias estaduais são comumente denominados “títulos de propriedade”. Tecnicamente, porém, não se trata de títulos de domínio, mas de instrumentos administrativos que habilitam o beneficiário a requerer o registro da propriedade no Cartório. Conforme dispõe o art. 1.245 do Código Civil, a propriedade imobiliária somente se transfere com o registro do título aquisitivo. Assim, antes de registrada, a titularidade conferida por esses documentos é incompleta, consistindo em mera expectativa de direito aquisitivo, ainda que legítimo.

Feito esse esclarecimento, é possível compreender por que, em muitos municípios do Pará, o registro desses títulos enfrentou, e ainda enfrenta, desafios significativos em razão das condições geográficas e da infraestrutura precária. Em regiões remotas, a emissão desses documentos frequentemente esbarrava em obstáculos práticos, como estradas intransitáveis e a grande distância entre o local de expedição e o Cartório competente para o registro.

Um exemplo ilustrativo é o município de São Félix do Xingu, uma das maiores áreas de ocupação fundiária do estado, que dista mais de 1.000 km de Altamira, sede da circunscrição registral à época. Durante anos, a principal via de acesso, a Rodovia Transamazônica, permaneceu praticamente intransitável, agravando as dificuldades logísticas.

Essa combinação de distância e precariedade das estradas fazia com que muitos proprietários aguardassem anos até conseguir registrar seus títulos.

As limitações de transporte também se faziam sentir em localidades cujo acesso se dava majoritariamente por via fluvial, já que nessas regiões, as viagens eram longas e cansativas, e ainda dependiam de condições climáticas favoráveis para a navegação. Em estados de dimensões continentais como o Pará e o Amazonas, a logística de acesso aos Cartórios de Registro de Imóveis sempre foi complexa e, em muitas áreas, as serventias só foram instaladas décadas após a concessão dos títulos.

Mas além das barreiras geográficas e estruturais, existe também um componente cultural que contribui para a demora na formalização registral. Muitos beneficiários, ao receberem títulos emitidos por órgãos como o Incra ou entidades fundiárias estaduais, partem da premissa equivocada de que o documento, por si só, confere a propriedade plena e essa interpretação incorreta, aliada à baixa escolaridade e ao restrito acesso à informação jurídica em áreas remotas, faz com que muitos deixem de procurar o Cartório para promover o registro necessário à aquisição efetiva da propriedade.

Com frequência e ainda nos dias atuais, somente diante de uma demanda judicial ou de uma necessidade econômica urgente, como a obtenção de financiamento agrícola, é que os beneficiários buscam regularizar a situação, realizando o registro imobiliário dos títulos recebidos.

Essa dinâmica explica por que, em muitos casos, o intervalo entre a emissão do título e o seu registro se prolongou por um período considerável. As grandes distâncias, a precariedade das vias de acesso e a falta de compreensão sobre a imprescindibilidade do registro imobiliário ajudaram a moldar a realidade fundiária que persiste não apenas no Pará e na Amazônia Legal, mas também em outras regiões do Brasil.

Nesse cenário, a partir da implementação do Provimento n.º 13/2006, foram identificados inúmeros casos que se enquadravam nos ditames da normativa, o que resultou no bloqueio de um grande número de matrículas de imóveis rurais. Essa medida impedia qualquer transação envolvendo esses imóveis até que fosse comprovada a regularidade da origem do título de propriedade, por meio da apresentação de documentos que demonstrassem a autenticidade e a regularidade do título de transmissão, bem como a autorização do Senado Federal ou de outros órgãos competentes, quando exigível.

Posteriormente, em 2010, a Corregedoria-Geral de Justiça do Pará editou o Provimento n.º 02/2010,²⁹ em cumprimento à determinação da Corregedoria Nacional de Justiça, proferida nos autos do Pedido de Providências n.º 0001943-67.2009.2.00.0000. Esse novo ato normativo determinou de forma expressa que todas as matrículas que se encontravam bloqueadas com fundamento no Provimento n.º 13/2006 fossem também canceladas.

Dois anos mais tarde, em 2012, a Corregedoria editou o Provimento n.º 10/2012³⁰ que passou a permitir a requalificação das matrículas bloqueadas e canceladas pelas normativas anteriores, facultando aos proprietários comprovar a regularidade de seus títulos para restaurar o registro.

A requalificação de matrícula configura, assim, um procedimento administrativo especial, pelo qual se faculta ao interessado demonstrar a regularidade jurídica do título fundiário, cuja matrícula tenha sido bloqueada e cancelada, notadamente em decorrência dos Provimentos n.º 13/2006 e n.º 02/2010.

Em essência, trata-se de um mecanismo de reavaliação da validade do título e da higidez da matrícula, uma espécie de “análise reversa”, por meio da qual o titular pode requerer a restauração do registro imobiliário, desde que comprove, de forma documental e inequívoca, a legitimidade da aquisição e a regularidade do destacamento do imóvel do patrimônio público para o particular.

Ainda que singular no contexto paraense, mecanismos análogos foram criados em outros estados da federação, como por exemplo o Tocantins, que instituiu, por meio do Decreto Estadual n.º 6.216/2021 e da Lei Estadual n.º 3.882/2022, a revalidação e convalidação de títulos emitidos sob regimes anteriores, com a finalidade de corrigir vícios de origem e garantir segurança jurídica aos proprietários de boa-fé (TO, Decreto n.º 6.216/2021; Lei n.º 3.882/2022).

No Pará, a medida representou um avanço importante no enfrentamento de equívocos do passado, sobretudo ao permitir que

²⁹ PARÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Pará. Provimento n.º 02/2010-CGJ. Dispõe sobre o cancelamento de matrículas de imóveis rurais nos Cartórios de Registros de Imóveis do Interior do Estado do Pará e dá outras providências. Belém: Tribunal de Justiça do Estado do Pará, Corregedoria-Geral de Justiça, 2010.

³⁰ PARÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Pará. Provimento n.º 10/2012-CGJ. Dispõe sobre o procedimento de requalificação das matrículas canceladas pela decisão do Conselho Nacional de Justiça no Pedido de Providências n.º 0001943-67.2009.2.00.0000, bem como sobre o procedimento de cancelamento de matrículas de imóveis rurais, fundamentado em documentos falsos ou insubstinentes de áreas rurais, nos Cartórios do Registro de Imóveis nas Comarcas do Interior do Estado do Pará e dá outras providências. Belém: Tribunal de Justiça do Estado do Pará, Corregedoria-Geral de Justiça, 2012.

títulos legitimamente emitidos, mas atingidos pela lógica geral de bloqueio e cancelamento, tivessem sua situação reavaliada à luz de uma análise técnica mais detida. A efetividade prática dessa sistemática, entretanto, encontrou limites relevantes: de um lado, pela complexidade da documentação exigida e pela necessidade de articulação com órgãos fundiários federais e estaduais; de outro, pelo desenho procedural que concentrava, quase integralmente, na Vara Agrária a palavra final sobre o desbloqueio das matrículas, mesmo em hipóteses em que o erro se revelava evidente já na esfera registral.

É importante esclarecer que os Provimentos n.º 13/2006 e n.º 02/2010 sempre adotaram, para fins de bloqueio e cancelamento, a data do registro como parâmetro objetivo de enquadramento, o que se justifica pela natureza cautelar da medida e pela urgência de interromper a circulação de áreas possivelmente destacadas em desacordo com os limites constitucionais. Nessa perspectiva, era razoável que o sistema, em sua fase inicial de contenção de danos, trabalhasse com um marco temporal rígido e uniforme, mesmo sabendo-se que muitos títulos haviam sido expedidos sob a vigência de Constituições mais permissivas quanto à extensão das glebas alienáveis sem autorização legislativa.

Quando se trata, porém, de requalificação, a lógica jurídica não pode ser a mesma. Aqui, não se está mais no terreno da tutela cautelar ampla, mas no exame de casos concretos, em que se avalia a validade do ato administrativo de titulação à luz do regime constitucional vigente no momento de sua emissão. Importa ressaltar, portanto, que a aferição, para fins de requalificação, da necessidade de autorização para a outorga de títulos dominiais em áreas superiores a determinado limite deve observar o regime constitucional vigente à época da emissão do título, e não o da posterior prática do ato registral. Isso porque o registro imobiliário, embora constitutivo do domínio, não tem o condão de retroagir para infirmar a validade de um título regularmente expedido sob a égide de Constituição anterior, que conferia ao Poder Público competência plena para alienar glebas em limites superiores.

Assim, a legitimidade do título, e, portanto, a ausência de vício que justifique o bloqueio ou a manutenção do cancelamento, deve ser aferida com base no contexto normativo e fático existente no momento de sua emissão, sob pena de se imputar retroativamente irregularidade a atos administrativos válidos e eficazes. Reconhece-se, por evidente, que o registro é o ato que transfere a propriedade no sistema brasileiro, mas a

validade jurídica do título que lhe dá suporte é regida pelo direito vigente ao tempo de sua formação, o que preserva a segurança jurídica, o ato jurídico perfeito, a proteção da confiança legítima e a coerência do sistema registral.

Nesse contexto, em 2021, a Corregedoria substituiu o Provimento n.º 10/2012 pelo de n.º 04/2021,³¹ que atualizou o procedimento de requalificação das matrículas bloqueadas e canceladas. O novo ato manteve a centralidade do registrador na análise documental, mas deixou inalterado um ponto sensível: a decisão sobre o desbloqueio continuava concentrada no juiz da Vara Agrária, a quem competia, em última análise, autorizar a retomada da eficácia da matrícula. Mesmo nos casos em que o oficial, à vista de certidões fundiárias, memoriais descritivos georreferenciados e documentos dominiais, constatava a regularidade da titulação, o procedimento precisava ser integralmente encaminhado ao Judiciário, o que acarretava morosidade e sobrecarga.

Tanto o Provimento n.º 10/2012 quanto o de n.º 04/2021 previam que o pedido de requalificação deveria ser protocolado perante o registrador imobiliário competente e instruído com a seguinte documentação: I – Título de terras original ou Certidão original, fornecida nos últimos 90 dias pelos órgãos de terras do Estado e da União, que atestem a regularidade do destacamento do imóvel do patrimônio público, seus limites e confrontações; II – Documentos pessoais do Interessado – RG, CPF ou CNPJ – e comprovante de residência, inclusive de seu representante, em caso de procuração outorgada; III – Comprovante de pagamento/quitação do ITR dos últimos cinco anos; IV – Cópia autenticada do instrumento público de aquisição do imóvel; V – Cópia autenticada da autorização legislativa correspondente quando o tamanho do imóvel estiver acima dos limites constitucionais da época da emissão do título; VI – Descrição do imóvel rural, em seus limites, características e confrontações, por meio de memorial descritivo firmado por profissional habilitado, com a devida Anotação de Responsabilidade Técnica (ART), contendo as coordenadas dos vértices definidores dos limites do imóvel rural, georreferenciadas ao Sistema Geodésico Brasileiro e com precisão posicional fixada pelo Incra em observância ao disposto na Lei Federal n.º 10.267/2001 e respectivo Decreto n.º 4.449/2002, acompanhada de CD-R gravado com arquivo vetorial em formato shapefile, representativo do polígono georreferenciado do

³¹ PARÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Pará. Provimento Conjunto n.º 04/2021-CGJ. Atualiza os procedimentos de requalificação e cancelamento de matrículas imobiliárias, em cumprimento ao PP n.º 0001943-67.2009.2.00.0000 do CNJ. Belém: Corregedoria-Geral de Justiça, 2021.

imóvel rural; e VII – Certidão atualizada expedida pelo Cartório de Registro de Imóveis da Comarca em que se localiza a área rural na qual constem todos os dados da matrícula, bem como sua cadeia sucessória, ressaltando os seguintes itens: tamanho da área; nome dos transmitentes e adquirentes; indicação do título jurídico que legitima a transmissão de propriedade com os sucessivos remembamentos, bem como eventuais ônus existentes sobre a área rural, em tudo observada a Lei Federal de Registros Públicos n.º 6.015/1973 e alterações posteriores. A ideia sempre foi condicionar a requalificação a uma prova documental forte da legitimidade do ato originário de titulação e da inexistência de sobreposição ou fraude.

Considerando a relevância das normas que disciplinaram os títulos de posse expedidos no Estado do Pará, e já brevemente analisadas neste estudo, observa-se que, embora o Provimento n.º 13/2006 tenha registrado, em seus considerandos, a existência de títulos provisórios, o comando de bloqueio ou cancelamento não se fundamentou na natureza jurídica desses títulos, mas sim no tamanho da área e na respectiva data do registro. Posteriormente, o art. 5.º do Provimento n.º 06/2023³² veio reforçar essa distinção ao estabelecer, de forma expressa, que as áreas oriundas de títulos de posse não podem ser objeto de requalificação.

De modo geral, todas as normativas editadas no Estado do Pará para disciplinar a requalificação de registros afetados pelos procedimentos de bloqueio e cancelamento convergem para um ponto central: o documento nuclear do procedimento é a certidão expedida pelo próprio órgão de terras responsável pela emissão original do título. Essa certidão possui caráter tanto declaratório quanto confirmatório, pois vai além de atestar a simples existência do título: seu objetivo principal é comprovar que o destacamento da área pública para o particular ocorreu de forma legítima e autêntica, conferindo segurança jurídica para que o registro possa ser restabelecido ou qualificado de maneira adequada.

Acrescente-se que, para comprovar a regularidade do destacamento do imóvel do patrimônio público, essa certidão deve informar, ainda, sobre a quitação do respectivo título e a liberação de eventuais cláusulas resolutivas. Essa exigência, embora importante sob a perspectiva da segurança jurídica, historicamente tornou o procedimento mais moroso

³² PARÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Pará. Provimento n.º 06/2023-CGJ. Atualiza o procedimento de requalificação de matrículas bloqueadas e canceladas (Provimentos n.º 13/2006-CGJ e 02/2010-CGJ). Belém: Corregedoria-Geral de Justiça, 2023.

e complexo, especialmente quando se tratava de títulos expedidos pelo Incra, dada a dificuldade prática e o tempo necessário para a obtenção da manifestação sobre as cláusulas.

De acordo com os provimentos anteriores, cabia ao registrador imobiliário receber o requerimento de requalificação instruído com toda a documentação exigida, proceder à sua qualificação e, constatada a regularidade, averbar à margem da matrícula cancelada, tornando sem efeito o cancelamento. Contudo, mesmo após essa averbação, o processo deveria, obrigatoriamente, ser encaminhado à Vara Agrária competente, sendo vedado ao registrador promover o desbloqueio antes de decisão judicial.³³ Assim, a matrícula permanecia sem produzir efeitos, mantendo o proprietário tabular com um imóvel totalmente fora do sistema registral e do mercado formal de bens, até que o juiz agrário deliberasse pelo desbloqueio, o que, muitas vezes, se dava após longos períodos de tramitação.

Em 2023, a Corregedoria-Geral de Justiça do Pará editou o Provimento n.º 06/2023, revogando o de n.º 04/2021 e atualizando o procedimento de requalificação. Essa normativa introduziu a possibilidade da requalificação simplificada, em prestígio à capacidade técnica dos registradores de imóveis e alinhando-se ao movimento nacional de extrajudicialização de procedimentos. Com isso, passou-se a permitir que, em hipóteses taxativamente previstas de erro evidente, a requalificação fosse realizada diretamente pelo registrador, sem necessidade de encaminhamento prévio à Vara Agrária, devendo, ao final, em obediência ao artigo 13 do dito provimento, informar à Corregedoria-Geral de Justiça do Pará sobre a requalificação efetuada, para fins estatísticos. Essa mudança viabilizou a restauração célere de matrículas bloqueadas e canceladas indevidamente, corrigindo falhas de forma mais eficiente e desburocratizada.

Pelo Provimento n.º 06/2023, o procedimento da requalificação simplificada seria aplicável quando presente alguma situação taxativa de matrícula bloqueada e cancelada por erro evidente. Nesse aspecto, o art. 13, parágrafo único, considerou como erro ou equívoco evidente autorizador da requalificação simplificada as seguintes hipóteses: I – bloqueio realizado em áreas pertencentes a entes políticos, bem como de suas respectivas autarquias, fundações, empresas públicas e sociedade de economia mista; II – bloqueio em áreas menores ao

³³ Art. 8.º do Provimento n.º 10/2012 e art. 9.º, parágrafo único, do Provimento n.º 04/2021, ambos da Corregedoria-Geral de Justiça do Pará.

permitido pela Constituição vigente à época de emissão do título e que não tenham sido desmembradas de áreas maiores devidamente bloqueadas; III – bloqueio ocorrido em áreas maiores ao máximo permitido pela Constituição, porém decorrentes da unificação regular de áreas menores.

Em todas as hipóteses citadas, o fundamento precípua a justificar a realização do procedimento de requalificação simplificada é a constatação de um equívoco objetivo de enquadramento, facilmente perceptível a partir da documentação e dos dados técnicos disponíveis, o que justifica a atuação direta do registrador, sem necessidade de submissão prévia à Vara Agrária.

Além disso, o provimento reforçou a necessidade de georreferenciamento das áreas, exigindo a descrição do imóvel rural, em seus limites, características e confrontações, por meio de memorial descritivo firmado por profissional habilitado, com a devida ART, contendo as coordenadas dos vértices definidores dos limites do imóvel rural georreferenciadas a Sistema Geodésico Brasileiro e com precisão posicional fixada pelo Incra, em observância ao disposto na Lei Federal 10.267/2001 e o respectivo Decreto n.º 4.449/2002, acompanhada de mídia com arquivo em formato shapefile representativo do polígono georreferenciado da área rural, bem como a obrigatoriedade de verificação, por parte do registrador de imóveis, de inexistência de sobreposição de áreas no sistema de Informação Geográfica – Mapa – do Registro de Imóveis do Brasil, disponibilizado e gerido pelo Operador Nacional do Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (ONR).

As medidas impostas pela Corregedoria-Geral de Justiça do Pará ratificam a preocupação em garantir a integridade e a segurança do processo de requalificação das matrículas e a não sobreposição da área do imóvel a ser requalificado com outros imóveis já registrados.

Outra inovação de grande relevância, introduzida pelo Provimento n.º 06/2023, foi estabelecer que, embora a certidão fornecida pelo órgão de terras para comprovar a regularidade do destacamento do imóvel do patrimônio público tenha que informar se houve liberação das cláusulas resolutivas, caso existentes sobre a área, o descumprimento dessas eventuais cláusulas não é motivo suficiente para impedir a requalificação, cabendo ao emitente do título as providências que

entender cabíveis, em procedimento autônomo.³⁴ Essa alteração contribuiu para destravar vários processos de requalificação pendentes de decisão nas Varas Agrárias estaduais, trazendo clareza à separação dos procedimentos, uma vez que a comprovação da legitimidade do destacamento do patrimônio público para o particular é situação independente da verificação de cumprimento ou não das cláusulas resolutivas eventualmente existentes sobre o título de origem.

Não obstante esses avanços, o quadro sofreu mudança significativa com a edição do Provimento n.º 02/2024³⁵ da Corregedoria-Geral de Justiça do Pará, que alterou pontualmente o Provimento n.º 06/2023. Além de ajustar a classificação processual na Tabela de Processos Unificada, para fins de cômputo da produtividade dos juízes agrários, o novo ato modificou a redação do inciso II do art. 13, parágrafo único,³⁶ passando a exigir, para fins de enquadramento na requalificação simplificada, que a área estivesse abaixo do limite máximo permitido pela Constituição vigente à época da emissão e do registro do título. Com isso, a normativa retomou, na prática, o parâmetro objetivo da data do registro, já adotado pelo Provimento n.º 13/2006 para o bloqueio das matrículas, e tornou mais restritiva a caracterização do “erro evidente”, reduzindo sensivelmente o campo de incidência da requalificação simplificada. Em consequência, inúmeros casos de bloqueio e cancelamento de matrículas, que antes poderiam ser solucionados diretamente perante os Cartórios de Registro de Imóveis, voltaram a demandar o procedimento ordinário.

O efeito concreto dessa alteração foi o estreitamento radical das hipóteses de requalificação simplificada diretamente perante o registrador, com o consequente retorno de muitos casos ao procedimento ordinário, dependente de análise judicial. Em um cenário em que inúmeros bloqueios decorreram justamente da defasagem entre a data de emissão do título e a data do registro, exigir conformidade simultânea com a Constituição vigente em ambos os momentos exclui quase todas essas situações da via simplificada. Assim, casos que poderiam ser resolvidos de forma célere no âmbito extrajudicial voltam a sobrecarregar as Varas Agrárias, retardando a depuração das matrículas bloqueadas e canceladas.

³⁴ Art. 4.º, § 1.º, do Provimento n.º 06/2023 da Corregedoria-Geral de Justiça do Pará.

³⁵ PARÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Pará. Provimento n.º 02/2024-CGJ. Altera o Provimento n.º 06/2023-CGJ para adequar a classificação na TPU e esclarecer o alcance das requalificações simplificadas de matrículas bloqueadas e canceladas. Belém: Corregedoria-Geral de Justiça, 2024.

³⁶ Art. 13. Parágrafo único. Para efeito do caput deste artigo, entendem-se como erro ou equívoco evidente, autorizador da requalificação simplificada, as seguintes situações: II – bloqueio em áreas menores ao máximo permitido pela Constituição vigente à época de emissão e registro do título e que não tenham sido desmembradas de áreas maiores devidamente bloqueadas.

De todo modo, esse conjunto normativo revela um esforço contínuo da Corregedoria-Geral da Justiça do Pará em aprimorar o sistema de regularização fundiária, ajustando-o às transformações nas demandas territoriais e à evolução dos mecanismos de controle dominial. As normas expedidas ao longo dos anos demonstram a passagem de uma fase inicial, centrada no bloqueio e cancelamento de registros, para uma abordagem mais equilibrada e corretiva, que busca permitir a requalificação em casos de erro material e sanar irregularidades documentais, sempre com o propósito maior de assegurar a legitimidade do destacamento do patrimônio público para a esfera privada e fortalecer a segurança jurídica no sistema registral paraense.

Um ponto central nas normativas criadas pela CGJ/PA é o foco na transparência e na modernização dos sistemas de controle fundiário. Nesse cenário, o Tribunal de Justiça paraense preocupou-se em contabilizar esses bloqueios, cancelamentos e requalificações, e, nessa linha, os registradores de imóveis alimentam um sistema de informação de controle, instituído pela Instrução n.º 02/2021 – CGJ³⁷ no Sistema Integrado de Arrecadação Extrajudicial (SIAE), por meio do qual indicam a matrícula bloqueada, cancelada e eventualmente requalificada.

De acordo com a instrução mencionada, o registrador de imóveis, sempre que se deparar com situações de bloqueio/desbloqueio, cancelamento e requalificação, deverá acessar o sistema e informar: número da matrícula do imóvel, nome do proprietário, livro e folha do ato, área do imóvel, data do cancelamento, data da requalificação, data do desbloqueio, situação atual, número do processo de desbloqueio.

Todavia, tal sistema não implementou uma interconexão de informações entre os Cartórios, tampouco possui campos de esclarecimento sobre a matrícula informada como bloqueada e cancelada, por exemplo, se seria o caso de matrícula que já sofreu desmembramentos ou destiques ou se aquele imóvel passou a pertencer à competência de outro Cartório do Estado do Pará, dados estes que impactam diretamente a dimensão real de quanto de área/território efetivamente estão bloqueados e cancelados no Pará.

Nesse sentido, e como se verá melhor adiante, em paralelo à edição dos provimentos, houve um esforço por parte dos registradores de imóveis do Estado para a implementação de um sistema informatizado, que

³⁷ Disponível em: <https://www.tjpa.jus.br/CMSPortal/VisualizarArquivo?idArquivo=1027319>. Acesso em: 29 set. 2024.

Esse sistema, desenvolvido por iniciativa da ANOREG-PA³⁸ e do Colégio de Registradores de Imóveis, permitiu o cruzamento de informações entre Cartórios, facilitando a identificação de matrículas com origem possivelmente irregular, bem como aquelas que estão bloqueadas e canceladas indevidamente.

Apesar dos inegáveis avanços normativos e institucionais, persistem desafios estruturais e tecnológicos que limitam a plena efetividade das medidas de fiscalização e controle. Órgãos como o Incra e a Secretaria do Patrimônio da União (SPU) ainda enfrentam dificuldades com acervos físicos ou parcialmente digitalizados, bases desatualizadas e restrições de infraestrutura tecnológica, o que dificulta a consolidação de um sistema verdadeiramente integrado.

Nesse cenário desafiador, é possível observar, no âmbito dos Cartórios de Registro de Imóveis, iniciativas relevantes que ilustram os esforços de modernização em curso. A criação do ONR e a implantação do Programa de Incentivo à Interoperabilidade e Digitalização (PID) são exemplos concretos de ações voltadas à ampliação do acesso à tecnologia e ao fortalecimento da governança eletrônica no sistema registral. Ainda assim, há serventias que enfrentam dificuldades estruturais, sobretudo em regiões mais afastadas e economicamente vulneráveis, o que reforça a importância de políticas de apoio contínuo, tanto para a redução das desigualdades regionais, quanto para a efetiva integração do sistema nacional de registro eletrônico. Assim, embora o avanço do setor extrajudicial seja expressivo, a consolidação plena da transformação digital ainda depende da universalização desses investimentos e do fortalecimento da infraestrutura local.

O desafio da regularização fundiária continua particularmente sensível. No Pará, o bloqueio e o cancelamento de matrículas, embora constituam medidas cautelares essenciais no combate à grilagem, não solucionam, por si sós, a complexidade fundiária do Estado, sobretudo diante da necessidade de uma depuração mais célere e criteriosa das matrículas bloqueadas, de modo a separar o “joio do trigo” e restabelecer a segurança jurídica dos registros legítimos.

Para tanto, é indispensável a articulação entre Cartórios, Poder Judiciário e órgãos de terra estaduais e federais, como o Incra, com vistas ao compartilhamento de informações, à integração de bases cadastrais e ao

³⁸ PARÁ. Associação dos Notários e Registradores do Estado do Pará (ANOREG-PA).

aprimoramento dos controles sobre a emissão de títulos fundiários. A continuidade da expedição de títulos sem adequado controle técnico por parte desses órgãos permanece como foco recorrente de insegurança, o que exige atuação coordenada e permanente.

Nesse panorama, os Cartórios têm buscado aprimorar os mecanismos de qualificação registral, utilizando coordenadas geográficas e ferramentas digitais de controle de autenticidade, recursos inexistentes em décadas passadas. Esses avanços, contudo, só produzem resultados efetivos quando acompanhados por sistemas integrados e dados confiáveis provenientes dos órgãos fundiários, além de equipes técnicas capacitadas, capazes de atestar, de forma ágil e segura, a legitimidade dos títulos que continuam a chegar aos Cartórios anos após sua emissão original.

Sob essa conjuntura, a real possibilidade de conferência da veracidade dos títulos antigos torna-se imprescindível para o combate à grilagem, sobretudo porque em um passado não tão distante, a confecção e o uso de títulos falsos ou sem origem legítima não era um fenômeno incomum. A consolidação de instrumentos tecnológicos e de cooperação institucional, portanto, não apenas fortalece o controle atual, mas também permite revisar e depurar o legado de registros pretéritos, assegurando que apenas os títulos autênticos e juridicamente válidos permaneçam no fólio real.

Com efeito, o histórico das normativas sobre o bloqueio e o cancelamento administrativo de matrículas de imóveis rurais no Pará revela um esforço contínuo de enfrentamento à grilagem e à ocupação irregular de terras públicas. No entanto, sem uma análise ágil e criteriosa dos pedidos de requalificação, essas medidas tendem a perder efetividade, transformando-se em providências meramente formais. As iniciativas adotadas até o momento representam avanços significativos na direção da transparência e da legalidade fundiária, mas ainda há um longo caminho a percorrer para que a regularização de terras ocorra de modo verdadeiramente seguro, justo e sustentável, equilibrando o controle estatal, a eficiência registral e a proteção da boa-fé dos particulares.

Entretanto, como se verá melhor adiante em capítulo próprio, a revisão do marco temporal adotado na normativa estadual que regula a requalificação de matrículas bloqueadas e canceladas com base no Provimento n.º 13/2006, em especial na modalidade simplificada, é

medida que se impõe para restabelecer a coerência e a justiça do sistema registral fundiário paraense, alinhando a leitura do tempo jurídico ao momento efetivo de formação do ato administrativo de titulação e ao princípio da segurança jurídica.

4. DO ESTUDO DENOMINADO COMBATE À GRILAGEM DE TERRAS EM CARTÓRIOS NO PARÁ: UMA DÉCADA DE AVANÇOS E DESAFIOS, PUBLICADO PELO INSTITUTO DO HOMEM E MEIO AMBIENTE DA AMAZÔNIA (IMAZON)

O estudo publicado pelo Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia (Imazon)³⁹ intitulado *Combate à grilagem de terras em cartórios no Pará: uma década de avanços e desafios*,⁴⁰ apresenta uma análise sobre o impacto das decisões judiciais e administrativas na redução da grilagem de terras no Estado do Pará, especialmente com relação ao cancelamento de matrículas eventualmente irregulares. A pesquisa destaca o avanço promovido pelo CNJ e a CGJ/PA na última década, apontando os desafios que ainda persistem no combate à grilagem de terras.

O trabalho inicia com um sumário executivo que oferece uma visão geral do contexto fundiário da Amazônia, ressaltando a prevalência de fraudes e a relevância dos registros imobiliários para a compreensão do cenário. A grilagem de terras no Pará é um fenômeno complexo, envolvendo fraudes documentais que resultam na ocupação irregular de terras públicas. Segundo o estudo, uma das principais medidas adotadas para combater a grilagem foi a decisão do CNJ, em 2010, que determinou o cancelamento de matrículas de imóveis rurais acima de determinados limites de área, quando essas matrículas haviam sido registradas sem a devida autorização do Congresso Nacional, conforme exigido pela Constituição Federal.

O referido estudo cita três categorias de matrículas afetadas pela decisão: imóveis com áreas superiores a 10 mil hectares registrados entre 1934 e 1964; imóveis com áreas acima de 3 mil hectares registrados entre 1964 e 1988; e, finalmente, imóveis com mais de 2,5 mil hectares registrados a partir de 1988. Essas matrículas foram bloqueadas em um primeiro momento e, posteriormente, canceladas pelo Provimento n.º 02/2010 da Corregedoria-Geral de Justiça do Pará, e, após a análise da origem dos títulos e da documentação apresentada pelos responsáveis pelos imóveis, havia a possibilidade de requalificação.

A metodologia utilizada na pesquisa envolveu a análise de dados sistematizados pela Clínica de Direitos Humanos da Amazônia (CIDHA),

³⁹ RECCANI, Girolamo Domenico et al. Combate à grilagem de terras em cartórios no Pará: uma década de avanços e desafios. Belém: Imazon, 2023.

⁴⁰ TRECCANI, Girolamo Domenico et al. Combate à grilagem de terras em cartórios no Pará: uma década de avanços e desafios. Belém: Imazon, 2023.

com base em informações fornecidas por Cartórios de Registro de Imóveis e os dados do sistema de acompanhamento dessas matrículas bloqueadas e canceladas do Tribunal de Justiça do Pará. Outrossim, utilizou fontes complementares, como decisões judiciais e cadastros públicos, além de revisar normativas publicadas pelo TJPA e pelo governo estadual.

Pelo estudo publicado, até 2018, pelo menos 10.728 imóveis tiveram suas matrículas canceladas, abrangendo uma área de 91,12 milhões de hectares, o equivalente a 73% do território do Pará. A pesquisa afirma que grande parte dessa área era composta por registros fraudulentos, que não correspondiam a terras físicas reais, e que matrículas foram criadas para legalizar a ocupação indevida de terras públicas.

Conforme o estudo mencionado, os municípios de São Félix do Xingu e Altamira concentram metade da área afetada pelos cancelamentos, o que refletiria o histórico de irregularidades fundiárias nessas regiões. Um dos aspectos críticos destacados na pesquisa é o fato de que, mesmo com o cancelamento das matrículas, ainda há lacunas na destinação dessas terras. Em muitos casos, as áreas canceladas permanecem sem um uso definido, o que pode abrir espaço para novos episódios de grilagem.

Outro ponto relevante é a divergência entre dados de diversos cadastros de imóveis. O estudo compara informações do Sistema Nacional de Cadastro de Imóveis Rurais (SNCIR) e do Cadastro Ambiental Rural (CAR), revelando diferenças substanciais nas áreas declaradas, especialmente em imóveis de grandes extensões. Essa discrepância aponta para a falta de coordenação entre diferentes órgãos fundiários e a necessidade de maior transparência e integração de informações cadastrais.

A incongruência dos dados do CAR é assunto que já foi objeto de outros estudos, a exemplo do artigo publicado por Lise Tupiassu, Jean-Raphael Gros-Desormaux e Gisleno Augusto Costa da Cruz, que apresenta as seguintes considerações:

Estudo sobre os registros do CAR demonstra igualmente que, em 150 mil registros analisados, 108 mil contêm sobreposições, sendo que destes, 48 mil preenchem mais de 100% do imóvel rural, incidindo completamente entre eles. São, geograficamente, registros dentro de registros.

Na verdade, a própria indicação de área cadastrável no CAR muitas vezes permite a duplicidade. Segundo dados obtidos no sítio eletrônico do Programa Municípios Verdes do Estado do Pará, acerca do Cadastro Ambiental Rural, em março de 2017, foi possível verificar algumas inconsistências:

[...]

Percebe-se, assim, que área igual ou superior a todo o território municipal é passível de registro no CAR. Como ele se aplica aos imóveis rurais tão somente, verifica-se que, segundo esses dados, não existiria área urbana nesses Municípios e, o que é mais grave, é possível cadastrar mais área do que a área efetivamente existente.

Esse fato facilita as ações de grileiros, que buscam, por meio de documentos inverídicos, realizar registros no CAR em nome de laranjas, obter financiamentos públicos e licenças ambientais para esquentar madeira ilegal. O indício de posse, inclusive, poderá facilitar a aquisição de terras públicas diante das recentes alterações impostas pela legislação.⁴¹

O estudo também analisa o impacto da decisão do CNJ nas ações judiciais relacionadas ao cancelamento de matrículas. Entre 1995 e 2021, foram ajuizadas 101 ações para cancelar registros de imóveis no Pará, abrangendo uma área de 13,5 milhões de hectares. A maior parte dessas ações foi iniciada antes da decisão do CNJ e estava baseada em decretos estaduais que declaravam a nulidade dos títulos supostamente fraudulentos usados para registrar os imóveis.

No entanto, apesar dos avanços jurídicos e administrativos, o estudo destaca que ainda persistem grandes desafios no combate à grilagem. A falta de capacidade operacional em órgãos fundiários, associada à carência de recursos para a fiscalização agrária, é mencionada como um obstáculo significativo. Além disso, o estudo recomenda a implementação de um cadastro unificado e digitalizado de imóveis, visando a um controle mais eficaz das áreas registradas e de seus proprietários.

O relatório também analisa a destinação das áreas objeto de cancelamento, ressaltando que a simples anulação das matrículas não é

⁴¹ TUPIASSU, Lise; GROS-DESORMAUX, Jean-Raphael; CRUZ, Gislene Augusto Costa da. Regularização fundiária e política ambiental: incongruências do marco legal atual. Revista Brasileira de Políticas Públicas, Brasília, v. 7, n. 2, p. 197, 2017.

suficiente para solucionar o problema da grilagem. Para que essas medidas alcancem efetividade, é indispensável que o poder público promova a regularização fundiária das terras canceladas, assegurando sua destinação social e ambiental adequada, seja para projetos de conservação, seja para assentamentos rurais. O levantamento indica, contudo, que até 2022 poucas áreas haviam sido efetivamente destinadas após o cancelamento, o que evidencia a lentidão do processo e a ausência de uma política coordenada de reocupação legítima.

Na parte final, o estudo apresenta um conjunto de recomendações voltadas ao aprimoramento das estratégias de combate à grilagem, entre as quais se destacam a ampliação da transparência sobre os resultados das ações de cancelamento, a implementação de sistemas digitais de controle fundiário e o fortalecimento da cooperação interinstitucional entre Cartórios, órgãos fundiários e Poder Judiciário. Tais medidas, segundo o relatório, são fundamentais para garantir a efetividade das ações de fiscalização e consolidar uma regularização fundiária mais justa, eficiente e sustentável no Estado do Pará.

5. DO LEVANTAMENTO DE DADOS ATUALIZADOS PELA ANOREG-PA E O COLÉGIO DE REGISTRADORES DE IMÓVEIS DO PARÁ

O levantamento de dados realizado de forma conjunta pela ANOREG-PA e por seu instituto membro, o Colégio de Registradores de Imóveis do Pará (CRI-PA), constitui um avanço significativo no aprimoramento do controle fundiário no Estado do Pará. Desenvolvido com o objetivo de oferecer um panorama claro e detalhado sobre as matrículas de imóveis rurais bloqueadas e canceladas, o estudo foi conduzido em consonância com as diretrizes estabelecidas pelos Provimentos da Corregedoria-Geral de Justiça do Pará.

A iniciativa partiu da necessidade de consolidar informações confiáveis, integrando a atuação dos Cartórios de Registro de Imóveis por meio de um sistema informatizado e interoperável, apto a cruzar dados e identificar inconsistências e irregularidades fundiárias. O estudo não se limita à identificação das matrículas já bloqueadas e canceladas, mas avança ao mapear os principais gargalos nos processos de requalificação e regularização fundiária, permitindo uma leitura crítica e atualizada do cenário estadual.

O levantamento também possibilitou uma análise concreta dos avanços já alcançados, revelando dados inéditos que enriquecem o diagnóstico das fragilidades fundiárias no Pará e apontam caminhos viáveis para sua superação. Nos subtópicos seguintes, serão explorados com maior profundidade os principais aspectos dessa iniciativa: a criação do sistema eletrônico de coleta e tratamento de dados, as dificuldades enfrentadas, os objetivos estratégicos do estudo e a depuração das informações consolidadas, elementos essenciais para a construção de um diagnóstico fundiário atualizado e tecnicamente qualificado.

5.1 DA CRIAÇÃO DO SISTEMA INFORMATIZADO

O sistema informatizado desenvolvido pela ANOREG-PA, em parceria com o Colégio de Registradores de Imóveis do Pará (CRI-PA), foi concebido como ferramenta estratégica para garantir a interoperabilidade entre os Cartórios de Registro de Imóveis do Estado, com o propósito de conferir maior eficiência, transparência e precisão ao controle das matrículas bloqueadas e canceladas em decorrência dos Provimentos n.º 13/2006 e n.º 02/2010 da Corregedoria-Geral de Justiça do Pará.

Mais do que simplesmente integrar os dados sobre matrículas canceladas ou requalificadas, o sistema foi desenhado para permitir o rastreamento da origem dessas matrículas, possibilitando aos registradores identificar, com segurança técnica, se determinada requalificação pode ser realizada de forma simplificada ou se exige procedimento mais complexo, com exigências adicionais de verificação dominial.

Para compreender a estrutura do sistema, é preciso considerar uma peculiaridade fundiária do Estado do Pará: sendo o segundo maior do Brasil em extensão territorial, o Estado foi sendo ocupado e desmembrado paulatinamente ao longo do tempo, com a criação de municípios e a instalação dos respectivos Cartórios ocorrendo em períodos distintos. Assim, há diversas áreas cuja competência registral já pertenceu a diferentes municípios e serventias, em momentos sucessivos.

Um exemplo emblemático é o do atual município de Rondon do Pará, cujas áreas já estiveram sob a competência registral de São Domingos do Capim, antes disso de São Miguel do Guamá e, originariamente, do Cartório de Viseu, um dos mais antigos do Estado. Esse histórico de desmembramentos e transferências de circunscrição torna essencial a reconstituição da cadeia dominial.

Por essa razão, o sistema foi estruturado para ser alimentado em camadas, correspondentes às etapas de sucessão territorial e registral: em alguns casos, há apenas uma ou duas camadas; em outros, como o de Rondon do Pará, há até quatro camadas sobrepostas, exigindo análise histórica mais aprofundada. O objetivo final é oferecer às serventias um panorama completo da cadeia dominial das matrículas bloqueadas e canceladas, desde o título definitivo originário até o momento do bloqueio, conferindo segurança jurídica à decisão sobre a viabilidade (ou não) da requalificação, tema que será detalhado no tópico seguinte.



Na primeira camada, cada serventia informa as matrículas bloqueadas e canceladas com fundamento no Provimentos n.º 13/2006 e n.º 02/2010, detalhando a origem de cada uma delas — ainda que vinculada a outro município ou Cartório que, à época, detinha a competência registral. Essa camada é essencial para assegurar a centralização e a acessibilidade dos dados, permitindo que outras serventias visualizem o histórico dominial do imóvel. Com isso, viabiliza-se a interligação entre os Cartórios que, em diferentes períodos, exercearam competência sobre a mesma área, garantindo maior rastreabilidade, segurança jurídica e integridade do sistema.

Assim, o número de camadas envolvidas no sistema corresponde à quantidade de cidades ou Cartórios que, em momentos distintos, exercearam competência registral sobre o mesmo imóvel. Por exemplo: determinado imóvel pode ter tido sua matrícula originalmente aberta em uma serventia que, à época, detinha a competência registral sobre a área. Com o passar dos anos, no entanto, alterações legislativas podem ter redefinido os limites territoriais e criado nova serventia, eventualmente localizada em outro município, passando a ser esta a responsável pelos registros daquela mesma área. Nesses casos, o imóvel transita entre diferentes circunscrições, o que exige o registro sequencial dessas passagens no sistema em múltiplas camadas, conforme a evolução da competência registral.

Em contrapartida, em alguns casos, como ocorre com determinados imóveis localizados em Viseu, apenas a primeira camada será preenchida, pois tanto a matrícula bloqueada e cancelada quanto o título definitivo que lhe deu origem encontram-se registrados na mesma serventia, ou seja, não houve mudança de circunscrição. Nesse cenário, todas as informações necessárias são lançadas em uma única camada, sem necessidade de interação com outras unidades.

Por outro lado, a segunda camada deve ser alimentada quando a matrícula bloqueada e cancelada tiver origem em outra serventia. Suponha-se, por exemplo, que uma matrícula atualmente bloqueada em Rondon do Pará tenha sido aberta com base em um título definitivo registrado anteriormente em São Domingos do Capim, em razão das alterações de circunscrição territorial já mencionadas. Nessa hipótese, Rondon do Pará preencherá a primeira camada e repassará à serventia de São Domingos do Capim a responsabilidade de completar a segunda camada, identificando a matrícula anterior ou o título de origem.

Caso esse título definitivo tenha sido registrado em São Domingos do Capim, encerra-se a cadeia dominial na segunda camada. No entanto, se a matrícula tiver origem ainda anterior, por exemplo, em São Miguel do Guamá, caberá à serventia correspondente preencher uma terceira camada, e assim sucessivamente, até que se alcance o registro original do título definitivo que deu origem à matrícula bloqueada.

A partir dessas informações, especialmente o tamanho da área e a data de registro, o registrador responsável pela primeira camada poderá avaliar se a requalificação poderá ser feita de forma simplificada ou se exigirá um procedimento mais rigoroso. Desse modo, o sistema informatizado torna-se um instrumento essencial para viabilizar, com segurança e precisão, o cumprimento das normas estabelecidas pelos Provimentos da Corregedoria-Geral de Justiça do Pará.

Essa arquitetura em camadas garante que o processo de requalificação de matrículas seja conduzido com o máximo de segurança e precisão. A troca de informações entre as Serventias permite uma análise mais aprofundada das origens dos títulos, reduzindo o risco de erros e fraudes.

A criação desse sistema também representou uma resposta às alegações de grilagem de terras no Estado do Pará, na medida em que oferece novos elementos e números diante da interconexão existente entre os Cartórios envolvidos com cada matrícula bloqueada e cancelada, como será mais bem explicado no decorrer deste artigo.

Com a interoperabilidade entre os Cartórios, o Estado ganhou uma ferramenta eficaz para controlar as áreas registradas e impedir que matrículas irregulares fossem usadas de forma indevida. Ao rastrear a origem de cada matrícula e verificar a legitimidade dos títulos, o sistema informatizado tornou o combate à grilagem mais eficaz, facilitando a atuação dos registradores e demais autoridades envolvidas no processo de regularização fundiária.

Além de suas funções de controle e fiscalização, o sistema trouxe benefícios operacionais para os Cartórios. A possibilidade de acessar dados detalhados sobre as matrículas e seus históricos, bem como de compartilhar essas informações em tempo real com outras serventias, agilizou o trabalho dos registradores e reduziu a burocracia. A digitalização e a centralização dos dados, aliadas à integração entre os Cartórios, resultaram em um processo mais ágil e eficiente.

Outro ponto positivo da implementação desse sistema foi o aumento da transparência no processo de requalificação e registro de imóveis, pois ao permitir que diferentes serventias troquem informações e monitorem o andamento das requalificações, o sistema evita lacunas no controle fundiário e oferece maior segurança jurídica aos proprietários de terras e ao Estado. A interoperabilidade entre os Cartórios também reduz a possibilidade de conflitos fundiários decorrentes de matrículas canceladas sem uma análise adequada de sua origem.

A criação desse sistema informatizado, portanto, representa um avanço significativo na modernização da gestão fundiária no Pará com a capacidade de integrar informações de diferentes serventias e rastrear a origem de cada matrícula com precisão trouxe mais eficiência ao processo de requalificação de imóveis, garantindo que as decisões sobre revalidações sigam os critérios legais estabelecidos. Isso fortalece a confiança no sistema de registro de imóveis e contribui para um combate mais eficaz à grilagem de terras no Estado.

5.2 NOVOS ELEMENTOS PARA O DIAGNÓSTICO FUNDIÁRIO DO PARÁ: DIVERGÊNCIAS ENTRE A APURAÇÃO REGISTRAL (ANOREG-PA/CRI-PA) E O LEVANTAMENTO DO AMAZON

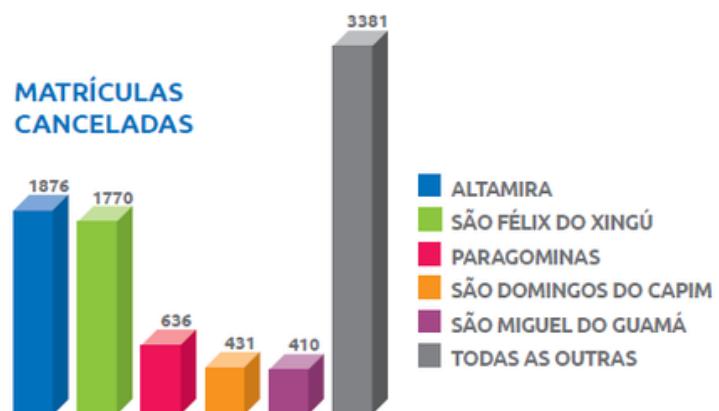
As informações levantadas pela ANOREG-PA e CRI-PA, por meio do novo sistema, trouxeram números atualizados e fidedignos sobre a situação das matrículas bloqueadas e canceladas pelos Provimentos n.º 13/2006 e n.º 02/2010, além de demonstrar os verdadeiros fatores suspeitos de estarem em desconformidade com o objetivo do legislador ao editar o citado Provimento.

Por meio da análise de dados, foi possível verificar pontos importantes, como a quantidade exata de matrículas bloqueadas e canceladas pelos referidos atos normativos, bem como quantas já foram requalificadas, ou são passíveis de enquadramento no procedimento da requalificação simplificada, demonstrando assim que não são matrículas objeto de grilagem. Apuraram-se ainda novos elementos cruciais para o diagnóstico fundiário do Pará, revelando inconformidades e correções necessárias no processo de requalificação dessas matrículas bloqueadas e canceladas, fornecendo ainda uma visão mais precisa da realidade das matrículas canceladas e requalificadas no Estado, permitindo uma avaliação mais rigorosa das áreas afetadas e das irregularidades existentes.

De acordo com o estudo publicado pelo Imaçom (2023), o Estado do Pará apresentaria cerca de 10.728 matrículas bloqueadas e canceladas em razão das medidas de combate à grilagem. Entretanto, dados atualizados levantados pela ANOREG-PA e pelo CRI-PA indicam um número inferior: 9.691 matrículas bloqueadas e canceladas em todo o Estado, por determinação do Provimento n.º 13/2006. Deste total, 1.191 matrículas já foram requalificadas, permanecendo, até a conclusão do levantamento, realizado no final de 2024, aproximadamente 8.500 matrículas ainda bloqueadas ou canceladas em decorrência do referido provimento.



Outro dado importante é que, apesar de 70 Cartórios informarem que possuem matrículas bloqueadas e canceladas, constatou-se que a maioria das matrículas com esses status (60%) está presente em apenas cinco serventias (Altamira, São Félix do Xingu, Paragominas, São Domingos do Capim e São Miguel do Guamá), contando Altamira e São Félix com a grande maioria desses números, o que indica que a problemática enfrentada pelo provimento aconteceu predominantemente em dois municípios do Estado.⁴²



⁴² Quantidade de matrículas bloqueadas e canceladas segundo o levantamento da ANOREG e Colégio de Registradores de Imóveis do Pará: Altamira: 1.876; São Félix do Xingu: 1.770; Paragominas: 636; São Domingos do Capim: 431; São Miguel do Guamá: 410.

Outro ponto importantíssimo verificado no processo de depuração dos dados foi a identificação prévia (até final de 2024) de que 700 matrículas haviam sido canceladas de maneira incorreta, contrariando os parâmetros estabelecidos pelo Provimento n.º 13/2006.

Como exemplo, citam-se 69 matrículas bloqueadas e canceladas indevidamente por Registradores de Imóveis, embora todas correspondessem a imóveis públicos. Nesses casos, conforme o art. 6.^º⁴³ do Provimento n.º 13/2006, o procedimento de bloqueio não se aplica, já que, tratando-se de bens públicos, não há que se falar em destaque irregular para a esfera particular.

Do total identificado, 27 matrículas foram posteriormente requalificadas, enquanto 42 permanecem canceladas, estas últimas abrangendo, em conjunto, aproximadamente 28.000 km², conforme demonstrado no gráfico a seguir. Esse dado é relevante porque evidencia que uma parcela significativa da área anteriormente apontada como irregular decorre, na verdade, do tratamento inadequado de matrículas de imóveis públicos, cuja correção reduz substancialmente o volume de terras equivocadamente incluídas nas estatísticas de irregularidade fundiária.



A depuração e o ajuste das matrículas bloqueadas e canceladas foram etapas fundamentais para assegurar que as requalificações seguissem corretamente o rito previsto no Provimento n.º 06/2023, que autoriza a requalificação simplificada nos casos de erro evidente. Cumprir integralmente as exigências desse provimento, entretanto, foi uma tarefa desafiadora para os registradores, uma vez que, em muitos casos, os títulos definitivos que deram origem às matrículas não se encontravam nos próprios acervos das serventias, mas em

⁴³ "Art. 6.º Não se aplica o presente Provimento às áreas matriculadas ou que vierem a ser matriculadas em nome da UNIÃO, do ESTADO DO PARÁ e dos MUNICÍPIOS, bem como de suas respectivas Autarquias, Fundações, Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista."

outro aspecto essencial do processo de depuração refere-se à interpretação dos números de matrículas informadas como bloqueadas e canceladas. Embora o levantamento tenha apontado 9.691 matrículas afetadas, esse dado não reflete, necessariamente, o número real de imóveis efetivamente atingidos, pois, conforme a última apuração realizada, 15% dessas matrículas estavam registradas em mais de uma serventia. Essa duplicidade decorre, em grande medida, das alterações de circunscrição territorial ocorridas ao longo dos anos. Quando uma normativa redefine os limites de competência de um Cartório de Registro de Imóveis, um mesmo imóvel pode passar à jurisdição de outra serventia, recebendo nova matrícula ao ser aberta na nova circunscrição, por exemplo, um imóvel anteriormente registrado em Viseu pode, após a redefinição territorial, passar à competência de São Miguel do Guamá.

Soma-se a esse cenário a constatação de que, entre todas as matrículas canceladas, conforme o último levantamento realizado no final de 2024, 13% não possuíam mais área remanescente. Isso significa que tais matrículas, ao longo do tempo, passaram por diversos desmembramentos e destaque, originando novas matrículas com áreas menores, de modo que a gleba-mãe não mantinha mais área disponível, por ter sido total ou parcialmente subdividida. Nos termos do Provimento n.º 13/2006, essas matrículas derivadas de áreas maiores, quando enquadradas nas hipóteses da normativa, também deveriam ser bloqueadas e canceladas. Assim, verificaram-se situações em que foram contabilizadas simultaneamente a área da matrícula de origem e as áreas das matrículas dela destacadas, gerando distorções nos levantamentos com a consequente superestimação da extensão territorial bloqueada e cancelada, uma vez que a mesma área foi computada mais de uma vez.

A depuração das informações pelo sistema também revelou inconformidades graves, como a ausência de registro de origem em 248 matrículas canceladas e a indicação incorreta de matrícula de origem em outras 200 propriedades. Essas inconsistências comprometeram a análise inicial e levaram a cancelamentos equivocados, já que muitos desses registros não se enquadram nos parâmetros do Provimento n.º 13/2006, reforçando a necessidade de revisão e atualização contínua dos dados fundiários.

Esse processo de depuração constituiu etapa essencial para garantir a precisão e a transparência do diagnóstico fundiário do Pará, permitindo a obtenção de informações atualizadas e tecnicamente confiáveis, aptas a subsidiar políticas públicas voltadas ao combate à grilagem e à regularização fundiária no Estado.

Uma comparação relevante foi realizada entre os levantamentos da ANOREG-PA e do CRI-PA e o estudo conduzido pelo Imazon: o levantamento da ANOREG-PA baseou-se em dados diretos fornecidos pelos Cartórios de Registro de Imóveis, possibilitando maior controle e precisão sobre as matrículas bloqueadas e canceladas. Já o estudo do Imazon utilizou informações sistematizadas pela Clínica de Direitos Humanos da Amazônia (CIDHA), que, embora tenham proporcionado uma base analítica importante, apresentaram limitações decorrentes da ausência de comunicação entre os Cartórios e da inexistência, à época, de um sistema unificado de informações fundiárias.

Essas diferenças metodológicas explicam a divergência entre os resultados. Enquanto o Imazon identificou 10.728 matrículas canceladas, o levantamento da ANOREG-PA apontou 9.691 matrículas canceladas ou requalificadas. O estudo do Imazon também registrou 88 Cartórios com matrículas bloqueadas e canceladas pelo Provimento n.º 13/2006, ao passo que a ANOREG-PA identificou 70 Cartórios nessas condições. A principal discrepância, contudo, está na extensão territorial declarada: 911.200 km² no levantamento do Imazon contra 462.514,77 km² na apuração da ANOREG-PA e do CRI-PA, pouco mais da metade da área inicialmente estimada, o que reforça a importância da depuração dos dados para a obtenção de diagnósticos fidedignos e alinhados à realidade registral do Estado.

Levantamento realizado Imazon X CRI-PA e ANOREG-PA

	MATRÍCULAS CANCELADAS	ÁREA (KM ²) CANCELADA	% DO ESTADO DO PARÁ	ÁREA (KM ²) ALTAMIRA + SÃO FÉLIX	QTD. DE CARTÓRIOS
ESTUDO AMAZON <small>Estudo realizado usando “dados de Cartórios de Registro de Imóveis sistematizados pela Clínica de Direitos Humanos da Amazônia (CIDHA)”</small>	10.728	911.200,00	73%	456.000,00	88
ESTUDO ANOREG-PA <small>Levantamento realizado pelas Associações com a informação direta de cada Cartório de Registro de Imóveis do Pará</small>	8.505	462.514,77	37%	217.849,36	70

Frise-se que tal discrepância tende a aumentar, na medida em que diversos processos de requalificação pelos registradores de imóveis estão em andamento em todo o Estado.

Essa diferença deve-se, muito provavelmente, ao tratamento e refinamento das informações levantadas pela ANOREG-PA, que identificou, como descrito anteriormente, o cômputo de matrículas referentes a um mesmo imóvel bloqueadas e canceladas mais de uma vez. Ou seja, nesses casos, o Imaamazon computou o tamanho da área duas vezes, contabilizando a extensão da área nos dois Cartórios, ainda que se refiram a um mesmo imóvel.

Outro fator que contribuiu para a distorção dos dados apresentados pelo Imaamazon foi a diferença de critério adotada na comunicação das informações pelos registradores de imóveis ao Tribunal de Justiça do Pará, conforme exigido pelo Provimento n.º 13/2006. À época, ao atender à exigência da citada norma, os registradores informavam o bloqueio das matrículas com base na área constante da abertura original do registro, ou seja, a área integral do imóvel na data de criação da matrícula. Já no sistema desenvolvido posteriormente pela ANOREG-PA, o dado informado passou a refletir a área atual e efetiva da matrícula, após os desmembramentos e destiques ocorridos ao longo do tempo. Essa diferença metodológica revelou que cerca de 13% das matrículas canceladas não possuíam mais área remanescente, embora tenham sido reportadas equivocadamente ao Tribunal de Justiça como glebas ainda integrais, de vários hectares, conforme a descrição original. Além disso, as matrículas decorrentes desses desmembramentos também foram comunicadas como bloqueadas e canceladas, o que gerou duplicidade de informações para uma mesma área e resultou em uma superestimação significativa da extensão territorial bloqueada e cancelada.

5.3 DO OBJETIVO FINAL DO LEVANTAMENTO

O levantamento de dados realizado pelo sistema da ANOREG-PA e do CRI-PA buscou proporcionar um diagnóstico mais preciso, depurado e realista da situação fundiária do Estado, permitindo identificar as matrículas efetivamente canceladas e requalificadas e apontando inconsistências nos registros de imóveis rurais.

O levantamento também buscou facilitar a requalificação ou o cancelamento definitivo das matrículas, conforme os parâmetros estabelecidos pelos Provimento n.º 13/2006 e n.º 06/2023 da CGJ-PA, bem como garantir a interoperabilidade entre os Cartórios, permitindo o compartilhamento de informações essenciais sobre as matrículas bloqueadas e canceladas. Essa comunicação entre as serventias possibilitou rastrear a origem dos títulos e determinar, com maior

precisão, se o imóvel poderia ser requalificado de forma simplificada ou se demandava análise mais detalhada.

Entre os resultados alcançados, destaca-se ainda a identificação e correção de equívocos no processo de cancelamento, como bloqueios indevidos de imóveis pertencentes a entes públicos, matrículas sem área remanescente e imóveis cuja área total ultrapassava o limite constitucional em virtude da unificação regular de glebas menores. A sistematização e centralização das informações sobre áreas canceladas e requalificadas constituíram, por sua vez, uma base de dados sólida e transparente, fortalecendo a segurança fundiária, a rastreabilidade dos atos e a própria confiabilidade das informações utilizadas tanto pelo poder público quanto pelos particulares.

Todavia, o levantamento foi desenvolvido com financiamento e ferramentas estaduais, que, embora eficazes, limitavam a interoperabilidade e o alcance dos resultados obtidos. Com o objetivo de garantir maior e melhor integração tecnológica, padronização de dados e comunicação entre os Cartórios, optou-se pela cessão do sistema ao ONR, entidade que detém melhores condições técnicas e estruturais para sua gestão e aprimoramento contínuo. Como responsável pela operação nacional do sistema registral eletrônico, o ONR reúne capacidade tecnológica e abrangência institucional para promover a evolução da plataforma, viabilizando, em médio/longo prazo, um levantamento de caráter nacional, com estatísticas consolidadas, interoperabilidade plena e maior transparência. Essa transição representa um passo decisivo para o fortalecimento da governança fundiária brasileira, com impactos diretos na formulação de políticas públicas, na modernização dos registros e no combate efetivo à grilagem de terras.

6. A EDIÇÃO DO PROVIMENTO N.º 06/2023 DA CORREGEDORIA-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARÁ E OS AVANÇOS NA REQUALIFICAÇÃO DE MATRÍCULAS RURAIS CANCELADAS

O Provimento n.º 06/2023⁴⁴ representou um avanço significativo no processo de requalificação de matrículas imobiliárias bloqueadas e posteriormente canceladas no Estado do Pará, ao atualizar o procedimento anteriormente disciplinado pelos Provimentos n.º 10/2012 e n.º 04/2021 e instituir um modelo mais ágil, seguro e eficiente. A edição dessa norma refletiu o amadurecimento institucional da política de depuração e saneamento do acervo imobiliário, incorporando mecanismos capazes de compatibilizar o rigor jurídico com a celeridade necessária à realidade fundiária paraense. Entre as alterações mais relevantes, destaca-se a criação do procedimento de requalificação simplificada, que autoriza o serviço de Registro de Imóveis a retificar, de ofício, o cancelamento indevido de uma matrícula, sem a necessidade de encaminhamento ao Juízo Agrário, quando configurado “erro ou equívoco evidente”, nos termos do art. 13, parágrafo único, do referido ato regulamentar.

Considera-se “erro ou equívoco evidente” nas hipóteses em que o bloqueio ou o cancelamento tenha sido realizado em áreas pertencentes a entes políticos, bem como às suas autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista; em áreas menores do que o limite máximo permitido pela Constituição vigente à época da emissão do título, desde que não derivadas de glebas maiores já bloqueadas; ou ainda em áreas que, embora excedam o limite constitucional, resultem de unificações regulares de glebas menores.

Ao introduzir o procedimento de requalificação simplificada, o Provimento n.º 06/2023 consolidou uma mudança de paradigma na atuação registral, ao conferir maior autonomia aos oficiais de registro, reduzir a judicialização de questões de natureza administrativa e assegurar celeridade, racionalidade e segurança jurídica ao processo de requalificação de matrículas. Essa orientação normativa insere-se em uma tendência legislativa nacional de fortalecimento da via extrajudicial, que reconhece a capacidade técnica e a fé pública dos notários e registradores como instrumentos legítimos para a solução de demandas antes restritas ao Poder Judiciário.

⁴⁴ PARÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Pará. Provimento n.º 06/2023-CGJ. Atualiza o procedimento de Requalificação de Matrículas Imobiliárias averbadas com bloqueio (Provimento n.º 13/2006-CGJ) e cancelamento (Provimento n.º 02/2010-CGJ). Belém: Tribunal de Justiça do Estado do Pará, Corregedoria-Geral de Justiça, 2023.

Esses avanços demonstram o reconhecimento do Estado brasileiro na capacidade técnica, imparcialidade e fé pública dos notários e registradores, bem como a confiança depositada na atividade extrajudicial como instrumento de efetividade, desburocratização e ampliação do acesso à justiça. Trata-se de um movimento institucional de alcance nacional, em sintonia com tendências internacionais de desjudicialização, que reafirma o papel dos Cartórios como braços operacionais do Estado na concretização de direitos e na promoção da segurança jurídica. Assim, o Provimento n.º 06/2023 insere-se nesse contexto de modernização e confiança, reafirmando que os registradores imobiliários possuem plenas condições técnicas e jurídicas para atuar na prevenção, correção e solução de questões fundiárias complexas, com responsabilidade e legitimidade.

Nesse cenário, entre as inovações introduzidas pelo Provimento n.º 06/2023, a que mais se destaca, e que representou o principal avanço para a efetiva superação dos entraves ao procedimento de requalificação de matrículas, foi a prevista no inciso II do art. 13, parágrafo único, que fixa como marco temporal do destaque do imóvel do patrimônio público a data da emissão do título, e não mais a do registro cartorial, como anteriormente se entendia.

Essa alteração solucionou um dos principais pontos de controvérsia existentes nos provimentos anteriores, ao harmonizar o critério temporal com o momento jurídico em que se consuma a outorga do domínio pelo poder público, conferindo maior coerência, justiça e segurança ao processo de requalificação de matrículas. Trata-se de uma modificação particularmente acertada, pois é na data da emissão do título válido que o Estado efetivamente destaca o imóvel de seu patrimônio, estabelecendo as condições jurídicas desse destaque e autorizando, desde então, o registro imobiliário que formalizará o direito de propriedade em nome do particular.

No mesmo sentido, a Lei n.º 14.382/2022 instituiu novas hipóteses de alteração extrajudicial de prenome e sobrenome, inclusive por vontade unilateral, e a Lei n.º 14.711/2023 ampliou a competência dos Cartórios de Registro de Imóveis para a execução extrajudicial de dívidas garantidas por hipoteca e alienação fiduciária, reforçando o papel da atividade registral na efetivação de direitos patrimoniais.

Em que pese a jurisprudência⁴⁵ do Superior Tribunal de Justiça, amparada em entendimento do Supremo Tribunal Federal, segundo a qual não há presunção em favor do Estado quanto à titularidade de bens imóveis desprovidos de registro, o que se sustenta aqui é que a regularidade do procedimento de destacamento antecede o registro imobiliário, pois se consuma integralmente na esfera administrativa, sob a gestão do órgão fundiário competente. Assim, o momento juridicamente relevante para aferir a legitimidade do ato de transferência é a data da emissão do título, ocasião em que se aperfeiçoa o destacamento do imóvel do patrimônio público, e não a data em que o registro é formalizado no Cartório de Registro de Imóveis.

Antes dessa alteração promovida pelo Provimento n.º 06/2023, ao se considerar a data do registro para fins de apuração da legalidade do destacamento, o procedimento de requalificação mostrava-se de baixa eficácia, comprometendo a recuperação de registros legítimos.

Para melhor compreensão do alcance dessa mudança, imagine-se, por exemplo, uma área de 4,5 mil hectares, originária de um título expedido em 1963, com autenticidade e localização confirmadas, mas cuja matrícula só foi aberta em 1965. À luz do Provimento n.º 10/2012, essa matrícula será bloqueada e cancelada, uma vez que, na data do registro, em 1965, a transferência de áreas públicas acima de 3 mil hectares já dependia de prévia autorização do Senado Federal. Assim, ainda que o destacamento tivesse ocorrido validamente em 1963, quando não havia limitação de extensão, a requalificação não poderia ser feita diretamente pelo registrador, ficando condicionada à decisão do juiz da Vara Agrária.

Já o Provimento n.º 06/2023, ao adotar a data da emissão do título como parâmetro para aferição da regularidade do destacamento, possibilitou que a requalificação fosse possível pelo procedimento simplificado, reconhecendo a validade histórica e jurídica da titulação original. Embora à primeira vista possa parecer uma alteração sutil, o avanço foi expressivo e juridicamente acertado, pois reafirma que o momento de aferição da legalidade deve coincidir com o ato de titulação pelo Estado, quando se dá o efetivo destacamento do patrimônio público, e não com o registro, que é ato de formalização posterior.

Além da redefinição do marco temporal, o Provimento n.º 06/2023

⁴⁵ REsp 572.923/SC, Rel. Min. João Otávio de Noronha, DJU 19.12.2006; REsp 617.044/SC, Rel. Min. Denise Arruda, DJU 27.03.2006; AgRg no REsp 962.503/SC, 2.ª Turma, Rel. Min. Castro Meira, j. 15.04.2008, DJe 30.04.2008; AgInt no AREsp 936.508/PI, 4.ª Turma, Rel. Min. Luis Felipe Salomão, j. 13.03.2018, DJe 20.03.2018.

também trouxe maior racionalidade ao procedimento, ao reduzir a documentação exigida para a requalificação simplificada, limitando-a a dois requisitos principais: (i) o título de terras original ou a certidão do órgão fundiário atestando a regularidade do destacamento do imóvel do patrimônio público; e (ii) a certificação do georreferenciamento expedida pelo Incra, com a descrição precisa do imóvel. Essa exigência reforça que o momento juridicamente relevante é o da formação do ato administrativo de titulação, pois o art. 4.º, inciso I, do próprio provimento exige que a certidão “atesta a regularidade do destacamento do imóvel do patrimônio público”, o que demonstra que tal verificação se vincula ao ato originário de outorga. Embora o registro constitua o ato jurídico que transfere a propriedade, ele não tem a função de reavaliar a competência ou a validade do ato administrativo prévio, cuja conformidade deve ser apreciada segundo o ordenamento vigente à época de sua prática.

Assim, preserva-se a unidade lógica do sistema, evitando-se imputar, em momento registral posterior, vícios inexistentes no ato administrativo regularmente expedido.

Observa-se, portanto, que mesmo a requalificação simplificada somente é possível mediante a apresentação de certidão atual emitida pelo próprio órgão fundiário responsável pela outorga do título, atestando expressamente que o destacamento do imóvel do patrimônio público ocorreu de forma regular e legítima. Ora, se o próprio ente estatal que concedeu o título e que detém competência para avaliar sua autenticidade e validade reconhece a regularidade do ato, não há razão para impedir a requalificação da matrícula correspondente. Nesse contexto, negar eficácia a esse reconhecimento administrativo significaria desprestigar a atuação do próprio Estado, que, por meio de seu órgão fundiário, confirma a legitimidade da titulação que deu origem ao registro.

O novo provimento também aprimorou o controle técnico e territorial das áreas requalificadas, ao exigir que o polígono e as coordenadas geográficas do imóvel fossem inseridos no Sistema Mapa, integrado ao Registro de Imóveis do Brasil, medida que aumentou a precisão cadastral, a transparência e a eficiência do processo de regularização fundiária, contribuindo para o combate às sobreposições e inconsistências territoriais.

Em síntese, o Provimento n.º 06/2023 representou um salto qualitativo

para a regularização fundiária no Estado do Pará, ao oferecer soluções seguras, céleres e tecnicamente consistentes, modernizando o processo de requalificação de matrículas e aperfeiçoando a integração entre os Cartórios e os órgãos fundiários. Sua aplicação prática, sustentada pelos dados apurados pela ANOREG-PA, fortaleceu o combate à grilagem de terras, solucionou impasses históricos e contribuiu de forma decisiva para uma gestão territorial mais segura, transparente e eficiente.

Para finalizar, nunca é demais destacar que o Provimento n.º 06/2023 promoveu uma alteração inteligente e equilibrada no tratamento das matrículas bloqueadas e canceladas, ao estabelecer critérios distintos para o marco temporal do bloqueio/cancelamento e da requalificação. Manteve-se como referência para o bloqueio e o cancelamento a data do registro, preservando a coerência do sistema e a segurança dos atos já praticados; contudo, para fins de requalificação, adotou-se a data da emissão do título, reconhecendo que é nesse momento que ocorre, de fato, o destacamento do imóvel do patrimônio público.

7. IMPACTOS DA ALTERAÇÃO PROMOVIDA PELO PROVIMENTO N.º 02/2024 DA CORREGEDORIA-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARÁ

O Provimento n.º 06/2023 da Corregedoria-Geral da Justiça do Pará representou um avanço institucional significativo ao criar o procedimento de requalificação simplificada. Seu propósito foi claro: tratar no próprio Registro de Imóveis, com celeridade e segurança técnica, situações enquadradas como erro ou equívoco evidente (art. 13).

Para conferir objetividade à análise e resguardar a legalidade do ato originário, o Provimento n.º 06/2023 adotou como marco de aferição a data da emissão do título, e não a data do registro, para verificar se o tamanho da área destacada respeitava o limite constitucional vigente à época. Isso faz pleno sentido jurídico: é no ato de emissão do título que ocorre o efetivo destacamento do patrimônio público, sendo esse o momento em que se aplicam os limites constitucionais. Assim, quando o oficial constatava que o título havia sido emitido dentro dos parâmetros constitucionais da época de sua emissão, e cumpridas todas as demais exigências previstas no provimento, ele próprio estava autorizado a proceder ao desbloqueio e à requalificação da matrícula, sem necessidade de remessa ao juiz agrário.

O Provimento n.º 02/2024, ao alterar a redação do art. 13, parágrafo único, II, do Provimento n.º 06/2023, representou um claro retrocesso. A nova norma passou a exigir, para fins de enquadramento como “erro ou equívoco evidente”, não apenas a observância do limite constitucional vigente à época da emissão do título, mas também à época do registro. Eis a redação exata introduzida pelo Provimento n.º 02/2024:

Art. 13, parágrafo único, II – considera-se erro ou equívoco evidente o bloqueio em áreas menores ao máximo permitido pela Constituição vigente à época da emissão e do registro do título, e que não tenham sido desmembradas de áreas maiores devidamente bloqueadas.

Com isso, a aferição do limite constitucional deixou de considerar exclusivamente a data da emissão, marco jurídico do destacamento, e passou a depender também da data do registro.

Essa alteração, além de equivocada tecnicamente, ignora a realidade fundiária brasileira, onde inúmeros títulos são registrados anos após a emissão por razões estruturais, culturais e administrativas alheias ao beneficiário. Ao exigir que o limite constitucional seja aferido também na data do registro, o Provimento n.º 02/2024 esvazia a utilidade da requalificação simplificada e impede a correção direta de matrículas que, embora lastreadas em títulos legítimos, foram registradas tardiamente. Na prática, esses casos voltam a ser remetidos ao juiz da Vara Agrária, sobrecarregando um sistema já exaurido, multiplicando a burocracia e retirando do Registro de Imóveis a possibilidade de solucionar internamente situações cuja segurança jurídica está plenamente demonstrada no procedimento.

Vale registrar que a edição do Provimento n.º 02/2024 ocorreu em decisão da Corregedoria-Geral de Justiça do Estado do Pará após uma comunicação de requalificação simplificada realizada pelo Cartório do Único Ofício de Rondon do Pará/PA. À evidência, ao analisar o procedimento, a Corregedoria entendeu que, embora seguindo a literalidade do Provimento n.º 06/2023, exigir apenas a data da emissão do título representaria um risco de convalidação de irregularidade e divergência das orientações dos Provimentos n.º 13/2006 e 02/2010, desconsiderando que, na verdade, o objetivo dessas normativas é resguardar que o destacamento foi regular, o que se apura pela data da emissão.

Ademais, o próprio procedimento de requalificação simplificada previsto no Provimento n.º 06/2023 já exigia, como condição essencial, a certidão atual do órgão fundiário atestando a regularidade do destacamento, o que demonstra a ausência de conflito ou litigiosidade quanto à titularidade da área e reforça a autenticidade da titulação. Se o próprio Estado, por meio da instituição responsável pela emissão do título, reconhece formalmente a legalidade do ato originário, não há qualquer justificativa técnica ou jurídica para a imposição de remessa obrigatória ao juízo agrário, sobretudo em situações isentas de controvérsia.

A manutenção dessa exigência acarreta morosidade desnecessária e, sob certo aspecto, cruel, ao sujeitar o proprietário a um processo lento e sobrecarregado, imobilizando por anos sua matrícula, muitas vezes seu único bem produtivo, com prejuízos concretos ao acesso ao crédito, à circulação econômica do imóvel e à própria efetividade da segurança jurídica.

Assim, a alteração promovida pelo Provimento n.º 02/2024, ainda que motivada por legítima preocupação com a integridade territorial e o combate à grilagem, recriou entraves administrativos sem ganhos reais de controle. O retorno ao marco temporal do registro desvirtua o sentido prático da requalificação simplificada, transformando um procedimento concebido para ser célere e técnico em trâmite demorado e burocratizado, sobrecregendo Varas Agrárias e afastando o princípio da eficiência que norteia a Administração Pública e a moderna gestão registral.

Além disso, a mudança contraria a própria lógica da desjudicialização consolidada nas últimas décadas e desprestigia a capacidade técnica e a fé pública dos registradores. A obrigatoriedade de remessa ao Poder Judiciário, mesmo quando há título legítimo e certidão de regularidade fundiária, impõe sobrecarga indevida à Justiça Agrária e desconsidera a própria fé pública estatal, que atestou formalmente a regularidade do destacamento.

Antes da alteração, o sistema encontrava-se adequadamente equilibrado: a data do registro era utilizada como marco para fins de bloqueio e cancelamento; e a data da emissão do título para a aferição de erro evidente e enquadramento na requalificação simplificada, em respeito à natureza constitutiva do ato fundiário. Essa distinção correspondia à natureza de cada etapa: o registro como instrumento de publicidade, constituição e fiscalização; a emissão do título como ato originário de transferência e parâmetro adequado para aferir a validade da área destacada.

O Provimento n.º 02/2024, contudo, ao eliminar essa diferenciação e exigir que o limite constitucional seja analisado simultaneamente à luz de ambas as datas, uniformizou situações de naturezas jurídicas distintas e comprometeu a racionalidade do sistema. Com isso, esvaziou o propósito maior da requalificação simplificada: corrigir, de forma célere e segura, cancelamentos indevidos de matrículas amparadas em títulos emitidos segundo a Constituição vigente à época, ainda que registradas tardiamente.

Em síntese, espera-se que, em momento oportuno, o entendimento seja revisto, à luz dos fundamentos expostos e da experiência prática dos registradores, retomando-se o avanço promovido pelo Provimento n.º 06/2023. A restauração desse modelo, que alia controle fundiário,

segurança jurídica e eficiência administrativa, prestigia a extrajudicialização, valoriza a função registral e contribui para uma regularização fundiária efetiva, célere e socialmente justa no Estado do Pará.

8. OS GARGALOS DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E EFETIVO COMBATE À GRILAGEM: COMPETÊNCIAS E RESPONSABILIDADES – “DAI A CÉSAR O QUE É DE CÉSAR”

A regularização fundiária é um processo complexo e multisectorial, que envolve a atuação articulada de diversos entes públicos. A destinação e titulação das terras públicas no Brasil obedecem à repartição federativa de domínio: os órgãos fundiários estaduais são responsáveis pela gestão, destinação e titulação das terras devolutas pertencentes ao Estado; o Incra atua na regularização fundiária das áreas rurais de domínio da União vinculadas às políticas agrárias, especialmente os projetos de reforma agrária, enquanto a SPU é responsável pela administração patrimonial dos demais imóveis federais, inclusive os terrenos de marinha, margens de rios federais e áreas urbanas não destinados à política agrária.

Já os municípios, especialmente na Reurb, são protagonistas na identificação dos núcleos informais, elaboração dos projetos urbanísticos e atos administrativos legitimadores da ocupação.

Ao final dessa cadeia procedural, o Cartório de Registro de Imóveis exerce papel técnico e jurídico indispensável. Não se trata de uma atuação meramente formal, mas sim de uma etapa de controle de legalidade e qualificação registral, que assegura que os títulos apresentados estejam em conformidade com a legislação vigente, com os princípios registrais e com a segurança jurídica. É no registro que o direito real é efetivamente constituído, conferindo-se eficácia *erga omnes*, publicidade, continuidade e especialidade ao ato de regularização. A atuação do registrador, portanto, é essencial para garantir que os efeitos da regularização fundiária se reflitam com legitimidade no sistema jurídico e registral.

O papel dos Cartórios na regularização fundiária e no combate à grilagem de terras no Brasil, por vezes, é alvo de análises superficiais, que lhes atribuem, de forma indevida, uma responsabilidade desproporcional no enfrentamento das ocupações irregulares e fraudes fundiárias. Ainda que integrem etapa essencial e indissociável do processo de regularização, é fundamental reconhecer que os Cartórios não são a origem da grilagem, tampouco constituem causa direta de sua perpetuação.

Isso, no entanto, não significa que a atividade registral esteja imune a falhas ou desvinculada do aprimoramento constante. É legítima a crítica técnica quando identificados registros equivocados ou atos que possam ter contribuído para a consolidação de situações irregulares, o que, aliás, deve ser objeto de correção e controle pelo próprio sistema registral e pelos mecanismos institucionais de fiscalização.

O que se busca aqui é colocar distribuir de forma equitativa e responsável as responsabilidades sobre a situação fundiária existente. Há um movimento recorrente, alimentado muitas vezes por desconhecimento técnico ou pela necessidade de respostas imediatas a problemas complexos, que, por vezes, posiciona os Cartórios como protagonistas únicos dos desajustes fundiários, ignorando falhas estruturais e históricas de órgãos fundiários como o Incra, as prefeituras e os institutos estaduais de terras, além da omissão de outros agentes públicos, inclusive e algumas vezes, no âmbito do próprio Poder Judiciário, como ficou evidente Operação Faroeste, na Bahia.⁴⁶

A grilagem de terras é um fenômeno multifacetado, que exige um enfrentamento sistêmico e articulado. Atribuir a um único elo da cadeia toda a responsabilidade, desconsiderando o papel e as omissões dos demais entes, é não apenas injusto, mas também ineficaz. É preciso separar o joio do trigo, fortalecer a atuação técnica dos Cartórios e, ao mesmo tempo, exigir o cumprimento das obrigações legais e institucionais de todos os envolvidos na política fundiária brasileira.

Embora o papel dos órgãos fundiários (federais, estaduais e municipais) seja central e absolutamente imprescindível para assegurar a regularidade da ocupação das terras públicas e o controle dessas áreas, é inegável que, em diversas situações, esses mesmos agentes têm se afastado da função institucional de zelar pela integridade territorial do país. Não raras vezes, observa-se a emissão descoordenada de títulos de domínio, sem o devido controle sobre as áreas anteriormente tituladas ou sobre a disponibilidade real da gleba pública.

Essa ausência de controle do que já foi titulado no passado e de fiscalização eficaz tem contribuído, ao longo da história, para o surgimento de uma grave distorção no sistema fundiário nacional: a multiplicidade de títulos sobre uma mesma área, expedidos pelo Poder

⁴⁶ G1. Operação Faroeste: desembargadora se torna ré pelos crimes de corrupção e lavagem de dinheiro na Bahia. G1 Bahia, 19 abr. 2024.

Executivo e destinados a distintos beneficiários, gerando sobreposições formais de títulos e conflitos possessórios. Trata-se de uma falha estrutural que compromete a segurança jurídica e dificulta sobremaneira a atuação dos Cartórios de Registro de Imóveis, que muitas vezes recebem títulos com aparência de legalidade, mas sem base em um controle fundiário confiável.

Como consequência lógica, formou-se ao longo dos anos um cenário recorrente de registros imobiliários sobrepostos, situação que, embora visível no plano registral, tem sua origem em diversos casos na fase pré-registral da regularização fundiária, de competência exclusiva dos órgãos fundiários. É fundamental reconhecer que a responsabilidade primária pelo controle territorial recai sobre os órgãos que emitem os títulos de domínio, tais como o Incra, SPU, os institutos estaduais de terras e, as prefeituras. Em um passado recente, não cabia aos Cartórios a tarefa de aferir a exata correspondência territorial dos títulos emitidos, especialmente diante da ausência de sistemas geoespaciais integrados.

Entre os desafios que compõem esse cenário, destacam-se também questões específicas relacionadas à gestão fundiária municipal. Em diversos municípios, especialmente os de pequeno porte e com estrutura administrativa reduzida, observa-se a emissão de títulos individualizados de áreas públicas fora dos parâmetros estabelecidos pelo regime jurídico das alienações, hoje previsto no art. 76 da Lei n.º 14.133/2021, cujos elementos essenciais já se encontravam presentes na legislação anterior (Lei n.º 8.666/1993). Na prática, o destacamento e a transferência dessas áreas têm sido realizados com base apenas em avaliações prévias e em leis autorizativas casuísticas, editadas para situações pontuais, sem o devido parcelamento do solo, nos termos da Lei n.º 6.766/1979, sem integração cadastral e, sobretudo, sem observância das etapas de controle, publicidade e competição exigidas pelo ordenamento. Essa dinâmica, marcada pela ausência de critérios jurídicos, pela descontinuidade administrativa e pela falta de registros sistematizados, compromete a rastreabilidade das destinações ao longo das gestões municipais.

O resultado desse modelo descoordenado é a sobreposição de registros que reflete, na verdade, a superposição anterior dos próprios títulos administrativos expedidos pelos órgãos fundiários. Ao se exigir dos Cartórios a responsabilidade pelo que lhes foi apresentado como válido e legítimo, sem que se reconheça o vínculo estrutural na origem da titulação, incorre-se em uma injusta inversão de responsabilidades. Por isso, é

necessário resgatar a coerência institucional e reconhecer que o fortalecimento do sistema fundiário passa, antes de tudo, pela qualificação dos atos administrativos praticados na base da regularização, com critérios técnicos, integração de dados confiáveis e especialmente controle espacial.

Esse quadro revela não apenas a ausência de integração entre os entes que compõem a estrutura fundiária do país, mas também a inexistência, até hoje, de um banco de dados unificado, georreferenciado e confiável que permita verificar, com segurança, a extensão, localização, histórico e titularidade das áreas públicas tituladas. Sem esse controle mínimo por parte dos próprios órgãos que concedem os títulos, o risco de duplicidade e de indução a erro, tanto de beneficiários quanto de registradores, é real e concreto.

Observa-se dificuldade na recuperação e sistematização do histórico de titulações anteriormente expedidas, o que limita a articulação com os demais atores e compromete a segurança jurídica do processo. A falta de controle e de transparência e publicização dessas titulações pretéritas constitui um dos principais obstáculos à boa governança fundiária, na medida em que favorece a superposição de áreas e a emissão de múltiplos títulos sobre uma mesma gleba, alimentando disputas e incertezas.

Embora o cenário atual demonstre avanços relevantes, é importante recordar que, em passado não tão distante, os órgãos fundiários estaduais enfrentavam limitações estruturais profundas. Nesse contexto, Éleres Paraguassú registra:⁴⁷

[...] o órgão fundiário estadual é desaparelhado técnica e burocraticamente para gerir seu espaço territorial, sobretudo pela falta de um cadastro fundiário confiável – alfanumérico (com descrição precisa dos lugares onde incidem os títulos das terras alienadas nos últimos 150 anos) e cartográfico (com plotagem dos lotes na geografia do Pará, onde foram expedidos), comprovando que o Estado titula certo – mas em lugar incerto.

⁴⁷ PARAGUASSÚ, Éleres. Cadastro de Imóveis Rurais e Grilagem. Revista de Direito Agrário, Brasília, ano 20, n. 21, p. 126-127, 2007 (“...o Estado titula certo – mas em lugar incerto...”, diagnóstico da falta de cadastro alfanumérico e cartográfico).

A condução séria da política fundiária exige cadastro integrado, alfanumérico e cartográfico confiável, com controle de onde, quanto e quando se titulou e do que ainda há por destinar. A insuficiência cadastral tem sido diagnosticada tanto no Pará quanto em âmbito nacional: Éleres Paraguassú sintetizou o problema ao afirmar que o Estado “titula certo – mas em lugar incerto”, apontando a ausência de um cadastro capaz de localizar, com precisão, os títulos expedidos ao longo de décadas.

Embora a crítica de Paraguassú retrate com precisão a realidade de anos anteriores, marcada pela desorganização documental, ausência de cadastro estruturado e limitações técnicas, é preciso reconhecer que o Iterpa tem avançado de maneira significativa no processo de modernização e reestruturação de sua atuação. Nos últimos anos, o Instituto tem investido em tecnologias de georreferenciamento, digitalização de acervos e capacitação de servidores, buscando conferir maior confiabilidade à titulação das terras públicas estaduais e maior integração com o sistema registral. Trata-se de um movimento institucional relevante, que deve ser valorizado e apoiado, na medida em que fortalece a governança fundiária no Estado do Pará e contribui para a superação de fragilidades históricas ainda presentes no sistema.

Todavia, o trecho subscrito do autor, é fundamental ao despertar a atenção para o verdadeiro papel dos órgãos fundiários, como o Incra, os institutos estaduais de terras e os órgãos competentes municipais. Eles são responsáveis por conferir o lastro fundiário ao registro imobiliário, zelando pela adequada identificação e destacamento do patrimônio público.

No entanto, os órgãos fundiários brasileiros historicamente falharam em exercer um controle rigoroso sobre os títulos que expediram, sobretudo em áreas remotas e de difícil acesso, como as situadas na Amazônia Legal. Durante décadas, a ausência de estrutura técnica, fiscalização efetiva e integração de dados permitiu a ocorrência de inúmeras ocupações ilegais e fraudes fundiárias, contribuindo para um cenário de especulação e apropriação indevida de terras públicas.

É importante reconhecer, contudo, que essas fragilidades históricas não se limitaram aos órgãos fundiários: os próprios Cartórios também incorreram, em determinados períodos e contextos, em equívocos no processo registral, seja por ausência de informações precisas, por

limitações técnicas, por deficiência na verificação e cotejo documental, ou, em alguns casos, até mesmo por conluio entre agentes registrais e demais atores envolvidos na cadeia de regularização fundiária.

Tais práticas, embora não representem a atuação atual nem o padrão esperado do sistema extrajudicial brasileiro, fazem parte do passivo histórico que precisa ser reconhecido e enfrentado com transparência. Reprimir condutas desviadas, fortalecer mecanismos de controle e assegurar a integridade das titulações é tarefa de todos os agentes envolvidos na governança fundiária, sejam órgãos fundiários, Cartórios ou instituições de fiscalização.

Diante desse quadro, uma medida essencial ao fortalecimento da segurança jurídica e da transparência fundiária seria a sistematização e a disponibilização pública de todos os títulos fundiários emitidos ao longo do tempo, com base em bancos de dados confiáveis, acessíveis e unificados.

A publicidade dos títulos fundiários de origem deveria ser compreendida como um instrumento de cidadania, controle social e proteção institucional. A criação de uma base pública nacional de consulta representaria um avanço expressivo, capaz de prevenir conflitos e falsificações, bem como evitar o uso político ou oportunista da informação fundiária, impedindo que mudanças de governo ou de diretrizes administrativas sirvam de pretexto para o desconhecimento de atos administrativos válidos do passado. Assim como se exige dos Cartórios de Registro de Imóveis rigor técnico, publicidade e transparência, é imprescindível que os mesmos princípios sejam aplicados à base do sistema fundiário, ou seja, à titulação de origem.

A instituição de uma consulta pública estruturada e interoperável dos títulos fundiários beneficiaria todos os agentes da regularização fundiária, promovendo segurança jurídica, eficiência administrativa e integração de informações. Para os Cartórios de Registro de Imóveis, em especial, esse mecanismo representaria um instrumento valioso, possibilitando a verificação direta da autenticidade e da validade dos títulos de domínio, muitos deles antigos, precários ou carentes de elementos técnicos mínimos para aferição segura.

Outrossim, a sistematização dos títulos já expedidos constitui medida indispensável não apenas à transparência e à segurança jurídica, mas

também ao cumprimento de uma obrigação legal frequentemente negligenciada: a apuração de área remanescente, prevista no § 7.º do art. 176 da Lei n.º 6.015/1973, com redação dada pela Lei n.º 11.952/2009. Esse procedimento tem por objetivo verificar, com base em critérios técnicos e geoespaciais, a existência de área pública disponível não apenas quantitativa, mas principalmente, qualitativamente na matrícula originária objeto de regularização, permitindo ao Poder Público aferir o que ainda pode ser validamente titulado e evitando a emissão de novos títulos sobre glebas já transferidas.

Contudo, sem o devido controle e organização dos títulos emitidos em gestões anteriores, essa verificação torna-se praticamente inviável, ocasionando um grave efeito: a titulação de áreas superiores às efetivamente existentes, o que acarreta sobreposições, nulidades e disputas fundiárias. Em síntese, a ausência de sistematização do passado compromete o presente e ameaça o futuro da governança territorial.

À luz dessa realidade, destaca-se a importância da adequação das descrições das glebas públicas, mediante a inserção de coordenadas georreferenciadas com precisão posicional fixada pelo Incra, aliada à apuração da área remanescente, dois instrumentos previstos na legislação e essenciais para um controle territorial mais acurado e transparente. A adoção combinada dessas medidas viabilizaria a correta identificação das titulações, especialmente as antigas, ampliando a segurança jurídica e contribuindo para uma ordenação fundiária racional. Entretanto, observa-se que tais exigências ainda não são integralmente observadas pelos órgãos fundiários, o que compromete a uniformidade e a confiabilidade dos dados territoriais.

Cumpre ressaltar, nesse ponto, a precariedade técnica de inúmeros títulos expedidos sem coordenadas geodésicas, prática disseminada no passado e que hoje dificulta a aferição da precisão posicional das glebas destacadas, tanto pelos órgãos fundiários quanto pelos Cartórios de Registro de Imóveis. Essa deficiência inviabiliza a detecção segura de duplicidades ou sobreposições de área, sobretudo porque, por longos períodos, foram empregados métodos de medição rudimentares e heterogêneos, distantes dos padrões técnicos atualmente exigidos.

Ademais, ainda existem glebas públicas registradas sem coordenadas geodésicas, situação que gera insegurança ao sistema registral, uma vez que títulos individuais continuam sendo expedidos a partir dessas glebas. Casos dessa natureza demandam atuação imediata dos órgãos

fundiários, para que encaminhem aos Cartórios as informações atualizadas de apuração de remanescente e o georreferenciamento correspondente, possibilitando a averbação na matrícula e o saneamento da base territorial.

Fato é que a responsabilidade pela regulação e controle territorial é compartilhada entre os entes federativos (União, Estados e Municípios), incumbindo-lhes garantir que os títulos emitidos estejam em conformidade com a legislação e que as terras públicas sejam adequadamente monitoradas e geridas. A ausência de um controle efetivo sobre essas áreas resultou na ocupação ilegal de vastas extensões de terra, frequentemente associada a fins especulativos, grilagem, desmatamento e conflitos agrários.

Além disso, persistem falhas graves de transparência em alguns órgãos fundiários, que em muitos casos carecem de sistemas modernos para o monitoramento e a divulgação das informações sob sua jurisdição. Essa deficiência atinge órgãos federais, estaduais e municipais, que, embora detentores de amplos territórios, ainda operam com infraestrutura precária, deficiência de pessoal, bases desconectadas e tecnologia defasada.

A falta de digitalização, padronização e interoperabilidade de dados entre os diversos agentes da regularização fundiária dificulta a fiscalização e facilita a ocorrência de fraudes, pois um acervo não digitalizado e estruturado compromete a transparência e a eficiência do controle fundiário. Constatase, portanto, que a irregularidade fundiária e a grilagem decorrem de problemas estruturais de gestão e governança, que não podem ser solucionados apenas com a modernização dos Cartórios de Registro de Imóveis, embora estes desempenhem papel central na publicidade e segurança jurídica dos direitos reais.

Essa constatação é fundamental: embora as deficiências estruturais sejam amplamente conhecidas, as cobranças por modernização e controle territorial têm recaído, de forma desproporcional, sobre os Cartórios. Todavia, a responsabilidade deve ser compartilhada por todos os agentes da cadeia fundiária: órgãos de terras (como o Incra e os institutos estaduais), prefeituras, órgãos ambientais, Ministério Público e Poder Judiciário. O fortalecimento do controle territorial requer cooperação institucional e integração tecnológica, e não a concentração de ônus em um único elo da estrutura fundiária.

Ademais, o controle do espaço territorial depende, em primeira instância, dos órgãos fundiários, responsáveis pela emissão dos títulos de domínio. A regularização fundiária inicia-se com a expedição adequada desses títulos, observando os critérios legais e constitucionais, enquanto aos Cartórios de Registro de Imóveis cabe formalizar e publicizar esses direitos, conferindo-lhes validade, autenticidade e oponibilidade erga omnes.

À luz dessa conjuntura, infelizmente, persiste a prática de entrega direta dos chamados “títulos flutuantes”, ou seja, títulos emitidos pelos órgãos fundiários e entregues aos beneficiários sem o prévio registro imobiliário. Nessa condição, tais instrumentos não produzem efeitos de propriedade, limitando-se a gerar mera expectativa de direito, mantendo os imóveis em situação jurídica precária e vulnerável, e, provocando a opacidade dos dados da propriedade do imóvel, favorecendo a atuação de grileiros, devedores contumazes e até mesmo de organizações criminosas.

Nos termos do art. 1.245 do Código Civil, a aquisição da propriedade imobiliária e dos direitos reais somente se perfectibiliza com o registro. Assim, a regularização fundiária somente se conclui com o ingresso do título no Registro de Imóveis, ato que confere estabilidade jurídica e segurança ao beneficiário. Entretanto, grande parte dos títulos expedidos pelo Poder Executivo permanece sem registro, o que mantém as terras em estado de indefinição jurídica e fragiliza a relação entre possuidor e imóvel.

Ocorre que muitos beneficiários acreditam, equivocadamente, possuir a propriedade plena apenas pela emissão do título, sem compreender que a validade jurídica depende do registro imobiliário. Essa situação mantém milhares de imóveis em condição irregular, alimentando conflitos, incerteza dominial e novas formas de grilagem.

Ademais, a prática de expedição de títulos sem prévio registro acarreta outra distorção relevante: com frequência, os Cartórios recebem títulos antigos e sem instrumentos modernos de verificação, como QR Codes ou selos digitais de autenticidade, o que dificulta a aferição da autenticidade dos documentos, bem como da confirmação de sua origem. Nesses casos, a conferência depende quase exclusivamente da análise física e visual, abrindo espaço para falsificações e inserções indevidas no sistema registral.

Para superar essa vulnerabilidade, é imprescindível a criação de um canal direto, moderno, padronizado e seguro de comunicação entre os Cartórios e os órgãos fundiários emissores, permitindo a conferência

imediata da validade dos títulos apresentados e evitando o ingresso de documentos fraudulentos, os chamados “títulos frios”, no sistema registral. Somente com cooperação técnica, transparência e integração de dados será possível assegurar a higidez do sistema fundiário e garantir que o registro imobiliário cumpra plenamente sua função de instrumento de segurança jurídica e de desenvolvimento sustentável.

Além disso, como já exposto, a criação de uma base pública de consulta contendo todos os títulos regularmente expedidos revela-se medida estratégica e inadiável. Tal ferramenta permitiria aos registradores confrontar as informações apresentadas com o acervo oficial, coibir fraudes, ampliar a segurança jurídica e fortalecer, de maneira decisiva, as ações de combate à grilagem e de regularização fundiária atualmente em curso.

Assim sendo, um dos grandes desafios que se impõem para os títulos expedidos atualmente, e, sobretudo, para os que vierem a ser emitidos no futuro, é garantir que esses documentos ingressem no Registro de Imóveis antes de serem entregues aos beneficiários. Essa providência é essencial para que o sistema imobiliário brasileiro avance de um estado ainda marcado pela irregularidade para um cenário de plena regularização fundiária, contribuindo para a redução de conflitos, a prevenção da grilagem e o fortalecimento da segurança jurídica. Para tanto, é imprescindível que os títulos de domínio emitidos pelos órgãos fundiários sejam previamente registrados em Cartório, de modo que os beneficiários já os recebam com a propriedade formalmente constituída, encerrando o ciclo da regularização de forma completa e eficaz.

Outra questão recorrente que se verifica é a morosidade na emissão de certidões que atestem o cumprimento das condições resolutivas constantes de títulos outorgados há décadas, o que tem, na prática, dificultado o encerramento regular de processos de consolidação da propriedade. A superação desses entraves exige o fortalecimento institucional dos órgãos fundiários e a integração de suas bases de dados com o sistema registral, de modo a permitir um fluxo mais eficiente e seguro de informações.

Em termos concretos, de forma geral, os títulos de propriedade quando outorgados pelos órgãos fundiários exigem que beneficiários cumpram algumas condições, que se inadimplidas podem implicar na reversão da propriedade.

A condição resolutiva, portanto, é elemento acidental (não essencial) do negócio jurídico, que atua no plano da eficácia (e não da validade) do acontecimento. Tem previsão no art. 127 do Código Civil: “Se for resolutiva a condição, enquanto esta se não realizar, vigorará o negócio jurídico, podendo exercer-se desde a conclusão deste o direito por ele estabelecido”. Pela definição, infere-se que, enquanto a condição resolutiva não se implementar, o ato vigorará perfeitamente, podendo-se exercer os direitos imanentes do negócio.

Na prática, a condição resolutiva aplicada à titulação de áreas públicas significa que os títulos outorgados conferem ao beneficiário o exercício dos direitos inerentes à propriedade, embora permaneçam sujeitos à resolução caso haja descumprimento das obrigações legais ou contratuais. Se alguma das condições impostas (condições resolutivas) não for observada, o negócio jurídico se resolve, isto é, desfaz-se, tornando sem efeito o título ou termo anteriormente expedido. Assim, o beneficiário recebe a área regularizada, seja de forma gratuita ou onerosa, e assume o dever de cumprir rigorosamente as condições resolutivas estabelecidas; sua violação implica a extinção da alienação ou cessão e o consequente retorno da área ao patrimônio público.

Com efeito, há previsão expressa da necessidade de averbação da certidão de liberação de condições resolutivas dos títulos de domínio resolúvel emitidos pelos órgãos fundiários federais na Amazônia Legal (item 31, do artigo 167, II, da Lei n.º 6.015/1973).

Ocorre que há títulos que foram outorgados há mais 30 anos com essas cláusulas e o Incra apresenta dificuldades para fornecer as respectivas quitações e atestar seu cumprimento, embora os beneficiários tenham se desincumbido de suas obrigações. A demora ou mesmo a desídia na concessão das certidões de quitação acarreta vários outros problemas, pois, como a morosidade tem sido irrazoável e desproporcional, muitas propriedades estão sendo comercializadas por fora do sistema registral, o que poderá, no futuro, a depender do entendimento do órgão fundiário, implicar nulidades das transferências. Percebe-se, aqui, a realidade de um imóvel que, malgrado esteja inicialmente regular, por conta da morosidade estatal, é arrastado para a irregularidade.

Na esteira de trazer uma solução ao problema, a Lei n.º 14.757/2023 incluiu dois artigos na Lei n.º 11.952/2009, no sentido de permitir regularizar e comprovar as condições pendentes, todavia sua aplicação está bem tímida diante das incertezas acerca do entendimento do Incra

a respeito dos arts. 15-A e 16-A, que assim dispõem:

Art. 15-A. Caso o contrato emitido antes de 25 de junho de 2009 esteja pendente de pagamento, os beneficiários originários, herdeiros ou terceiros adquirentes de boa-fé que ocupem e explorem o imóvel poderão adimplir integralmente o saldo devedor e receber a quitação do contrato, hipótese em que será aplicável a extinção das cláusulas resolutivas, observado o disposto no art. 16-A desta Lei. (Incluído pela Lei n.º 14.757, de 2023.)

§ 1.º O terceiro de boa-fé proprietário de outros imóveis rurais poderá ter seu requerimento atendido, desde que o somatório das áreas de sua propriedade com o imóvel em estado de inadimplência não exceda a 15 (quinze) módulos fiscais. (Incluído pela Lei n.º 14.757, de 2023.)

§ 2.º Ato do Poder Executivo disporá sobre as condições financeiras e os prazos para a renegociação, observados os limites estabelecidos nesta Lei.

Art. 16-A. Ficam extintas as cláusulas resolutivas constantes dos títulos emitidos até 25 de junho de 2009 que atendam às seguintes condições: (Incluído pela Lei n.º 14.757, de 2023.)

I – comprovação, pelo proprietário ou possuidor, do adimplemento das condições financeiras, observado o previsto no art. 15-A desta Lei; (Incluído pela Lei n.º 14.757, de 2023.)

II – área total por proprietário ou possuidor não superior a 15 (quinze) módulos fiscais; (Incluído pela Lei n.º 14.757, de 2023.)

III – comprovação de inscrição do imóvel rural no Cadastro Ambiental Rural (CAR). (Incluído pela Lei n.º 14.757, de 2023.)

§ 1.º É vedada a concessão dos benefícios previstos nesta Lei quando houver a ocorrência de exploração de mão de obra em condição

análoga à de escravo na área a ser regularizada. (Incluído pela Lei n.º 14.757, de 2023.)

§ 2.º A extinção das cláusulas resolutivas não afasta a responsabilidade por infrações ambientais, trabalhistas e tributárias. (Incluído pela Lei n.º 14.757, de 2023.)

§ 3.º A liberação dos títulos de domínio sem a observância do disposto nesta Lei implica responsabilidade civil, administrativa e penal dos responsáveis. (Incluído pela Lei n.º 14.757, de 2023.)

Após inúmeras controvérsias quanto à interpretação da Lei n.º 11.952/2009, especialmente no que se refere aos artigos 15-A e 16-A, o Decreto n.º 12.585/2025 veio esclarecer que a competência para certificar a quitação integral e declarar a extinção das cláusulas e condições resolutivas dos títulos emitidos até 25 de junho de 2009 é do Incra. Na prática, contudo, essa centralização representa um retorno à estaca zero: o órgão não possui estrutura para atender à imensa demanda por baixas de condições resolutivas, deixando milhares de proprietários e produtores rurais sem acesso às certidões indispensáveis à consolidação da propriedade. Como consequência, imóveis que haviam ingressado no ciclo da regularidade voltam à irregularidade, já que, diante da ineficiência estatal, continuam sendo objeto de circulação econômica fora do sistema registral, e à margem do mercado formal de crédito, o que gera prejuízos econômicos e sociais relevantes à região, perpetuando o mesmo cenário de insegurança jurídica que a regularização fundiária buscava superar.

Em que pese os inúmeros e persistentes desafios apontados, observa-se que é visível o surgimento de soluções concretas que vêm sendo construídas diariamente. É fundamental reconhecer esses avanços e, ao mesmo tempo, reafirmar a necessidade de seguirmos avançando com ainda mais compromisso, integração institucional e responsabilidade compartilhada.

É fundamental romper com as narrativas simplistas que, ao tentar localizar culpados únicos para o desordenamento fundiário brasileiro, ignoram a complexidade estrutural, histórica e institucional do problema. Tais narrativas recaem ora sobre os Cartórios de Registro de Imóveis, ora sobre os órgãos fundiários ou o Poder Judiciário, sem considerar que, em verdade, todos esses agentes, em maior ou menor grau, atuam hoje sobre

um passivo gerado por décadas, ou até séculos, de omissões, imprecisões técnicas, sucessivas mudanças de gestão e ausência de políticas públicas contínuas e integradas.

A realidade fundiária brasileira não pode ser compreendida fora de seu contexto histórico: titulações na origem e posterior registros precários, sobreposições de áreas (na expedição dos títulos de origem e posteriormente nos registros imobiliários), inexistência de cadastro confiável único e medições feitas, no passado, com base em marcos naturais ou instrumentos rudimentares. Muito do que se denomina “caos fundiário” é, também, reflexo da evolução das técnicas de mensuração e da maior precisão dos instrumentos modernos de georreferenciamento. Em outras palavras, nem toda divergência é fraude, muitas decorrem da própria transição entre modelos técnicos e jurídicos ao longo do tempo.

Tanto os Cartórios quanto os órgãos fundiários e demais atores da governança territorial assumem, no presente, a responsabilidade de enfrentar esse passivo histórico. Novos delegatários concursados, ao assumirem serventias, encontram acervos problemáticos e registros antigos sem suporte técnico ou jurídico adequado e o mesmo ocorre com gestores públicos que, ao iniciarem mandatos, se deparam com um volume de titulações antigas e sem transparência, muitas vezes realizadas por gestões anteriores sem controle e organização sistêmica.

É nesse cenário que se deve compreender o esforço atual de reconstrução institucional e de saneamento fundiário. Não se trata de negar os erros, mas de reconhecê-los dentro de um processo histórico contínuo, que demanda cooperação entre as instituições, integração de dados, fortalecimento da fé pública e adoção de tecnologias que permitam a construção de uma malha fundiária precisa e segura. O combate à grilagem exige isso: lucidez, articulação técnica e recusa a soluções fáceis que apenas transferem culpas e estigmas.

Diante desse panorama, torna-se indispensável abandonar diagnósticos superficiais e discursos que buscam responsabilizações isoladas para um problema estrutural e historicamente enraizado. A desordem fundiária brasileira não será resolvida com apontamentos seletivos, mas com o compromisso real de todos os agentes envolvidos em reconhecer suas fragilidades, corrigir distorções e construir soluções duradouras.

Para superar esse cenário, o primeiro passo é o fortalecimento da consciência institucional. Órgãos fundiários e o sistema registral precisam atuar de forma articulada e não fragmentada, com transparência, cooperação e integração de dados, adotando critérios técnicos rigorosos tanto na emissão de novos títulos quanto no enfrentamento dos passivos existentes. Cada instituição deve contribuir dentro de suas competências para que o país avance de forma consistente, evitando a repetição das distorções históricas que ainda afetam a governança territorial.

E como dito, é necessário reconhecer que os desafios que hoje enfrentamos também são fruto de uma construção histórica, de um processo de ocupação marcado por falhas institucionais, sucessivas gestões desconectadas e instrumentos técnicos ainda incipientes. Muitos dos títulos de origem e posteriores registros carregam as marcas de uma época em que a medição era imprecisa e o controle inexistente. Negar isso é ignorar a própria evolução da humanidade.

É hora, portanto, de superar a lógica de responsabilização unilateral e adotar uma postura colaborativa, em que cada ente envolvido reconheça suas limitações, assuma os erros que lhe cabem e contribua para o fortalecimento de um sistema fundiário mais justo, moderno e seguro. Essa é a chave para romper com os vícios do passado e consolidar, com responsabilidade compartilhada, um novo paradigma de governança territorial no Brasil.

9. O MARCO DO PROVIMENTO N.º 195/2025⁴⁸ DO CNJ: QUALIFICAÇÃO REGISTRAL COM INTELIGÊNCIA TERRITORIAL

No que diz respeito ao exato papel dos Cartórios, a qualificação registral realizada pelos registradores de imóveis é extremamente relevante, uma vez que exerce um papel profilático de impedir que títulos indevidamente expedidos ingressem no fólio real, garantindo que o direito de propriedade seja adquirido de forma segura e promovendo a pacificação social. A prevenção de conflitos e da grilagem de terras perpassa por uma qualificação registral bem-feita, mediante a observância das leis atinentes ao registro de determinado título.

Assim, os Cartórios encontram-se na última etapa de um processo complexo, que começa com a concessão e monitoramento de terras públicas e termina com o registro formal da propriedade.

Os Cartórios têm um papel importante no combate à grilagem de terras, pois garantem a segurança jurídica do processo de transferências de propriedades, mas não têm poder para interferir na expedição e concessão de terras públicas aos particulares. Essa responsabilidade cabe aos órgãos fundiários, que devem ser rigorosos no controle espacial e na expedição desses títulos.

Assim, necessita-se que a rede envolvida no fluxo fundiário esteja interconectada, de maneira que os registradores de imóveis tenham a seu alcance a agilidade e a praticidade no momento de confirmação da legitimidade e correspondência espacial do título, emitidos pelos órgãos de terra.

O Provimento n.º 195/2025, editado pelo Conselho Nacional de Justiça e publicado no dia 03 de junho de 2025, representa um divisor de águas na atividade registral imobiliária brasileira. Mais do que regulamentar procedimentos, o normativo inaugura uma nova lógica de atuação para os Cartórios de Registro de Imóveis, que passam a exercer um papel técnico ainda mais ativo e estratégico no controle do espaço territorial e na preservação da unicidade matricial.

Como já exposto, o controle territorial é, por essência, atribuição originária dos órgãos fundiários, responsáveis pela destinação e gestão

⁴⁸ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Provimento n.º 195, de 3 de junho de 2025. Altera o CNN/CN/CNJ-Extra (Prov. 149/2023), cria o IERI-e e o SIG-RI e disciplina procedimentos de saneamento e retificação no Registro de Imóveis. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, Corregedoria Nacional de Justiça, 2025.

Tradicionalmente, a função dos Cartórios de Registro de Imóveis restringia-se à inscrição e publicidade dos direitos reais, sem a incumbência de exercer o controle territorial do país. O Provimento n.º 195, contudo, definitivamente inaugura uma nova era de responsabilidade institucional, ao estabelecer que os registradores de imóveis devem atuar, na etapa final da regularização fundiária, como agentes complementares de controle da malha territorial brasileira.

A partir dessa normativa, o ingresso de títulos no fólio real passa a depender da segurança quanto à localização e à correspondência espacial do imóvel, de modo que não sejam admitidos registros de áreas sobrepostas, imprecisas ou indeterminadas. Quando constatada sobreposição, caberá ao registrador formular nota devolutiva e exigir a correção do polígono georreferenciado, contribuindo, assim, para a formação de um mosaico territorial seguro, transparente e coerente com a realidade física do país.

Cumpre, contudo, destacar que o próprio Provimento n.º 195, em seu art. 440-BA⁴⁹, confere tratamento equilibrado à hipótese de sobreposição, ao dispor que a mera identificação de indícios não implica, por si só, o bloqueio da matrícula nem impede a transmissão ou oneração do imóvel. Nesses casos, o registrador deve inserir observação específica nas certidões emitidas, dando publicidade à necessidade de saneamento da sobreposição nos termos do art. 213, II, da Lei n.º 6.015/1973, sem prejuízo das vias judiciais ordinárias. Essa previsão revela a racionalidade da norma, que busca conciliar o dever de cautela e transparência do registrador com a continuidade da vida negocial e a preservação da segurança jurídica. Assim, o provimento evita paralisar o tráfego imobiliário por meros indícios técnicos de sobreposição, sem deixar de assegurar a publicidade e o controle necessários para o posterior saneamento das matrículas envolvidas.

Em última análise, a diretriz estabelecida pelo Provimento n.º 195 visa assegurar que o Brasil disponha de uma base registral compatível com sua verdadeira extensão territorial, evitando a coexistência de mais títulos e registros do que terras efetivamente existentes. Trata-se, portanto, de uma mudança de paradigma, na qual o Registro de Imóveis deixa de atuar apenas como o repositório formal de direitos e passa a

⁴⁹ "Art. 440-BA. Identificados indícios de sobreposição entre imóveis com matrículas já existentes e georreferenciadas, será inserida observação específica nas certidões que vierem a ser emitidas, mencionando que o SIG-RI apontou indícios de sobreposição de área, a fim de dar publicidade à necessidade de saneamento das matrículas na forma do artigo 213, II, da Lei n.º 6.015/1973, sem prejuízo das vias judiciais ordinárias.

§ 3.º A observação de que trata o caput e a averbação descrita no § 2.º deste artigo não ensejam, isoladamente, o bloqueio da matrícula nem impedem a transmissão ou oneração do imóvel, realizada sob responsabilidade dos interessados."

exercer uma função ativa de controle e depuração da malha imobiliária nacional, em cooperação com os órgãos fundiários e demais entes públicos.

Essa nova atribuição reforça a confiança institucional depositada nos registradores de imóveis, reconhecidos como agentes essenciais à segurança jurídica e à governança fundiária do país. Ao exigir a conferência geoespacial daqueles imóveis previstos na normativa, o Provimento n.º 195 não apenas moderniza o sistema registral brasileiro, mas também fortalece o combate à grilagem e à desordem territorial, unindo tecnologia, responsabilidade e fé pública em prol da integridade do território nacional.

Por meio da criação do Sistema de Informações Geográficas do Registro de Imóveis (SIG-RI), operado nacionalmente pelo ONR, o Provimento introduz a obrigatoriedade da integração entre os dados jurídicos constantes da matrícula e a realidade geoespacial do imóvel, permitindo que o registrador atue com base em um modelo inteligente de qualificação, que considera não apenas o título apresentado, mas também sua compatibilidade cartográfica.

A qualificação registral, portanto, que sempre foi a essência da segurança jurídica do sistema imobiliário, é agora expandida para incorporar uma dimensão territorial. O registrador passa a verificar, com apoio de tecnologia, se a poligonal do imóvel apresentado se sobrepõe a áreas anteriormente registradas, se coincide com o título que lhe deu origem, e se há lacunas, duplicidades ou incongruências que possam comprometer a higidez do sistema.

Esse novo cenário exige do registrador uma postura técnica proativa, fundamentada em critérios objetivos de análise espacial, com a possibilidade de realizar autotutela registral para sanear sobreposições, promover correções e colaborar com outras serventias envolvidas em casos de conflito. Trata-se de um avanço que, ao mesmo tempo em que impõe maior responsabilidade ao oficial, também lhe confere maior protagonismo na governança fundiária nacional.

Ao transformar a matrícula em um elemento do mosaico territorial da circunscrição, com precisão técnica e integração cartográfica, o Provimento n.º 195/2025 posiciona os Cartórios de Registro de Imóveis como verdadeiros guardiões do território formalizado, dotados de ferramentas para atuar de forma técnica, preventiva e colaborativa com o Poder Público.

10. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O combate à grilagem de terras no Brasil permanece como um dos maiores desafios à efetivação da segurança jurídica fundiária e ao alcance do desenvolvimento sustentável, especialmente dentro do cenário paradigmático da Amazônia Legal, onde o Estado do Pará se destaca como símbolo das contradições e das possibilidades de avanço nessa temática. Embora o Pará tenha acumulado importantes conquistas normativas e institucionais, como a edição dos Provimentos n.º 13/2006, n.º 02/2010, n.º 10/2012, n.º 04/2021, n.º 06/2023 e n.º 02/2024 da Corregedoria-Geral de Justiça do Pará, que representaram marcos relevantes na busca pelo aperfeiçoamento dos mecanismos de controle e na depuração administrativa de registros com indícios de irregularidade, a persistência de distorções fundiárias evidencia que o problema da grilagem transcende o campo jurídico e se enraíza em dimensões históricas, políticas e estruturais que ainda desafiam o Estado brasileiro.

Na Amazônia e, em especial, no território paraense, a questão assume contornos historicamente ainda mais complexos, pois, durante décadas, entrelaçaram-se a ocupação desordenada, a carência de políticas fundiárias consistentes e contínuas e a fragilidade histórica dos mecanismos de controle e fiscalização na emissão de títulos de propriedade pelos órgãos fundiários, situações estas que antecedem a atuação do registro imobiliário. Essa falta de coordenação institucional produziu, ao longo do tempo, um cenário de sobreposição de títulos (e, por conseguinte, de registros), conflitos e insegurança, comprometendo a efetividade da função social da propriedade e a própria proteção ambiental.

Diante disso, o Poder Judiciário paraense buscou trazer uma solução para enfrentar essa questão fundiária, apontando caminhos e ferramentas jurídicas para assegurar a presunção erga omnes e fé no sistema. Entretanto, cumpre reconhecer que tais providências, embora juridicamente corretas, nem sempre foram acompanhadas de adequada comunicação institucional, gerando na percepção pública uma sensação de “terra arrasada”, como se todo o sistema fosse ineficiente ou corrupto, o que está longe de corresponder à realidade.

Medidas eficazes e empenho de todos os envolvidos na requalificação das matrículas canceladas de imóveis rurais paraenses são fundamentais para restaurar matrículas de proprietários de boa-fé, que comprovam o

destacamento regular do Poder Público ao particular, e, nesse cenário, a morosidade e falta de eficiência não condizem com um sistema ideal de regularidade e justiça social.

Infelizmente, observa-se, por vezes, a adoção de uma premissa distorcida, que presume a má-fé e a fraude como regra, em contrariedade ao ordenamento jurídico e aos princípios da boa-fé objetiva, como se todo proprietário houvesse alcançado sua condição dominial mediante conduta ardilosa e dolosa, à revelia da lei e do controle estatal. Em linhas gerais, ao se analisar a qualidade dos direitos registrados nas matrículas canceladas, haverá uma parcela de matrículas fraudulentas ou pelo menos sem a comprovação de lastro de um regular destacamento do Poder Público. Entretanto, existirá, também, uma quantidade expressiva de registros outorgados pela Administração, dentro de processos administrativos regulares, com ampla publicidade, com presunção de legalidade e veracidade, imanentes dos atos administrativos, que estavam a produzir efeitos jurídicos concretos, que simplesmente foram cancelados, colocados na mesma vala comum dos “títulos grilados”.

Então, essa simples equivalência de situações tão equidistantes (títulos presumidamente válidos versus matrículas griladas), que traz um sonoro ruído para a imagem da região amazônica e do próprio Estado do Pará, reclama uma abordagem dos principais motivos que levaram ao cancelamento, para que, uma vez identificados, possam ser propostas soluções para a otimização do sistema, agilizando as requalificações, quando cabíveis, principalmente na perspectiva do Registro de Imóveis, como serviço essencial destinado a garantir a publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos.

Nesse cenário, os Cartórios, por meio de seus profissionais, exercem verdadeira atividade preventiva, ou profilática, ao analisar a legalidade dos títulos apresentados, conferindo-lhes eficácia, autenticidade, publicidade e segurança. No fluxo da regularização fundiária, essa atuação é essencial para coibir a perpetração de inúmeras ilegalidades que, sem essa intervenção, passariam despercebidas. É justamente nesse momento que o oficial de Registro de Imóveis pode identificar um título fraudulento, recusando sua inscrição e, assim, interrompendo uma das formas mais comuns de constituição da grilagem, que é a falsificação de documentos públicos.

Além de impedir fraudes e barrar títulos irregulares, a atuação notarial e registral também exerce um papel construtivo no sistema fundiário: os Cartórios tendem a corrigir e aprimorar, por meio da adequada conformação jurídica dos atos, o ingresso da vontade das partes no ordenamento, evitando uma série de litígios que, de outra forma, surgiriam no futuro.

Assim sendo, no fluxo da regularização fundiária, os Cartórios de Registro de Imóveis desempenham um papel fundamental de combate a toda e qualquer irregularidade, embora por vezes recebam críticas relativas à sua responsabilidade sobre a grilagem. Como visto, os Cartórios registram os títulos emitidos por órgãos competentes e não têm poder sobre a emissão ou a validação de títulos de origem, tarefa que cabe aos Municípios, Estados e à União, por meio das prefeituras, órgãos como o Incra e os institutos de terras estaduais. Portanto, é essencial que as cobranças pela modernização e aprimoramento do controle territorial sejam dirigidas a todos os agentes envolvidos, e não exclusivamente aos Cartórios.

A análise do impacto das normativas paraenses mais recentes, especialmente o Provimento n.º 02/2024, demonstrou que a requalificação simplificada, apesar de inicialmente facilitar a correção de matrículas bloqueadas e canceladas por erro, foi significativamente dificultada. Isso aponta para um dilema que precisa ser resolvido: o equilíbrio entre a segurança jurídica e a eficiência do processo, pois o excesso de burocracia pode inviabilizar a requalificação de matrículas legítimas, enquanto a falta de rigor pode abrir brechas para novos casos de grilagem.

A experiência demonstra que a segurança jurídica é resultado de um esforço integrado, que combina o controle de legalidade exercido na qualificação registral com a atuação preventiva do sistema frente à fraude e à irregularidade. A trajetória paraense, pioneira na adoção de medidas administrativas de bloqueio, cancelamento e requalificação de matrículas, evidencia a maturidade institucional do sistema registral, que, sob a supervisão do Poder Judiciário, vem se aprimorando continuamente para depurar o acervo e garantir a higidez do fólio real e a distinção entre matrículas fraudulentas e aquelas derivadas de títulos legítimos é um passo essencial para ampliar a confiança na regularização fundiária e na credibilidade das políticas públicas voltadas ao ordenamento territorial. Ainda que o cancelamento de registros

tenha sido juridicamente necessário, é imperativo reconhecer que ele produziu impactos sobre proprietários de boa-fé e no ambiente negocial, exigindo mecanismos céleres, técnicos e justos de requalificação, de modo a assegurar a efetividade da justiça social e da presunção de legitimidade que sustenta tanto os atos administrativos quanto os atos praticados pelos registradores de imóveis.

A segurança do sistema registral brasileiro tem resistido ao tempo graças à fé pública dos registradores e ao rigor técnico do processo de qualificação, que impede o ingresso de títulos sem lastro jurídico e é por meio dessa atuação qualificada que o Registro de Imóveis se torna verdadeiro agente de prevenção à fraude e instrumento de pacificação social. Ao verificar a validade dos títulos apresentados e negar ingresso àqueles desprovidos de base legal, o registrador exerce uma função pública essencial ao combate à grilagem, atuando antes que o conflito se instaure.

Cumpre reconhecer, entretanto, que falhas pontuais podem ocorrer, como em qualquer segmento profissional, seja por falta de diligência, seja por condutas inadequadas. Esses episódios, porém, não traduzem o funcionamento ordinário do sistema registral e devem ser tratados de forma individualizada, com a apuração e a responsabilização cabíveis, evitando-se transformar exceções em regra. A existência de casos isolados não compromete a solidez do modelo, mas reafirma a necessidade permanente de controle e aprimoramento institucional. Nesse sentido, os Cartórios são parte fundamental da solução para a desordem fundiária, pois é no âmbito da qualificação registral que o sistema filtra os vícios de origem, assegura autenticidade e garante que a propriedade só se constitua sobre bases legítimas.

No contexto nacional, o fortalecimento desse papel foi reafirmado pelo Provimento n.º 195/2025 do Conselho Nacional de Justiça, que introduziu um novo paradigma de governança fundiária ao integrar o Registro de Imóveis à lógica da inteligência territorial, reconhecendo o caráter técnico-jurídico, preventivo e estruturante da atividade registral e estabelecendo diretrizes precisas para o uso de tecnologias de georreferenciamento, para o cruzamento de bases cadastrais e para a interoperabilidade entre os sistemas públicos e privados. Com isso, o CNJ respondeu de forma concreta à fragmentação e à desarticulação fundiária, propondo uma política de integração tecnológica e territorial que posiciona o Registro de Imóveis como a instância final e indispensável de controle da regularização fundiária.

Nessa etapa conclusiva do processo, os Cartórios assumem a função de verificar, com base em critérios técnicos e geoespaciais, se o imóvel deve efetivamente ingressar no fólio real, avaliando a inexistência de sobreposições, a correspondência com os cadastros oficiais e a compatibilidade com o território brasileiro. Essa diretriz reforça uma obrigação que já decorria do princípio da especialidade objetiva, segundo o qual todo imóvel deve ser identificado de forma precisa quanto à sua configuração, confrontações e localização, mas que agora adquire um caráter mais incisivo e instrumentalizado, tornando o registrador de imóveis protagonista no combate às sobreposições, à duplicidade de registros e às distorções territoriais que historicamente marcaram a ocupação fundiária no país.

Nesse contexto, o Provimento n.º 195/2025 confere aos Cartórios de Registro de Imóveis um papel decisivo na consolidação de um sistema nacional de informações fundiárias, ao mesmo tempo em que define sua função como guardiões técnicos da geolocalização imobiliária, atribuindo-lhes a responsabilidade direta de assegurar a correspondência entre o mundo jurídico e a realidade geográfica e, por consequência, fortalecer a integridade e a confiabilidade do território registrado.

Atentos a essa necessidade de integração e interoperabilidade entre os sistemas fundiários, os Cartórios de Registro de Imóveis têm contribuído de maneira efetiva para que essa modernização se concretize, especialmente por meio da atuação do ONR.

Esse avanço foi fortalecido com a celebração do Acordo de Cooperação Técnica n.º 32/2025⁵⁰, firmado entre o Conselho Nacional de Justiça, o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, o Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária e o próprio ONR, com o objetivo de promover a integração entre as bases de dados registrais, territoriais e ambientais do país.

O acordo estabelece diretrizes para o desenvolvimento de soluções tecnológicas voltadas à interoperabilidade e à automatização da troca de informações entre os sistemas do Registro de Imóveis, do CAR, do

⁵⁰ "Art. 440-BA. Identificados indícios de sobreposição entre imóveis com matrículas já existentes e georreferenciadas, será inserida observação específica nas certidões que vierem a ser emitidas, mencionando que o SIG-RI apontou indícios de sobreposição de área, a fim de dar publicidade à necessidade de saneamento das matrículas na forma do artigo 213, II, da Lei n.º 6.015/1973, sem prejuízo das vias judiciais ordinárias.

§ 3.º A observação de que trata o caput e a averbação descrita no § 2.º deste artigo não ensejam, isoladamente, o bloqueio da matrícula nem impedem a transmissão ou oneração do imóvel, realizada sob responsabilidade dos interessados."

do Sistema de Gestão Fundiária (Sigef), do Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR) e do Sistema Unificado de Gestão Imobiliária da União (SPUnet), reduzindo riscos operacionais e ampliando a eficiência administrativa, além de prever a adoção de mecanismos de rastreabilidade, auditoria e segurança da informação, assegurando transparência e confiabilidade no intercâmbio de dados.

Ao fomentar o compartilhamento estruturado de informações sob a coordenação técnica do ONR, o acordo sedimenta a construção de uma infraestrutura pública de dados geoespaciais voltada à formulação de políticas de regularização fundiária, à prevenção de ilícitos ambientais e à gestão territorial sustentável, materializando-se, na prática, o espírito do Provimento n.º 195/2025.

Todo esse processo de modernização, integração e fortalecimento institucional dos Cartórios brasileiros tem elevado o sistema extrajudicial do país ao cenário global, onde sua arquitetura jurídica e sua capacidade de entrega passaram a ser reconhecidas como modelo de eficiência e modernização. Essa projeção ganhou destaque em 2025, ano em que o Banco Mundial convidou o Brasil para apresentar a plataforma de Cartórios Digitais durante a Law, Justice and Development Week 2025, realizada em Washington, D.C. A participação brasileira no evento, amplamente noticiada pela imprensa⁵¹ evidenciou que a atuação dos Cartórios, marcada pela segurança jurídica, interoperabilidade e rigor técnico, ocupa hoje posição de referência internacional em tecnologia, governança documental e redução de custos transacionais.

Esse protagonismo internacional, contudo, não dispensa, ao contrário, reforça, a necessidade de que o Brasil enfrente, com maturidade institucional, os desafios que ainda persistem no âmbito da regularização fundiária. O reconhecimento externo apenas evidencia que há bases sólidas sobre as quais se pode avançar internamente, o que exige coordenação, responsabilidade compartilhada e aprimoramento contínuo das práticas administrativas e registrais.

Em conclusão, o caminho para uma regularização fundiária eficiente no Pará e no Brasil exige muito mais do que o aperfeiçoamento das normativas existentes: requer um compromisso permanente com a

⁵¹ BERGAMO, Mônica. Banco Mundial convida Brasil para apresentar plataforma de cartórios digitais. Folha de S.Paulo, São Paulo, 16 out. 2025.

transparência, a integração interinstitucional e o respeito e fortalecimento das capacidades técnicas de todos os agentes envolvidos. A efetividade dessa política depende da cooperação entre Poder Judiciário, órgãos fundiários, entidades ambientais, administrações municipais e estaduais, e, de modo especial, do diálogo contínuo com os registradores de imóveis, cuja atuação se consolidou como elemento indispensável à segurança jurídica do sistema.

Ao longo deste estudo, demonstrou-se que as responsabilidades pelas irregularidades fundiárias e pela grilagem de terras não podem ser atribuídas a um único agente, devendo ser distribuídas de forma justa e equilibrada entre todos os integrantes da complexa rede institucional incumbida da gestão e da regularização fundiária. As narrativas simplificadas, que reduzem o fenômeno da grilagem a uma ideia generalizada de irregularidade e colocam sob suspeita o próprio sistema registral, revelam-se superficiais, insuficientes e, muitas vezes, injustas. A realidade é muito mais complexa e multifacetada: há vícios originários, falhas administrativas e omissões históricas que ultrapassam a esfera registral, exigindo soluções integradas e baseadas em evidências.

Como se observou, cada ente possui papel próprio e intransferível na engrenagem da regularização fundiária: ao executivo por meio dos órgãos fundiários, cabe a emissão regular, criteriosa e controlada dos títulos de domínio, além da formulação de políticas de destinação e uso social da terra; aos Cartórios de Registro de Imóveis, o controle de legalidade e a guarda da segurança jurídica do fólio real. O Provimento n.º 195/2025, ao conferir aos registradores de imóveis maior responsabilidade na verificação da localização geoespacial e na prevenção de sobreposições, vem coroar esse processo de amadurecimento institucional, reafirmando a confiança do Poder Judiciário na capacidade técnica e na função pública exercida pelos registradores em todo o país.

Assim, é imperativo que todos os agentes, públicos e privados, reflitam sobre o alcance de suas atribuições e atuem de maneira efetiva, ética e cooperativa para superar as distorções históricas que marcaram a ocupação da terra no Brasil. A regularização fundiária não se realiza com discursos ou exposições de boas intenções, mas com trabalho técnico, diálogo institucional e compromisso concreto com o resultado.

Somente com um esforço conjunto e uma autorreflexão institucional

não à transferência de responsabilidades, mas à identificação do que cada agente pode aprimorar em sua própria esfera de atuação, será possível avançar de forma efetiva no combate à grilagem e na consolidação de uma regularização fundiária sólida, eficiente e duradoura. Essa cooperação é indispensável para que os títulos emitidos pelos órgãos fundiários sejam previamente encaminhados ao Registro de Imóveis e devidamente registrados antes de sua entrega aos beneficiários, pondo fim ao ciclo dos chamados “títulos flutuantes” e assegurando que os destinatários recebam a propriedade efetivamente constituída, e não apenas uma expectativa de direito a ser futuramente materializada.

A partir dessas ações coordenadas, delineadas ao longo deste ensaio coletivo, o Brasil poderá, de fato, afirmar que está entregando à sociedade uma regularização fundiária plena, robusta e verdadeiramente integrada, alicerçada não apenas na segurança jurídica, mas também na segurança territorial e geoespacial dos imóveis.

REFERÊNCIAS:

BARRETO, Paulo; PINTO, Andréia; BRITO, Brenda; HAYASHI, Sanae. Quem é dono da Amazônia? Uma análise do cadastramento de imóveis rurais. Belém: Imazon, 2008. p. 17.

BECKER, Berta K.; MIRANDA, Mariana; MACHADO, Lia O. Fronteira amazônica: questões sobre a gestão do território. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1990.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Provimento n.º 195, de 3 de junho de 2025. Altera o CNN/CN/CNJ-Extra (Prov. 149/2023), cria o IERI-e e o SIG-RI e disciplina procedimentos de saneamento e retificação no Registro de Imóveis.

BRASIL. Constituição (1934). Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 16 de julho de 1934.

BRASIL. Constituição (1937). Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 10 de novembro de 1937.

BRASIL. Constituição (1946). Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 18 de setembro de 1946.

BRASIL. Constituição (1967). Constituição da República Federativa do Brasil de 24 de janeiro de 1967.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 5 de outubro de 1988.

BRASIL. Decreto n.º 1.318, de 30 de janeiro de 1854. Manda executar a Lei n.º 601, de 18 de setembro de 1850. Brasília, 1854.

BRASIL. Decreto n.º 12.585, de 8 de agosto de 2025. Altera o Decreto n.º 10.592, de 24 de dezembro de 2020, para dispor sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em área da União e a extinção de cláusulas resolutivas constantes de títulos fundiários, de que tratam a Lei n.º 11.952, de 25 de junho de 2009, e a Lei n.º 14.757, de 19 de dezembro de 2023. Brasília, 2025.

BRASIL. Decreto n.º 4.449, de 30 de outubro de 2002. Regulamenta a Lei no 10.267, de 28 de agosto de 2001, que altera dispositivos das Leis nos. 4.947, de 6 de abril de 1966; 5.868, de 12 de dezembro de 1972; 6.015, de 31 de dezembro de 1973; 6.739, de 5 de dezembro de 1979; e 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e dá outras providências. Brasília, 2002.

BRASIL. Decreto-lei n.º 1.106, de 16 de junho de 1970. Cria o Programa de Integração Nacional, altera a legislação do impôsto de renda das pessoas jurídicas na parte referente a incentivos fiscais e dá outras providências. Brasília, 1970.

BRASIL. Decreto-lei n.º 1.164, de 1.º de abril de 1971. Declara indispensáveis à segurança e ao desenvolvimento nacionais terras devolutas situadas na faixa de cem quilômetros de largura em cada lado do eixo de rodovias na Amazônia Legal, e dá outras providências.

BRASIL. Emenda Constitucional n.º 10, de 9 de novembro de 1964. Altera os artigos 5.º, 15, 29, 141, 147 e 156 da Constituição Federal. Brasília, 2002.

BRASIL. Lei n.º 601, de 18 de setembro de 1850. Dispõe sobre as terras devolutas do Império. Brasília, 1850.

BRASIL. Lei n.º 4.504, de 30 de novembro de 1964. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. Brasília, 1964.

BRASIL. Lei n.º 5.173, de 27 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Plano de Valorização Econômica da Amazônia; extingue a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA), cria a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), e dá outras providências. Brasília, 1966.

BRASIL. Lei n.º 6.015, de 31 de dezembro de 1973. Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. Brasília, 1973.

BRASIL. Lei n.º 6.739, de 5 de dezembro de 1979. Dispõe sobre a matrícula e o registro de imóveis rurais e dá outras providências. Brasília, 1979.

BRASIL. Lei n.º 8.629, de 25 de fevereiro de 1993. Disponível em: Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal. Brasília, 1993. Acesso em: 17 nov. 2025.

BRASIL. Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, 2002.

BRASIL. Lei n.º 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Brasília, 2002.

BRASIL. Lei n.º 10.931, de 2 de agosto de 2004. Dispõe sobre o patrimônio de afetação de incorporações imobiliárias, Letra de Crédito Imobiliário, Cédula de Crédito Imobiliário, Cédula de Crédito Bancário, altera o Decreto-Lei n.º 911, de 1.º de outubro de 1969, as Leis n.º 4.591, de 16 de dezembro de 1964, n.º 4.728, de 14 de julho de 1965, e n.º 10.406, de 10 de janeiro de 2002, e dá outras providências. Brasília, 2004.

BRASIL. Lei n.º 11.441, de 4 de janeiro de 2007. Altera dispositivos da Lei no 5.869, de 11 de janeiro de 1973 – Código de Processo Civil, possibilitando a realização de inventário, partilha, separação consensual e divórcio consensual por via administrativa. Brasília, 2007.

BRASIL. Lei n.º 11.790, de 2 de outubro de 2008. Altera o art. 46 da Lei no 6.015, de 31 de dezembro de 1973 – Lei de Registros Públicos, para permitir o registro da declaração de nascimento fora do prazo legal diretamente nas serventias extrajudiciais, e dá outras providências. Brasília, 2008.

BRASIL. Lei n.º 11.952, de 25 de junho de 2009. Dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal; altera as Leis nos 8.666, de 21 de junho de 1993, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973; e dá outras providências. Brasília, 2009.

BRASIL. Lei n.º 12.100, de 27 de novembro de 2009. Dá nova redação aos arts. 40, 57 e 110 da Lei no 6.015, de 31 de dezembro de 1973, que dispõe sobre os registros públicos e dá outras providências. Brasília, 2009.

BRASIL. Lei n.º 13.465/2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União [...]. Brasília, 2017.

BRASIL. Lei n.º 13.484, de 26 de setembro de 2017. Altera a Lei n.º 6.015, de 31 de dezembro de 1973, que dispõe sobre os registros públicos. Brasília, 2017.

BRASIL. Lei n.º 14.133, de 1.º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, 2021.

BRASIL. Lei n.º 14.382, de 27 de junho de 2022. Dispõe sobre o Sistema Eletrônico dos Registros Públicos (Serp); altera as Leis n.os 4.591, de 16 de dezembro de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (Lei de Registros Públicos), 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.935, de 18 de novembro de 1994, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 11.977, de 7 de julho de 2009, 13.097, de 19 de janeiro de 2015, e 13.465, de 11 de julho de 2017; e revoga a Lei n.º 9.042, de 9 de maio de 1995, e dispositivos das Leis n.os 4.864, de 29 de novembro de 1965, 8.212, de 24 de julho de 1991, 12.441, de 11 de julho de 2011, 12.810, de 15 de maio de 2013, e 14.195, de 26 de agosto de 2021.

BRASIL. Lei n.º 14.711, de 30 de outubro de 2023. Dispõe sobre o aprimoramento das regras de garantia, a execução extrajudicial de créditos garantidos por hipoteca, a execução extrajudicial de garantia imobiliária em concurso de credores, o procedimento de busca e apreensão extrajudicial de bens móveis em caso de inadimplemento de contrato de alienação fiduciária, o resgate antecipado de Letra Financeira, a alíquota de imposto de renda sobre rendimentos no caso de fundos de investimento [...]. Brasília, 2023.

BRASIL. Lei n.º 14.757, de 19 de dezembro de 2023. Altera a Lei n.º 11.952, de 25 de junho de 2009, a Lei n.º 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, e a Lei n.º 13.465, de 11 de julho de 2017, para dispor sobre a extinção de cláusulas resolutivas constantes de títulos fundiários, e dá outras providências. Brasília, 2023.

BRASIL. Lei Federal n.º 10.267, de 28 de agosto de 2001. Altera dispositivos das Leis nos 4.947, de 6 de abril de 1966, 5.868, de 12 de dezembro de 1972, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 6.739, de 5 de dezembro de 1979, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e dá outras providências. Brasília, 2001.

BRASIL. Medida Provisória n.º 458, de 10 de fevereiro de 2009. Dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal, altera as Leis nos 8.666, de 21 de junho de 1993, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 6.383, de 7 de dezembro 1976, e 6.925, de 29 de junho de 1981, e dá outras providências. Brasília, 2009.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Ministério do Meio Ambiente. Plano Amazônia Sustentável – PAS: diretrizes para o desenvolvimento sustentável da Amazônia brasileira. Brasília, 2008, p. 8.

BRASIL. Resolução n.º 76, de 17 de julho de 1822. Brasília, 1822.

BRASIL. Senado Federal. Relatório aponta desmonte de órgãos e grilagem na Amazônia com dados do CAR. Senado Notícias, 1.º nov. 2022.

BRITO, Mônica Silveira. Modernização e tradição: urbanização, propriedade da terra e crédito hipotecário na segunda metade do século XIX. 2007. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

CARNEIRO, A. F. T.; LOCH, C.; JACOMINO, S. Tendências do cadastro imobiliário. Revista de Direito Imobiliário, v. 48, p. 233-244, 2000.

CNJ – Conselho Nacional de Justiça. Termo de Cooperação Técnica n.º 32/2025.

CUNHA, Michely Freire Fonseca. Manual de Regularização Fundiária Urbana: REURB. 4. ed. Salvador: Juspodivm, 2023.

FISCHER, Luly Rodrigues da Cunha. Ordenamento territorial e planejamento municipal: estudo de caso das limitações supralocais à aplicação do art. 30, VIII, da Constituição de 1988 pelo município de Parauapebas, Pará. 2014. 624 f. Tese (Doutorado) – Universidade Paris 13, Universidade Federal do Pará, Instituto de Ciências Jurídicas, Belém, 2014.

G1. Operação Faroeste: desembargadora se torna ré pelos crimes de corrupção e lavagem de dinheiro na Bahia. G1 Bahia, 19 abr. 2024.

HOFFMANN, Rodolfo. Distribuição da renda e da posse da terra no Brasil. In: RAMOS, Pedro. Dimensões do agronegócio brasileiro: políticas, instituições e perspectivas. Brasília: MDA, 2007. p. 172-225.

JACOMINO, S. Sistema de registro eletrônico de imóveis. Boletim do IRIB em Revista, v. 354, p. 72-80, 2016.

KONO, Bruno; NATÁRIO, Gabriel; SEQUEIRA, Fernanda; MOURA, Mariceli; AZEVEDO, Ricardo; SAVIAN, Gabriela; CARVALHO, Edivan; POÇA, Raquel; REIS, Rafaela. O impacto da regularização fundiária na economia verde. Standford Social Innovation Review (Brasil), 2023.

LOUREIRO, Violeta Rafkalefsky; PINTO, Jax Nildo Aragão. A questão fundiária na Amazônia. Estudos Avançados, São Paulo, v. 19, n. 54, maio/ago. 2005.

MASTRANGELO, João Paulo Santos. Governança fundiária e desmatamento na Amazônia: novas evidências sobre os impactos da segurança da posse. 2024. 116 p. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, 2024.

O ECO. Em 12 anos, Pará só recuperou um dos mais de 10 mil imóveis cancelados por grilagem no estado. 12 dez. 2022.

PARÁ. Associação dos Notários e Registradores do Estado do Pará (ANOREG-PA).

PARÁ. Decreto Estadual n.º 410, de 8 de outubro de 1891. Regula a alienação das terras devolutas situadas dentro dos limites do Estado do Pará, e dá regras para a revalidação de sesmarias e outras concessões do Governo e para a legitimação das posses mansas e pacíficas. Pará, 1891.

PARÁ. Decreto n.º 1.054, de 15 de fevereiro de 1996. Declara a caducidade dos registros de posse efetuados perante as repartições de terras do Estado, cujas áreas não foram legitimadas, e estabelece normas especiais para regularizá-las. Pará, 1996.

PARÁ. Lei Estadual n.º 5.295, de 31 de dezembro de 1985. Altera o artigo 1.º da Lei Estadual n.º 4.884, de 11 de dezembro de 1979 e dá outras providências. Pará, 1985.

PARÁ. Lei n.º 4.584, de 8 de outubro de 1975. Cria o Instituto de Terras do Pará – ITERPA, extingue a Divisão de Terras da Secretaria de Agricultura, modifica o Decreto-Lei n.º 57/69 e estabelece providências correlatas. Pará, 1975.

PARÁ. Lei n.º 5.295, de 31 de dezembro de 1995. Altera o artigo 1.º da Lei Estadual n.º 4.884, de 11 de dezembro de 1979 e dá outras providências. Pará, 2002.

PARÁ. Lei paraense n.º 8.879/2019. Dispõe sobre a fixação de cartaz ou placa em revendedoras e concessionárias de veículos automotores, informando as isenções concedidas às pessoas com deficiência e moléstias graves. Pará, 2019.

PARÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Pará. Provimento n.º 13/2006-CGJ. Dispõe sobre a averbação de bloqueio de Matrículas de áreas rurais nos Cartórios do Registro de Imóveis nas Comarcas do Interior e dá outras providências. Belém: Tribunal de Justiça do Estado do Pará, Corregedoria-Geral de Justiça, 2006.

PARÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Pará. Provimento n.º 02/2010-CGJ. Dispõe sobre o cancelamento de matrículas de imóveis rurais nos Cartórios de Registros de Imóveis do Interior do Estado do Pará e dá outras providências. Belém: Tribunal de Justiça do Estado do Pará, Corregedoria-Geral de Justiça, 2010.

PARÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Pará. Provimento n.º 10/2012-CGJ. Dispõe sobre o procedimento de requalificação das matrículas canceladas pela decisão do Conselho Nacional de Justiça no Pedido de Providências n.º 0001943-67.2009.2.00.0000, bem como sobre o procedimento de cancelamento de matrículas de imóveis rurais, fundamentado em documentos falsos ou insubstinentes de áreas rurais, nos Cartórios do Registro de Imóveis nas Comarcas do Interior do Estado do Pará e dá outras providências. Belém: Tribunal de Justiça do Estado do Pará, Corregedoria-Geral de Justiça, 2012.

PARÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Pará. Provimento Conjunto n.º 04/2021-CGJ. Atualiza os procedimentos de Requalificação de Matrículas Imobiliárias com Averbação de Bloqueio e Cancelamento, formalizados em cumprimento a decisão do Conselho Nacional de Justiça no Pedido de Providências n.º 0001943-67.2009.2.00.0000, bem como dispõe sobre

o Procedimento de Cancelamento de Matrículas de Imóveis Rurais, fundamentado em documentos falsos ou insubsistentes de áreas rurais, nos Cartórios de Registros de Imóveis nas Comarcas do Estado do Pará, de que trata a Lei 6.379/79, e dá outras. Belém: Tribunal de Justiça do Estado do Pará, Corregedoria-Geral de Justiça, 2012.

PARÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Pará. Provimento n.º 06/2023-CGJ. Atualiza o procedimento de Requalificação de Matrículas Imobiliárias averbadas com bloqueio (Provimento n.º 13/2006-CGJ) e cancelamento (Provimento n.º 02/2010-CGJ). Belém: Tribunal de Justiça do Estado do Pará, Corregedoria-Geral de Justiça, 2023.

PARÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Pará. Provimento n.º 02/2024-CGJ. Altera as Redações do artigo 7.º, bem como do inciso II do art. 13 do Provimento n.º 06/2023-CGJ, para adequar a classificação na Tabela de Processos Unificada – TPU, relativa aos processos de desbloqueio de matrículas, a fim de garantir o computo de produtividade dos Juízes Agrários do Estado do Pará, na atuação nestes processos, além de esclarecer o sentido e o alcance das Requalificações Simplificadas de matrículas bloqueadas e canceladas pelo Provimento n.º 13/2006-CJI. Belém: Tribunal de Justiça do Estado do Pará, Corregedoria-Geral de Justiça, 2024.

PARAGUASSÚ, Éleres. Cadastro de Imóveis Rurais e Grilagem. Revista de Direito Agrário, Brasília, ano 20, n. 21, p. 126-127, 2007.

PARAGUASSÚ, Éleres. Intervenção territorial federal na Amazônia. Belém: Imprensa Oficial do Estado, 2002.

PRADO JÚNIOR, Caio. Formação do Brasil contemporâneo. 23. ed. São Paulo: Brasiliense, 1996.

REYDON, Bastiaan Philip. A regulação institucional da propriedade da terra no Brasil: uma necessidade urgente. In: RAMOS, Pedro. Dimensões do agronegócio brasileiro: políticas, instituições e perspectivas. Brasília: MDA, 2007. p. 226-262.

REYDON, Bastiaan Philip. Governança de terras e a questão agrária no Brasil. In: BUAINAIN, Antonio Márcio; ALVES, Eliseu; SILVEIRA, José Maria da; NAVARRO, Zander (ed.). O mundo rural no Brasil do século 21: a formação de um novo padrão agrário e agrícola. Brasília: Embrapa, 2014. p. 1-182.

REYDON, Bastiaan Philip. Relatório Técnico: Análise dos diversos cadastros fundiários brasileiros (parte I) e propostas para a sua integração e sobre a dinâmica dos mercados de terras rurais e a formação do preço na região da fronteira entre os Estados do Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia (MATOPIBA) (parte II). Mimeo, Campinas: IE – UNICAMP, 2015.

REYDON, Bastiaan Philip; CORNÉLIO, Fabrícia Nunes Macêdo. Mercados de terras no Brasil: estrutura e dinâmica. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Agrário; NEAD, 2006. 444 p. (NEAD Debate, n. 7.)

ROCHA, Ana Luisa Santos. Fazenda Pinheiro em Belém: história, gestão e destinação de terras de um bem provincial/estadual na transição do séc. XIX para o séc. XX na Amazônia. 2023. 218 f. Tese (Doutorado em História Social da Amazônia) – Universidade Federal do Pará, Belém, 2023.

SANTOS, Marcos Alberto Pereira. Regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal. Lei 11.952/2009. Porto Alegre: Fabris, 2011.

SERRA, Carlos Alberto Teixeira. Considerações acerca da evolução da propriedade da terra rural no Brasil. ALCEU, v. 4, n. 7, p. 231-248, jul./dez. 2003.

TOCANTINS. Decreto Estadual n.º 6.216, de 15 fevereiro de 2021. Regulamenta o procedimento para o reconhecimento e a convalidação dos registros imobiliários de que trata a Lei 3.525, de 8 de agosto de 2019, observado o disposto na Lei 3.730, de 16 de dezembro de 2020, e adota outras providências. Tocantins, 2021.

TOCANTINS. Lei n.º 3.882, de 18 de fevereiro de 2022. Altera a Lei n.º 3.472, de 27 de maio de 2019, que dispõe sobre o Plano de Cargos, Carreira e Remuneração dos Servidores dos Quadros Auxiliares do Ministério Público do Estado do Tocantins e dá outras providências, para conceder revisão geral anual, referente ao período de 1º de maio de 2019 a 30 de abril de 2021, a partir de 1º de janeiro de 2022. Tocantins, 2019.

TRECCANI, Girolamo Domenico et al. Combate à grilagem de terras em cartórios no Pará: uma década de avanços e desafios. Amazônia 2030, 2023.

TRECCANI, Girolamo Domenico. O título de posse e a legitimação de posse como formas de aquisição da propriedade. p. 1.

TRECCANI, Girolamo Domenico. Violência e grilagem: instrumentos de aquisição da propriedade da terra no Pará. Belém: UFPA-ITERPA, 2001.

TUPIASSU, Lise; GROS-DESORMAUX, Jean-Raphael; CRUZ, Gisleno Augusto Costa da. Regularização fundiária e política ambiental: incongruências do marco legal atual. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 7, n. 2, p. 165-192, 2017.

VIAL, Sandra Regina Martini. Propriedade da terra. Análise sociojurídica. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.



ANOREG|BR

Cartórios do Brasil



Registro de Imóveis Eletrônico



Registro de Imóveis do Brasil



Instituto de Registro Imobiliário do Brasil



ANOREG|PA
Cartórios do Brasil



CRI-PA
Colegio do Registro de Imóveis do Pará

ISBN: 978-65-01-81867-2

QR



9 786501 818672