



**EXCELENTÍSSIMA SENHORA MINISTRA PRESIDENTE DO
SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

A CONFEDERAÇÃO DA AGRICULTURA E PECUÁRIA DO BRASIL
– CNA, entidade sindical de grau superior e âmbito nacional, sem fins lucrativos, inscrita no CNPJ sob o nº 33.582.750/0001-78, estabelecida no SGAN, Quadra 601, Módulo “K”, Ed. Antonio Ernesto de Salvo, Asa Norte, CEP 70.830-903, Brasília/DF, por seus advogados infra-assinados (procuração anexa), com endereço profissional no SGAN, Quadra 601, Módulo “K”, Ed. Antonio Ernesto de Salvo, Asa Norte, CEP 70.830-903, Brasília/DF, endereço que indica para os fins do art. 77, V, do CPC, vem, respeitosamente, à presença de Vossa Excelência, com fulcro no artigo 102, § 1º, e artigo 103, inciso IX, ambos da Constituição Federal (CF), e na Lei nº 9.882, de 03.12.1999, propor a presente

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL
COM PEDIDO CAUTELAR DE URGÊNCIA**

para que seja declarada a inconstitucionalidade dos arts. 1º; 3º; 8º-A, § 1º, e 8º-B, §§ 1º, 2º e 3º, incisos I e II, todos da Lei nº 6.739/1979, que possibilitam ao Corregedor-Geral da Justiça, a requerimento de pessoa jurídica de direito público, declarar a inexistência e cancelar a matrícula e o registro de imóvel rural, em vista da violação a preceitos fundamentais consubstanciados nos arts. 2º, *caput*; 5º, incisos XXII, XXIII, LIV, LV; 6º, *caput*; 60, § 4º, III e IV; e 170, II, todos da CF, tudo pelas razões de fato e de direito adiante expedidas.

I. OBJETO DESTA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL

A presente Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental questiona a constitucionalidade dos art. 1º; art. 3º; art. 8º-A, § 1º, e art. 8º-B, §§ 1º, 2º e 3º, incisos I e II, todos da Lei 6.739, de 5 de dezembro de 1979, que dispõe sobre a matrícula e o registro de imóveis rurais e dá outras providências, cuja redação se transcreve:

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

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

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

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

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

.....
Art. 3º *A parte interessada, se inconformada com o Provimento, poderá ingressar com ação anulatória, perante o Juiz competente, contra a pessoa jurídica de direito público que requereu o cancelamento, ação que não sustará os efeitos deste, admitido o registro da citação, nos termos do art. 167, I, 21, da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, alterado pela Lei nº 6.216, de 30 de junho de 1975.*

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

.....
Art. 8º-A *A União, o Estado, o Distrito Federal ou o Município prejudicado poderá promover, via administrativa, a retificação da matrícula, do registro ou da averbação feita em desacordo com o art. 225 da Lei no 6.015, de 31 de dezembro de 1973, quando a alteração da área ou dos limites do imóvel importar em transferência de terras públicas.*

§ 1º *O Oficial do Registro de Imóveis, no prazo de cinco dias úteis, contado da prenotação do requerimento, procederá à retificação requerida e dela dará ciência ao proprietário, nos cinco dias seguintes à retificação.*

.....

Art. 8º-B *Verificado que terras públicas foram objeto de apropriação indevida por quaisquer meios, inclusive decisões judiciais, a União, o Estado, o Distrito Federal ou o Município prejudicado, bem como seus respectivos órgãos ou entidades competentes, poderão, à vista de prova da nulidade identificada, requerer o cancelamento da matrícula e do registro na forma prevista nesta Lei, caso não aplicável o procedimento estabelecido no art. 8º-A.*

§ 1º *Nos casos de interesse da União e de suas autarquias e fundações, o requerimento será dirigido ao Juiz Federal da Seção Judiciária competente, ao qual incumbirão os atos e procedimentos cometidos ao Corregedor Geral de Justiça.*

§ 2º *Caso o Corregedor Geral de Justiça ou o Juiz Federal não considere suficientes os elementos apresentados com o requerimento, poderá, antes de exarar a decisão, promover as notificações previstas nos parágrafos do art. 1º desta Lei, observados os procedimentos neles estabelecidos, dos quais dará ciência ao requerente e ao Ministério Público competente.*

§ 3º *Caberá apelação da decisão proferida:*

I – *pelo Corregedor Geral, ao Tribunal de Justiça;*

II – *pelo Juiz Federal, ao respectivo Tribunal Regional Federal.*

II. DA LEGITIMIDADE ATIVA

A legitimidade para agir em sede de controle de constitucionalidade concentrado decorre do art. 102, §1º, da CF, regulamentado pela Lei nº 9.882, de 03.12.1999, e do art. 103, inciso IX, também da CF, regulamentado pela Lei nº 9.868, de 10.11.1999.

Nesse contexto, a Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA) é legitimada ativa para a propositura da presente Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, tal como já foi reconhecida como tendo essa mesma legitimidade para o ajuizamento de ação direta de inconstitucionalidade, na linha do que foi decidido na ADI nº 2.624-MC, relatoria do Ministro Maurício Corrêa.

É importante destacar que, nesse mesmo sentido, a CNA já se apresentou como autora de arguições de descumprimento de preceito fundamental para, em resguardo à Constituição e à sua força normativa, demonstrar a necessidade de se expurgar atos normativos infralegais, municipais e leis prévias à Constituição de 1988 que atentam contra a Carta Política. Assim se deu, por exemplo, na ADPF nº 514, de relatoria do Ministro Edson Fachin, e nas ADPF's nº 606 e 667, ambas de relatoria do Ministro Gilmar Mendes.

Ressalte-se, ainda, que a **CNA** atende ao art. 535, §4º, do Decreto-Lei nº 5.452, de 01.05.1943 (CLT), uma vez que é constituída por 27 (vinte e sete) Federações de Agricultura e Pecuária, presentes em todos os Estados-Membros e no Distrito Federal, além de ser reconhecida, pelo Decreto nº 53.516, de 31.01.1964, como “*entidade sindical de grau superior, coordenadora dos interesses econômicos da agricultura, da pecuária e similares, da produção extrativa rural, em todo o território nacional*”.

Essas disposições são demonstradas, principalmente, pelos seguintes dispositivos do Estatuto da **CNA** (em anexo):

Art. 1º - *A Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil - CNA, entidade sindical de grau superior, reconhecida pelo Decreto nº 53.516, de 31/01/64, publicado no Diário Oficial da União de 05/02/64, é constituída pela categoria econômica dos ramos da agricultura, da pecuária, do extrativismo rural, da pesca, da silvicultura e da agroindústria, no que se refere às atividades primárias desta ou de qualquer outro ramo, independentemente da área, tendo como princípios:*

I. *a valorização do produtor e do trabalhador rural;*

(...)

Art. 3º - *A CNA tem por objetivos:*

I. *coordenar, promover o desenvolvimento, a defesa e a proteção da categoria econômica de que trata o caput do Art. 1º e representá-la legalmente;*

II. *representar, organizar e fortalecer os produtores rurais brasileiros, defender seus direitos e interesses, promovendo o desenvolvimento econômico, social e ambiental do Setor Agropecuário.*

(...)

Art. 5º - *São prerrogativas da CNA:*

(...)

V. *defender os direitos e os interesses da categoria, inclusive em questões judiciais e administrativas;*

VI. *propor qualquer tipo de ação que vise resguardar os interesses da categoria econômica representada, inclusive Ação Direta de Inconstitucionalidade, Mandado de Segurança Coletivo e denunciar irregularidades e ilegalidades às autoridades ou entidades competentes;*

VII. *colaborar com as entidades congêneres no sentido de obter a paz social e o progresso econômico do País;*

(...) grifos nossos

Desse modo, a **CNA tem a obrigação de promover a defesa e a proteção da categoria agropecuarista**; representar, organizar e fortalecer os produtores rurais brasileiros; defender seus direitos e interesses, promovendo o desenvolvimento

econômico, social e ambiental do setor agropecuário; além de colaborar com as entidades congêneres no sentido de obter a paz social e o progresso econômico do País.

Assim, a **CNA** atende ao requisito da representatividade de “*âmbito nacional*”, tal como requerido pelo texto constitucional (art. 103, IX) e pela jurisprudência pacífica deste Supremo Tribunal Federal (STF), como faz prova o entendimento fixado na ADI-MC nº 403/SP (art. 2º da Lei nº 9.882, de 03.12.1999).

Assevera-se, ainda, que todas as Federações que integram a **CNA** possuem interesses homogêneos, principalmente no que tange à defesa dos direitos dos produtores rurais de micro, pequeno, médio e grande porte (art. 3º, I e II, de seu Estatuto).

Quanto ao requisito da pertinência temática, que se traduz na necessidade de demonstração da relação de abrangência dos objetivos estatutários da Requerente **CNA** e o objeto da norma impugnada (ADI-MC nº 1.157, relator Ministro Celso de Mello), é necessário mencionar que os dispositivos normativos, aqui impugnados, estabelecem expressamente a possibilidade de bloqueio e cancelamento da matrícula de imóveis rurais pelo Corregedor-Geral da Justiça, a requerimento de pessoa jurídica de direito público, sem o devido processo legal, o que, além de violar o contraditório, a ampla defesa e a segurança jurídica, atenta contra o direito à propriedade do produtor rural.

É sempre importante destacar que a propriedade privada rural é o principal insumo da produção agropecuária brasileira, além de se caracterizar como referência máxima da necessidade de segurança jurídica no campo e como instrumento primordial para a obtenção do crédito rural e viabilização da lavoura. A fragilização da propriedade, especialmente por meio de atos de natureza administrativa, representa, em verdade, ameaça direta e imediata à toda a cadeia produtiva da qual o seu elemento principal e inicial é o produtor rural.

Logo, é evidente que as normas aqui vergastadas impactam diretamente o produtor rural, a atividade agrícola e o agronegócio em âmbito nacional, demonstrando-se, assim, a plena pertinência temática entre o objeto desta ADPF e a atuação da **CNA** na defesa dos interesses dos produtores rurais prejudicados por tais normativos.

Destarte, ante o exposto, estão preenchidos todos os requisitos que aferem legitimidade à **CNA** para a propositura da presente ADPF.

III. DO CABIMENTO DA ADPF

Cabe arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF) quando o ato do Poder Público potencialmente lesivo a preceito fundamental não for

apto para ser impugnado por qualquer outro meio eficaz para sanar a lesividade, em observância ao princípio da subsidiariedade (art. 4º, § 1º, da Lei nº 9.882, de 03.12.1999).

Nesse sentido, já se posicionou o STF (ADPF nº 17-Agr, relator Ministro Celso de Mello, DJ 14.02.2003).

Em realidade a Lei nº 9.882/99 é expressa ao dispor, em seu art. 1º, parágrafo único, I, que “*cabará também arguição de descumprimento de preceito fundamental ... quando for relevante o fundamento da controvérsia constitucional sobre lei ou ato normativo federal, estadual ou municipal, incluídos os anteriores à Constituição”*. (grifo nosso)

É evidente, portanto, que caberá ADPF para questionar a inconstitucionalidade de lei federal anterior à Constituição Federal, uma vez que tal ato normativo não é passível de ser questionado por meio de ação direta de inconstitucionalidade.

Essa posição, além de ser hipótese expressa prevista na lei que regulamentou o art. 102, § 1º, da CF, é também pacífica na jurisprudência do STF.

Destarte, é plenamente cabível a presente ADPF para questionar dispositivos da Lei Federal de 1979 que permite a declaração de inexistência e cancelamento da matrícula e do registro de imóvel rural, unilateralmente, pelo Corregedor-Geral da Justiça.

Cumprido observar que parte dos dispositivos ora impugnados foram inseridos, na Lei nº 6.739, de 5 de dezembro de 1979, por meio da Lei nº 10.267, de 28 de agosto de 2001 (art. 8º-A, § 1º, e art. 8º-B, §§ 1º, 2º e 3º). A Requerente CNA está ciente de que esse fato, se tomado de forma isolada, atrairia a necessidade de manejo de típica ação direta de inconstitucionalidade, uma vez que se trata de legislação posterior à Constituição de 1988.

Ocorre que, conforme será visto adiante, a propositura de dupla ação do controle concentrado de constitucionalidade poderia representar quebra do raciocínio e da linha argumentativa que será desenvolvida, uma vez que as razões para a declaração de inconstitucionalidade dos arts. 1º e 3º da Lei Federal de 1979 são as mesmas daquelas apontadas para a necessidade de declaração de inconstitucionalidade dos arts. 8º-A, §1º, e 8º-B, §§1º, 2º e 3º, incisos I e II. Em verdade, é a inconstitucionalidade dos arts. 1º e 3º que remete à necessidade, por arrastamento, da declaração de inconstitucionalidade dos arts. 8º-A, § 1º, e 8º-B, §§ 1º, 2º e 3º, incisos I e II.

Na hipótese de uma interpretação estrita quanto ao cabimento de ADPF e ADI, não haveria sequer a segurança/certeza de distribuição por prevenção das duas ações de controle concentrado de constitucionalidade, uma vez que não se trataria de situação evidente do art. 77-B do Regimento Interno do STF que prevê a distribuição por prevenção “*quando haja coincidência total ou parcial de objetos*”.

Por esse motivo e considerando o princípio da economia processual, eficácia do processo e a unidade e integridade das razões de inconstitucionalidade levantadas nessa ADPF (além da jurisprudência do STF que admite a plena conversão posterior da ADPF em ADI), **a CNA espera e confia que esse Tribunal admita o conhecimento da presente Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental para se questionar todos os artigos da Lei nº 6.739, de 5 de dezembro de 1979, mesmo aqueles dispositivos que foram trazidos pela Lei nº 10.267, de 28 de agosto de 2001 (por guardarem, com os primeiros dispositivos, relação de dependência e vinculação).**

IV. DOS PRECEITOS FUNDAMENTAIS VIOLADOS

Conforme já enunciado, os dispositivos aqui impugnados, todos da Lei Federal nº 6.739, de 1979, ao instituírem a possibilidade de declaração de inexistência e cancelamento da matrícula e registro de imóvel rural de modo unilateral pelo Corregedor-Geral da Justiça, a requerimento de pessoa jurídica de direito público, incorrem em inconstitucionalidades de natureza:

- (a) formal, porque ignoram a reserva de jurisdição, violando o regime de separação de poderes (art. 2º da CF); e
- (b) material, porque (i) afrontam os princípios do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal (art. 5º, LIV e LV da CF); (ii) violam o direito humano à inviolabilidade da propriedade privada e do direito à moradia (art. 5º, *caput*, e incisos XXII e XXIII, art. 6º, art. 170, II e III, e art. 186, todos da CF); (iii) contrariam o princípio da segurança jurídica; (iv) transgridem o princípio da proporcionalidade e razoabilidade; e (v) afrontam cláusulas pétreas (art. 60, § 4º, III e IV, da CF).

Esses dispositivos constitucionais violados pela Lei ora impugnada constituem preceitos fundamentais da Constituição, dado que dizem respeito a normas que dispõem sobre fundamentos da República Federativa do Brasil. Merece, por isso, ser apreciada e julgada procedente a presente ADPF para declarar a

inconstitucionalidade dos artigos 1º, 3º, 8º-A, § 1º, e art. 8º-B, §§ 1º, 2º e 3º, incisos I e II, todos da Lei nº 6.739/1979.

A. DA VIOLAÇÃO AO POSTULADO DA RESERVA JURISDICIONAL

A Lei nº 6.739/79, produzida durante o regime militar, ao dispor sobre a matrícula e o registro de imóveis rurais, estabeleceu procedimentos administrativos autoritários de retificação e cancelamento da matrícula de imóveis rurais em prol dos entes públicos.

Conforme estabelecido no art. 1º da referida Lei, conferiu-se competência ao Corregedor-Geral da Justiça para, a requerimento de pessoa jurídica de direito público, declarar a nulidade e cancelar a matrícula e registro de imóveis rurais vinculados a título nulo ou feitos em desacordo com o art. 221 e seguintes da Lei nº 6.015/73.

No ano de 2001, a Lei nº 6.739/79 foi modificada pela Lei nº 10.267, na parte que ora é destacada, introduzindo o artigo 8-B, que passou a permitir que decisões judiciais viessem a ser canceladas administrativamente, por ato proferido com base na Lei nº 6.739/79, conforme extrai-se de sua leitura:

***Art. 8º-B** Verificado que terras públicas foram objeto de apropriação indevida por quaisquer meios, inclusive decisões judiciais, a União, o Estado, o Distrito Federal ou o Município prejudicado, bem como seus respectivos órgãos ou entidades competentes, poderão, à vista de prova da nulidade identificada, requerer o cancelamento da matrícula e do registro na forma prevista nesta Lei, caso não aplicável o procedimento estabelecido no art. 8º-A.*

A título de conhecimento, a referida Lei teve sua constitucionalidade reconhecida, em face da ordem constitucional anterior, na Representação nº 1.070-8:

REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI FEDERAL 6.739, DE 5 DE DEZEMBRO DE 1979. INEXISTÊNCIA DE VIOLAÇÃO DOS PARAGRAFOS 1., 3., 15, 22 E 36 DO ARTIGO 153 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. REPRESENTAÇÃO QUE SE JULGA IMPROCEDENTE.

(Relator Min. Moreira Alves, Tribunal Pleno, julgado em 23/03/1983, DJ 27-05-1983, pp 07532, EMENT VOL-01296-01 PP-00109 RTJ VOL-00107-01 PP-00028)

No julgamento da referida Representação, em 1983, esta Suprema Corte julgou ser hipótese de realização da autotutela administrativa, na medida em que a

decisão da Corregedoria Nacional de Justiça atende ao poder-dever do qual dispõe a Administração de rever e anular os atos viciados, conforme se depreende do conteúdo da Súmula 473/STF¹. **Conquanto, é necessário rever o referido entendimento à luz do regime constitucional vigente em virtude de nova conformação dos direitos fundamentais a partir da Constituição de 1988.**

Posto isso, extrai-se do bloco normativo impugnado que o Corregedor-Geral da Justiça, acionado pelo Poder Executivo, poderá, no exercício de suas atribuições administrativas, privar bens imobiliários particulares, por alegado vício nos respectivos títulos (mesmo aqueles constituídos, inclusive, por decisão judicial), sem qualquer procedimento discriminatório e/ou demarcatório prévio.

O referido procedimento afeta diretamente o direito à propriedade, que é um dos fundamentos da ordem econômica e social, garantido pelo art. 5º, inciso XXII, da Constituição Federal, sendo considerado um direito fundamental do cidadão. Ademais, **a ordem constitucional vigente impõe restrição à função administrativa em face da obrigatoriedade de aplicação do princípio da reserva de jurisdição**, resguardando-se o verdadeiro Estado Democrático de Direito.

Tal princípio se manifesta no art. 1.245, §2º, do Código Civil de 2002, que estabelece que *“enquanto não se promover, por meio de ação própria, a decretação de invalidade do registro, e o respectivo cancelamento, o adquirente continua a ser havido como dono do imóvel”*.

Desse modo, segundo esse entendimento, o cancelamento administrativo de matrículas até pode ser realizado administrativamente, mas não quando se tratar de declaração de nulidade decorrente de vício de origem impediante da aquisição regular do domínio, situação que sempre deverá ser precedida de decisão judicial transitada em julgado.

Os dispositivos impugnados destoam do ordenamento jurídico atual pátrio, na medida em que violam o regime de separação de poderes (art. 2º da CF), eis que se trata de norma de caráter material que inova, contraria e desvia a *mens legis* do texto constitucional. Ao cancelar a propriedade, ato que somente poderia se dar mediante a

¹ Súmula 473/STF: *“A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial”*.

manifestação do poder jurisdicional do Judiciário, o Poder Executivo, juntamente com o Corregedor de Justiça (que, embora faça formalmente parte do Poder Judiciário, exerce apenas função administrativa, por meio de decisões sem qualquer conteúdo jurisdicional estrito senso), violam e distorcem a separação de poderes, sobretudo ao prever o cancelamento de decisão judicial por ato administrativo.

Nesse sentido, ao apreciar o Processo 2008700667-6, em 2 de março de 2009, entendeu a Corregedoria de Justiça das Comarcas do Interior que o cancelamento do registro por nulidade em si mesmo poderia ser realizado na via administrativa, mas a declaração de nulidade de um título que serviu como base para o registro, todavia, necessitaria de decisão judicial transitada em julgada, conforme se extrai do voto da Des^a. Maria Rita Lima Xavier:

.....
Colocando uma pá de cal na controvérsia sobre a matéria, adveio o art. 1245, §2º, do Código Civil de 2002 [...] Com isso, mesmo abstraindo-se a discussão sobre a abrangência das hipóteses do art. 214, caput, da Lei nº 6.015/73 ou a recepção ou não pela atual ordem Constitucional do art. 1º da Lei nº 6.739/79, o pedido de cancelamento pela via administrativa por defeito no título não pode ser procedida por esbarrar na vedação contida no § 2º do art. 1245 do atual Código Civil, que prevê que, somente por ação própria, pode haver a decretação de invalidade do registro.
.....

Na oportunidade, ainda advertiu:

*[...] há necessidade de um cuidadoso estudo de cada caso, pois várias dessas áreas, cujo título na origem é viciado, foram desmembradas em áreas menores e foram adquiridas por terceiros de boa-fé, que estão atualmente *lexplorando a terra*, sendo que o cancelamento geral das matrículas na área administrativa, ao invés de ser uma solução ao grave problema fundiário do Estado, poderá agravá-lo com uma onda de invasões; sendo que para os casos mais urgentes e graves, na ação judicial, pode ser utilizado o instituto da antecipação de tutela para obter o cancelamento da liminar da matrícula.*

Ainda que se considere especial a Lei em comento em relação à geral, estatuída no Código Civil, é evidente que não pode ela subverter a ordem constitucional vigente.

Sabe-se que há irregularidades relacionados à indevida apropriação do patrimônio público fundiário, no que genericamente se chama de “grilagem de terras”. Todavia, o Estado não pode agir irregularmente sob a justificativa de que assim estaria coibindo irregularidades, sem se respeitar as garantias processuais fixadas no art. 5º da Constituição. Na verdade, um erro não justifica o outro e o Estado de Direito (respeito às garantias constitucionais do processo) é o maior valor a ser perseguido.

Por todo o exposto, **é flagrante a inconstitucionalidade dos arts. 1º e 8-B da Lei 6.739/79, em vista da violação do postulado da reserva de jurisdição, enquanto corolário do princípio da separação de poderes (art. 2º da CF).**

Ainda que se considere a viabilidade do processo administrativo de cancelamento de matrícula de imóveis rurais em razão do poder-dever de autotutela administrativa e necessidade de desjudicialização dos conflitos (o que não se espera), os dispositivos ora impugnados ainda incorrem em diversas inconstitucionalidades materiais, como se demonstrará adiante.

B. DA VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DO CONTRADITÓRIO, DA AMPLA DEFESA E DO DEVIDO PROCESSO LEGAL (ART. 5º, LIV E LV DA CF)

Adentrando às inconstitucionalidades materiais que exsurtem da Lei nº 6.739/79, observa-se que o processo administrativo de retificação e cancelamento do registro e matrícula de imóvel rural afronta o princípio do devido processo legal (5º, LIV), assim como o princípio da ampla defesa e contraditório (art. 5º, LV).

Com efeito, vários dispositivos normativos da lei impugnada não foram recepcionados pela Constituição de 88, a começar pelo seu art. 1º, cuja redação encontra-se abaixo transladada:

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

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

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

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

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

Conforme se extrai da leitura do dispositivo, a requerimento da pessoa jurídica de direito público, será declarado, pelo Corregedor de Justiça, o cancelamento de matrícula imobiliária que porventura não satisfazer determinados requisitos previstos nas Leis nº 6.015/73 e nº 6.216/75.

Não obstante os §§ 1º e 2º do art. 1º determinarem, no prazo de 05 dias após o cancelamento, a notificação pessoal da pessoa cujo nome constava na matrícula ou no registro cancelados, **desconsideram a possibilidade do atingido poder se defender! Tal notificação presta-se, tão-somente, para comunicar a edição e cumprimento do ato administrativo.** Nem sequer há previsão para se interpor qualquer tipo de recurso administrativo.

É dizer, o processo administrativo de cancelamento de matrícula corre sem a ciência do atingido, tolhendo-lhe o exercício de qualquer meio de defesa.

Caso inconformado com a decisão final tomada no processo administrativo de cancelamento de matrícula, poderá o interessado ingressar com ação anulatória, que não sustará os efeitos do ato de cancelamento, conforme prevê o art. 3º, abaixo transcrito:

Art. 3º A parte interessada, se inconformada com o Provimento, poderá ingressar com ação anulatória, perante o Juiz competente, contra a pessoa jurídica de direito público que requereu o cancelamento, ação que não sustará os efeitos deste, admitido o registro da citação, nos termos do art. 167, I, 21, da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, alterado pela Lei nº 6.216, de 30 de junho de 1975.

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

Ora, tal possibilidade nem precisaria constar no dispositivo em tela, pois se trata de decorrência lógica do princípio da inafastabilidade da jurisdição, contido no art. 5º, XXXV, da própria Constituição! O legislador do regime militar quis, na realidade, dar a entender que a possibilidade de revisão judicial do ato administrativo suprimiria a ausência da concessão do direito de defesa no curso do processo administrativo de cancelamento de matrícula!

O art. 8º-A, por sua vez, prevê a possibilidade de a União, o Estado, ou Município promover, administrativamente, perante o registro de imóveis, a retificação da matrícula, do registro ou da averbação, que igualmente colide com o texto constitucional. É o que se denota de sua redação:

Art. 8º-A A União, o Estado, o Distrito Federal ou o Município prejudicado poderá promover, via administrativa, a retificação da matrícula, do registro ou da averbação feita em desacordo com o art. 225 da Lei no 6.015, de 31 de dezembro de 1973, quando a alteração da área ou dos limites do imóvel importar em transferência de terras públicas.

§ 1º O Oficial do Registro de Imóveis, no prazo de cinco dias úteis, contado da prenotação do requerimento, procederá à retificação requerida e dela dará ciência ao proprietário, nos cinco dias seguintes à retificação.

Com efeito, o §1º, acima transcrito, está em desacordo com o texto constitucional na medida em que, semelhantemente com o que ocorre com o art. 1º, não prevê, em momento algum, direito de defesa aos particulares interessados. Ao invés disso, apenas lhes comunica a decisão tomada ao cabo do processo administrativo.

Enfim, tanto o processo administrativo de cancelamento de matrícula (previsto no art. 1º), como o processo administrativo de retificação da matrícula, do registro ou da averbação (previsto no art. 8º-A), jamais poderiam ser encerrados sem a oportunização, aos interessados, do sagrado direito de defesa. **Jamais poderiam privar particulares da liberdade de seus bens sem ouvi-los, sem lhes possibilitar o contraditório.**

Por fim, o art. 8º-B, incluído pela Lei nº 10.267/2001 retoma o quanto definido no art. 1º, porém, com sua redação confusa e prolixa, amplia a gama de arbitrariedades do referido processo administrativo. Segue, abaixo, a redação do referido dispositivo:

Art. 8º-B Verificado que terras públicas foram objeto de apropriação indevida por quaisquer meios, inclusive decisões judiciais, a União, o Estado, o Distrito Federal ou o Município prejudicado, bem como seus respectivos órgãos ou entidades competentes, poderão, à vista de prova da nulidade identificada, requerer o cancelamento da matrícula e do registro na forma prevista nesta Lei, caso não aplicável o procedimento estabelecido no art. 8º-A.

[...]

§ 1º Nos casos de interesse da União e de suas autarquias e fundações, o requerimento será dirigido ao Juiz Federal da Seção Judiciária competente, ao qual incumbirão os atos e procedimentos cometidos ao Corregedor Geral de Justiça.

§ 2º Caso o Corregedor Geral de Justiça ou o Juiz Federal não considere suficientes os elementos apresentados com o requerimento, poderá, antes de exarar a decisão, promover as notificações previstas nos parágrafos do art. 1º desta Lei, observados os procedimentos neles estabelecidos, dos quais dará ciência ao requerente e ao Ministério Público competente.

§ 3º Caberá apelação da decisão proferida:

I – pelo Corregedor Geral, ao Tribunal de Justiça;

II – pelo Juiz Federal, ao respectivo Tribunal Regional Federal.

Nesse dispositivo, o legislador volta a tratar do processo administrativo de cancelamento de matrícula (já mencionado no art. 1º), dando conta de que a União poderá apresentar o requerimento (de cancelamento de matrícula) perante um Juiz Federal. Fala-se, ainda, na notificação dos interessados caso o Juiz Federal, ou o Corregedor de Justiça, não considerem suficientes os elementos apresentados com o requerimento, dando, outrossim, ciência ao ente público requerente e ao Ministério Público.

Como se vê, o art. 8º-B é igualmente autoritário, repetindo as mesmas atrocidades contidas no art. 1º, incluindo a previsão de se cancelar até mesmo decisões judiciais, como mencionado no capítulo anterior. Não há, mais uma vez, oportunidade para o exercício do inafastável direito de defesa e contraditório!

Importante ressaltar que o processado apenas poderá tomar ciência do processo administrativo caso a autoridade processante não se convença dos argumentos apresentados pelo requerente, podendo, assim, antecipar a notificação dos interessados, caso assim queira (vide §1º, do art. 8º-B). **Contrario sensu, caso a autoridade se convença e cancele a matrícula, sequer haverá tal notificação!**

O mais curioso desse processo anômalo é que é assegurado o direito de recurso somente ao ente público requerente, visto que, em condições desfavoráveis ao atingido, este será notificado somente após o cancelamento.

E pior: o processo administrativo de cancelamento da matrícula, a bem da verdade, elimina o destacamento do domínio público para o privado, fazendo, em última análise, com que a propriedade imobiliária retorne, na maior parte das vezes,

para o próprio ente requerente! Trata-se, *mutatis mutandis*, de hipótese das mais solertes de confisco, a qual não é tolerada, em absoluto, pela atual ordem constitucional.

Este procedimento subverte os princípios do devido processo legal, do contraditório e ampla defesa erigidos pela Constituição Federal.

Entende-se a importância da ampliação da desjudicialização, contudo, esta deve se dar pelos meios legítimos, em observância aos princípios constitucionais (o que definitivamente não foi observado pela lei impugnada).

A doutrina sinaliza as inconstitucionalidades ora arguidas, conforme preleciona Walter Ceneviva:

A matrícula e o registro de imóvel rural vinculados a título nulo de pleno direito ou em desacordo com o art. 221, podiam ser declarados inexistentes e cancelados, mediante requerimento de pessoa jurídica de direito público federal, estadual ou municipal, ao Corregedor Geral da Justiça. Contudo, a garantia constitucional preserva o direito de defesa, inviabilizando o efeito da norma ordinária.²

Nessa linha, sinaliza Hely Lopes Meirelles, para o qual se *“afigura inconstitucional, por autorizar o cancelamento do registro sem o devido processo legal”³*.

A não-recepção dos dispositivos impugnados pela Constituição de 88 torna-se evidente ao compará-los com a legislação mais recente sobre processos administrativos que adotam medidas de desjudicialização, porém, ao contrário da Lei em comento, o fazem de modo escorreito. À exemplo da Lei Federal nº 9.784/99, que prestigia os princípios do devido processo legal, do contraditório e ampla defesa em sua integralidade, conforme se extrai dos dispositivos abaixo transcritos:

Art. 2º *A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.*

Parágrafo único. *Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:*

² *Lei dos registros públicos comentada*. 18ª Ed. Ver. e atual. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 404

³ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 580

I - atuação conforme a lei e o Direito;

[...]

Art. 3º O administrado tem os seguintes direitos perante a Administração, sem prejuízo de outros que lhe sejam assegurados:

[...]

II - ter ciência da tramitação dos processos administrativos em que tenha a condição de interessado, ter vista dos autos, obter cópias de documentos neles contidos e conhecer as decisões proferidas.

Tem-se, ainda, mais próxima do escopo abordado, a Lei Federal nº 6.015/73 (Lei de Registros Públicos), que, no seu artigo 214, com as inclusões feitas pela Lei nº 10.931, de 2004, dispõe que nos casos de cancelamento administrativo de registro de imóvel, independente de ação judicial direta com tal intuito, existe a necessidade de prévia oitiva dos interessados atingidos pelo ato, vejamos:

Art. 214 - As nulidades de pleno direito do registro, uma vez provadas, invalidam-no, independentemente de ação direta.

§ 1º A nulidade será decretada depois de ouvidos os atingidos.

§ 2º Da decisão tomada no caso do § 1º caberá apelação ou agravo conforme o caso.

§ 3º Se o juiz entender que a superveniência de novos registros poderá causar danos de difícil reparação poderá determinar de ofício, a qualquer momento, ainda que sem oitiva das partes, o bloqueio da matrícula do imóvel.

§ 4º Bloqueada a matrícula, o oficial não poderá mais nela praticar qualquer ato, salvo com autorização judicial, permitindo-se, todavia, aos interessados a prenotação de seus títulos, que ficarão com o prazo prorrogado até a solução do bloqueio.

§ 5º A nulidade não será decretada se atingir terceiro de boa-fé que já tiver preenchido as condições de usucapião do imóvel.

Após a promulgação da Lei nº 10.931, de 2004, surgiram entendimentos pela revogação tácita do art. 1º, § 1º da Lei nº 6.739/79, conforme leciona Walter Ceneviva:

O § 1º do art. 214 permite o decreto de nulidade do registro, depois de ouvidos os atingidos, preservando princípio constitucional da ampla defesa e do contraditório. Embora sem referência expressa à Lei n. 6.739/79, entende-se revogada nessa parte. O cancelamento a requerimento da pessoa jurídica de direito público continua a ser admitido, com a ressalva da notificação prévia.⁴

⁴ *Lei dos registros públicos comentada*. 18ª Ed. Ver. e atual. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 488.

Em outro excerto, o autor reforça esse entendimento. Vejamos:

Dispunha o § 1º do art. 1º que o delegado tinha cinco dias para cumprir o ato, embora devesse ser fundamentado em provas irrefutáveis, a juízo da autoridade. Todavia, sobrevindo a Constituição de 1988, que impôs o respeito à ampla defesa e ao contraditório, mesmo em processos administrativos, a norma de 1979 não foi recepcionada pela Carta Magna. A possibilidade de cancelamento continuou aberta, desde que permitida a defesa com todos os meios e recurso a ela inerentes.⁵

A despeito dos esforços legislativos para garantir o devido processo legal, o contraditório e ampla defesa no âmbito administrativo, **os processos de cancelamento de matrícula, em trâmite perante as Corregedorias de Justiça, seguem adotando o rito anômalo e autocrático inaugurado pela Lei nº 6.739/79**, que destoa frontalmente do ordenamento jurídico pátrio.

Este E. STF, por sua vez, já decidiu pela necessidade de se garantir o acesso ao contraditório e ampla defesa no âmbito do CNJ, conforme se verifica do precedente abaixo:

MANDADO DE SEGURANÇA. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. PROCEDIMENTO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO. NOTIFICAÇÃO DE PESSOAS DIRETAMENTE INTERESSADAS NO DESFECHO DA CONTROVÉRSIA. CONTRADITÓRIO E AMPLA DEFESA. NECESSIDADE. *Sempre que antevista a existência razoável de interessado na manutenção do ato atacado, com legítimo interesse jurídico direto, o CNJ está obrigado a dar-lhe ciência do procedimento de controle administrativo. Identificado o legítimo interesse de terceiro, o acesso ao contraditório e à ampla defesa independem de conjecturas acerca da efetividade deste para produzir a defesa do ato atacado. Segurança concedida, para anular o acórdão atacado e para que o CNJ possa notificar os impetrantes acerca da existência do PCA e de seu direito de serem ouvidos.*

(MS 27154, Relator Min. Joaquim Barbosa, Tribunal Pleno, julgado em 10/11/2010, DJE-025 divulg 07-02-2011 public 08-02-2011 EMENT VOL-02459-01 PP-00016 RT v. 100, n. 907, 2011, p. 383-397)

Nesse sentido, o art. 87, *caput*, do Regimento Interno do CNJ estabelece que, na instrução do processo de revisão disciplinar, se observará os princípios do contraditório e da ampla defesa.

⁵ Ob. cit. p. 489.

Em outra oportunidade, esse E. STF analisou situação que guarda grande similaridade com a presente questão, referente à inconstitucionalidade da demarcação do terreno de marinha sem notificação prévia dos interessados e/ou ocupantes. Antes da ADI 4264, entendia-se que era possível a União Federal, mediante edital, promover tal demarcação.

Todavia, o Plenário desta Corte, em 16.03.2011, prestigiando o princípio da ampla defesa e do contraditório, deferiu medida cautelar determinando que os ocupantes fossem prévia e pessoalmente notificados para se manifestar acerca do procedimento demarcatório. É o que abaixo se observa:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA CAUTELAR. ART. 11 DO DECRETO-LEI 9.760/1946, NA REDAÇÃO DADA PELA LEI 11.481/2007. VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA. OCORRÊNCIA. MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA. I – *Ofende as garantias do contraditório e da ampla defesa o convite aos interessados, por meio de edital, para subsidiar a Administração na demarcação da posição das linhas do preamar médio do ano de 1831, uma vez que o cumprimento do devido processo legal pressupõe a intimação pessoal.* II – *Medida cautelar deferida, vencido o Relator.*⁶

Ora, se o STF assim decidiu em prol dos ocupantes de terreno de marinha, garantindo que todos fossem prévia e pessoalmente notificados para se manifestar, por qual razão dever-se-á adotar entendimento diverso quanto ao processo administrativo de cancelamento de matrícula?

Logo, o que se espera é que esse Excelso Tribunal mantenha firme a sua jurisprudência, seguindo, para tanto, a mesma linha de raciocínio. Tanto para terrenos de marinha, quanto para processos administrativos de cancelamento de matrícula, é imperativo que os interessados e/ou prejudicados sejam, todos, prévia e pessoalmente notificados, sob pena de se violar os princípios da ampla defesa e do contraditório, assim como o princípio do devido processo legal.

Concluindo, preceitos fundamentais relacionados ao devido processo legal e à ampla defesa e contraditório foram solenemente desprezados pelos arts. 1º, 3º, 8º-A, §1º, e 8º-B, §§ 1º, 2º e 3º, incisos I e II, todos da Lei nº 6.739/1979, os quais, por isso

⁶ ADI 4264 MC, Relator Min. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, julgado em 16/03/2011, DJe-102 divulg 27-05-2011 public 30-05-2011 EMENT VOL-02532-01 PP-00034 RTJ VOL-00228-01 PP-00265)

mesmo: (a) ou não foram recepcionados integralmente pela Constituição Federal de 1988; (b) ou tornaram-se inconstitucionais.

C. DA OFENSA AO DIREITO FUNDAMENTAL À INVIOABILIDADE DA PROPRIEDADE PRIVADA. VIOLAÇÃO AOS PRECEITOS FUNDAMENTAIS ESTABELECIDOS NO ART. 5º, CAPUT, E INCISOS XXII E XXIII, ART. 6º, ART. 170, II E III, E ART. 186, TODOS DA CF

Os arts. 1º, 3º, 8º-A, § 1º, e 8º-B, §§ 1º, 2º, 3º, incisos I e II, todos da Lei nº 6.739/1979, ora impugnados, dão azo ao Poder Público de extrair do particular sua propriedade sem direito à ampla defesa e contraditório violando, igualmente, o princípio do devido processo legal, tal como visto no capítulo anterior.

Em resumo, o Corregedor de Justiça, ao término do processo administrativo, a requerimento do ente público interessado, pode, simplesmente, “cancelar” o pilar central que sustenta a propriedade privada, qual seja, o registro imobiliário. Tal procedimento, que, repisa-se, ocorre sem a ciência do proprietário, põe em xeque o direito à propriedade.

O direito à propriedade integra a primeira dimensão de Direitos Fundamentais, a qual tem como objetivo proteger os indivíduos contra intervenções arbitrárias por parte do Estado na seara privada. De acordo com Sarlet, assumem particular relevo, neste contexto:

*... os direitos à vida, à liberdade, à **propriedade** e à igualdade perante a lei, posteriormente complementados por um leque de liberdades, incluindo as assim denominadas liberdades de expressão coletiva (liberdades de expressão, imprensa, manifestação, reunião, associação etc.), e pelos direitos de participação política, tais como o direito de voto e a capacidade eleitoral passiva, revelando, de tal sorte, a íntima correlação entre os direitos fundamentais e a democracia. Algumas garantias processuais (devido processo legal, habeas corpus, direito de petição) também se enquadram nesta categoria [...]*⁷

Destaques-se que o direito à inviolabilidade da propriedade privada foi caracterizado, na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1949, como um direito humano, estando, portanto, sob o manto protetor do direito internacional. Não

⁷ SARLET, Ingo Wolfgang. *Teoria Geral dos Direitos Fundamentais*. In: SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme. MITIDIERO, Daniel (Coord.). *Curso de Direito Constitucional*. 7. Ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018. [s/p]. [E-Book]

por outro motivo, a redação do art. VII da Declaração em comento possui o seguinte teor:

*Todo ser humano tem direito à propriedade, só ou em sociedade com outros [...] Ninguém será arbitrariamente privado de sua propriedade.*⁸

Com efeito, a Constituição Federal, em seu art. 5º, ao tratar do direito humano de propriedade, garantiu-lhe, logo em seu *caput*, caráter inviolável. É o que abaixo se percebe:

Art. 5º *Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...)* grifos nossos

A par disso, a inviolabilidade do direito fundamental da propriedade garante, sem dúvida, o cumprimento do art. 1º, III, da CF/88, o qual abriga, consoante Rizzato⁹, o supraprincípio constitucional da dignidade da pessoa humana.

A inviolabilidade da propriedade privada advém, portanto da necessidade de se proteger a dignidade do indivíduo, evitando-se que os seus bens sejam tolhidos de forma arbitrária e/ou ditatorial.

A Ordem Econômica Nacional, estatuída no art. 170, também prevê, em seu inciso II, o direito à propriedade privada como um elemento fundante, de acordo com a transcrição abaixo vertida:

Art. 170. *A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:*

(...)

II – propriedade privada; (grifou-se)

⁸ Organização das Nações Unidas (ONU). A Declaração Universal dos Direitos Humanos. ONU, 1948.

⁹ [...] “A dignidade humana é intangível. Respeitá-la e protegê-la é obrigação de todo o poder público”. [...] NUNES, Rizzatto. *O Princípio Constitucional da Dignidade da Pessoa Humana: doutrina e jurisprudência*. 2. Ed. rev. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 48.

Assinale-se, a propósito, que a atual Carta Magna, tanto no art. 5º, XXIII, quanto nos arts. 170, III¹⁰, 182, § 2º¹¹ e 186¹², estatuiu a mais do que bem-vinda função social da propriedade¹³.

Para piorar, o “cancelamento”, que vem a ser uma espécie de decretação de nulidade absoluta do direito de propriedade, elimina, como já visto noutras linhas, o destacamento do domínio público para o privado, fazendo, em última análise, com que a propriedade imobiliária retorne, mor parte das vezes para o próprio ente requerente! Trata-se, inquestionavelmente, de uma manobra jurídica que possibilita ao ente público confiscar a propriedade privada!

Ruy Barbosa Nogueira, a propósito, mencionando a “*Encyclopedia of the Social Sciences*”, informa que a proibição do confisco seria “*um princípio reconhecido por todas as nações que os direitos de propriedade não podem ser transferidos pela ação de autoridades públicas, de um particular para outro, nem podem eles ser transferidos para o tesouro público, a não ser para uma finalidade publicamente conhecida e autorizada pela Constituição*”.¹⁴

¹⁰ CF/88: Art. 5º. (...) XXIII - a propriedade atenderá a sua função social; (...) Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: (...) III – função social da propriedade (...)

¹¹ CF/88: Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. (...) § 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

¹² CF/88: Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos: I - aproveitamento racional e adequado; II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho; IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

¹³ Assim, o legislador visava “*coibir abusos e impedir que o exercício do direito de propriedade acarrete prejuízo ao bem-estar social, permitindo desse modo o desempenho da função social da propriedade...*” Maria Helena Diniz, *Curso de Direito Civil Brasileiro*, vol. 4º, p. 87.

¹⁴ Ruy Barbosa Nogueira cita a *Encyclopedia of the Social Sciences*, na qual se estabelece a definição de confisco como sendo um princípio reconhecido por todas as nações que os direitos de propriedade não podem ser transferidos pela ação de autoridades públicas, de um particular para outro, nem podem eles ser transferidos para o tesouro público, a não ser para uma finalidade de publicamente conhecida e autorizada pela Constituição (*Encyclopedia of the Social Sciences*, edição Macmillan, NY, 1948, vol. IV, p. 183).

Por outro lado, o direito social (e fundamental) à moradia, conseqüência do direito à propriedade privada, também restou violado. Veja-se o que dispõe o 6º da CF/88:

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

Isto porque os moradores de imóveis rurais, localizados nos rincões do Brasil, podem, a qualquer momento, acaso mantenham-se incólumes os tirânicos preceitos da Lei nº 6.739/1979, como resultado deste perverso processo administrativo de cancelamento de matrículas imobiliárias, ser usurpados em seus respectivos direitos de propriedade! Moradores, enfim, honrados, dignos, que produzem e geram riquezas para o País, podem, a qualquer instante, ser despejados — sem direito a qualquer defesa — de seus imóveis!

Vê-se, sem qualquer margem para entendimento diverso, que o desiderato maior da Lei nº 6.739/1979, máxime de seu autocrático e arbitrário processo administrativo de cancelamento de matrícula, é o de transformar proprietários de imóveis em meros ocupantes, solapando o patrimônio de milhares de cidadãos!

Conclui-se, derradeiramente, que os arts. 1º, 3º, 8º-A, § 1º, e 8º-B, §§ 1º, 2º, 3º, incisos I e II, todos da Lei nº 6.739/1979, violam o direito à propriedade (art. 5º, *caput*, XXII e XXIII); a Ordem Econômica Brasileira, na qual se estabelece o direito de propriedade como elemento fundamental para o funcionamento da economia, segundo dispõe o art. 170, II, todos da atual Lex Fundamental¹⁵; o direito social à moradia (art. 6º da CF); o direito ao devido processo legal também deve ser novamente trazido à baila, eis que ninguém será privado da liberdade de seus bens sem o devido

¹⁵ Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: I - soberania nacional; II - propriedade privada; III - função social da propriedade; IV - livre concorrência; V - defesa do consumidor; VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação; VII - redução das desigualdades regionais e sociais; VIII - busca do pleno emprego; IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País. Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei.

processo legal (art. 5º, LIV), pois o contrário resultaria na possibilidade de o Poder Público confiscar sem indenizar.

D. DA VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEGURANÇA JURÍDICA

O princípio da segurança jurídica, em nome do qual foram concebidos inúmeros institutos jurídicos, entre eles o da prescrição, na lição de Celso Antônio Bandeira de Mello, se constitui em essência do próprio Direito¹⁶.

Tal princípio norteia a atuação da Administração Pública, conforme posição desta E. Corte Suprema:

A administração pública é norteada por princípios conducentes à segurança jurídica – da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência. A variação de enfoques, seja qual for a justificativa, não se coaduna com os citados princípios, sob pena de grassar a insegurança.

(MS 24.872, voto do Rel. Min. Marco Aurélio, julgamento em 30-6-2005, Plenário, DJ de 30-9-2005.)

No caso em tela, em clara afronta ao princípio da segurança jurídica, sob o respaldo da famigerada Lei nº 6.739/79, permite-se o afastamento da fé pública dos registros públicos, ao arrepio do art. 19, II, da CF¹⁷, viabilizando a usurpação, por parte de entes públicos, do direito de propriedade de milhões de cidadãos brasileiros, privados, portanto, de segurança para melhor direcionar suas vidas, afazeres e investimentos.

Tudo, diga-se de passagem, feito com absoluta veleidade, com um processo administrativo digno dos piores regimes ditatoriais, ignorando-se, por completo, o princípio da ampla defesa e contraditório!

Isto sem contar, é claro, com a insegurança quanto:

¹⁶ A propósito, diz o eminente autor: “O Direito propõe-se a ensinar uma certa estabilidade, um mínimo de certeza na regência da vida social. Daí o chamado princípio da “segurança jurídica”, o qual, bem por isto, se não é o mais importante dentre todos os princípios gerais de Direito, é, indisputavelmente, um dos mais importantes entre eles”. (Celso Antônio Bandeira de Mello. *Curso de Direito Administrativo*, 12ª Ed.. São Paulo, Malheiros, 2000, p. 93)

¹⁷ Art. 19. É vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: (...) II - recusar fé aos documentos públicos; (...)

- a) **à economia dos próprios entes públicos e da sociedade como um todo**, eis que o processo administrativo de cancelamento de matrícula atinge, de forma extremamente grave e prejudicial, a principal fonte de renda do País, a saber, o setor do agronegócio, que depende, fundamentalmente, de imóveis particulares para existir – por conseguinte, para muito além de se inibir investimentos no setor mais dinâmico da economia, ter-se-á severo prejuízo nas contas dos próprios entes públicos, pois será inevitável a queda na arrecadação financeira de impostos e taxas caso a economia nacional, em havendo a debacle do agronegócio, seja prejudicada;
- b) **ao direito de propriedade pública e privada**, considerando que, pela lógica da Lei nº 6.739/79, os entes públicos, sem qualquer procedimento discriminatório e/ou demarcatório, mas, sim, adotando medidas por meio de um processo administrativo ditatorial de cancelamento de matrículas, de forma absolutamente aleatória, probabilística e unilateral, poderão rasgar o direito da propriedade (seja ela pública ou privada), incutindo em todos os brasileiros dúvidas quanto à dominialidade de seus próprios bens – e a estabilidade dominial dos imóveis nacionais é elemento basilar para o progresso socioeconômico do País;
- c) **à confiabilidade e segurança registral**, eis que os arts. 1º, 3º, 8º-A, § 1º, e 8º-B, §§ 1º, 2º, 3º, incisos I e II, todos da lei nº 6.739/1979, estabelecem um verdadeiro nó-górdio nas escrituras públicas, registros imobiliários e averbações diversas inscritas nos cartórios de registro de imóveis de todo o País – lembre-se que tais registros fruem de fé pública, a qual, entretanto, é inteiramente ignorada pelos dispositivos em destaque – como visto, o processo administrativo preconizado pela Lei 6.739/79, concebido em pleno regime militar justamente para não conferir aos atingidos qualquer direito de defesa, permite aos entes estatais (bastando a mera anuência do Corregedor de Justiça) o afastamento da fé pública dos registros públicos violando, deste modo, o princípio da segurança jurídica;
- d) **à base fundiária para a concessão do crédito rural**, sendo este outro aspecto extremamente grave quanto à violação do princípio da segurança jurídica, que diz respeito às hipotecas porventura realizadas em face de imóveis cujos registros foram cancelados – em se cancelando, de supetão, a propriedade privada, como ficarão as hipotecas sobre ela incidentes? considerar-se-ão, todas elas, rompidas? aplicar-se-á qual remédio jurídico para salvaguardar

os interesses de credores de boa-fé? – como se vê, a insegurança jurídica advinda dos arts. 1º, 3º, 8º-A, § 1º, e 8º-B, §§ 1º, 2º, 3º, incisos I e II, todos da Lei nº 6.739/1979, jamais poderá ser tolerada pelo atual ordenamento jurídico constitucional.

Por tudo quanto exposto, resta evidente que os arts. 1º, 3º, 8º-A, § 1º, e 8º-B, §§ 1º, 2º, 3º, incisos I e II, todos da Lei nº 6.739/1979, afrontam diretamente o princípio da segurança jurídica.

E. DA VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE E/OU RAZOABILIDADE

Outro princípio, talvez ainda mais relevante, restou infringido pela Lei nº 6.739/79, qual seja, o princípio da razoabilidade e/ou proporcionalidade (art. 5º, LIV, da CF, em sentido substancial).

Nenhuma nação razoavelmente democrática permite a subtração do direito de propriedade sem facultar ao prejudicado o exercício prévio da mais ampla defesa e do contraditório, assegurando-lhe o devido processo legal. Nenhum Estado Democrático de Direito estabelece tamanha violação ao princípio do devido processo legal! Inescapável, aos olhos de qualquer intérprete, portanto, a conclusão no sentido de que tais medidas, fundamentalmente teratológicas, se lançam para fora das linhas demarcatórias da proporcionalidade.

Nesse sentido, Odete Medauer esclarece que *“o princípio da proporcionalidade consiste, principalmente, no dever de não serem impostas, aos indivíduos em geral, obrigações, restrições ou sanções em medidas superior àquela estritamente necessária ao atendimento do interesse público, segundo critério de razoável adequação dos meios aos fins. Aplica-se a todas as situações administrativas para que sejam tomadas decisões equilibradas, refletidas com avaliação adequada da relação custo-benefício, aí incluído o custo social”*.¹⁸

Ainda nessa linha, o Min. Gilmar Mendes explica:

O princípio da proporcionalidade ou da razoabilidade, em essência, consubstancia uma pauta de natureza axiológica que emana diretamente das idéias de justiça, equidade, bom senso, prudência, moderação, justa medida, proibição de excesso, direito justo e valores afins; precede e condiciona a posituação jurídica, inclusive a de nível constitucional; e, ainda, enquanto

¹⁸ MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2001, p. 154.

princípio geral do direito, serve de regra de interpretação para todo o ordenamento jurídico.

No âmbito do direito constitucional, que o acolheu e reforçou, a ponto de impô-lo à obediência não apenas das autoridades administrativas, mas também de juízes e legisladores, esse princípio acabou se tornando consubstancial à própria idéia de Estado de Direito pela sua íntima ligação com os direitos fundamentais, que lhe dão suporte e, ao mesmo tempo, dele dependem para se realizar. Essa interdependência se manifesta especialmente nas colisões entre bens ou valores igualmente protegidos pela Constituição, conflitos que só se resolvem de modo justo ou equilibrado fazendo-se apelo ao subprincípio da proporcionalidade em sentido estrito, o qual é indissociável da ponderação de bens e, ao lado da adequação e da necessidade, compõe a proporcionalidade em sentido amplo.

(...) O subprincípio da adequação (Geeignetheit) exige que as medidas interventivas adotadas se mostrem aptas a atingir os objetivos pretendidos (...) O subprincípio da necessidade (Notwendigkeit oder Erforderlichkeit) significa que nenhum meio menos gravoso para o indivíduo revelar-se-ia igualmente eficaz na consecução dos objetivos pretendido.

Portanto, é indene de dúvidas que o processo administrativo de cancelamento de matrículas imobiliárias estabelece sanção escomunal, desmedida e desproporcional, qual seja, a perda do direito de propriedade! Impõe-se ao indivíduo, à toda evidência, penalidade gravíssima e muitíssimas vezes superior àquela estritamente necessária ao atendimento do interesse público.

Ora, se o fim a que se destina a Lei nº 6.739/79 é o de impedir a multiplicação de registros imobiliários apócrifos, evitando-se prejuízos a terceiros de boa-fé que porventura venham a adquirir tais imóveis, assim como qualquer lesão ao patrimônio fundiário dos entes públicos, deve-se realçar, todavia, que a legislação já prevê instrumento muito mais razoável e consentâneo do que o cancelamento de matrícula, a saber, o bloqueio de matrícula previsto na Lei nº 6.015/75, art. 214, § 4º. O processo administrativo de bloqueio de matrícula, aliás, possui, acertadamente, natureza acautelatória, uma vez que não tem o condão de cancelar o registro imobiliário.

Ademais, estabelece, de forma salutar, em seu §1º, a notificação prévia dos prejudicados. Mesmo que se alegue que o Corregedor de Justiça poderá bloquear tais registros, na hipótese do §3º, sem a oitiva dos interessados, ainda assim deverá, consecutivamente, promover as devidas notificações, abrindo, espaço para que os prejudicados se defendam e/ou recorram administrativamente, sob pena de violar o princípio da ampla defesa e do contraditório, assim como o devido processo legal.

Uma vez bloqueado o registro, pode-se, em coordenação com o Instituto de Terras do Estado, e parceria com os demais órgãos públicos, municipais, estaduais e mesmo federais, no âmbito de suas atribuições, promover um amplo processo de reforma do sistema, com a utilização massiva de recursos tecnológicos como o registro eletrônico, instituído pela Lei Federal nº 11.977, de 2009 (art. 37), georreferenciamento de imóveis urbanos e rurais (Lei 10.267, de 2001 e Lei 11.952, de 2009), retificações de registro (Lei 6.739, de 1979, art. 8º A) e outras medidas saneadoras do sistema registral.

Portanto, mesmo que se declare os arts. 1º, 3º, 8º-A, § 1º, e 8º-B, §§ 1º, 2º, 3º, incisos I e II, todos da Lei nº 6.739/1979, como não recepcionados pela atual Constituição, não se estará, em absoluto, prejudicando a execução de medidas que garantam a higidez do registro imobiliário do País. Isto porque o processo administrativo de bloqueio de matrícula, previsto no art. 214 da lei 6.015/75, dotado com as salvaguardas constitucionais perseguidas na presente Ação, permitirá o sobrestamento do registro até que os interessados possam solver eventuais inconsistências.

De tudo resulta a inescapável ilação, inseparável da lógica, de que o princípio da razoabilidade e/ou proporcionalidade, albergado implicitamente no texto constitucional, restou ferido de morte pelos arts. 1º, 3º, 8º-A, § 1º, e 8º-B, §§ 1º, 2º, 3º, incisos I e II, todos da Lei nº 6.739/1979.

F. DA VIOLAÇÃO DE CLÁUSULAS PÉTREAS (ART. 60, § 4º, III E IV, DA CF)

Do quanto exposto, cabe destacar, ainda, que os princípios tidos por violados alcançam o *status* de cláusulas pétreas, no que se refere ao regime de separação de poderes (art. 60, § 4º, III), bem como direitos e garantias individuais, tais como o direito à propriedade, o direito ao devido processo legal, ao contraditório e ampla defesa, nos termos do art. 60, § 4º, IV, da CF, o que agrava ainda mais a situação em comento.

V. DO PEDIDO LIMINAR

Nos termos do art. 5º, § 3º, da Lei nº 9.882, de 1999, é cabível medida cautelar que *“consistir na determinação de que juízes e tribunais suspendam o andamento de processo ou os efeitos de decisões judiciais, ou de qualquer outra medida que apresente relação com a matéria objeto da arguição de descumprimento de preceito fundamental, salvo se decorrentes da coisa julgada”*.

Para tanto, cumpre a comprovação da plausibilidade do direito e do *periculum in mora*.

Na hipótese dos autos, a plausibilidade do direito invocado, exaustivamente demonstrado nos capítulos anteriores, decorre da afronta (i) ao princípio da separação de poderes (art. 2º, *caput*); (ii) dos princípios do devido processo legal, do contraditório e ampla defesa (art. 5º, LIV e LV); (iii) do direito à propriedade, da Ordem Econômica Brasileira e do direito social à moradia (arts. 5º, *caput*, XXII e XXIII, 6º, 170, II); (iv) ao princípio da segurança jurídica; (v) ao princípio da proporcionalidade e razoabilidade; e (vi) às cláusulas pétreas (art. 60, § 4º, III e IV, todos da CF).

O *periculum in mora* é também evidente, em vista do bem jurídico afetado pelas arbitrariedades dos dispositivos, isto é, a propriedade privada. Fica patente diante dos inúmeros processos administrativos de cancelamento de matrícula possivelmente em andamento, que ameaçam a propriedade de milhares de brasileiros, o que somente agravará o problema fundiário preexistente, com uma onda de invasões, conforme sinalizado pela Desembargadora Maria Rita Lima Xavier. *In verbis*:

[...] há necessidade de um cuidadoso estudo de cada caso, pois várias dessas áreas, cujo título na origem é viciado, foram desmembradas em áreas menores e foram adquiridas por terceiros de boa-fé, que estão atualmente /explorando a terra, sendo que o cancelamento geral das matrículas na área administrativa, ao invés de ser uma solução ao grave problema fundiário do Estado, poderá agravá-lo com uma onda de invasões; sendo que para os casos mais urgentes e graves, na ação judicial, pode ser utilizado o instituto da antecipação de tutela para obter o cancelamento da liminar da matrícula. (grifou-se)

Essa circunstância, e sobretudo o perigo da demora ínsito a situação, justifica, no entender da Requerente CNA, a concessão da medida liminar.

Ante todo o exposto, de modo, a coibir a lesão ao ordenamento jurídico constitucional, requer a CNA que:

- a. seja deferida medida liminar, consistente na determinação de que sejam sobrestados os processos, em trâmite perante as Corregedorias de Justiça, que envolvam a aplicação da Lei objeto da presente ADPF; e

seja determinada a suspensão dos efeitos dos arts. 1º, 3º, 8º-A, § 1º, e 8º-B, §§ 1º, 2º, 3º, incisos I e II, todos da Lei nº 6.739/1979.

É o que se requer a título de medida acauteladora.

VI. CONCLUSÃO E PEDIDO

Ante o exposto, considerando as informações e argumentos aqui lançados, a CNA vem à presença de Vossa Excelência requerer:

- (1) **o conhecimento integral da presente ADPF em relação aos arts. 1º, 3º, 8º-A, § 1º, e 8º-B, §§ 1º, 2º, 3º, incisos I e II, todos da Lei nº 6.739/1979, em virtude da unidade da alegação de inconstitucionalidade; e, caso não seja esse o convencimento, que o STF converta em ADI, a parte da presente ADPF que questiona a constitucionalidade dos arts. 8º-A, §1º, e 8º-B, §§ 1º, 2º e 3º, incisos I e II, da Lei nº 6.739/1979, com a redação dada pela Lei nº 10.267, de 28.08.2001;**
- (2) **o deferimento de liminar, até o julgamento final da presente ADPF, no sentido de sobrestar os processos administrativos perante as Corregedorias de Justiça que envolvam a aplicação da Lei objeto da presente ADPF, assim como suspender a eficácia dos arts. 1º, 3º, 8º-A, § 1º, e 8º-B, §§ 1º, 2º, 3º, incisos I e II, todos da Lei nº 6.739/1979, com base no art. 5º, § 3º, da Lei nº 9.882, de 03.12.1999.**

No mérito, a CNA, sólida na defesa dos direitos dos produtores rurais brasileiros, requer:

- (3) **que seja julgada totalmente procedente a presente Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, com a decisão de declaração de inconstitucionalidade dos arts. 1º, 3º, 8º-A, § 1º, e 8º-B, §§ 1º, 2º, 3º, incisos I e II, todos da Lei 6.739, de 5 de dezembro de 1979, ante a clara violação do art. 2º, *caput*; art. 5º, incisos XXII, XXIII, LIV, LV; art. 6º, *caput*; art. 60, § 4º, III e IV; e art. 170, II, da Constituição Federal.**

Nesses termos,

Pede deferimento.

Brasília/DF, 27 de março de 2023.

RUDY MAIA FERRAZ

OAB/DF 22.940

RODRIGO DE OLIVEIRA KAUFMANN

OAB/DF 23.866

TACIANA MACHADO DE BASTOS

OAB/DF 30.385