



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS (UFG)
FACULDADE DE DIREITO (FD)
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO AGRÁRIO

TARCIZO CLESO NERES NUNES JÚNIOR

**CONVALIDAÇÃO DE REGISTROS PAROQUIAIS DE IMÓVEIS RURAIS NO
ESTADO DO TOCANTINS: CONFLITOS DE COMPETÊNCIA ENTRE A UNIÃO E
OS ESTADOS**

GOIÂNIA - GO
2026

Processo: 23070.009753/2026-08
Documento: 6115682



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
FACULDADE DE DIREITO

TERMO DE CIÊNCIA E DE AUTORIZAÇÃO (TECA) PARA DISPONIBILIZAR VERSÕES ELETRÔNICAS DE TESES E DISSERTAÇÕES NA BIBLIOTECA DIGITAL DA UFG

Na qualidade de titular dos direitos de autor, autorizo a Universidade Federal de Goiás (UFG) a disponibilizar, gratuitamente, por meio da Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (BDTD/UFG), regulamentada pela Resolução CEPEC nº 832/2007, sem ressarcimento dos direitos autorais, de acordo com a [Lei 9.610/98](#), o documento conforme permissões assinaladas abaixo, para fins de leitura, impressão e/ou download, a título de divulgação da produção científica brasileira, a partir desta data.

O conteúdo das Teses e Dissertações disponibilizado na BDTD/UFG é de responsabilidade exclusiva do autor. Ao encaminhar o produto final, o autor(a) e o(a) orientador(a) firmam o compromisso de que o trabalho não contém nenhuma violação de quaisquer direitos autorais ou outro direito de terceiros.

1. Identificação do material bibliográfico

Dissertação Tese Outro*: _____

*No caso de mestrado/doutorado profissional, indique o formato do Trabalho de Conclusão de Curso, permitido no documento de área, correspondente ao programa de pós-graduação, orientado pela legislação vigente da CAPES.

Exemplos: Estudo de caso ou Revisão sistemática ou outros formatos.

2. Nome completo do autor

TARCIZIO CLESO NERES NUNES JÚNIOR

3. Título do trabalho

CONVALIDAÇÃO DE REGISTROS PAROQUIAIS DE IMÓVEIS RURAIS NO ESTADO DO TOCANTINS: CONFLITOS DE COMPETÊNCIA ENTRE A UNIÃO E OS ESTADOS

4. Informações de acesso ao documento (este campo deve ser preenchido pelo orientador)

Concorda com a liberação total do documento SIM NÃO¹

[1] Neste caso o documento será embargado por até um ano a partir da data de defesa. Após esse período, a possível disponibilização ocorrerá apenas mediante:

- a) consulta ao(a) autor(a) e ao(a) orientador(a);
- b) novo Termo de Ciência e de Autorização (TECA) assinado e inserido no arquivo da tese ou dissertação.

O documento não será disponibilizado durante o período de embargo.

Casos de embargo:

- Solicitação de registro de patente;
- Submissão de artigo em revista científica;
- Publicação como capítulo de livro;
- Publicação da dissertação/tese em livro.

Obs. Este termo deverá ser assinado no SEI pelo orientador e pelo autor.



Documento assinado eletronicamente por **Eriberto Francisco Bevilaqua Marin, Professor do Magistério Superior**, em 13/04/2026, às 15:23, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Tarcizio Cleso Neres Nunes Júnior, Discente**, em 13/04/2026, às 19:24, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.ufg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **6115682** e o código CRC **3A42BEDB**.

TARCIZO CLESO NERES NUNES JÚNIOR

**CONVALIDAÇÃO DE REGISTROS PAROQUIAIS DE IMÓVEIS RURAIS NO
ESTADO DO TOCANTINS: CONFLITOS DE COMPETÊNCIA ENTRE A UNIÃO E
OS ESTADOS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito Agrário, da Faculdade de Direito (FD) da Universidade Federal de Goiás (UFG), como requisito para obtenção do título de Mestre em Direito Agrário..

Área de concentração: Direito Agrário

Orientador(a): Dr. Eriberto Francisco Bevilaqua
Marin

GOIÂNIA
2026

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor, através do Programa de Geração Automática do Sistema de Bibliotecas da UFG.

Nunes Júnior, Tarcizio Cleso Neres
CONVALIDAÇÃO DE REGISTROS PAROQUIAIS DE IMÓVEIS RURAIS
NO ESTADO DO TOCANTINS: CONFLITOS DE COMPETÊNCIA ENTRE A UNIÃO
E OS ESTADOS [Dissertação] / Tarcizio Cleso Neres Nunes Júnior. - 2026.
XC, 89 f.: 2026

Orientador: Prof. Dr. Eriberto Francisco Bevilaqua Marin
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Goiás, Faculdade de
Direito (FD), Programa de Pós-Graduação em Direito Agrário, Goiânia, 2026.
Bibliografia.
Inclui: siglas.

1. Registros Paroquiais. 2. Convalidação. 3. Regularização Fundiária. 4.
Competência Legislativa. 5. Tocantins.

I. Marin, Eriberto Francisco Bevilaqua, orient. II. Título.

CDU 34



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS

FACULDADE DE DIREITO

ATA DE DEFESA DE DISSERTAÇÃO

Ata nº 9 da sessão de Defesa de Dissertação de TARCIZIO CLESO NERES NUNES JÚNIOR que confere o título de Mestre(a) em Direito Agrário na área de concentração em Direito Agrário.

Ao/s dezanove dias do mês de março do ano de dois mil e vinte e seis, a partir das **09h00**, de forma remota acessível pelo link meet.google.com/nzx-idjt-new, realizou-se a sessão pública de **Defesa de Dissertação** intitulada “**CONVALIDAÇÃO DE REGISTROS PAROQUIAIS DE IMÓVEIS RURAIS NO ESTADO DO TOCANTINS: CONFLITOS DE COMPETÊNCIA ENTRE A UNIÃO E OS ESTADOS**”. Os trabalhos foram instalados pelo Orientador, **Prof. Dr. Eriberto Francisco Bevilaqua Marin** (Presidente da Banca) com a participação dos demais membros da Banca Examinadora: **Prof. Dr. André Felipe Soares De Arruda; Prof. Dr. Clarissa Machado De Azevedo Vaz**. Durante a arguição os membros da banca não fizeram sugestão de alteração do título do trabalho. A Banca Examinadora reuniu-se em sessão secreta a fim de concluir o julgamento da **Dissertação** tendo sido o candidato **aprovado** pelos seus membros.

Proclamados os resultados pelo **Prof. Dr. Eriberto Francisco Bevilaqua Marin**, Presidente da Banca Examinadora, foram encerrados os trabalhos e, para constar, lavrou-se a presente ata que é assinada pelos membros da Banca Examinadora, aos dezanove dias do mês de março do ano de dois mil e vinte e seis.

TÍTULO SUGERIDO PELA BANCA



Documento assinado eletronicamente por **Eriberto Francisco Bevilaqua Marin, Professor do Magistério Superior**, em 19/03/2026, às 16:18, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Andre Felipe Soares De Arruda, Professor do Magistério Superior**, em 20/03/2026, às 12:08, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Clarissa Machado de Azevedo Vaz, Usuário Externo**, em 07/04/2026, às 08:41, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.ufg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **6018654** e o código CRC **5E357010**.

Referência: Processo nº 23070.009753/2026-08

SEI nº 6018654

“Alguns homens vêem as coisas como são, e dizem ‘Por quê?’ Eu sonho com as coisas que nunca foram e digo ‘Por que não?’” (Geroge Bernard Shaw)

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço a Deus, fonte de toda sabedoria, força e discernimento, por ter me sustentado ao longo de toda a trajetória acadêmica e pessoal que culminou na realização deste trabalho. Sua presença constante foi essencial para enfrentar os desafios, superar as dificuldades e perseverar nos momentos de incerteza.

Aos meus familiares, expresso minha profunda gratidão pelo apoio incondicional, pela compreensão nos momentos de ausência e pelo incentivo contínuo à busca pelo conhecimento. O afeto, a confiança e os valores transmitidos foram fundamentais para minha formação humana e acadêmica.

Aos amigos, agradeço pela amizade sincera, pelas palavras de incentivo e pelo companheirismo ao longo dessa caminhada. Cada diálogo, troca de experiências e gesto de apoio contribuíram para o amadurecimento pessoal e intelectual exigido ao longo deste percurso.

Registro especial agradecimento ao meu orientador, **Professor Dr. Eriberto**, pela orientação atenta, pela disponibilidade constante e pelas contribuições acadêmicas fundamentais ao desenvolvimento desta pesquisa. Sua condução crítica, rigorosa e respeitosa foi decisiva para o amadurecimento do trabalho e para a consolidação do percurso investigativo no âmbito do mestrado.

Agradeço, ainda, a todos aqueles que, direta ou indiretamente, contribuíram para o meu crescimento acadêmico, profissional e humano. Professores, colegas, pesquisadores e servidores das instituições pelas quais passei tiveram papel relevante na construção do pensamento crítico que orienta esta dissertação.

Por fim, manifesto meu reconhecimento a todos que acreditam na pesquisa acadêmica como instrumento de reflexão, transformação social e promoção da justiça, especialmente no campo do Direito Agrário, ao qual este estudo se dedica.

RESUMO

A regularização fundiária no Brasil constitui desafio histórico decorrente da formação da estrutura agrária durante o período colonial, marcada pela concentração da propriedade, pela ocupação prolongada de terras públicas e pela fragilidade dos mecanismos institucionais de controle dominial. A extinção do regime de sesmarias e a promulgação da Lei de Terras de 1850 inauguraram um período de transição no qual a posse assumiu papel central na conformação das relações fundiárias, sem que houvesse imediata consolidação de um sistema registral eficaz. Nesse contexto, os registros paroquiais de terras, instituídos com finalidade administrativa e estatística, possuíam natureza meramente declaratória, servindo como prova da posse ou da ocupação, sem produzir efeitos constitutivos de propriedade ou integrar o sistema de registro de imóveis. No Estado do Tocantins, criado pela Constituição de 1988, esse passivo histórico revelou-se de forma particularmente sensível, em razão da tardia estruturação do sistema registral e da presença de extensas áreas sob domínio incerto. A edição da Lei Estadual nº 3.525/2019, ao reconhecer e convalidar registros imobiliários de imóveis rurais sem origem em títulos expedidos pelo poder público, introduziu uma inovação normativa que reacendeu o debate sobre os limites da competência legislativa estadual em matéria registral. A pesquisa analisa a constitucionalidade e os efeitos jurídicos da convalidação de registros paroquiais prevista na referida lei, à luz da competência privativa da União para legislar sobre registros públicos (art. 22, XXV, da Constituição Federal), da Lei nº 6.015/1973 e da jurisprudência dos tribunais superiores. Adota-se metodologia qualitativa, de caráter jurídico-crítico, baseada na análise normativa, jurisprudencial e doutrinária, com o objetivo de avaliar os impactos dessa opção legislativa sobre a segurança jurídica, a regularização fundiária e o pacto federativo brasileiro.

Palavras-chave: Regularização Fundiária. Registros Paroquiais de Terras. Convalidação. Registros Públicos. Competência Legislativa.

ABSTRACT

Land tenure regularization in Brazil remains a historical and legal challenge arising from the colonial formation of agrarian structures marked by land concentration, prolonged occupation of public lands, and institutional fragility in the recognition of property rights. The extinction of the sesmaria system and the enactment of the Land Law of 1850 inaugurated a transitional period in which possession became central to land relations, without the immediate consolidation of an effective land registry system. In this context, parish land records were established with administrative and statistical purposes and held a merely declaratory nature, serving as evidence of possession or occupation rather than constituting property rights or integrating the formal land registry system. In the State of Tocantins, created by the 1988 Federal Constitution, this historical land tenure backlog became particularly evident due to the delayed implementation of the land registry system and the existence of extensive areas with uncertain dominial status. The enactment of State Law No. 3,525/2019, which validates rural land registrations lacking origin in public alienation or concession titles, introduced a normative innovation that revived the debate over the constitutional limits of state legislative competence in matters related to public records. This research analyzes the constitutionality and legal effects of the validation of parish land records provided by the aforementioned law, in light of the exclusive legislative competence of the Union to regulate public records (Article 22, item XXV, of the Federal Constitution), the Brazilian Public Records Law (Law No. 6,015/1973), and the case law of higher courts. A qualitative legal-critical methodology is adopted, based on normative, doctrinal, and jurisprudential analysis, aiming to assess the impacts of this legislative option on legal certainty, land tenure regularization, and the Brazilian federal system.

Keywords: Land Law. Land Tenure Regularization. Parish Land Records. Public Records. Legislative Competence. Federalism. Legal Certainty.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI	– Ação Direta de Inconstitucionalidade
CAR	– Cadastro Ambiental Rural
CCIR	– Certificado de Cadastro de Imóvel Rural
CF/88	– Constituição Federal de 1988
CNJ	– Conselho Nacional de Justiça
CONTAG	– Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura
FARPAM	– Fundo de Apoio ao Registro Civil das Pessoas Naturais
GERA	– Grupo Executivo da Reforma Agrária
IBRA	– Instituto Brasileiro de Reforma Agrária
INCRA	– Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
INDA	– Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário
ITERTINS	- Instituto de Terras do Tocantins
ITR	– Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural
LC	– Lei Complementar
LRP	– Lei de Registros Públicos
NUPREF	– Núcleo de Prevenção e Regularização Fundiária
Reurb-R	– Regularização Fundiária Urbana de Interesse Específico
Reurb-S	– Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social
SERP	– Sistema Eletrônico dos Registros Públicos
SIGEF	– Sistema de Gestão Fundiária
SREI	– Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis
STF	– Supremo Tribunal Federal
STJ	– Superior Tribunal de Justiça
TJTO	– Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	09
CAPÍTULO 01 – OS REGISTROS PÚBLICOS E OS REGISTROS PAROQUIAIS DE IMÓVEIS RURAIS NO BRASIL	13
1.1. A regularização fundiária no Brasil: contexto histórico	14
1.2. A formação do latifúndio brasileiro e o Direito Agrário crítico: terra, poder e exclusão	23
1.3. A competência legislativa nas Constituições brasileiras	26
1.4. A Lei nº 6.015/1973 (Lei de Registros Públicos) e suas alterações	30
1.5. A fiscalização dos atos dos notários e registradores pelo Poder Judiciário	35
1.6. O papel do Conselho Nacional de Justiça (CNJ)	38
CAPÍTULO 02 – OS REGISTROS PAROQUIAIS NO ESTADO DO TOCANTINS	42
2.1. Contexto histórico	42
2.2. A Lei nº 3.525/2019 do Estado do Tocantins: efeitos jurídicos e sociais	45
CAPÍTULO 03 – CONTROVÉRSIAS SOBRE A CONSTITUCIONALIDADE DA CONVALIDAÇÃO DOS REGISTROS PAROQUIAIS NA LEI Nº 3.525/2019 DO ESTADO DO TOCANTINS	49
3.1. A Lei nº 3.525/2019 do Estado do Tocantins e o conflito de competência legislativa	54
3.2. Violação ao princípio da segurança jurídica e os riscos da convalidação sem integração federal	70
3.3. Análise dos registros paroquiais no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins	73
3.4. Análise dos registros paroquiais no âmbito do Supremo Tribunal Federal	74
CAPÍTULO 04 – ALTERNATIVAS CONSTITUCIONAIS À CONVALIDAÇÃO LEGISLATIVA DE REGISTROS PAROQUIAIS	78
4.1. Limites constitucionais da convalidação legislativa e instrumentos jurídicos de regularização fundiária.....	79
4.2. Legitimação fundiária administrativa, discriminação de terras públicas e limites materiais da regularização	79
4.3. Governança fundiária e integração tecnológica: do modelo convalidatório à atuação estruturante do Estado	80
CONCLUSÃO	82
REFERÊNCIAS	86

INTRODUÇÃO

A história da propriedade da terra no Brasil está intrinsecamente vinculada à forma como o território foi apropriado, explorado e juridicamente organizado desde o período colonial. A instituição do regime das sesmarias pela Coroa Portuguesa, a partir de 1534, não se limitou a um mecanismo de povoamento ou incentivo à produção agrícola, mas constituiu instrumento central de controle político, econômico e territorial. Ao permitir a concessão de extensas áreas a particulares, condicionadas à exploração produtiva, o regime sesmarial inseriu a terra no modo de produção colonial fundado na grande propriedade, na monocultura voltada à exportação e no trabalho escravizado, conformando uma estrutura agrária marcada pela concentração fundiária e pela exclusão social.

A conformação histórica do latifúndio brasileiro não pode ser compreendida como resultado de falhas pontuais do ordenamento jurídico ou de insuficiências técnicas do Estado, mas como expressão de um projeto econômico e social específico, orientado à acumulação de riqueza e à reprodução de relações assimétricas de poder. A terra, nesse contexto, não se apresenta apenas como bem jurídico passível de apropriação privada, mas como meio de produção central e instrumento de dominação social, cuja apropriação condicionou o acesso ao trabalho, à renda e à própria cidadania no espaço rural brasileiro.

Com a independência do Brasil e a extinção formal do regime de sesmarias, iniciada em 1822 e consolidada pela ausência de sua retomada na Constituição de 1824, instaurou-se um período de transição caracterizado pela ausência de um modelo jurídico sistemático de acesso à terra. Nesse interregno histórico, a ocupação e a posse passaram a desempenhar papel central na organização do espaço agrário, sem que houvesse, contudo, ruptura com o padrão concentrador herdado do período colonial. A posse consolidou-se como prática social recorrente, enquanto o Estado manteve-se incapaz de estruturar uma política fundiária apta a enfrentar, de forma planejada e equitativa, a questão do domínio da terra.

A promulgação da Lei nº 601, de 1850, conhecida como Lei de Terras, representou marco decisivo nesse processo. Ao substituir a concessão gratuita pela exigência da compra como forma legítima de acesso às terras devolutas, a legislação operou profunda inflexão no regime jurídico da terra. Longe de democratizar o acesso à propriedade rural, a Lei de Terras consolidou juridicamente a exclusão dos trabalhadores pobres, dos ex-escravizados e das populações tradicionais, preservando a estrutura fundiária existente e convertendo a terra em mercadoria plenamente integrada à lógica do mercado. Trata-se, portanto, de uma transição conservadora, que reforçou a concentração fundiária sob novas bases jurídicas.

Cumprido destacar que a Lei de Terras não instituiu, naquele momento, um sistema de registro imobiliário nos moldes contemporâneos. Ao invés disso, previu mecanismos administrativos destinados à identificação das posses então existentes, dentre os quais se inserem os registros paroquiais de terras, regulamentados pelo Decreto nº 1.318/1854. Esses registros possuíam natureza declaratória e finalidade predominantemente cadastral e estatística, destinando-se à coleta de informações sobre a ocupação do território, sem qualquer pretensão de constituir ou transferir domínio.

Paralelamente, o sistema registral brasileiro desenvolveu-se de forma gradual, fragmentada e territorialmente desigual. O registro hipotecário, instituído em 1843, e, posteriormente, a Lei nº 1.237/1864, que deu origem ao registro de imóveis, marcaram etapas iniciais da estruturação registral, ainda incipientes e incapazes de alcançar, de modo uniforme, todo o território nacional. A implantação tardia e assimétrica do aparato estatal no interior do país, associada à coexistência de múltiplos instrumentos de controle dominial, contribuiu para a persistência de extensas áreas sob domínio incerto, cujos efeitos se projetam até a contemporaneidade.

Os registros paroquiais de terras, embora frequentemente invocados na prática fundiária, jamais integraram o sistema de registro de imóveis nem possuíam eficácia constitutiva de domínio. Tratavam-se de declarações unilaterais das situações de fato existentes, nas quais os próprios declarantes indicavam a natureza de sua relação com a terra. A sua relevância jurídica sempre esteve associada à prova da posse ou da ocupação pretérita, jamais à transmissão da propriedade. A controvérsia que os envolve não reside, portanto, em sua inexistência jurídica ou informalidade, mas nos limites de sua eficácia frente ao sistema registral imobiliário e aos requisitos jurídicos contemporâneos de regularização fundiária.

A regularização fundiária de imóveis rurais configura, nesse sentido, um dos maiores desafios jurídicos, sociais e institucionais do país, especialmente em regiões historicamente marcadas pela ocupação prolongada de terras públicas sem titulação formal. No Estado do Tocantins, criado em 1988 com a promulgação da Constituição Federal, esse passivo fundiário manifesta-se de forma particularmente sensível, em razão da vasta extensão territorial, da formação tardia do ente federativo, da fragilidade histórica da estrutura administrativa e da inexistência de confirmações generalizadas de sesmarias. Soma-se a esse cenário a presença histórica de comunidades rurais, camponesas e tradicionais, cuja relação com a terra foi construída à margem dos mecanismos formais de titulação.

A partir dos anos 2000, com o fortalecimento das políticas públicas de regularização fundiária e a incorporação do georreferenciamento como requisito técnico do registro

imobiliário, intensificaram-se os conflitos fundiários decorrentes da tensão entre situações possessórias consolidadas ao longo do tempo e o domínio formalmente inscrito. Nesse contexto, os registros paroquiais e outros instrumentos administrativos passaram a figurar como elementos probatórios da posse histórica, enquanto o registro de imóveis consolidou-se como o título jurídico do domínio, evidenciando disputas centradas na distinção entre posse e propriedade.

Em determinados contextos locais do Estado do Tocantins, caracterizados pela tardia estruturação do sistema registral imobiliário e pela histórica fragilidade da presença administrativa estatal, os registros paroquiais passaram a ser mobilizados como instrumentos de reivindicação de legitimidade fundiária. Nesses cenários específicos, tais documentos foram incorporados por pequenos agricultores, posseiros e comunidades tradicionais como meios de comprovação da ocupação histórica e da posse prolongada, especialmente no âmbito de processos administrativos e judiciais de regularização fundiária.

É nesse contexto que se insere a edição da Lei Estadual nº 3.525/2019, que reconhece e convalida registros imobiliários de imóveis rurais cuja origem não decorra de títulos de alienação ou concessão expedidos pelo poder público. A norma reacendeu o debate jurídico acerca dos limites da competência legislativa estadual em matéria fundiária e registral, especialmente diante da competência privativa da União para legislar sobre registros públicos, prevista no artigo 22, inciso XXV, da Constituição Federal.

O problema jurídico central desta pesquisa consiste em verificar se a convalidação de registros paroquiais de imóveis rurais, autorizada por legislação estadual, configura extrapolação da autonomia normativa dos estados e violação da competência legislativa privativa da União, bem como quais são as implicações dessa opção legislativa para a segurança jurídica, a regularização fundiária e o pacto federativo brasileiro.

Parte-se da hipótese de que a Lei Estadual nº 3.525/2019, ao atribuir efeitos dominiais a registros de natureza administrativa e não integrados ao sistema registral federal, introduz um modelo normativo singular que tensiona os fundamentos do Direito Agrário e do Direito Registral, com potenciais impactos negativos sobre a segurança jurídica, a proteção do patrimônio público e a governança fundiária.

O objetivo geral da pesquisa é analisar a constitucionalidade e os efeitos jurídicos da convalidação de registros paroquiais de imóveis rurais prevista na Lei Estadual nº 3.525/2019 do Tocantins, considerando a natureza administrativa desses registros, sua precariedade estrutural como meio de prova da propriedade e sua distinção em relação ao sistema de

registro de imóveis, à luz da competência privativa da União para legislar sobre registros públicos.

Para tanto, examina-se o contexto histórico da formação fundiária brasileira, a evolução do sistema registral, a legislação federal e estadual aplicável, os provimentos do Conselho Nacional de Justiça, com especial destaque para o Provimento CNJ nº 195/2025, bem como a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça e do Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins. Ao final, busca-se não apenas avaliar os impactos jurídicos e sociais da convalidação de registros paroquiais, mas também propor caminhos normativos e institucionais compatíveis com a Constituição de 1988, capazes de enfrentar o passivo fundiário brasileiro sem reproduzir, sob novas roupagens, as heranças estruturais do latifúndio, da exclusão territorial e da apropriação privada de terras públicas.

Em síntese, sustenta-se que a regularização fundiária, para ser constitucionalmente legítima, não pode operar como mecanismo de convalidação normativa de documentos historicamente desprovidos de eficácia dominial, mas deve apoiar-se em instrumentos juridicamente qualificados, capazes de conciliar segurança jurídica, proteção do patrimônio público e função social da propriedade. Essa premissa orienta toda a investigação desenvolvida, servindo de eixo interpretativo para a análise histórica, constitucional e propositiva empreendida ao longo da dissertação.

CAPÍTULO 01 – OS REGISTROS PÚBLICOS E OS REGISTROS PAROQUIAIS DE IMÓVEIS RURAIS NO BRASIL

O presente capítulo tem por finalidade estabelecer as bases históricas, normativas e institucionais que envolvem o sistema registral brasileiro, com especial atenção aos registros paroquiais de imóveis rurais e sua relação com o processo de regularização fundiária no país. Busca-se, assim, oferecer uma fundamentação teórica que permita compreender a gênese dos conflitos fundiários decorrentes da informalidade dos títulos e os limites jurídicos para sua eventual convalidação.

No item 1.1, será desenvolvido um panorama sobre a regularização fundiária no Brasil, com foco em sua construção histórica, marcada por longos períodos de omissão estatal, ausência de políticas públicas eficazes e tolerância à informalidade. A análise parte das primeiras formas de ocupação e posse da terra, como as sesmarias, os títulos régios e as posses tradicionais, até alcançar os desafios contemporâneos relacionados à titulação e ao registro formal dos imóveis rurais.

O item 1.2 abordará a competência legislativa sobre registros públicos nas Constituições brasileiras, destacando a evolução do tratamento constitucional do tema e seus desdobramentos para a segurança jurídica no campo registral. Busca-se, nesse ponto, identificar se houve espaço jurídico ou normativo que pudesse ter conferido eficácia aos registros paroquiais em algum momento do ordenamento jurídico pátrio.

Na sequência, o item 1.3 será dedicado ao estudo da Lei nº 6.015/1973 (Lei de Registros Públicos), que institui e disciplina o sistema registral brasileiro, particularmente no tocante ao registro de imóveis. Serão analisadas suas disposições centrais, bem como as principais alterações legislativas, com destaque para os dispositivos relacionados à regularização fundiária e aos requisitos para o ingresso de títulos no registro imobiliário.

No item 1.4, será examinada a fiscalização dos atos praticados por notários e registradores, função atribuída ao Poder Judiciário, por meio das Corregedorias Gerais da Justiça. Serão discutidas as competências e limitações dessa atuação, sobretudo no que se refere ao controle da legalidade dos registros e à responsabilização disciplinar dos delegatários dos serviços extrajudiciais.

Por fim, o item 1.5 tratará da atuação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) no contexto da regularização fundiária e da modernização dos registros públicos. Serão objeto de análise os provimentos expedidos pelo órgão, bem como sua atuação estratégica na implementação de políticas públicas voltadas à digitalização dos registros, à

interoperabilidade entre sistemas e à inclusão de áreas historicamente excluídas do sistema formal de titulação.

Este capítulo, portanto, busca construir a base teórica e normativa necessária para a compreensão crítica dos registros paroquiais de imóveis e sua inserção (ou exclusão) no sistema jurídico registral brasileiro contemporâneo.

1.1 A regularização fundiária no Brasil: contexto histórico

A formação histórica remonta ao Tratado de Tordesilhas (1494), que atribuiu a Portugal o domínio das terras descobertas por Cabral, ainda que de forma simbólica. Esse direito de propriedade derivava de um ato jurídico internacional, cuja validade foi reconhecida pela Igreja Católica, por meio da Bula *Eaquae* do Papa Júlio II. Assim, a Igreja exercia autoridade incontestável, conferindo legitimidade ao sistema fundiário inicial do Brasil.

A História do Direito Agrário no Brasil passa pelo Tratado de Tordesilhas, assinado em 07.06.1494, por D. João, rei de Portugal, de um lado, e por D. Fernando e D. Isabel, reis da Espanha, do outro. [...] Esse documento merece ser encarado por sua importância jurídica na formação do sistema fundiário brasileiro, na medida em que, sendo o Brasil descoberto por Pedro Álvares Cabral, de Portugal, adquiriu este o domínio sobre as terras, embora o seu apossamento tenha sido apenas simbólico. O direito de propriedade decorreu de um Tratado, cuja validade jurídica passara pela homologação do Papa Júlio II, através da Bula *Eaquae*. [...] A Igreja Católica, como visto, exercia autoridade incontestável naquela época. (MARQUES, 2011, p. 21)

A história fundiária do Brasil divide-se em quatro períodos principais: sesmarial (1500-1822), posse (1822-1850), Lei de Terras (1850-1889) e republicano (1889 até hoje). Em cada fase, diferentes títulos e documentos foram utilizados para regularizar a ocupação da terra, alguns apenas garantindo a posse e outros transferindo a propriedade. A diversidade e a falta de clareza da legislação, muitas vezes contraditórias, podem gerar insegurança jurídica. Isso contribuiu para a proliferação de documentos de valor duvidoso, alguns usados indevidamente para registrar terras como propriedade privada, favorecendo práticas de grilagem.

Ao analisar a formação histórica da estrutura fundiária brasileira, Rocha (2019, p. 61-62) destaca que:

... a história fundiária brasileira pode ser subdividida em quatro períodos: regime sesmarial (1500-1822), regime de posse (1822-1850), regime da Lei de Terras (1850-1889) e período republicano (1889 até os dias atuais). [...] A análise dessa legislação revela seu caráter esparso, confuso e, por vezes, contraditório. Além disso, a multiplicidade de títulos, alguns apenas de posse e outros efetivamente translativos de domínio, criou dificuldades interpretativas e favoreceu práticas como a grilagem de terras públicas.

A crítica apresentada por Rocha aponta menos para uma deficiência normativa estrutural do ordenamento fundiário brasileiro e mais para a forma como suas normas foram interpretadas e aplicadas ao longo do tempo. No século XIX, apesar da existência de dispositivos que distinguiam posse e propriedade e estabeleciam parâmetros para a constituição do domínio, a prática jurídica revelou leituras não uniformes e, por vezes, contraditórias desses comandos normativos. Tal cenário favoreceu o uso de documentos sem eficácia translativa como se fossem títulos dominiais, contribuindo para a consolidação de conflitos fundiários persistentes. Desse modo, a insegurança jurídica observada no campo fundiário relaciona-se principalmente à oscilação interpretativa e à aplicação seletiva das normas, cujos efeitos repercutem nas políticas contemporâneas de regularização fundiária e na proteção das terras públicas.

No Brasil colonial, as sesmarias foram usadas para promover a ocupação do território, ainda que baseadas no modelo português. Em Portugal, porém, o instituto tinha caráter diverso, voltado à reativação de terras antes cultivadas e depois abandonadas.

Por se tratar de colônia portuguesa, o território brasileiro foi submetido ao sistema de concessões de terras a partir da colonização liderada por Martin Afonso de Sousa, adotando-se o instituto das sesmarias existente na legislação de Portugal, embora com finalidade distinta. No contexto português, as sesmarias eram compreendidas como a concessão de terras que anteriormente haviam sido cultivadas e aproveitadas, mas que, com o tempo, haviam deixado de ter uso produtivo, conforme assinala Marques (2011, p. 23).

Ao abordar a origem e a finalidade das sesmarias, Marés (2003, p. 57) explica que:

... as sesmarias em Portugal eram usadas para terras que já haviam sido lavradas e estavam abandonadas, quer dizer, eram terras que já tinham produzido e deveriam voltar a produzir alimentos locais. No Brasil não, o sentido da concessão das sesmarias era o de ocupação, desbravamento, conquista, desrespeitando qualquer tipo de uso indígena, ou ocupação pré-existente.

A reflexão de Marés evidencia a mudança substancial na função das sesmarias quando transplantadas para o contexto colonial brasileiro. Em Portugal, tratava-se de uma política agrícola voltada à reativação de áreas antes produtivas, buscando garantir a segurança alimentar e a função social da terra. No Brasil, contudo, o instituto assumiu caráter essencialmente expansionista e excludente: a concessão de sesmarias serviu como instrumento jurídico de apropriação territorial, ignorando a presença e os direitos das populações originárias e legitimando o avanço da colonização europeia sobre territórios já ocupados.

Esse deslocamento de finalidade revela como a estrutura jurídica colonial se adaptou

para atender a interesses de dominação e exploração econômica, distanciando-se de qualquer preocupação com a organização social indígena ou com a preservação de seus modos de vida. A crítica, portanto, aponta para a gênese de conflitos fundiários históricos que ainda hoje repercutem na luta por reconhecimento de terras tradicionalmente ocupadas, evidenciando o peso do legado colonial na questão agrária brasileira.

Smith (1990, p. 238) analisa que a política de concessão de sesmarias pela Coroa portuguesa estava diretamente vinculada à lógica mercantilista, servindo como instrumento de fomento à economia colonial. Longe de representar obstáculo, essa forma de distribuição de terras impulsionou a expansão comercial, sustentada pela escravidão e pelo domínio do capital mercantil.

A concessão de sesmarias atendeu aos princípios mercantilistas com os quais a Coroa portuguesa sempre esteve envolvida. Como já abordamos, a disposição de terras através de sesmarias nunca constituiu entrave, antes, ao contrário, favoreceu a expansão mercantil com base na escravidão. Durante todo o período colonial, a forma de propriedade mercantil relevante fora do escravo. O capital mercantil traficante era um elemento encadeador do processo de submissão do produtor escravista ao capital mercantil.

As doações de terras eram destinadas a indivíduos privilegiados que, em muitos casos, não possuíam condições efetivas de explorar integralmente as extensas glebas recebidas e, frequentemente, descumpriam os compromissos assumidos, limitando-se ao simples recolhimento de tributos. Essa prática de caráter clientelista, infelizmente ainda presente no cenário nacional, contribuiu diretamente para o processo de concentração fundiária que, até hoje, compromete a estrutura agrária brasileira. (MARQUES, 2011, p. 24)

O sistema de sesmarias no Brasil teve efeitos ambíguos: foi prejudicial por gerar distorções e vícios fundiários ainda presentes, mas também positivo por possibilitar a colonização e o povoamento do território nacional.

Pode-se avaliar que o emprego do instituto das sesmarias, no Brasil, foi maléfico e benéfico a um só tempo. Maléfico porque, mercê das distorções havidas, gerou vícios no sistema fundiário até os dias de hoje, que reclamam da reformulação consistente e séria, benéfico porque, a despeito de os sesmeiros não cumprirem todas as obrigações assumidas, permitiu a colonização e o povoamento do interior do país, que se consolidou com dimensões continentais. (MARQUES, 2011, p. 24)

O conceito de sesmarias ainda é muito discutido, no entanto, podemos apontar as Sesmarias como um instituto que dava concessões de terras feitas pela Coroa Portuguesa para incentivar a colonização e o cultivo agrícola. No entanto, a pretensão de transpor as sesmarias tal como implementada em Portugal, foi frustrada diante de características próprias das terras brasileiras.

Motta (2012, p. 140) esclarece:

Se na prática o sistema de posse corroía o sistema e se transformava no mecanismo de expansão colonial, do ponto de vista legal, havia um documento: a carta de sesmarias, que assegurava, nos marcos da lei, o pleno domínio das terras, assim sendo, se é verdade que o “poder real partilhava o espaço político com poderes de maior ou menor hierarquia, a coroa era a expressão última do poder, pois a ela cabia a chancela, ratificando um domínio.

A concessão de uma sesmaria era um ato de natureza administrativa e jurídica, oficializado por meio de documentos emitidos pela Coroa Portuguesa, que conferiam ao beneficiário o direito de posse e cultivo sobre uma área específica de terra.

Silva (2008, p. 41) aborda o tema sobre as Sesmarias, destacando que:

O sistema sesmarial correspondeu à ordenação jurídica da apropriação territorial que a metrópole impôs à Colônia enquanto durou seu domínio sobre ela. O instituto das sesmarias foi criado em Portugal, nos fins do século XIV, para solucionar uma crise de abastecimento. As terras portuguesas, ainda marcadas pelo sistema feudal, eram na maioria apropriadas e tinham senhorios, que em muitos casos não as cultivavam, nem arrendavam.

Aponta-se ainda que o referido instituto “quando se trasladou para a Colônia o sistema de sesmarias, não se pensou em adaptar a lei à realidade do novo meio, que era muito diferente do Portugal do século XIV” (SILVA, 2008, p. 43).

Nesse contexto, ao contrario do século XIV português, o Brasil tinha excesso de terra e falta de mão de obra, a concessão de sesmaria teria o sentido de limitar a ocupação das terras concentrando a produção, segundo o interesse e a possibilidade do capital mercantil, e obrigar os trabalhadores a manter-se com seus postos de trabalho, como escravos (MARÉS, 2003, p. 60).

Sobre o tema, assim afirma Rocha (2019, p. 61-62):

Com a Resolução nº 76, de 17.7.1822, Dom Pedro de Orleans e Bragança suspendeu o sistema de sesmarias, no qual o sesmeiro antes recebia o título para depois receber a terra e ser obrigado a explorá-la, e começou a vigorar o sistema de posse, no qual o posseiro explorava e beneficiava a terra e só posteriormente a legalizava tendo assim reconhecido seu direito pelo poder público.

Ainda, com a edição da Lei nº 601/1850 (Lei de Terras), houve uma quebra com o sistema sesmarial. Vejamos:

A Lei nº 601, de 18.9.1850, conhecida com Lei de Terras Devolutas ou, mais simplesmente, Lei de Terras, representou uma ruptura com o sistema sesmarial retirando a possibilidade de se receber a terra gratuitamente e impôs a compra como único meio de se apropriar da terra devoluta, que passou a ser considerada uma mercadoria. Foi o instrumento editado para combater a situação fundiária caótica gerada no período anterior e permitir o ordenamento do espaço territorial brasileiro. (ROCHA, 2019, p. 65)

A Lei de Terras, sancionada pelo Imperador, teve como finalidades principais:

restringir a apropriação de terras devolutas apenas à compra e venda; regularizar sesmarias não confirmadas; reconhecer outros títulos de concessão mediante comprovação de obrigações; e permitir a legitimação da posse mansa e pacífica anterior à sua vigência.

A Lei de Terras, como tal foi consagrada e ainda hoje assim apelidade, foi votada pela Assembleia Geral e sancionada pelo Imperador e teve por objetivos básicos: (1) proibir a investidura de qualquer súdito, ou estrangeiro, no domínio de terras devolutas, excetuando-se os casos de compra e venda; (2) outorgar títulos de domínio aos detentores de sesmarias não confirmadas; (3) outorgar títulos de domínio a portadores de quaisquer outros tipos de concessões de terras feitas na forma da lei então vigorante, uma vez comprovado o cumprimento das obrigações assumidas nos respectivos instrumentos; e (4) assegurar a aquisição do domínio de terras devolutas através da legitimação de posse, desde que fosse mansa e pacífica, anterior e até a vigência da lei. (MARQUES, 2011, p. 25)

Conforme sintetiza Marques, a Lei nº 601/1850 buscou reorganizar o acesso à terra no Império, restringindo a aquisição de terras devolutas à compra e prevendo mecanismos de regularização de situações pretéritas, como sesmarias e posses anteriores à sua vigência. Contudo, essa regularização não se deu de forma ampla ou automática. A confirmação de sesmarias dependia do efetivo cumprimento das condições originalmente impostas, ao passo que a legitimação das posses não se baseava na mera mansidão ou pacificidade, mas na ocupação qualificada, caracterizada pelo cultivo efetivo da terra, acrescido de extensão contígua e pela morada habitual do ocupante, conforme estabelecido na própria Lei de Terras e em sua regulamentação. Assim, o regime jurídico instituído em 1850 revelou-se mais restritivo do que permissivo, ainda que leituras posteriores tenham ampliado, de forma controversa, o alcance desses institutos.

Com o objetivo de permitir ao Estado conhecer a extensão das terras já ocupadas, o artigo 13 da Lei de Terras estabeleceu que o governo deveria organizar, em cada freguesia, o registro das propriedades com base nas declarações prestadas por seus possuidores. Esse dispositivo representou a primeira iniciativa de criação de um cadastro fundiário.

Nesse sentido, o art. 91 do Decreto nº 1.318/1854 impunha a todos os detentores de terras, fossem proprietários, fossem simples possuidores, o dever de declarar a ocupação, independentemente da existência de título dominial. O art. 97, por sua vez, determinava que essas declarações fossem lançadas perante os vigários paroquiais, razão pela qual tais assentos passaram a ser conhecidos como “registros paroquiais” ou “registros do vigário”. Importa, contudo, ressaltar que não se tratava de registro em sentido técnico-jurídico próprio do sistema registral imobiliário, mas de um procedimento administrativo de natureza declaratória, desprovido de qualificação registral e de controle de legalidade quanto ao conteúdo declarado. Justamente por isso, o vigário limitava-se a receber e lançar a declaração

do interessado, sem poder recusar o assento, ainda que tivesse suspeitas acerca da veracidade das informações prestadas. Em consequência, tais registros não se prestavam a fazer prova de propriedade, mas apenas a documentar a declaração de ocupação/posse, podendo, quando muito, assumir valor indiciário ou probatório limitado em discussões sobre a situação possessória e a ocupação histórica das terras (ROCHA et al., 2019, p. 67).

O Decreto nº 1.318, de 30 de janeiro de 1854, regulamentou essa determinação, atribuindo aos vigários a responsabilidade pela recepção e registro das declarações de posse, conforme estabelecido nos artigos 91 e 97 a 100. De acordo com o artigo 91, todos os possuidores de terras, independentemente do título, eram obrigados a registrá-las, fixando caráter formal e compulsório ao procedimento.

Já os artigos 97 a 100 detalharam as competências dos vigários, que deveriam dar publicidade à obrigação, inclusive durante as missas, e registrar informações mínimas sobre as áreas declaradas, como nome do possuidor, localização, limites e extensão da propriedade. Esse sistema evidenciava a função inicial dos registros paroquiais como mecanismo de publicidade e prova, conferindo maior segurança à posse e subsidiando o Estado na formação de um cadastro territorial. Entretanto, tais registros possuíam caráter meramente declaratório, não conferindo, por si só, domínio pleno, o que reforça seu papel histórico mais voltado à memória administrativa e ao ordenamento fundiário do que à constituição formal de direitos reais.

Importa destacar que, naquele período, os registros eram feitos perante os vigários paroquiais, por serem figuras de maior proximidade com a população e gozarem da confiança tanto dos fiéis quanto dos próprios possuidores. Além disso, os modelos utilizados para esses registros eram fornecidos pela Repartição de Terras do Governo (BORGES, 2012, p. 33).

Os Registros Paroquiais são desdobramento da Lei de Terras de 1850, o primeiro instrumento jurídico a regulamentar o acesso à propriedade fundiária após o fim da concessão de sesmarias, em 1822 (SILVA, 1996, p. 73).

Entre esta data (1822) e 1850 não houve nenhum dispositivo legal a presidir a apropriação fundiária. A referida Lei surgiu como forma de regulamentar o acesso à terra e como parte da estratégia Saquarema de transição do trabalho (SILVA, 1996, p. 134).

O Estatuto da Terra, ao estabelecer os princípios do direito agrário brasileiro, afirma que “é assegurada a todos a oportunidade de acesso à propriedade da terra, condicionada pela sua função social, na forma prevista nesta Lei (art. 2º, *caput*).” Em seguida, especifica no § 2º, alínea “a”, do mesmo artigo:

É dever do Poder Público promover e criar as condições de acesso do trabalhador

rural à propriedade da terra economicamente útil, de preferência nas regiões onde habita, ou, quando as circunstâncias regionais o aconselhem em zonas previamente ajustadas na forma do disposto na regulamentação desta Lei.

A nova lei também introduziu um novo sistema para levantamento dos ocupantes de terras no Império do Brasil: o Registro Paroquial. O referido registro não conferia direito de propriedade, mas provava o fato da posse e dava conhecimento a terceiros. Também serviria para dar a exata dimensão de como se encontrava a situação fundiária do Brasil àquela época.

Diante da necessidade de organizar e identificar as ocupações existentes no território imperial, a Lei nº 601/1850 instituiu o denominado registro paroquial, por meio do qual o ocupante declarava perante o pároco local a área por ele ocupada. Tal procedimento não se destinava a conferir segurança às transações imobiliárias, nem a reconhecer ou constituir direitos reais, mas a produzir um levantamento administrativo das ocupações sob domínio particular. O assento paroquial, portanto, não estabelecia o direito de posse nem promovia sua legitimação, a qual dependia de procedimento próprio, submetido a critérios materiais específicos, como o cultivo da terra e a morada habitual. Sua função era meramente declaratória, podendo, no máximo, subsidiar posteriores processos de reconhecimento administrativo ou judicial da situação possessória.

Nesse sentido, GODOY e LOUREIRO (2010, *apud* MOTTA, 1998, 161; SMITH, 1990, p. 325) assim descrevem sobre os registros paroquiais:

Os Registros Paroquiais resultaram de determinação que obrigava, em tese, os possuidores de terras a declararem seus domínios junto aos vigários de cada freguesia, indicando o nome do possuidor, a extensão (se conhecida), os confrontantes da propriedade e o nome do particular das situações, caso houvesse alguma. Os vigários eram obrigados a aceitar as declarações da maneira que fossem prestadas, mesmo que faltassem informações requeridas.

De igual modo, Motta (1998, p. 179) esclarece como era o procedimento:

Os vigários terão livros abertos, numerados, rubricados e encerrados. Nesses livros lançarão por si e por seus escreventes, textualmente, as declarações, que lhe forem apresentadas, e por esse registro cobrarão do declarante o emolumento correspondente ao número de letras, que contiver um exemplar, à razão de dois reais por letra, e dos que receberem farão notar em ambos os exemplares.

O objetivo dos Registros Paroquiais de terra era cadastrar as terras ocupadas, servindo como um levantamento geral para se conhecer a situação da ocupação fundiária.

A Igreja Católica possuía um papel muito forte na organização territorial e na vida comunitária, bem como na distribuição de terras, incluindo a construção de igrejas e a administração de sacramentos.

Por isso se pode dizer que o pensamento cristão informou todos os teóricos que viriam a construir os alicerces do Estado e do Direito contemporâneos, sejam católicos ou protestantes. A defesa da propriedade seria uma reinterpretação do Evangelho, das Sagradas Escrituras e das palavras dos santos. A prova da veracidade dos pensamentos filosóficos seria encontrada nos textos bíblicos. (MARÉS, 2003, p. 20).

Vale dizer que exatamente por isso acompanhar a evolução do pensamento, oficial da Igreja sobre a ideia de propriedade significa acompanhar os movimentos oficiais deste conceito no seio do poder político (MARÉS, 2003, p. 20).

A Constituição de 1891 preservou a noção de propriedade como um direito absoluto (art. 72, §17) e, por meio da emenda de Júlio de Castilhos, prevista no art. 64, transferiu aos estados a titularidade das terras devolutas situadas em seus territórios, reservando à União apenas as áreas de fronteira. Apesar de ter sido promulgado em um país com base essencialmente agrária, o Código Civil de 1916 não enfrentou de forma específica as questões fundiárias, ainda que tenha disciplinado alguns institutos relevantes, como os contratos agrários, o usucapião e o direito de vizinhança. Nas décadas seguintes, especialmente nos anos 1950, emergiram organizações camponesas - como as Ligas Camponesas no Nordeste, a Ultab (União dos Lavradores e Trabalhadores Agrícolas do Brasil) e o Master (Movimento dos Agricultores Sem Terra) - que passaram a reivindicar transformações estruturais, destacando a necessidade da reforma agrária. Em 1960, tais pautas ganharam força no Rio Grande do Sul, em consonância com a crise do modelo latifundiário que atingia não apenas o Brasil, mas toda a América Latina, abrindo espaço para mudanças de caráter econômico e político.

Diante do temor da propagação do ideário comunista, especialmente após a Revolução Cubana, líderes latino-americanos reuniram-se no Uruguai, sob a influência da Aliança para o Progresso, elaborando a chamada Carta de Punta del Este, que defendia alterações nas estruturas agrárias e a implementação de reformas fundiárias. No Brasil, o governo de João Goulart incorporou parte dessas reivindicações, chegando a normatizar a desapropriação por interesse social, medida que se tornou um dos elementos que motivaram o golpe militar de 1964 (ROCHA *et al.*, 2019, p. 69).

Embora a Constituição de 1891 tenha consagrado a propriedade como direito absoluto e o Código Civil de 1916 não tenha tratado especificamente das questões agrárias, ao longo do século XX cresceu a pressão por mudanças estruturais, impulsionada pela crise do modelo latifundiário e pela mobilização de movimentos camponeses. No governo João Goulart, essas demandas resultaram em medidas voltadas à desapropriação por interesse social, o que se tornou um dos fatores determinantes para o golpe de 1964 (ROCHA *et al.*, 2019, p. 70).

O Estatuto da Terra representou um marco no Direito Agrário brasileiro ao consolidar a função social da propriedade como fundamento jurídico, atacando tanto o latifúndio quanto o minifúndio antieconômico, ao mesmo tempo em que buscava proteger os trabalhadores rurais e assegurar relações contratuais mais justas (arts. 1º, 2º, 65 e 92-96).

No Brasil, o direito agrário ganha uma ênfase especial como instrumento de modificação da injusta estrutura agrária consolidada ao longo de séculos nos quais predominou o latifúndio. Depois de ter apresentado as definições de reforma agrária e política agrícola (art. 1º), a lei estabelecia os requisitos essenciais para que uma propriedade cumprisse sua função social (art. 2º), antecipando os critérios elevados à norma constitucional em 1988 (art. 186). Tendo como base fundamental a função social do imóvel, o Estatuto atacava os latifúndios penalizando com impostos progressivos quem concentrava a propriedade ou destinava a fins especulativos e combatia os minifúndios fruto de desmembramentos antieconômicos por meio de contratos *inter vivos* ou pela sucessão *causa mortis* (estabelecimento da fração mínima da propriedade – art. 65). Ao mesmo tempo protegia o economicamente mais fraco, definindo os direitos e obrigações contratuais, condenando as cláusulas leoninas, estabelecendo os limites dos valores a serem cobrados, e obrigando a adoção de cláusulas que respeitassem o meio ambiente (arts. 92-96). (ROCHA, 2019, 70)

A modernização agrícola brasileira, intensificada a partir do final da década de 1960, ocorreu mediante a incorporação de insumos modernos, mecanização e integração ao complexo agroindustrial, mas sem qualquer alteração substancial na estrutura fundiária. Esse processo, denominado por Palmeira (1989, p. 1-2) de “modernização conservadora”, resultou no aumento da concentração da terra, intensificação do êxodo rural, exploração da força de trabalho e agravamento das desigualdades sociais no campo.

Além disso, o discurso da *Marcha para o Oeste*, durante o governo Vargas, legitimou a ocupação de territórios considerados “vazios”, ignorando a presença de populações tradicionais e povos indígenas. Como observa Silveira (1942, p. 15-16), a política de interiorização visava ao desenvolvimento nacional, mas acabou provocando conflitos fundiários, desapropriações e deslocamentos forçados.

A regularização fundiária no Brasil é um tema de grande complexidade, moldado por séculos de ocupações informais, concentração fundiária e ausência de políticas públicas eficazes. Desde o regime de sesmarias até as recentes normas de regularização urbana e rural, como a Lei nº 13.465/2017, o país vem tentando estabelecer um modelo eficiente e justo de acesso à terra. Em determinados contextos regionais, especialmente no Norte e no Centro-Oeste do país, a ausência histórica de registro imobiliário e a limitada atuação estatal favoreceram a ocupação privada de terras devolutas. Instrumentos administrativos como os registros paroquiais, instituídos no período imperial, foram posteriormente utilizados como elementos documentais em disputas fundiárias, ainda que não se destinassem a operar o

destaque do bem público para o domínio privado. O cerne do debate, assim, reside na análise da legitimidade jurídica desses processos de ocupação e de suas repercussões contemporâneas.

Essa prática consolidou-se em razão das próprias condições históricas de ocupação de terras devolutas, marcadas pela expansão territorial, pela apropriação privada de bens públicos e pela limitada atuação estatal na ordenação fundiária. Os instrumentos documentais posteriormente mobilizados, ainda que reconhecidos no âmbito comunitário e, em determinadas situações, admitidos judicialmente como elementos de prova da posse, não se integraram ao sistema registral imobiliário, pois não se destinavam a operar o destaque do bem público para o domínio privado. Assim, a controvérsia jurídica que os envolve não decorre da inexistência de cartórios de registro de imóveis, mas da inadequação desses documentos para produzir efeitos dominiais à luz do ordenamento jurídico vigente, o que compromete sua eficácia jurídica contemporânea.

1.2. A formação do latifúndio brasileiro e o Direito Agrário crítico: terra, poder e exclusão

A compreensão dessas bases estruturais exige que a terra seja analisada para além de sua dimensão estritamente jurídica. No contexto brasileiro, a terra não se apresenta apenas como objeto de direitos reais ou como bem passível de registro, mas, em perspectiva histórico-estrutural, como meio de produção central e elemento fundamental na organização das relações de poder. A persistência da elevada concentração fundiária indica que o latifúndio não constitui um fenômeno episódico ou meramente econômico, mas um elemento constitutivo da formação social brasileira, profundamente articulado ao processo colonial, à escravidão enquanto negócio e à lógica de acumulação capitalista dependente, aspectos que conformam o campo de análise do Direito Agrário crítico.

A crítica à naturalização jurídica da propriedade da terra encontra respaldo consistente na economia política. Karl Polanyi demonstra que a mercantilização da terra resulta de uma construção institucional, e não de sua produção pelo trabalho humano, razão pela qual a classifica como mercadoria fictícia (POLANYI, 2000). A submissão da terra à lógica do mercado, sem mecanismos adequados de mediação social, tende a produzir desorganização social e aprofundar desigualdades. No caso brasileiro, esse processo ocorreu historicamente de forma precoce e socialmente excludente, contribuindo para a consolidação de uma estrutura agrária concentrada.

A formação do latifúndio brasileiro está diretamente vinculada ao projeto colonial

português, cuja finalidade central não foi a ocupação social equilibrada do território, mas a organização de um espaço produtivo voltado à exportação. Conforme interpretação clássica da historiografia crítica brasileira, a colonização assumiu o caráter de uma grande empresa comercial destinada à exploração de recursos naturais em benefício do comércio europeu (PRADO JÚNIOR, 2000). Esse sentido estruturante condicionou a forma de apropriação da terra, favorecendo grandes extensões territoriais sob controle privado e limitando o acesso social à terra.

Nesse contexto, consolidou-se o modelo da grande propriedade monocultora articulada à utilização de trabalho escravizado. Segundo a leitura desenvolvida por Jacob Gorender, o escravismo colonial não pode ser compreendido como modo de produção feudal ou pré-capitalista, mas como uma forma historicamente específica e funcional aos circuitos internacionais do capitalismo mercantil (GORENDER, 1988). A grande propriedade rural integrava terra abundante, trabalho coercitivo e produção voltada ao mercado externo, estruturando um sistema economicamente eficiente e socialmente excludente. O latifúndio, assim, organizava não apenas a produção, mas também relações duráveis de dominação social.

A escravidão, nesse sentido, não representou um obstáculo ao desenvolvimento do capitalismo, mas constituiu elemento central, em determinados circuitos históricos, da acumulação de riqueza nas metrópoles europeias. A teoria da dependência contribuiu para essa compreensão ao demonstrar que as economias latino-americanas foram historicamente inseridas no capitalismo mundial de forma subordinada, desempenhando funções específicas na reprodução do sistema (BAMBIRRA, 2013). O latifúndio escravista brasileiro integra essa lógica dependente, reproduzindo internamente desigualdades estruturais.

A transição do período colonial para o Império e, posteriormente, para a República, não implicou ruptura substancial com essa estrutura fundiária. A Lei de Terras de 1850 constituiu marco jurídico decisivo ao instituir a compra como forma legítima de acesso à propriedade, consolidando juridicamente um padrão excludente de acesso à terra. A abolição da escravidão, desacompanhada de políticas de redistribuição fundiária, manteve a terra como instrumento de sujeição social, transformando a liberdade formal do trabalho em condição materialmente limitada (MARTINS, 2010).

Esse processo evidencia que o direito não atuou apenas como instrumento neutro de ordenação territorial, mas desempenhou papel ativo, em diversos contextos históricos, na legitimação da concentração fundiária. A normatividade agrária contribuiu para transformar desigualdades historicamente produzidas em relações jurídicas estáveis, naturalizando a

grande propriedade como forma legítima de organização do espaço rural. Por essa razão, o Direito Agrário não pode ser compreendido como técnica neutra de regulação da propriedade rural, mas como campo político-jurídico atravessado por disputas estruturais.

O surgimento do Direito Agrário brasileiro, especialmente com o Estatuto da Terra de 1964, expressa essa ambivalência. Ao mesmo tempo em que incorpora princípios orientados à justiça social no campo, preserva mecanismos compatíveis com a manutenção da grande propriedade. A questão agrária brasileira sempre esteve no centro dos conflitos sociais, uma vez que a concentração fundiária constitui base material relevante do poder econômico e político no meio rural (STEDILE, 2012). O Direito Agrário emerge, assim, como resposta institucional às pressões sociais, ainda que marcado por limites estruturais à sua efetividade.

Nesse cenário, o princípio da função social da propriedade representa inflexão relevante ao romper com a concepção absolutista da propriedade privada e subordinar o direito individual a finalidades sociais (MARES, 2003). Contudo, sua concretização histórica encontra resistências significativas, sobretudo em contextos marcados pela força política do latifúndio e pela seletividade das políticas públicas, evidenciando tensões internas do próprio sistema jurídico.

A análise crítica da formação fundiária revela ainda que os instrumentos jurídicos de titulação e registro da terra desempenharam papel ambíguo ao longo da história brasileira. Longe de se limitarem a mecanismos técnicos de segurança jurídica, registros e títulos, em determinados contextos históricos, operaram como dispositivos de legitimação formal de processos materiais de apropriação privada de terras públicas, convertendo situações fáticas controversas em posições juridicamente consolidadas.

Essa lógica estrutural se reproduz de forma particularmente visível nas fronteiras agrícolas tardias, como ocorre no Estado do Tocantins. A expansão da fronteira agropecuária ao longo do século XX não implicou, de modo geral, democratização do acesso à terra, mas atualização de padrões históricos de concentração fundiária. A modernização agrícola brasileira ocorreu de forma conservadora, preservando a grande propriedade e aprofundando desigualdades sociais no campo (DELGADO, 2012).

No Tocantins, a incorporação de extensas áreas ao mercado fundiário esteve associada a processos frágeis de titulação, à utilização de registros paroquiais precários e a recorrentes apropriações privadas de terras públicas. A retórica do desenvolvimento e da ocupação produtiva do território funcionou, em muitos casos, como justificativa para a reprodução, em pleno século XX, de lógicas historicamente associadas ao período colonial.

Nesse contexto, a regularização fundiária assume caráter profundamente ambivalente.

Pode operar como instrumento de reconhecimento de ocupações legítimas e de correção de injustiças históricas, mas tende, em determinadas circunstâncias, a reforçar desigualdades historicamente consolidadas quando dissociada de critérios materiais de justiça agrária. Essa ambivalência é central para a compreensão das controvérsias jurídicas que envolvem a convalidação de títulos e registros fundiários, especialmente quando se trata de terras de origem pública.

Compreendida a formação histórica do latifúndio brasileiro e o caráter estruturalmente excludente da organização fundiária nacional, torna-se possível examinar, de forma crítica, os instrumentos jurídicos que incidem sobre essa realidade. É a partir desse enquadramento teórico que se deve analisar o papel dos registros paroquiais e das políticas de regularização fundiária, bem como as controvérsias constitucionais relacionadas à repartição de competências federativas. As discussões que emergem na ADI 7550 inserem-se precisamente nesse contexto, no qual a busca por segurança jurídica não pode ser dissociada da observância da função social da propriedade, da titularidade das terras públicas e do pacto federativo, temas que serão desenvolvidos no capítulo seguinte.

Cumpra esclarecer que a abordagem adotada neste trabalho, inspirada no campo do Direito Agrário crítico, não pretende desconsiderar a importância dos instrumentos jurídicos formais nem negar a relevância da segurança jurídica como valor constitucional. Ao contrário, parte-se do pressuposto de que a segurança jurídica somente se realiza de forma plena quando articulada à análise das condições históricas e estruturais de produção do direito de propriedade. A opção metodológica por uma leitura crítica visa, assim, evidenciar que institutos jurídicos aparentemente neutros podem operar, na prática, como mecanismos de reprodução de desigualdades fundiárias historicamente constituídas.

1.3. A competência legislativa nas Constituições brasileiras

Ao longo da evolução constitucional brasileira, percebe-se que cada Constituição refletiu um contexto histórico singular. Desde a Carta de 1824, elaborada por imposição de D. Pedro I após a dissolução da Assembleia Constituinte, até a Constituição de 1988, marcada pela intensa participação popular e pela incorporação de múltiplos interesses sociais, o país vivenciou transformações profundas que impactaram diretamente a própria ideia de Estado (BULOS, 2019, p. 77).

Ao tratar da autonomia legislativa do Direito Agrário, Marques (2015, p. 11-12) observa que a Emenda Constitucional n.º 10/1964 conferiu à União competência legislativa para disciplinar a matéria, consolidada pelo art. 22, I, da CF/88. Essa centralização normativa,

segundo o autor, visou impedir a fragmentação das normas agrárias e garantir segurança jurídica, evitando que Estados-membros criassem regimes paralelos de titulação e uso da terra. Essa análise reforça a crítica à Lei Estadual n.º 3.525/2019, cuja tentativa de convalidar registros paroquiais sem integração normativa federal pode afrontar o pacto federativo e a competência privativa da União.

A evolução das Constituições brasileiras revela importantes transformações quanto à repartição de competências legislativas, inclusive sobre a temática fundiária. A Constituição Federal de 1988, especialmente em seus artigos 23, 24 e 48, estabelece competências concorrentes entre a União, Estados e Municípios no que se refere à regularização fundiária e à política agrária.

Para Bulos (2019, 452), a União Federal possui competências administrativas e legislativas. No campo administrativo, pode atuar de forma exclusiva (indelegável, art. 21, CF) ou comum (compartilhada com Estados, DF e Municípios, art. 23, CF).

Já na esfera legislativa, pode ser: privativa (art. 22, CF), concorrente (normas gerais da União e suplementares dos demais entes, art. 24, CF) ou tributária, que se subdivide em geral (impostos previstos no art. 153), residual (art. 154, I) e extraordinária (art. 154, II). Vejamos:

União Federal exercita as seguintes competências: **competência administrativa** (não legislativa) – é a capacidade da União gerir, organizar, manter e executar negócios e encargos próprios, dentro dos limites fixados na Constituição Federal. Pode ser de dois tipos: (i) competência administrativa exclusiva – é *indelegável*, pois só a União pode exercitá-la, e mais ninguém (CF, art. 21, I a XXV); (ii) competência administrativa comum (cumulativa ou paralela) – exercida pela União, conjuntamente com os Estados, Distrito Federal e Municípios (CF, art. 23, I a XII); e **competência legislativa** – é a capacidade da união estabelecer normas imperativas, gerais e abstratas, com base nos limites estabelecidos na Constituição Federal. Essa competência pode ser: (i) privativa – a União transfere, no todo ou em parte, determinada parcela de poder para a execução de tarefas de outra entidade federativa (CF, art. 22, I a XXIX); (ii) concorrente – enquanto a União fica encarregada de editar normas gerais, Os Estados, Distrito Federal e Municípios juntam-se para cooperar no trabalho legislativo (CF, art. 24, I a XVI); (iii) competência tributária geral – compete a União instituir impostos (CF, art. 153); (iv) competência tributária residual – compete à União instituir, mediante lei complementar, impostos não previstos no art. 153 (CF, art. 154, I); e (v) competência tributária extraordinária – compete à União instituir impostos extraordinários (CF, art. 154, II). (BULOS, 2019, 452)

Conforme Bulos (2019, p. 456-457), as competências dos Estados-membros podem ser classificadas em diversas categorias. Primeiramente, há a competência remanescente ou reservada (CF, art. 25, §1º), que abrange matérias não atribuídas pela Constituição à União (art. 21), aos Municípios (art. 30) ou de exercício comum entre os entes federativos (art. 23). Dessa forma, os Estados podem legislar e administrar sobre todos os assuntos não vedados, de

modo expresso ou implícito, pelo texto constitucional.

Há, ainda, as competências enumeradas, previstas nos arts. 18, §4º, e 25, §§2º e 3º, da Constituição, que autorizam os Estados a: (i) criar, incorporar, fundir e desmembrar Municípios; (ii) explorar diretamente, ou mediante concessão, os serviços de gás canalizado, vedada a disciplina por medida provisória; e (iii) instituir regiões metropolitanas, aglomerados urbanos e microrregiões por meio de lei complementar estadual.

A competência delegada (CF, art. 22, parágrafo único) permite à União, por lei complementar aprovada pelo Congresso Nacional, transferir aos Estados a possibilidade de legislar sobre matérias de sua competência privativa, desde que de forma tópica e específica, sem privilégios que contrariem o princípio da igualdade (CF, arts. 5º, caput, e 19).

Por fim, há a competência concorrente (CF, art. 24, I a XVI), que possibilita aos Estados complementar as normas gerais editadas pela União, adaptando-as às peculiaridades locais, bem como a competência suplementar (CF, art. 24, §§1º a 4º), voltada a suprir lacunas normativas decorrentes da inércia legislativa.

O Brasil adota a forma de Estado Federal, conforme o art. 1º da Constituição de 1988, sendo composto pela união indissolúvel de Estados, Municípios e Distrito Federal. A repartição do poder político é reafirmada pelo art. 18, que estabelece a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil, formada por União, Estados, Distrito Federal e Municípios, todos dotados de autonomia nos termos constitucionais.

Segundo Alexandre de Moraes, a forma federal de Estado fundamenta-se no princípio da autonomia e na participação política assegurada aos entes federativos. O autor destaca princípios constitucionais indispensáveis à federação, como: a repartição de competências entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios; a garantia de competência tributária própria a cada ente, de modo a assegurar-lhes receitas próprias; a possibilidade de auto-organização dos entes federados, conferindo-lhes autonomia constitucional; e a presença de um órgão máximo do Poder Judiciário, incumbido da interpretação e defesa da Constituição Federal (MORAES, 2004, p. 265).

Os entes federativos no Brasil adotam um modelo de organização de caráter simétrico: a União é estruturada pela Constituição Federal, os Estados por suas respectivas Constituições Estaduais, o Distrito Federal pela Lei Orgânica Distrital e os Municípios por suas Leis Orgânicas Municipais. Conforme observa Luís Roberto Barroso, o Supremo Tribunal Federal impõe que os Estados observem o modelo federal e o princípio da simetria em grande parte das matérias relevantes, como, por exemplo, no processo legislativo e nas normas de aposentadoria. Tal exigência constitucional, denominada princípio da simetria, impõe ao

constituinte estadual e ao legislador municipal a obrigação de seguir de maneira fiel às diretrizes de organização e de relação entre os poderes estabelecidas pelo constituinte federal (BARROSO, 2012, p. 11).

No federalismo, José Cretella Júnior esclarece que os entes da federação recebem competências diretamente da Constituição. Essa distribuição pode ocorrer de forma concorrente ou delegada, de modo que as atribuições não transferidas pelo poder central permanecem como de sua competência exclusiva. Assim, as funções originárias do “centro” podem permanecer nesse núcleo ou ser distribuídas a outros entes federativos.

As funções que o centro não delega são funções exclusivas. As funções que o centro continua a exercer, mas permite também, que os outros exerçam, é função concorrente. Nasce desse modo, a competência concorrente, complementar, suplementar, supletiva, “atribuição que o centro exerce mas permite que, em certas condições, outros centros também exerçam. (CRETELLA JUNIOR, 1992, P. 1774)

No tocante aos registros públicos, a competência para legislar é privativa da União, conforme artigo 22, inciso XXV, da CF/88. Isso implica que quaisquer normas estaduais ou municipais que pretendam dispor sobre a estrutura, validade ou procedimentos do registro de imóveis devem estar estritamente alinhadas à legislação federal. Assim, qualquer tentativa de reconhecer títulos paroquiais de forma autônoma por meio de legislação estadual pode incorrer em inconstitucionalidade formal.

A decisão proferida na ADI 7715, relatada pelo Min. Flávio Dino e julgada pelo Supremo Tribunal Federal em 05 de março de 2025, declarou a inconstitucionalidade da Lei nº 12.430/2024 do Estado de Mato Grosso, que previa sanções contra ocupantes de imóveis rurais e urbanos, inclusive a proibição de contratar com o Poder Público Estadual. O Tribunal entendeu que a norma estadual invadiu competência privativa da União, tanto para legislar sobre direito penal (art. 22, I, CF/88) quanto para dispor sobre normas gerais de licitação e contratação pública (art. 22, XXVII, c/c art. 37, XXI, CF/88). O julgado reafirma a jurisprudência consolidada de que Estados não podem inovar em matéria penal nem criar restrições que afetem a liberdade econômica fora dos limites constitucionais, evitando a fragmentação normativa e assegurando a unidade do ordenamento jurídico nacional. Precedentes como as ADIs 2935, 3092, 3639, 3670, 3735, 4748 e 7200 foram expressamente mencionados, reforçando a necessidade de uniformidade e segurança jurídica quando se trata de matérias de competência legislativa privativa da União.

Há também, no caso dos registros públicos, há disciplina nacional (Lei n.º 6.015/1973), mas com possibilidade de regulamentações estaduais complementares, desde que respeitada a competência fiscalizatória do Judiciário (art. 236, CF).

A compreensão do ordenamento jurídico brasileiro, em especial quando se discute a constitucionalidade da Lei Estadual n.º 3.525/2019, exige recuperar a matriz teórica do positivismo jurídico, cuja centralidade no direito brasileiro é inegável. Conforme observa Dimoulis (2017), o positivismo no sentido estrito parte da separação entre direito e moral e da ideia de que a validade da norma jurídica decorre exclusivamente de critérios formais, como competência legislativa, hierarquia normativa e procedimento de edição. Assim, a legitimidade de qualquer ato normativo depende de sua conformidade com a Constituição e não de avaliações morais ou finalísticas externas ao sistema.

Orlando Luiz Zanon Júnior (2013) reforça essa perspectiva ao sintetizar o positivismo jurídico em quatro plataformas: norma, fontes, ordenamento e decisão judicial. Para o autor, a norma só é válida quando editada pela autoridade competente, o ordenamento deve ser unitário e hierarquizado, e o juiz só pode atuar dentro dos limites estabelecidos pelo sistema, sob pena de deslegitimação de suas decisões. Essa concepção é essencial para avaliar se uma lei estadual pode, sem respaldo federal, convalidar registros paroquiais de imóveis rurais, dado que os registros públicos são matéria de competência privativa da União (art. 22, XXV, F).

1.4. A Lei nº 6.015/1973 (Lei de Registros Públicos) e suas alterações

A Lei nº 6.015/1973, conhecida como Lei de Registros Públicos, é o principal marco legal no que tange à estruturação do sistema registral brasileiro. Ela estabelece os requisitos formais para o registro da propriedade, da posse, das transmissões e demais atos sobre imóveis. O sistema é pautado pelos princípios da legalidade, continuidade, especialidade e fé pública.

Por sua vez, o artigo 176 dispõe que o Livro nº 2 – Registro Geral destina-se à matrícula dos imóveis e ao registro ou averbação dos atos elencados no artigo 167, fixando normas específicas para sua escrituração. Entre os requisitos da matrícula estão a individualização de cada imóvel, a identificação detalhada (com base no CCIR para imóveis rurais e nas características cadastrais para os urbanos), os dados pessoais dos proprietários, o número de ordem, a data e o registro anterior. O dispositivo também disciplina os requisitos do registro, como a data, os dados do transmitente e do adquirente, o título da transmissão, sua forma, procedência, valor e condições do contrato.

A legislação passou por diversas atualizações, introduzindo exigências como o georreferenciamento dos imóveis rurais (Lei nº 10.267/2001), a certificação pelo INCRA, a instituição do direito real de laje (Lei nº 13.465/2017) e a multipropriedade (Lei nº

13.777/2018), além de flexibilizações recentes sobre a abertura de matrícula e complementação de elementos de especialidade (Lei nº 14.382/2022). Dessa forma, a Lei de Registros Públicos consolida o regime jurídico registral e adapta-se continuamente às transformações sociais, econômicas e tecnológicas do país.

O art. 176 da Lei de Registros Públicos estabelece que o Livro nº 2 – Registro Geral é destinado à matrícula dos imóveis e ao registro ou averbação dos atos previstos no art. 167. Determina que cada imóvel tenha matrícula própria, com dados sobre a identificação, titularidade e registro anterior, além de requisitos específicos para regime de multipropriedade e direito real de laje.

Nos casos de desmembramento, parcelamento ou remembramento de imóveis rurais, exige-se memorial descritivo georreferenciado, assinado por profissional habilitado e certificado pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), cuja exigência se torna obrigatória nos prazos definidos pelo Poder Executivo. Para imóveis urbanos e rurais, a matrícula deve conter informações atualizadas, sendo possível complementar elementos faltantes por documentos ou declarações dos interessados.

A lei também permite a abertura de matrícula em outra circunscrição, a dispensa da anuência dos confrontantes em alguns casos e a realização de averbações necessárias na transcrição original, garantindo a segurança jurídica, a precisão dos registros e a regularidade processual.

Anterior a Lei de Registros Públicos, a Lei nº 4.947 de 6 de abril de 1966 estabelece o arcabouço jurídico do Direito Agrário no Brasil e define o funcionamento do Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA). Entre suas principais diretrizes, a norma atribui ao IBRA a responsabilidade de identificar e organizar terras devolutas, em especial na faixa de fronteira e no Distrito Federal, além de converter processos de aforamento iniciados por ocupantes ou pretendentes em titularidades definitivas, quando compatíveis com os objetivos agrários federais.

Além disso, a lei determina que a alienação de imóveis rurais da União destinados à atividade agropecuária deve ocorrer exclusivamente por meio do IBRA ou de órgãos federais por ele habilitados. Ao definir esse regime, a norma busca assegurar a utilização produtiva da terra e promover a reforma agrária com respaldo institucional.

Após, o Decreto-Lei nº 1.110/1970 instituiu o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) como autarquia vinculada ao Ministério da Agricultura. Essa medida representou a consolidação das ações de reforma agrária no Brasil por meio da fusão de três órgãos anteriores: o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA), o Instituto

Nacional de Desenvolvimento Agrário (INDA) e o Grupo Executivo da Reforma Agrária (GERA), os quais foram extintos desde a posse do presidente do novo instituto.

Ao criar o INCRA, o decreto-lei centralizou as atribuições anteriormente distribuídas entre as instituições extintas, conferindo-lhe plena responsabilidade na implementação das políticas de reforma agrária. A nova autarquia recebeu, também, os cargos em comissão e funções gratificadas desses órgãos. A medida entrou em vigor na data de sua publicação, revogando disposições anteriores em contrariedade.

Essa reorganização institucional teve impacto marcante na estrutura da reforma agrária brasileira, estabelecendo o INCRA como entidade principal responsável por planejar e executar programas de colonização, regularização fundiária e ocupação territorial rural, estabelecendo-se como o dispositivo estatal central de gestão nesse campo.

A Lei nº 10.267/2001, denominada Lei do Georreferenciamento, modificou o sistema registral brasileiro ao introduzir a obrigatoriedade de descrição georreferenciada dos imóveis rurais. De acordo com a norma, a identificação das propriedades deve ser realizada por meio de memorial descritivo elaborado por profissional habilitado, com coordenadas vinculadas ao Sistema Geodésico Brasileiro (SGB) e certificado pelo INCRA, a fim de garantir a precisão técnica e evitar sobreposições territoriais (BRASIL, 2001).

Entre seus objetivos centrais estão a segurança jurídica dos registros fundiários, a prevenção de conflitos possessórios e a regularização progressiva do território nacional, por meio da padronização técnica dos dados cadastrais. A lei também prevê isenção dos custos de georreferenciamento para proprietários com áreas de até quatro módulos fiscais, favorecendo pequenos produtores e promovendo a equidade no acesso à regularização fundiária (BRASIL, 2001).

Além disso, a exigência do georreferenciamento é condição para desmembramentos, remembramentos, transferências e demais atos registrais, com prazos escalonados para adequação definidos por regulamentação posterior (BRASIL, 2001).

O Decreto nº 4.449/2002 regulamenta a Lei nº 10.267/2001, promovendo ajustes em diversos diplomas legais relacionados ao Direito Agrário e ao registro de imóveis. Seu foco principal é estabelecer os procedimentos para o georreferenciamento de imóveis rurais, exigindo que sua descrição seja feita com precisão geográfica e registrada conforme as normas do INCRA, garantindo a identificação exata dos limites e prevenindo sobreposições, o que confere maior segurança jurídica às transações imobiliárias (BRASIL, 2002a).

O decreto também estipula prazos graduais para que os proprietários se adequem à situação de seus imóveis, especialmente em casos de desmembramento, parcelamento,

remembramento ou transferência. Após o fim desses prazos, os cartórios ficam impedidos de realizar registros sem a devida identificação georreferenciada certificada pelo INCRA (BRASIL, 2002a). Para propriedades acima de 25 hectares, essa exigência tornou-se obrigatória a partir de 21 de novembro de 2023 (BRASIL, 2002a).

Além disso, o decreto estabelece que a certificação emitida pelo INCRA não implica reconhecimento da propriedade nem confirma, de forma definitiva, os confrontantes, limitando-se a validar o memorial descritivo quanto à inexistência de sobreposição com outras áreas já certificadas (BRASIL, 2002a). Para a retificação da matrícula do imóvel, devem ser apresentados o memorial descritivo, a certificação do INCRA, o CCIR, o ITR e outros documentos técnicos exigidos por lei (BRASIL, 2002a).

Assim, o Decreto nº 4.449/2002 reforça a precisão e a confiabilidade no registro dos imóveis rurais, estabelecendo procedimentos técnicos e prazos escalonados para assegurar a regularidade fundiária e a segurança jurídica nas alterações imobiliárias (BRASIL, 2002a).

A Lei de Registros Públicos, criada durante o regime centralizador da Constituição de 1967, passou por diversas alterações ao longo dos anos para se alinhar à Constituição de 1988 e às necessidades atuais de modernização, simplificação e uso de tecnologia. A norma organiza-se em quatro partes: Registro Civil das Pessoas Naturais, Registro Civil das Pessoas Jurídicas, Registro de Títulos e Documentos e Registro de Imóveis. Esta última é a mais importante para o direito agrário, pois trata dos atos que devem ser registrados, das condições para registro e averbação, dos efeitos jurídicos decorrentes e das normas sobre georreferenciamento de imóveis rurais.

Nos últimos anos, importantes mudanças legais transformaram os registros públicos no Brasil. A Lei nº 10.267/2001 tornou obrigatório o georreferenciamento dos imóveis rurais para alterações como desmembramento e remembramento, garantindo integração das informações ao INCRA. Posteriormente, a Lei nº 11.977/2009 trouxe instrumentos para a regularização fundiária urbana e para a unificação de cadastros e registros. Em 2017, a Lei nº 13.465 modernizou o sistema, instituindo o Registro Eletrônico de Imóveis (SREI) e disciplinando a regularização tanto de interesse social (Reurb-S) quanto de interesse específico (Reurb-R). Por fim, a Lei nº 14.382/2022 implementou o Sistema Eletrônico dos Registros Públicos (SERP), voltado à interconexão nacional dos cartórios e ao acesso remoto aos atos registrais, regulamentado pelo Provimento CNJ nº 141/2023.

O registro de imóveis rurais desempenha função essencial ao dar publicidade aos direitos reais e assegurar sua eficácia *erga omnes*, ou seja, oponível a todos. Trata-se de instrumento fundamental para garantir segurança jurídica em negócios como compra e venda,

arrendamento e constituição de hipoteca. Além disso, sua importância vai além das relações privadas: ele fornece a base documental necessária para a implementação de políticas agrárias e ambientais, abrangendo desde a titulação de terras e o acesso ao crédito rural até a fiscalização ambiental e o planejamento do uso sustentável do solo.

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 236, estabelece que os serviços notariais e de registro sejam exercidos em caráter privado, por delegação do poder público e sob a fiscalização do Poder Judiciário (BRASIL, 1988). Nesse cenário, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) exerce função normativa relevante, por meio da edição de provimentos que buscam uniformizar e modernizar a prestação desses serviços. Dentre eles, destacam-se o Provimento CNJ nº 65/2017, que regulamenta a Regularização Fundiária Urbana e Rural (Reurb) (CNJ, 2017); o Provimento CNJ nº 141/2023, que dispõe sobre a operacionalização do Sistema Eletrônico dos Registros Públicos (SERP) (CNJ, 2023); e o Provimento CNJ nº 195/2025, responsável por instituir o mosaico nacional das plantas digitais de imóveis, ferramenta essencial para prevenir a sobreposição de registros e conferir maior agilidade à análise das confrontações (CNJ, 2025).

Nessa perspectiva, a Lei de Registros Públicos (Lei nº 6.015/1973), sobretudo após as alterações promovidas pelas Leis nº 10.267/2001 e nº 13.465/2017, consolidou-se como elemento central da política agrária nacional, conferindo segurança jurídica à titulação da terra e prevenindo litígios fundiários (BRASIL, 1973; BRASIL, 2001; BRASIL, 2017).

Quanto aos registros paroquiais e a outros documentos históricos, o ordenamento jurídico contemporâneo não prevê sua incorporação direta ao sistema registral imobiliário, nem lhes atribui eficácia dominial. O art. 216-A da Lei nº 6.015/1973, ao disciplinar o procedimento de usucapião extrajudicial, tem como objeto o reconhecimento da posse qualificada, admitindo a utilização de documentos diversos apenas como meios de prova da ocupação e do exercício possessório. Nessa perspectiva, registros paroquiais podem, quando muito, integrar o conjunto probatório destinado a demonstrar a posse pretérita, sem que isso implique o reconhecimento do documento como registro ou título apto a ingressar no fôlio real. O procedimento de usucapião, assim, não promove a validação de registros históricos, mas a aquisição originária da propriedade, mediante o preenchimento dos requisitos legais, observados os princípios da especialidade e da segurança jurídica.

A evolução normativa do sistema fundiário brasileiro revela um percurso marcado por tentativas de integração entre posse informal, registros oficiais e políticas de reforma agrária. Do Tratado de Tordesilhas (1494) às Sesmarias (1500-1822), passando pela Lei de Terras de 1850 e pela criação dos Registros Paroquiais no mesmo período, observa-se um movimento

pendular entre centralização e dispersão normativa.

No século XX, o Estatuto da Terra (1964) introduziu a função social da propriedade e a desapropriação por interesse social, enquanto a Lei n.º 6.015/1973 (LRP) estruturou o sistema registral moderno. O Decreto-Lei n.º 1.110/1970 criou o INCRA e centralizou políticas agrárias, e a Lei n.º 10.267/2001 instituiu o georreferenciamento obrigatório, reforçando a especialidade objetiva dos registros.

Mais recentemente, a Lei n.º 13.465/2017 e o Provimento CNJ n.º 195/2025 avançaram na regularização fundiária e na integração digital dos registros, sinalizando para a necessidade de um sistema nacional unificado, o que contrasta com iniciativas estaduais autônomas, como a Lei Tocantinense n.º 3.525/2019.

Por fim, os títulos paroquiais, por não atenderem a princípios como o da continuidade e o da especialidade objetiva e subjetiva, não se enquadram nas exigências legais da Lei n.º 6.015/1973. As modificações introduzidas pelas Leis n.º 10.931/2004 e n.º 13.465/2017 reforçaram a importância do registro formal, prevendo, inclusive, o registro eletrônico e o georreferenciamento obrigatório para imóveis rurais, conferindo maior confiabilidade e integração ao sistema (BRASIL, 2004; BRASIL, 2017).

1.5. A fiscalização dos atos dos notários e registradores pelo Poder Judiciário

O sistema registral brasileiro é fiscalizado pelo Poder Judiciário, por meio do juízo competente da Corregedoria Permanente. De acordo com o artigo 236 da Constituição Federal, os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público e, por isso, estão sujeitos à normatização, inspeção e correição. Em seu § 1º, remete à lei a tarefa de regular as atividades, disciplinar a responsabilidade civil e criminal dos notários, dos oficiais de registro e de seus prepostos, além de definir a fiscalização de seus atos pelo Poder Judiciário. Isso não implica ausência de autonomia por parte do notário ou registrador no desempenho de suas atribuições, mas evidencia que a atuação do Poder Judiciário ocorre unicamente para fiscalizar a atividade quando houver constatação de irregularidade. Tal controle é exercido pelas Corregedorias dos Tribunais e, em âmbito nacional, pelo CNJ (GOMER, 2021, p. 86).

A Lei n.º 8.935, de 18 de novembro de 1994, conhecida como Lei dos Cartórios, regulamenta o artigo 236 da Constituição Federal e dispõe sobre os serviços notariais e de registro. Em seu Capítulo VII, intitulado “Da Fiscalização pelo Poder Judiciário”, a lei estabelece que a fiscalização judiciária dos atos notariais e de registro será exercida pelo juízo competente, definido na órbita estadual e do Distrito Federal, sempre que necessário ou

mediante representação de qualquer interessado, em caso de descumprimento de obrigação legal por parte de notários, oficiais de registro ou seus prepostos (art. 37). O parágrafo único do mesmo dispositivo determina que, constatada pelo juiz a prática de crime de ação pública, este deve remeter ao Ministério Público as cópias e documentos necessários ao oferecimento da denúncia. Já o artigo 38 prevê que o juízo competente deve zelar pela prestação rápida, eficiente e satisfatória dos serviços notariais e de registro, podendo, inclusive, sugerir à autoridade competente a adoção de planos de melhoria, observando critérios populacionais e socioeconômicos regularmente publicados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

De acordo com a Constituição Federal de 1988, a competência para organizar os serviços extrajudiciais é atribuída aos Tribunais, os quais também devem velar pelo exercício da atividade correicional. O artigo 96, inciso I, alínea "b", dispõe que compete privativamente aos Tribunais organizar suas secretarias e serviços auxiliares, bem como os dos juízos que lhes forem vinculados, assegurando a devida fiscalização e correção da atividade desempenhada.

A supervisão judicial sobre os atos praticados por notários e registradores é exercida pelo juiz competente, conforme definido na esfera estadual e do Distrito Federal. Essa atuação pode ocorrer de ofício, sempre que houver necessidade, ou mediante provocação de qualquer interessado, nos casos em que se constate o descumprimento de dever legal pelo notário, registrador ou seus prepostos.

Se, ao analisar os autos ou documentos que lhe chegarem ao conhecimento, o magistrado identificar indícios de crime de ação pública, deverá encaminhar ao Ministério Público as peças e documentos pertinentes para eventual propositura da denúncia. Compete ainda ao juiz adotar as medidas cabíveis para assegurar que os serviços notariais e de registro sejam prestados de forma célere, eficiente e com qualidade adequada. Também poderá sugerir à autoridade competente a elaboração de planos que promovam a melhoria desses serviços, considerando critérios populacionais e socioeconômicos (GOMER, 2021, p. 86).

O Supremo Tribunal Federal, ao analisar a responsabilidade civil decorrente de atos praticados por notários e registradores no exercício de suas funções, firmou entendimento no Tema 777 da repercussão geral de que, embora os serviços notariais e de registro sejam prestados em caráter privado, tratam-se de atividades exercidas por delegação do Poder Público, revestidas de fé pública e sujeitas à fiscalização do Judiciário, nos termos do art. 236 da Constituição Federal de 1988.

Nessa condição, os tabeliães e registradores são considerados particulares em

colaboração com o Estado e, portanto, a União, os Estados e o Distrito Federal respondem objetivamente pelos danos que esses agentes, no exercício de suas atribuições, venham a causar a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável, nos casos de dolo ou culpa.

A decisão destacou que a Constituição e a Lei nº 8.935/1994 estabelecem a responsabilidade subjetiva dos notários e registradores pelos prejuízos que causarem, mas isso não afasta a responsabilização objetiva do Estado, em razão do exercício de função pública delegada.

Assim, prevaleceu a tese de que os atos dos titulares das serventias extrajudiciais, quando danosos, ensejam a responsabilidade estatal, a qual deverá buscar o ressarcimento junto ao delegatário responsável, se comprovada conduta dolosa ou culposa (STF, RE 842846/SC, Rel. Min. Luiz Fux, Plenário, j. 27/02/2019, DJe 13/08/2019).

No âmbito do Direito Agrário e da regularização fundiária, a fiscalização desempenha papel essencial para a segurança jurídica. É por meio dela que se assegura que a qualificação registral, a verificação da cadeia dominial e a análise de documentos, como títulos paroquiais, georreferenciamento e certidões, sigam critérios técnicos consistentes, sob a supervisão do Poder Judiciário. A ausência desse controle efetivo pode resultar em registros sobrepostos, na perpetuação da grilagem e na instabilidade dos direitos de propriedade rural (BRASIL, 1973; BRASIL, 2001).

A fiscalização, entretanto, não se limita à correção de falhas ou punição de irregularidades. Atua, sobretudo, como instrumento de governança registral e de articulação federativa, promovendo a uniformização de normas e procedimentos para garantir a autenticidade e a eficácia dos registros. Essa função foi fortalecida pela política de interoperabilidade registral conduzida pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que conecta os cartórios entre si e os integra a bases de dados estratégicas, como o Cadastro Ambiental Rural (CAR), instituído pelo Código Florestal (Lei nº 12.651/2012), e o Sistema de Gestão Fundiária (SIGEF), regulamentado pela Lei nº 10.267/2001, responsável pela certificação georreferenciada dos imóveis rurais (BRASIL, 2001; BRASIL, 2012).

Quanto aos títulos paroquiais, a inexistência de requisitos formais e legais impede sua incorporação direta aos registros públicos. Embora possam servir como elementos probatórios em processos judiciais, sua conversão em títulos registráveis depende de decisão judicial expressa. Nesse sentido, a Corregedoria Nacional de Justiça, vinculada ao CNJ, tem reiterado a necessidade de critérios técnicos claros e uniformes para a análise desses documentos, de modo a garantir maior segurança jurídica e padronização na sua utilização (CNJ, 2023).

1.6. O papel do Conselho Nacional de Justiça (CNJ)

Com a Emenda Constitucional nº 45, de 8 de dezembro de 2004, instituiu-se no Brasil o controle externo do Poder Judiciário, por meio da criação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Inspirado em modelos europeus, o CNJ possui natureza jurídico-constitucional e administrativa: constitucional por estar expressamente previsto na Carta da República e administrativo em razão das atribuições que lhe foram conferidas pelo artigo 103-B, §4º, da Constituição Federal (PEDERSOLI, 2011, 47).

O Conselho Nacional de Justiça (CNJ), instituído pela Emenda Constitucional nº 45/2004, possui composição plural e caráter de controle externo do Poder Judiciário. Conforme destaca Moraes (2024, p. 622), o órgão é formado por 15 membros, dos quais nove pertencem ao próprio Judiciário, enquanto os demais são representantes das funções essenciais à Justiça (advocacia e Ministério Público) e da sociedade, escolhidos pelo Poder Legislativo. Essa composição híbrida, segundo entendimento do Supremo Tribunal Federal, contribui para reduzir o corporativismo interno e estabelecer uma ponte entre o Judiciário e a sociedade, possibilitando maior transparência e legitimidade institucional.

Complementando essa análise, Pedersoli (2011, p. 48) enfatiza que a finalidade precípua do CNJ consiste no controle administrativo e orçamentário do Judiciário, o que inclui a apreciação da legalidade dos atos administrativos, a avocação de processos disciplinares em andamento, bem como a revisão de processos disciplinares de juízes e membros de tribunais julgados há menos de um ano, além de outras atribuições previstas no artigo 103-B da Constituição Federal.

Verifica-se que o Conselho Nacional de Justiça possui competência administrativa para analisar atos praticados antes mesmo de sua criação. Isso porque, conforme entendimento do Supremo Tribunal Federal, a Emenda Constitucional de 2004 apenas fixou o prazo para a instalação do CNJ, sem, contudo, estabelecer marco inicial para sua atuação fiscalizatória na esfera administrativa em relação aos atos dos tribunais, exceto os do próprio Supremo. Assim, não se instituiu qualquer limitação temporal que impedisse o exercício de sua função fiscalizadora com base na data do ato administrativo em questão (MORAIS, 2024, p. 628).

O Conselho Nacional de Justiça (CNJ) exerce função normativa e fiscalizatória sobre os serviços notariais e de registro. Diversas recomendações, provimentos e resoluções foram editadas pelo CNJ com o objetivo de padronizar procedimentos e promover a segurança jurídica no âmbito dos registros públicos.

O CNJ tanto adota decisões concretas, de caráter administrativo, dirigidas a um ou vários destinatários determinados, quanto edita normas jurídicas, ou seja, disposições de caráter geral, com destinatários indeterminados e visando à interpretação ou desenvolvimento legal. Assim, as resoluções por ele editadas consistem em instrumentos de veiculação de decisões tomadas pelos conselheiros, com características próprias do caráter normativo e secundário do regulamento. (PEDERSOLI, 2011, p. 55)

O Conselho Nacional de Justiça, instituído pela Emenda Constitucional nº 45/2004, assumiu função essencial na modernização e padronização dos serviços registrais, editando normas de aplicação nacional e acompanhando sua execução. No âmbito do direito agrário, merecem destaque três atos normativos: o Provimento nº 65/2017, que regulamenta os procedimentos de regularização fundiária urbana e rural; o Provimento nº 139/2023, que organiza a operacionalização do Sistema Eletrônico dos Registros Públicos (SERP); e o Provimento nº 195/2025, responsável pela criação do mosaico nacional das plantas digitais de imóveis, integrando informações de georreferenciamento e registros para prevenir sobreposições e conflitos possessórios.

O Conselho Nacional de Justiça (CNJ), previsto no artigo 103-B da Constituição Federal, tem por missão central exercer o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário, bem como zelar pelo cumprimento dos deveres funcionais dos magistrados. Composto por 15 membros, nomeados para mandato de dois anos, com possibilidade de uma recondução, o CNJ conta com representação de diferentes segmentos institucionais, garantindo equilíbrio entre magistrados, membros das funções essenciais à Justiça e representantes da sociedade. O § 4º do referido artigo explicita suas competências, entre as quais se destacam a fiscalização administrativa e orçamentária, a supervisão do desempenho funcional dos juízes e a prática de outras atribuições que venham a ser estabelecidas pelo Estatuto da Magistratura, reforçando seu papel como órgão de controle e de aprimoramento da Justiça brasileira.

Além do recebimento e conhecimento das reclamações contra serventias. Pode ele avocar processos disciplinares em curso, e aplicar sanções administrativas.

O Conselho Nacional de Justiça exerce controle sobre os serviços notariais e de registro por meio da edição de atos normativos voltados ao aprimoramento dessas atividades, da elaboração de relatórios estatísticos e da realização de correições, inspeções e sindicâncias. Além disso, as reclamações disciplinares contra os responsáveis pelas serventias devem ser encaminhadas à Corregedoria Nacional de Justiça, cuja competência é originária e também concorrente à das corregedorias locais, especialmente quando houver flagrante ilegalidade ou inércia na apuração de eventuais irregularidades (GOMER, 2021, p. 87).

No campo do Direito Agrário, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) tem se consolidado como um elo entre o sistema registral e as políticas públicas de regularização fundiária, proteção ambiental e desenvolvimento rural. Essa atuação ocorre por meio de provimentos, recomendações e resoluções que definem padrões técnicos e operacionais, conferindo maior uniformidade e segurança às informações registras e possibilitando sua integração com bases de dados de órgãos como o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), o Serviço Florestal Brasileiro e as Secretarias Estaduais de Meio Ambiente (CNJ, Provimento nº 65/2017; Provimento nº 141/2023; Provimento nº 195/2025).

Entre as principais iniciativas, destacam-se a padronização nacional dos procedimentos de regularização fundiária com o *Provimento CNJ nº 65/2017*, que estabeleceu um rito uniforme para a Reurb urbana e rural; a implementação do Sistema Eletrônico dos Registros Públicos (SERP), regulamentado pelo *Provimento CNJ nº 141/2023*, interligando os cartórios de registro de imóveis em todo o país e permitindo acesso remoto e seguro às informações; a criação do mosaico nacional de plantas digitais, prevista no *Provimento CNJ nº 195/2025*, que integra dados geoespaciais para prevenir sobreposição de registros e auxiliar na resolução de conflitos fundiários; e, por fim, a interoperabilidade com sistemas como o Cadastro Ambiental Rural (CAR) e o Sistema de Gestão Fundiária (SIGEF), possibilitando o cruzamento de informações ambientais, dominiais e registras de forma integrada.

Essas medidas têm impacto direto na prevenção de fraudes, como a grilagem, e na consolidação de uma base de dados confiável para formulação de políticas agrárias. Além disso, ao reduzir diferenças procedimentais entre os estados e proporcionar maior transparência, o CNJ contribui para a agilidade na titulação de imóveis e para a efetividade das políticas públicas voltadas ao uso sustentável da terra (CNJ, Provimento nº 141/2023).

No aspecto institucional, o Conselho também estimula programas e parcerias que fortalecem a governança fundiária, a exemplo dos mutirões de regularização e das capacitações técnicas para registradores e notários, com foco tanto na conformidade legal quanto na função social do registro.

Por isso, mais que um órgão fiscalizador, o CNJ atua como articulador estratégico do sistema registral brasileiro, aproximando segurança jurídica, gestão territorial e desenvolvimento agrário sustentável. Destaca-se, ainda, que, embora o Provimento nº 65/2017 regule formalmente a regularização urbana, ele vem sendo adotado por diversos entes federativos como parâmetro para a regularização rural. No que se refere aos registros paroquiais e a outros documentos históricos, o Conselho Nacional de Justiça não se manifestou quanto à sua validade como títulos dominiais ou como registros aptos a ingressar

no fólio real. O Provimento nº 65/2017 do CNJ, ao disciplinar o procedimento de usucapião extrajudicial, limita-se a reconhecer a relevância desses documentos como possíveis elementos de prova da posse e da ocupação pretérita, no âmbito de processos de regularização fundiária, observados o devido processo legal, o contraditório e os requisitos legais da aquisição originária da propriedade. Assim, tais documentos podem instruir a demonstração da posse, mas não se prestam, por si sós, à comprovação do domínio ou à sua validação registral.

A análise histórica desenvolvida neste capítulo evidencia que a formação do sistema fundiário brasileiro ocorreu por meio de fases distintas, regime de sesmarias, período das posses, Lei de Terras e organização republicana do registro imobiliário, todas marcadas pela persistente concentração da propriedade e pela ocupação privada de extensas áreas de terras devolutas. A instabilidade fundiária que atravessa essas etapas não decorreu da inexistência de normas ou da atuação de instrumentos administrativos específicos, mas das condições históricas de ocupação do território e das leituras interpretativas conferidas, ao longo do tempo, às regras que disciplinavam a distinção entre posse, domínio e terra pública.

Nesse contexto, os registros paroquiais, instituídos como procedimentos administrativos de natureza declaratória, não conferiam título de domínio nem operavam o destaque do bem público para o patrimônio privado. As distorções fundiárias posteriores resultaram da utilização indevida desses e de outros documentos como se fossem títulos dominiais, em processos de apropriação privada de terras públicas e de legitimação ex post da ocupação. Essa trajetória histórica fornece os elementos necessários para compreender as tentativas legislativas contemporâneas de atribuir novos efeitos jurídicos a instrumentos pretéritos, como ocorre com a Lei nº 3.525/2019 do Tocantins, cuja constitucionalidade deve ser examinada à luz da repartição de competências legislativas e dos limites do sistema registral imobiliário.

CAPÍTULO 02 – OS REGISTROS PAROQUIAIS NO ESTADO DO TOCANTINS

A análise histórica e normativa dos registros paroquiais no Brasil, desenvolvida no capítulo anterior, permite compreender seus desdobramentos no contexto regional do Estado do Tocantins. Criado pela Constituição de 1988, o Estado herdou um cenário fundiário marcado pela ocupação privada de extensas áreas de terras devolutas, pela sobreposição de situações possessórias e pela ausência de títulos dominiais regularmente constituídos. Nesse contexto, registros paroquiais e outros documentos históricos, produzidos no período imperial, passaram a ser posteriormente mobilizados como elementos documentais destinados a sustentar pretensões de legitimidade fundiária, embora não se prestem a conferir publicidade registral nem a produzir efeitos jurídicos próprios do sistema de registro de imóveis.

Esses registros, embora utilizados por posseiros, pequenos agricultores e comunidades tradicionais, não possuíam a mesma força jurídica dos atos praticados nos cartórios de registro de imóveis, regidos por normas federais. A tentativa de atribuir eficácia a esses documentos culminou na edição da Lei Estadual nº 3.525/2019, que passou a prever a convalidação dos registros paroquiais para fins de reconhecimento de domínio, gerando intenso debate jurídico acerca da competência legislativa dos Estados e da observância dos princípios constitucionais da segurança jurídica, da função social da propriedade e da legalidade.

Dessa forma, este capítulo examina o desenvolvimento histórico e jurídico dos registros paroquiais no Tocantins, analisando a legislação estadual, os conflitos constitucionais e as consequências práticas para a política fundiária e para a ordem jurídica nacional.

2.1. Contexto histórico

Ao examinar as Encíclicas papais que versam sobre o direito de propriedade, nota-se que a questão é sempre tratada à luz da tradição tomista. Esses documentos reafirmam a legitimidade cristã da propriedade privada, como se observa na *Rerum Novarum*, de Leão XIII (ns. 10, 15, 20 e 23), e na *Mater et Magistra*, de João XXIII (n. 27). Entretanto, esse reconhecimento não é ilimitado, pois está condicionado ao uso socialmente adequado da propriedade, exigência já destacada na *Rerum Novarum* (n. 36), na *Quadragesimo Anno*, de Pio XI (ns. 47 a 49), e novamente na *Mater et Magistra* (ns. 27 e 40). Em última análise, o magistério social da Igreja aponta para a vinculação do direito de propriedade à realização do bem comum, compreendido não como mera soma de bens individuais, mas como finalidade

maior da vida em sociedade (BORGES, 1991, p. 6).

A trajetória da propriedade territorial no Brasil não se apresenta como extensa, mas é marcada por avanços e retrocessos, revelando, em muitos momentos, certa incompreensão do Poder Público acerca da necessidade de consolidar a posse da terra nas mãos de particulares. Contudo, a geração contemporânea pode ser reconhecida pelo avanço em conferir maior clareza a esse objetivo, expresso de forma sistemática no artigo 10 do Estatuto da Terra. Se a Lei nº 601, de 1850, buscava essencialmente legitimar a ocupação produtiva do solo nacional, ainda que praticada por possuidores destituídos de título dominial regular (JUNQUEIRA, 1964, *apud* BORGES, 1991, p. 50), o Estatuto da Terra trouxe a mais precisa definição fundiária até então concebida, adequada a um país que se projeta para o futuro com urgência.

O conceito de “títulos paroquiais” encontra sua origem histórica no contexto de um Estado que adotava a religião católica como oficial, em razão da intensa atividade missionária que marcou a América do Sul, especialmente o Brasil. Nesse cenário, a figura do pároco ou vigário assumia dupla função: além de representante da Igreja, era também reconhecido como expressão da própria autoridade estatal e sinal de ocupação territorial. A forte presença da instituição religiosa em regiões afastadas do país, onde muitas vezes a ausência da Igreja equivalia à inexistência prática da ação estatal, levou o legislador a vincular a credibilidade da Igreja à constituição de um mecanismo de registro. Assim, conferiu-se à autoridade religiosa a responsabilidade de lavrar termos de posse em registros paroquiais.

Antes da separação entre Igreja e Estado, os registros paroquiais de natureza eclesiástica, especialmente os de batismos, casamentos e óbitos, constituíam a principal fonte documental dos acontecimentos da vida civil das pessoas, exercendo função jurídica relevante no ordenamento da época. Embora a legislação eclesiástica previsse normas rigorosas para a lavratura e conservação desses assentos, os relatórios das visitas pastorais indicavam que, em diversos casos, os párocos não observavam adequadamente as disposições constantes das Constituições Primeiras e das orientações emanadas das Pastorais, o que comprometia a regularidade e a uniformidade desses registros (IZABEL JÚNIOR, 2012, p. 59).

A preservação dos livros eclesiásticos constituiu historicamente um desafio significativo no Brasil, especialmente no que se refere aos registros paroquiais de natureza religiosa, como batismos, casamentos e óbitos, cuja produção remonta ao período colonial. Conforme destaca Marcílio (2004), grande parte desses acervos, datados dos séculos XVI, XVII e XVIII, não resistiu ao desgaste do tempo, à ação de insetos, à deterioração física e às condições inadequadas de guarda, sendo raras as coleções completas e bem conservadas, mesmo para o final do século XVIII e o século XIX. Esse quadro evidencia as limitações

estruturais da preservação documental no país, inclusive no âmbito eclesiástico.

Embora os registros paroquiais de terras tenham sido instituídos apenas no século XIX, em decorrência da Lei de Terras de 1850 e de sua regulamentação, a fragilidade histórica da guarda dos arquivos paroquiais contribui para explicar as dificuldades contemporâneas de acesso, reconstrução e análise desses documentos fundiários, os quais também sofreram dispersões, perdas e deteriorações ao longo do tempo, especialmente em razão de desmembramentos de dioceses e da ausência de políticas arquivísticas sistemáticas.

Essas declarações, contudo, apresentavam limitações significativas: não havia correspondência necessária entre o registro e a realidade material do imóvel, tampouco precisão em suas confrontações. Isso se devia, em parte, ao fato de que os declarantes pagavam por palavra escrita, o que reduzia a descrição detalhada do bem. Ademais, tais registros possuíam natureza administrativa e declaratória, com finalidade de identificação das ocupações existentes, não se inserindo no sistema registral imobiliário nem operando, por si só, a constituição do domínio. Não constituíam, portanto, título definitivo de propriedade, uma vez que não produziam efeitos dominiais nem promoviam o destaque do bem público para o patrimônio privado, podendo, quando muito, servir como elemento probatório da posse ou da ocupação pretérita. A efetiva legitimação dependia de posterior atuação do posseiro perante o governo, a fim de obter a titulação formal, sob pena de cancelamento do título paroquial (TOCANTINS, Ministério Público, 2010, p. 171-172).

Paralelamente aos processos de modernização agrícola e de reestruturação produtiva do campo, os conflitos fundiários intensificaram-se em razão da forma como se deu a ocupação e a posterior documentação das terras. No que se refere aos registros paroquiais, estes eram lançados em livros específicos, de quantidade limitada, organizados sob a forma de assentos declaratórios, nos quais o declarante informava a localização aproximada da área, seus confrontantes e a condição de ocupante ou possuidor, sem qualquer procedimento de qualificação jurídica ou de verificação de legitimidade dominial. A ausência de critérios técnicos de delimitação, a inexistência de controle estatal sobre a origem pública ou privada da terra e o caráter unilateral da declaração explicam por que tais registros não se prestavam à constituição do domínio, ainda que tenham sido posteriormente mobilizados como suporte documental em disputas fundiárias.

Nesse cenário, a política estatal de colonização e de incentivos à modernização agrícola, especialmente a partir da segunda metade do século XX, operou sobre uma base fundiária já marcada por ocupações precárias e documentação insuficiente. Conforme aponta Palmeira (1989), a alienação de grandes extensões de terras públicas e o estímulo à agricultura

empresarial aprofundaram a concentração fundiária e acirraram conflitos, sobretudo em regiões como o atual Estado do Tocantins, onde instrumentos administrativos pretéritos, como os registros paroquiais, passaram a ser utilizados de forma distorcida para sustentar pretensões de domínio, contribuindo para a expulsão de posseiros e pequenos agricultores.

2.2. A Lei nº 3.525/2019 do Estado do Tocantins: efeitos jurídicos e sociais

A Lei Estadual nº 3.525, de 11 de dezembro de 2019, foi editada no contexto de persistentes conflitos fundiários no Estado do Tocantins, marcados pela sobreposição de posses, pela ocupação privada de terras públicas e pela insuficiência de títulos dominiais regularmente constituídos. Embora apresentada como instrumento de regularização fundiária, a norma não se limitou a mobilizar os mecanismos jurídicos já existentes no ordenamento, como a usucapião e os procedimentos administrativos de regularização, optando, em vez disso, por atribuir novos efeitos jurídicos a registros paroquiais e a outros documentos históricos de natureza declaratória. Essa opção legislativa suscita questionamentos relevantes, pois a regularização fundiária pode ser plenamente realizada por meio de instrumentos que reconhecem a posse qualificada e promovem a aquisição originária da propriedade, sem a necessidade e sem os riscos da convalidação de documentos que jamais integraram o sistema registral imobiliário.

Do ponto de vista jurídico, a lei define requisitos claros para essa regularização, permitindo que documentos antigos, como registros paroquiais, escrituras não registradas e títulos históricos, possam fundamentar o reconhecimento da propriedade ou da posse. Para isso, exige-se a comprovação de ocupação pacífica e a inexistência de litígios sobre a área. Outro ponto relevante é a previsão de atuação conjunta entre órgãos estaduais e municipais, além da possibilidade de firmar convênios com o Poder Judiciário e com os cartórios de registro de imóveis, de modo a transformar esses documentos em matrículas plenamente reconhecidas pelo ordenamento jurídico.

A principal característica da Lei Estadual nº 3.525/2019 reside na tentativa de articular procedimentos administrativos e registrais a partir da atribuição de novos efeitos jurídicos a documentos históricos de natureza declaratória. Ao admitir que registros paroquiais e outros documentos antigos sirvam de fundamento direto para a abertura de matrículas imobiliárias, a norma propõe um modelo que se distancia da lógica tradicional do ordenamento jurídico brasileiro, no qual a regularização fundiária se realiza, em regra, pelo reconhecimento da posse qualificada e pela aquisição originária da propriedade. Nesse sentido, a opção

legislativa tocantinense suscita questionamentos relevantes quanto à sua compatibilidade com a Lei nº 13.465/2017 e com a Lei nº 6.015/1973, bem como quanto aos limites da competência estadual frente à competência privativa da União para legislar sobre registros públicos, nos termos do art. 22, XXV, da Constituição Federal.

Do ponto de vista social, a regularização de imóveis rurais em estados como o Tocantins incide, em muitos casos, sobre situações possessórias históricas cuja origem remonta a registros paroquiais de terras produzidos no século XIX ou a outros instrumentos administrativos pretéritos. A titulação formal dessas áreas, quando realizada por meios juridicamente adequados, pode representar mudança concreta na vida dos ocupantes, ao possibilitar acesso a crédito rural, segurança para investimentos produtivos, transmissão regular do patrimônio e inclusão em políticas públicas voltadas à agricultura familiar. Ademais, o reconhecimento jurídico da propriedade, observado o devido processo legal, tende a fortalecer as relações econômicas no campo e a contribuir para maior estabilidade social.

Entretanto, a eficácia dessa política depende de três pilares essenciais: a padronização dos processos de análise documental e georreferenciamento; a integração tecnológica entre os cartórios e bases cadastrais, como o SIGEF e o CAR; e a atuação coordenada entre Estado, Municípios, Judiciário e serviços extrajudiciais. Sem esses elementos, há o risco de resultados desiguais, concentrados apenas onde já existe maior estrutura administrativa e tecnológica.

A Lei nº 3.525/2019, do Estado do Tocantins, configura-se como um marco normativo relevante para a governança fundiária regional, trazendo potencial para gerar efeitos jurídicos consistentes e promover impactos sociais positivos. No entanto, sua efetiva aplicação exige mais do que procedimentos tecnicamente seguros e juridicamente adequados na conversão dos títulos paroquiais. É igualmente necessária uma abordagem sensível às realidades sociais, de forma a garantir que a regularização fundiária respeite a função social da propriedade, princípio consagrado pela Constituição da República em seu art. 5º, XXIII, e detalhado no art. 186, ao estabelecer critérios para a função social da propriedade rural.

Nesse contexto, o Ministério Público Estadual e o Tribunal de Justiça do Tocantins têm adotado uma postura de cautela, recomendando a realização de análises técnicas rigorosas, incluindo estudos especializados, vistorias presenciais e avaliação documental aprofundada antes de qualquer reconhecimento definitivo dos títulos paroquiais. Em contrapartida, parte da doutrina e da prática jurídica defende a aplicação da lei como mecanismo de inclusão social, desde que conduzida com transparência e critérios claros, assegurando não apenas a função social da propriedade, mas também a dignidade das comunidades diretamente afetadas.

A aplicação da Lei nº 3.525/2019 do Estado do Tocantins, tem sido objeto de debates envolvendo o Ministério Público Estadual e o Tribunal de Justiça do Tocantins (TJTO), os quais vêm adotando postura de cautela no reconhecimento desses documentos históricos. A preocupação central reside na necessidade de assegurar segurança jurídica, função social da propriedade e a proteção de direitos coletivos antes de qualquer legitimação fundiária definitiva.

O I Seminário “Posse, Propriedade e Regularização Fundiária no Tocantins”, promovido pela Escola Superior da Magistratura Tocantinense (ESMAT), destacou a importância de estudos técnicos, vistorias presenciais e análises documentais detalhadas como pré-requisito para qualquer regularização envolvendo títulos paroquiais. No evento, o Núcleo de Prevenção e Regularização Fundiária (NUPREF), ligado ao TJTO, enfatizou a necessidade de prudência e rigor metodológico para evitar insegurança jurídica e litígios futuros (TOCANTINS, 2021a).

Além disso, pronunciamentos oficiais, como os do desembargador João Rigo Guimarães, então presidente do TJTO, reforçaram a defesa de uma regularização fundiária criteriosa, pautada pelo diálogo institucional e pela análise minuciosa da documentação, especialmente quando se trata de registros paroquiais antigos. Segundo o magistrado, o tratamento responsável dessa matéria é essencial para assegurar dignidade às comunidades envolvidas e fortalecer a cidadania (TOCANTINS, 2021b).

Ademais, registros publicados no Diário da Justiça Eletrônico, como o de n.º 2824, de 29 de fevereiro de 2012, indicam a exigência formal de escritura pública e de documentação robusta para a efetivação da regularização fundiária, reafirmando a posição do Tribunal pela observância de critérios técnicos e jurídicos rigorosos (TOCANTINS, 2012).

Dessa forma, observa-se que o TJTO e o Ministério Público têm buscado conciliar segurança jurídica, função social da propriedade e proteção dos direitos das comunidades, condicionando o reconhecimento dos registros paroquiais à realização de análises especializadas e transparentes.

Para Marques (2015, p. 43-45), a posse no Direito Agrário brasileiro sempre teve função social preponderante, pois “somente com a posse se viabilizam as atividades agrárias, e somente estas dão efetividade ao cumprimento da função social da propriedade”. No entanto, adverte o autor, a transição da posse para a propriedade formal exige procedimentos rigorosos, sob pena de legitimar ocupações irregulares ou contrárias ao interesse social. A convalidação indiscriminada de registros paroquiais estaduais, sem integração ao sistema registral nacional e sem critérios sociais claros, pode contrariar esse pressuposto fundamental,

fragilizando a segurança jurídica e a função social da terra.

A confiança institucional nas políticas agrárias e registrárias é condição essencial para reduzir conflitos fundiários e assegurar a legitimidade do Estado perante pequenos proprietários e comunidades tradicionais (CANÇADO; SILVA, 2022, p. 203-222).

O exame do contexto tocantinense evidencia que a criação do Estado pela Constituição de 1988 não eliminou um passivo fundiário historicamente constituído, marcado pela ocupação privada de terras devolutas, pela sobreposição de situações possessórias e pela ausência de títulos dominiais regularmente formados. A problemática fundiária local não decorre da permanência de práticas informais de registro, mas do uso contemporâneo de documentos históricos de natureza declaratória como fundamento para pretensões dominiais. É nesse cenário que se insere a Lei Estadual nº 3.525/2019, a qual, ao optar pela convalidação legislativa de registros paroquiais, propõe uma solução que se afasta dos mecanismos tradicionais de regularização fundiária e suscita questionamentos quanto à sua compatibilidade com o sistema registral federal e com os cadastros oficiais.

Constatou-se que, embora a norma tenha respondido a pressões sociais por regularização, ela abriu espaço para questionamentos quanto à constitucionalidade e à segurança jurídica, sobretudo diante da competência privativa da União para legislar sobre registros públicos. Essa constatação impõe a necessidade de analisar, no capítulo seguinte, a repartição de competências e a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, a fim de verificar a validade constitucional da lei estadual e seus efeitos práticos.

CAPÍTULO 03 - CONTROVÉRSIAS SOBRE A CONSTITUCIONALIDADE DA CONVALIDAÇÃO DOS REGISTROS PAROQUIAIS NA LEI Nº 3.525/2019 DO ESTADO DO TOCANTINS

A noção de controle de constitucionalidade está diretamente associada à supremacia da Constituição sobre todo o sistema normativo, bem como à sua rigidez e à salvaguarda dos direitos fundamentais. Em síntese, conforme observa Cappelletti, ao estudar a jurisdição constitucional alemã, todos os magistrados, e não apenas os de instâncias superiores, possuem legitimidade para submeter à Corte Constitucional as leis relevantes para os casos concretos sob sua análise. Nessas situações, o processo permanecerá suspenso até que a Corte decida a questão prejudicial de constitucionalidade suscitada (MORAES, 2024, p. 822).

O controle de constitucionalidade configura-se como mecanismo essencial para assegurar a supremacia da Constituição. Sua função é resguardar a integridade do texto constitucional contra eventuais violações cometidas tanto por órgãos estatais quanto por particulares, sempre que seus atos se revelem incompatíveis com os valores e princípios consagrados na ordem constitucional (BULOS, 2019, p. 160).

Segundo Moraes (2024, p. 823), controlar a constitucionalidade significa verificar a adequação ou compatibilidade de uma lei ou ato normativo em relação à Constituição, observando seus requisitos formais e materiais. No sistema constitucional brasileiro, apenas as normas constitucionais positivadas podem servir de paradigma para essa análise, compondo, juntamente com os tratados e convenções internacionais aprovados pelo mesmo procedimento previsto no art. 5º, § 3º, da Constituição Federal de 1988, o denominado bloco de constitucionalidade.

O modelo das Constituições rígidas funda-se na distinção essencial entre o poder constituinte, responsável pela elaboração do texto constitucional, e os poderes constituídos, cuja atuação se encontra limitada por essa mesma ordem superior. Daí decorre a supremacia da Constituição em relação à lei ordinária, visto que esta última emana de um poder subordinado e com competência restrita. Assim, o órgão legislativo, por ter sua autoridade derivada da Constituição, não possui legitimidade para criar normas que a contrariem, uma vez que tais leis seriam desprovidas de validade e incompatíveis com a ordem jurídica vigente (BONAVIDES, 2018, p. 303-304).

Acrescentam-se, ainda, dois outros aspectos fundamentais: a rigidez constitucional, expressa nas denominadas cláusulas pétreas previstas no art. 60, § 4º, da Constituição de 1988, e o instituto do controle de constitucionalidade das leis e dos atos normativos

infraconstitucionais.

O controle formal de constitucionalidade caracteriza-se como um exame eminentemente jurídico, voltado à verificação da conformidade das leis e atos normativos com os preceitos constitucionais. Trata-se de um mecanismo que possibilita ao órgão competente averiguar se foram respeitados os requisitos procedimentais e formais estabelecidos pela Constituição, bem como se não houve usurpação de competência atribuída a determinado poder. O controle de constitucionalidade pode ocorrer tanto em seus aspectos formais, relacionados à observância do processo de elaboração do ato normativo e da competência legislativa, quanto em seus aspectos materiais, vinculados à conformidade com os princípios e as regras constitucionais.

Nesse sentido, por meio do controle de constitucionalidade, busca-se assegurar que a atividade legislativa não contrarie as normas constitucionais relativas à estruturação e à divisão de funções entre os Poderes, aspecto especialmente relevante nos regimes de organização federativa. No caso da federação brasileira, a elaboração de leis e de atos normativos ocorre nos âmbitos federal, estadual, distrital e municipal. Sob essa perspectiva, o controle formal incide sobre a origem do ato normativo, com análise do sujeito que o produziu e da observância da repartição de competências. Desse modo, esse controle visa garantir a regularidade das funções estatais e a preservação do equilíbrio constitucional entre os diversos entes e órgãos do Estado (BONAVIDES, 2018, p. 304).

O controle material de constitucionalidade caracteriza-se por sua elevada complexidade, em virtude do acentuado grau de politicidade que envolve. Trata-se de um exame que ultrapassa a mera forma da lei e alcança o conteúdo normativo, atribuindo ao intérprete a função de verificar a compatibilidade substancial da norma com a Constituição. Nesse processo, busca-se ajustar as leis e atos normativos não apenas às regras constitucionais, mas também aos seus princípios, fundamentos políticos e à filosofia que a orienta (BONAVIDES, 2018, p. 306).

A temática do controle de constitucionalidade ocupa lugar central na teoria constitucional contemporânea, pois envolve a delicada relação entre os Poderes da República e a garantia da supremacia da Constituição. O exame dessa matéria exige a compreensão de diferentes modelos institucionais de controle, notadamente aqueles em que a verificação da compatibilidade das leis com a Constituição é atribuída ao Poder Judiciário.

A doutrina registra que, ao se outorgar tal função aos juízes e tribunais, surgem relevantes questionamentos acerca do equilíbrio entre a função jurisdicional e a esfera política, bem como quanto à preservação da separação de poderes. Nesse contexto, Paulo

Bonavides oferece valiosa reflexão a respeito das objeções teóricas que acompanham o sistema jurisdicional de controle, sem deixar de reconhecer a relevância histórica que lhe foi conferida desde o emblemático caso *Marbury vs. Madison*, de 1803, paradigma da experiência norte-americana:

Uma segunda técnica de controle da constitucionalidade da lei é aquela que entrega o exercício dessa competência a um órgão jurisdicional. Produz a adoção do sistema em apreço um grave problema teórico, decorrente de o juiz ou tribunal investido nas faculdades desse controle assumir uma posição eminentemente política. Com efeito, ao adquirir supremacia decisória tocante à verificação de constitucionalidade dos atos executivos e legislativos, o órgão judiciário estaria tutelando o próprio Estado. Graves objeções relativas pois à preservação de princípios básicos como os da separação e igualdade de poderes acompanham de perto a fórmula do controle judiciário, sem contudo lograr uma quebra da extraordinária importância que se tem atribuído ao seu emprego desde a célebre sentença do juiz Marshall na questão constitucional “*Marbury vs. Madison*”. Há publicistas que, aferrados à tese da inteira neutralidade de procedimento jurisdicional, vêem no controle uma aferição estritamente jurídica dos atos inconstitucionais. (BONAVIDES, 2018, p. 308)

No modelo norte-americano, o controle de constitucionalidade difuso caracteriza-se por sua realização no âmbito de casos concretos, submetidos à apreciação do Poder Judiciário, no qual qualquer juiz ou tribunal pode afastar a aplicação de norma considerada incompatível com a Constituição. Com fundamento no precedente *Marbury v. Madison* (1803), consolidou-se a supremacia constitucional e atribuiu-se ao Judiciário o papel de intérprete último da Constituição, sem a necessidade de um órgão especializado para esse fim.

Nesse aspecto, o controle difuso apresenta natureza incidental, pois a questão constitucional surge como fundamento para a solução da controvérsia principal, produzindo efeitos, em regra, inter partes. Ainda assim, sua relevância institucional reside na afirmação do princípio da supremacia da Constituição e na possibilidade de proteção imediata dos direitos fundamentais, ao permitir que a inconstitucionalidade seja reconhecida no curso da atividade jurisdicional ordinária, reforçando a ideia de que a Constituição vincula todos os poderes e orienta a atuação estatal.

A doutrina clássica também sublinha a importância do modelo austríaco, de controle concentrado, exercido por meio da ação direta de inconstitucionalidade, instrumento que, ao lado de outros mecanismos, busca assegurar a supremacia da Constituição e a unidade do ordenamento jurídico. Sobre esse ponto, Paulo Bonavides apresenta uma formulação esclarecedora, destacando a natureza e os efeitos desse tipo de controle:

O sistema de controle por via de ação permite o controle da norma in abstracto por meio de uma ação de inconstitucionalidade prevista formalmente no texto constitucional. Trata-se, como se vê, ao contrário da via de exceção, de um controle direto. Nesse caso, impugna-se perante determinado tribunal uma lei, que poderá perder sua validade constitucional e conseqüentemente ser anulada erga omnes (com

relação a todos). [...] Consente aos governados e com mais freqüência a certas autoridades públicas a iniciativa de promover o ataque imediato e ofensivo ao texto eivado de inconstitucionalidade. Uma vez declarada inconstitucional, a lei é removida da ordem jurídica com a qual se apresenta incompatível. O órgão competente para julgar a ação tanto poderá ser um tribunal ordinário como uma corte especial, a exemplo dos chamados tribunais constitucionais, dotados para esse fim de jurisdição específica. (BONAVIDES, 2018, p. 314-315).

O controle concentrado e abstrato de constitucionalidade, inspirado no modelo austríaco instituído pela Constituição de 1920 e desenvolvido a partir da teoria de Hans Kelsen, caracteriza-se pela atribuição da competência para o exame da constitucionalidade das leis a um órgão jurisdicional específico, o Tribunal Constitucional, distinto da jurisdição comum. Nesse sistema, a apreciação da compatibilidade entre a lei e a Constituição ocorre de forma direta e desvinculada de casos concretos, por meio de ações próprias, cujo objeto consiste exclusivamente na análise da validade da norma em tese. A decisão proferida possui, em regra, efeitos gerais e vinculantes, com eficácia erga omnes, assegurando a unidade do ordenamento jurídico e a supremacia constitucional.

Por sua vez, a Constituição Federal de 1988 instituiu uma nova jurisdição constitucional no Brasil ao ampliar e fortalecer os mecanismos de controle de constitucionalidade, consolidando um modelo híbrido que combina o controle difuso e o controle concentrado. A Carta de 1988 expandiu significativamente o rol de legitimados para a propositura das ações de controle abstrato, reforçou a centralidade do Supremo Tribunal Federal como guardião da Constituição e ampliou os instrumentos processuais voltados à tutela da ordem constitucional, como a ação direta de inconstitucionalidade, por ação e omissão, a ação declaratória de constitucionalidade, a arguição de descumprimento de preceito fundamental e a ação direta interventiva. Esse novo desenho institucional conferiu maior densidade normativa aos direitos fundamentais, fortaleceu a supremacia da Constituição e atribuiu ao Judiciário papel decisivo na concretização do Estado Democrático de Direito, ao permitir a fiscalização mais ampla e sistemática da compatibilidade das leis e dos atos normativos com a Constituição.

Nesse contexto, o Supremo Tribunal Federal (STF) possui competência originária para processar e julgar ações diretas de inconstitucionalidade relativas a leis ou a atos normativos, de âmbito federal, estadual, distrital ou municipal, conforme os requisitos constitucionais e legais. Nessas ações, via de regra, solicita-se ao STF que analise a validade constitucional da norma de forma abstrata, ou seja, sem a existência de um caso concreto a ser resolvido. O objetivo principal é a declaração de inconstitucionalidade da norma, garantindo a segurança jurídica e impedindo que relações jurídicas se fundamentem em regras contrárias à

Constituição, o que distingue esse controle do realizado de forma difusa (MORAES, 2024, p. 849).

Moraes (2024, p. 850) aponta que a ação direta de inconstitucionalidade (ADI) tem como objetivo declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal, estadual ou distrital, editados após a promulgação da Constituição Federal e ainda em vigor. O Supremo Tribunal Federal, entretanto, não admite ADI em face de norma já revogada ou cuja eficácia tenha se exaurido, reconhecendo a perda de objeto se a revogação ocorrer antes do julgamento final, uma vez que não cabe ao controle abstrato a proteção de situações jurídicas individuais ou concretas. Com a edição da Lei nº 9.868/1999, a ADI passou a ter natureza dúplice, produzindo os mesmos efeitos tanto no reconhecimento da inconstitucionalidade quanto na declaração da constitucionalidade, desde que a decisão seja proferida pela maioria absoluta dos ministros. Por esse motivo, pode-se afirmar que a ADI e a ação declaratória de constitucionalidade (ADC) são “ações de sinais trocados”, uma vez que a procedência de uma corresponde integralmente à improcedência da outra, e vice-versa.

Com fundamentos nesses aspectos, a controvérsia em torno da Lei n.º 3.525/2019, do Estado de Tocantins, revela a tensão entre regularização fundiária, função social da propriedade e competência legislativa. A teoria positivista, tal como desenvolvida por Kelsen e Hart e sistematizada por Dimoulis (2017) e Zanon Júnior (2013), estabelece que a validade de uma norma depende de sua conformidade formal com a Constituição, e não apenas de sua utilidade social ou adequação moral.

Ao atribuir-se competência privativa à União para legislar sobre registros públicos, o art. 22, XXV, da CF/88 impede que leis estaduais, ainda que bem-intencionadas, alterem unilateralmente o regime registral. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, em precedentes como as ADIs 2935 e 3092, tem reafirmado essa compreensão ao invalidar normas estaduais que invadem competências federais, garantindo a unidade e a coerência do sistema jurídico.

Assim, qualquer política de convalidação de registros paroquiais deve respeitar a competência legislativa da União e integrar-se ao Sistema Eletrônico dos Registros Públicos (SERP) e ao Provimento CNJ n.º 195/2025, sob pena de fragilizar a segurança jurídica e comprometer a efetividade da função social da propriedade.

Marques (2015, p. 13-15) defende a criação de uma Justiça Agrária especializada, capaz de lidar com a complexidade dos conflitos fundiários brasileiros, que envolvem desde disputas possessórias até regularização de títulos e políticas públicas de reforma agrária. Ao analisar o histórico de propostas para criação dessa justiça especializada, o autor demonstra

que a efetividade das normas agrárias exige não apenas legislação clara e centralizada, mas também instituições capazes de aplicá-la de forma célere e técnica.

Assim, a controvérsia em torno da Lei Estadual nº 3.525/2019 não se limita à sua validade formal, nem pode ser resolvida por soluções de natureza meramente técnica ou administrativa, como a integração de seus efeitos ao Sistema Eletrônico dos Registros Públicos ou a adequação às diretrizes do Conselho Nacional de Justiça. O cerne da discussão reside na compatibilidade constitucional da convalidação legislativa de documentos históricos de natureza declaratória com o regime jurídico dos registros públicos e com a repartição de competências legislativas. A adoção de mecanismos tecnológicos ou procedimentais não é capaz, por si só, de suprir eventuais vícios de competência ou de natureza jurídica, sob pena de comprometer a coerência e a segurança do sistema fundiário brasileiro.

3.1. A Lei nº 3.525/2019 do Estado do Tocantins e o conflito de competência legislativa

Com a Proclamação da República, em 1891, houve significativa alteração na estrutura territorial brasileira: o domínio do território, antes centralizado no Império, passou a ser repartido entre as unidades federativas. Nesse novo arranjo constitucional, deixou de existir um órgão único com autoridade sobre todas as terras nacionais. A Constituição republicana, ao mesmo tempo em que reafirma não haver direito adquirido diante das mudanças de regime político, define como pertencentes à União determinadas áreas qualificadas como terras devolutas, nos termos do artigo 20, inciso II. Já aos Estados é conferido o domínio residual sobre essas terras, conforme previsto no artigo 26, inciso IV, consolidando a repartição federativa do patrimônio territorial (MPTO, 2010, p. 175).

A Lei nº 3.525, de 8 de agosto de 2019, dispõe sobre o reconhecimento e a convalidação dos registros imobiliários de imóveis rurais no Estado do Tocantins e adota outras providências. Posteriormente, foi alterada pelas Leis nº 3.730, de 16 de dezembro de 2020, e nº 3.896, de 30 de março de 2022.

A seguir, apresenta-se, em razão de sua relevância para esta pesquisa, a Lei nº 3.525/2019, do Estado do Tocantins, publicada no Diário Oficial do Estado nº 5.415, de 8 de agosto de 2019:

LEI Nº 3.525 DE 8 DE AGOSTO DE 2019

Art. 1º São reconhecidos e convalidados, com força de título de domínio, os registros imobiliários de imóveis rurais, cuja origem não seja em títulos de alienação ou concessão expedidos pelo poder público, incluindo os seus desmembramentos e remembramentos, devidamente inscritos no Cartório de Registro de Imóveis no Estado do Tocantins, até a data de publicação desta Lei.

Parágrafo único. A convalidação de que trata o caput deste artigo não se aplica a

imóveis rurais:

I - cujo domínio jurídico não pertença ao Estado do Tocantins;

II - cuja propriedade ou posse estejam sendo questionadas ou reivindicadas, na esfera administrativa ou judicial, por órgão ou entidade da administração federal ou estadual direta e indireta;

III - objeto de ações de desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária ou por utilidade pública, administrativa ou judicial, ajuizadas até a data de publicação desta Lei;

IV - localizados em áreas de reservas indígenas ou quilombolas.

Art. 2º O interessado em obter a convalidação de que trata o caput do art. 1º desta Lei, deverá requerer a certificação e o registro do georreferenciamento no prazo de até três anos a partir da publicação desta Lei, podendo ser prorrogado por Ato do Chefe do Poder Executivo. (Redação do artigo dada pela Lei Nº 3896 DE 30/03/2022).

§ 1º A convalidação produzirá efeitos com o registro da retificação das coordenadas geodésicas.

§ 2º Averba-se, no Cartório de Registro de Imóveis, a convalidação do imóvel georreferenciado que se enquadrar na hipótese do caput do art. 1º desta Lei.

Art. 3º Na hipótese de haver sobreposição e/ou litígio entre a área correspondente ao registro ratificado e a área correspondente ao título de domínio de outro particular, a ratificação não produzirá efeitos na definição de qual direito prevalecerá.

Art. 4º É o Chefe do Poder Executivo autorizado:

I - a rever qualquer dos atos de convalidação praticados com fundamento nesta Lei durante um período de até cinco anos, a contar de sua publicação, em caso de vício insanável;

II - a baixar os atos necessários à regulamentação e execução desta Lei.

Art. 5º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

A Lei Estadual nº 3.525/2019 não se limita a disciplinar procedimentos administrativos de regularização fundiária, mas institui um modelo normativo próprio de enfrentamento do passivo dominial no Estado do Tocantins. Ao optar pela convalidação legislativa de registros imobiliários cuja origem não decorre de títulos públicos de alienação ou de concessão, a norma desloca o eixo tradicional da regularização fundiária, que, no ordenamento jurídico brasileiro, se estrutura predominantemente a partir do reconhecimento da posse qualificada e da aquisição originária da propriedade.

O núcleo normativo da Lei Estadual nº 3.525/2019 encontra-se na expressão “com força de título de domínio”, constante do art. 1º, pela qual o legislador estadual atribui eficácia dominial direta a registros imobiliários cuja origem não decorre de título de alienação ou concessão expedido pelo poder público. Essa opção normativa representa uma ruptura com a lógica estruturante do sistema registral brasileiro, no qual o registro constitui modo de aquisição da propriedade, dependente de título jurídico válido, e não fonte autônoma de domínio. Ao converter o próprio registro em título, a lei estadual não promove regularização fundiária nos moldes previstos pelo ordenamento federal, mas institui hipótese legislativa de aquisição da propriedade, invadindo a competência privativa da União para legislar sobre registros públicos e direito civil. É nesse ponto que se concentra a principal controvérsia constitucional da norma.

As restrições previstas no parágrafo único do art. 1º, ao excluir imóveis cujo domínio não pertença ao Estado do Tocantins, áreas em disputa administrativa ou judicial, imóveis sujeitos à desapropriação ou localizados em terras indígenas e quilombolas, funcionam como cláusulas de contenção dos efeitos da norma. Contudo, tais limitações não afastam a controvérsia central, pois não alteram a natureza jurídica da convalidação promovida, que permanece fundada na atribuição de força dominial a registros destituídos de título público originário.

A exigência de certificação e registro do georreferenciamento, prevista no art. 2º da Lei nº 3.525/2019, introduz um requisito técnico relevante para a individualização do imóvel e para a especialidade objetiva. Todavia, o atendimento a exigências técnicas de delimitação espacial não é suficiente para suprir a ausência de título jurídico válido, tampouco para converter documentos de natureza declaratória em fonte legítima de domínio. O georreferenciamento qualifica o objeto, mas não legitima a origem do direito.

Os arts. 3º e 4º da Lei nº 3.525/2019 procuram mitigar os efeitos da convalidação ao prever que ela não produzirá efeitos em caso de sobreposição ou litígio, bem como ao autorizar a revisão administrativa dos atos de convalidação. Tais previsões, contudo, revelam uma tensão interna da norma: ao mesmo tempo em que atribui força de título de domínio aos registros convalidados, admite a instabilidade e a revisibilidade desses mesmos atos, o que fragiliza a alegada segurança jurídica pretendida pela lei.

Em síntese, a Lei Estadual nº 3.525/2019 representa uma tentativa de enfrentamento do passivo fundiário tocantinense por meio de uma solução legislativa excepcional, fundada na convalidação direta de registros imobiliários pretéritos. Embora inspirada por preocupações legítimas com a segurança jurídica e a pacificação social, a norma suscita questionamentos relevantes quanto à sua necessidade, adequação e compatibilidade com o sistema jurídico federal de regularização fundiária e com a repartição constitucional de competências. Mais do que uma resposta técnica, a lei expressa uma opção política que redefine, em âmbito estadual, os efeitos jurídicos do registro imobiliário, razão pela qual seu exame deve ser necessariamente crítico e constitucionalmente orientado.

No caso, a Lei nº 3.730, de 16 de dezembro de 2020, do Estado do Tocantins, transcrita a seguir, regulamenta a convalidação instituída pela Lei nº 3.525/2019 e estabelece o procedimento administrativo e registral a ser realizado em conjunto pelo Instituto de Terras do Tocantins (ITERTINS) e pelos cartórios de registro de imóveis.

LEI Nº 3.730 DE 16 DE DEZEMBRO DE 2020

Art. 1º A convalidação, com força de título de domínio, dos registros imobiliários de

imóveis rurais de que trata a Lei Estadual nº 3.525, de 8 de agosto de 2019, efetiva-se perante o Registro Imobiliário da situação do imóvel rural, após manifestação de conformidade emitida pelo Instituto de Terras do Estado do Tocantins - ITERTINS, na forma prevista nesta Lei.

§ 1º A efetivação da convalidação realizar-se-á a requerimento do interessado, representado por advogado, perante o Registro de Imóveis que, observando os princípios registrais, emitirá a nota positiva ou negativa de regularidade documental, após notificará o Instituto de Terras do Estado do Tocantins - ITERTINS, que emitirá, estando conforme, o Termo Técnico de Reconhecimento e Convalidação.

§ 2º Denomina-se Termo Técnico de Reconhecimento e Convalidação a manifestação de conformidade, a ser expedida pelo Instituto de Terras do Estado do Tocantins - ITERTINS, no prazo de até 45 (quarenta e cinco) dias úteis, a contar da notificação eletrônica expedida pelo Registrador de Imóveis, caso em que o silêncio importa em anuência e, havendo discordância, aplica-se o disposto no art. 213, § 5º e § 6º da Lei Federal nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973.

§ 3º O profissional da advocacia que atuar nos procedimentos de que trata esta Lei é responsável pela segurança jurídica do respectivo processo, nos termos do art. 32 da Lei Federal nº 8.906, de 04 de julho de 1.994.

Art. 2º Incumbe ao ITERTINS encaminhar o Termo de Reconhecimento e Convalidação para a respectiva serventia de Registro de Imóveis, ao que, a partir dessa fase, o procedimento tem sua operacionalização definida em ato do Corregedor Geral da Justiça.

Art. 3º A extensão real da área do imóvel rural abrangido pela efetivação da convalidação não pode ser superior a 2.500 hectares, tampouco inferior à fração mínima de parcelamento fixado a cada município pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA.

Parágrafo único. É facultado ao interessado na efetivação da convalidação de registro imobiliário utilizar-se de ata notarial para fazer a comprovação dos requisitos previstos na Lei Estadual 3.525, de 8 de agosto de 2019, inclusive no tocante à divergência de área constante do registro e a de fato existente.

Art. 4º O processamento dos atos administrativos a cargo do Instituto de Terras do Estado do Tocantins - ITERTINS de que trata esta Lei se dará por meio de sistema eletrônico e a comunicação com os Serviços de Registro de imóveis será efetivada por meio da Central de Serviços Eletrônicos Compartilhados, prevista no art. 36 da Lei Estadual nº 3.408, de 28 de dezembro de 2018. (Redação do artigo dada pela Lei Nº 3896 DE 30/03/2022).

Art. 5º O Secretário Chefe da Casa Civil e o Presidente do ITERTINS são autorizados a firmar convênio com a entidade mantenedora da Central de Serviços Eletrônicos Compartilhados com a finalidade de viabilizar a implementação e a melhoria no intercâmbio e a interoperabilidade entre os sistemas eletrônicos de que trata esta Lei.

Art. 6º O art. 36 da Lei Estadual 3.408, de 28 de dezembro de 2018, passa a vigorar acrescido do § 2º, com a seguinte redação:

"Art. 36.

§ 2º O titular ou responsável pelo expediente de serviço notarial e ou de registro deverá, obrigatoriamente, atender aos pedidos eletrônicos formulados, sendo-lhe facultado repassar ao usuário do sistema eletrônico, mediante ressarcimento, antecipadamente no ato da apresentação do pedido, as despesas que lhe forem cobradas pela utilização do sistema eletrônico, isento quando o interessado direto for o Estado do Tocantins, suas autarquias e fundações públicas." (NR)

Art. 7º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

A Lei Estadual nº 3.730, de 16 de dezembro de 2020, foi editada com a finalidade de regulamentar e operacionalizar o regime de convalidação instituído pela Lei nº 3.525/2019, conferindo-lhe aplicabilidade prática no âmbito administrativo e registral. Trata-se de norma de caráter instrumental, cuja validade jurídica encontra-se intrinsecamente vinculada ao

núcleo material da legislação anterior, especialmente à atribuição de força de título de domínio a registros imobiliários cuja origem não decorre de títulos públicos de alienação ou concessão. Ao deslocar a convalidação do plano abstrato para a esfera procedimental, a lei evidencia e aprofunda as tensões já existentes entre a solução legislativa adotada pelo Estado do Tocantins e o regime jurídico federal dos registros públicos.

Nos termos do art. 1º, a convalidação dominial passa a ser efetivada perante o Registro de Imóveis da situação do imóvel, condicionada à manifestação de conformidade emitida pelo Instituto de Terras do Estado do Tocantins (ITERTINS). Esse desenho normativo institui um modelo híbrido de formação do domínio, no qual a consolidação do direito de propriedade resulta de procedimento administrativo prévio, seguido de chancela registral. O arranjo não encontra correspondência nos modelos federais de regularização fundiária, nos quais a abertura de matrícula e o ingresso no fôlio real pressupõem a existência de título jurídico válido ou o reconhecimento da posse qualificada como fundamento da aquisição originária, e não a simples validação administrativa de registros pretéritos.

Os §§ 1º e 2º do art. 1º atribuem ao ITERTINS a competência para expedir o denominado Termo Técnico de Reconhecimento e Convalidação, documento administrativo que condiciona a efetivação da convalidação no registro imobiliário. Esse termo não se enquadra entre os títulos reconhecidos pelo direito civil ou pelo sistema registral, funcionando, na prática, como ato administrativo substitutivo do título dominial. A previsão de que o silêncio administrativo importe em anuência reforça essa problemática, ao permitir que a consolidação do domínio decorra da inércia estatal, sem apreciação expressa acerca da origem pública ou privada da terra, circunstância particularmente sensível no tocante às terras devolutas, cuja destinação exige controle rigoroso do Poder Público.

O § 3º do art. 1º, ao atribuir ao profissional da advocacia a responsabilidade pela segurança jurídica do procedimento, revela outra dimensão problemática da norma. Ao deslocar para o particular os riscos decorrentes de uma opção legislativa estatal, a lei evidencia a fragilidade estrutural do modelo adotado, transferindo ao advogado ônus que extrapolam sua função típica e que decorrem, em última análise, da própria escolha normativa de convalidar registros destituídos de título público originário.

O art. 3º estabelece limites mínimo e máximo de área para a efetivação da convalidação, fixando o teto de 2.500 hectares e observando a fração mínima de parcelamento definida pelo INCRA. Embora essa restrição quantitativa funcione como mecanismo de contenção política, ela não altera a natureza jurídica do instituto, uma vez que o vício central da convalidação não reside na extensão da área, mas na atribuição de eficácia dominial a

registros cuja origem não se encontra juridicamente legitimada. No mesmo sentido, o parágrafo único do referido artigo autoriza a utilização de ata notarial para a comprovação dos requisitos da convalidação, inclusive quanto à divergência de área. Diferentemente do modelo da usucapião extrajudicial, em que a ata notarial se destina à demonstração do exercício da posse, a legislação estadual a utiliza como instrumento de reforço à legitimação de registros pretéritos, reafirmando a centralidade do documento, e não da posse qualificada, como fundamento da regularização.

Por fim, os arts. 4º a 6º da Lei nº 3.730/2020 tratam da tramitação eletrônica dos procedimentos, da interoperabilidade entre sistemas e da comunicação entre o ITERTINS e os serviços de registro de imóveis. Embora tais dispositivos representem avanços do ponto de vista administrativo e tecnológico, voltados à racionalização e à celeridade procedimental, eles não possuem o condão de sanar eventuais vícios materiais ou de competência presentes no modelo normativo adotado. A eficiência operacional, por si só, não substitui a exigência de conformidade constitucional, especialmente quando a legislação estadual redefine os efeitos jurídicos do registro imobiliário.

Em síntese, a Lei Estadual nº 3.730/2020 não apenas regulamenta, mas aprofunda o modelo inaugurado pela Lei nº 3.525/2019, ao estruturar um procedimento administrativo de convalidação dominial centrado na atuação do ITERTINS, na chancela registral e na responsabilização de particulares. Ao fazê-lo, reforça a opção legislativa estadual por um mecanismo de regularização fundiária baseado na validação de registros pretéritos, em detrimento do reconhecimento da posse qualificada ou da aquisição originária da propriedade, intensificando as tensões com o regime jurídico federal dos registros públicos e com a repartição constitucional de competências.

A evolução normativa do regime de convalidação dominial no Estado do Tocantins não se encerrou com a edição das Leis nº 3.525/2019 e nº 3.730/2020. Diante das dificuldades operacionais, das controvérsias jurídicas e das tensões constitucionais decorrentes da aplicação desses diplomas, o legislador estadual promoveu novos ajustes por meio da Lei nº 3.896, de 30 de março de 2022. Esse diploma não altera o núcleo material da convalidação, mas introduz modificações pontuais de natureza procedimental e administrativa, voltadas à viabilização prática do modelo instituído, especialmente no que se refere à ampliação de prazos, à redefinição de competências e ao aperfeiçoamento dos mecanismos de comunicação entre os órgãos administrativos e os serviços de registro de imóveis. A análise dessa lei permite verificar em que medida tais ajustes reforçam, mitigam ou aprofundam as

controvérsias já identificadas, constituindo etapa relevante para a compreensão da consolidação normativa do regime estadual de convalidação de registros imobiliários.

LEI Nº 3.896, DE 30 DE MARÇO DE 2022.

Art. 1º A Lei nº 3.730, de 16 de dezembro de 2020, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 1º A convalidação, com força de título de domínio, dos registros imobiliários de imóveis rurais de que trata a Lei Estadual nº 3.525, de 8 de agosto de 2019, efetiva-se perante o Registro Imobiliário da situação do imóvel rural, após manifestação de conformidade emitida pelo Instituto de Terras do Estado do Tocantins- ITERTINS, na forma prevista nesta Lei. §1º A efetivação da convalidação realizar-se-á a requerimento do interessado, representado por advogado, perante o Registro de Imóveis que, observando os princípios registrares, emitirá a nota positiva ou negativa de regularidade documental, após notificará o Instituto de Terras do Estado do Tocantins – ITERTINS, que emitirá, estando conforme, o Termo Técnico de Reconhecimento e Convalidação. §2º Denomina-se Termo Técnico de Reconhecimento e Convalidação a manifestação de conformidade, a ser expedida pelo Instituto de Terras do Estado do Tocantins - ITERTINS, no prazo de até 45 (quarenta e cinco) dias úteis, a contar da notificação eletrônica expedida pelo Registrador de Imóveis, caso em que o silêncio importa em anuência e, havendo discordância, aplica-se o disposto no art. 213, §5º e §6º da Lei Federal nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973. §3º O profissional da advocacia que atuar nos procedimentos de que trata esta Lei é responsável pela segurança jurídica do respectivo processo, nos termos do art. 32 da Lei Federal nº 8.906, de 04 de julho de 1.994.

..... Art. 4º
O processamento dos atos administrativos a cargo do Instituto de Terras do Estado do Tocantins - ITERTINS de que trata esta Lei se dará por meio de sistema eletrônico e a comunicação com os Serviços de Registro de imóveis será efetivada por meio da Central de Serviços Eletrônicos Compartilhados, prevista no art. 36 da Lei Estadual nº 3.408, de 28 de dezembro de 2018.
.....”(NR)

Art. 2º O art. 2º da Lei nº 3.525, de 8 de agosto de 2019, passa a vigorar com a seguinte alteração: “Art. 2º O interessado em obter a convalidação de que trata o caput do art. 1º desta Lei, deverá requerer a certificação e o registro do georreferenciamento no prazo de até três anos a partir da publicação desta Lei, podendo ser prorrogado por Ato do Chefe do Poder Executivo.

.....”(NR)
Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

A Lei Estadual nº 3.896, de 30 de março de 2022, promove alterações pontuais, porém relevantes, no regime jurídico instituído pelas Leis nº 3.525/2019 e nº 3.730/2020, com o objetivo declarado de aperfeiçoar a operacionalização da convalidação dominial no Estado do Tocantins. Diferentemente do diploma originário, a lei de 2022 não inova no plano material da convalidação, mas atua sobre sua dimensão procedimental, reafirmando e, em certos aspectos, aprofundando as escolhas normativas anteriormente adotadas.

O art. 1º da Lei nº 3.896/2022 altera dispositivos centrais da Lei nº 3.730/2020, mantendo expressamente a previsão de que a convalidação “com força de título de domínio” se efetivará perante o Registro de Imóveis, condicionada à manifestação de conformidade do

Instituto de Terras do Estado do Tocantins (ITERTINS). Ao reiterar essa estrutura, o legislador estadual reafirma o modelo híbrido de formação do domínio, no qual a consolidação do direito de propriedade resulta de procedimento administrativo prévio, seguido de chancela registral, sem que haja modificação do núcleo material já problematizado. A lei, portanto, não recua quanto à opção pela atribuição de eficácia dominial direta a registros imobiliários cuja origem não decorre de título público de alienação, mantendo incólume a principal controvérsia constitucional da legislação.

Ainda no âmbito do art. 1º, a manutenção da exigência de requerimento formulado pelo interessado, representado por advogado, bem como da emissão de nota de regularidade documental pelo registrador de imóveis, seguida da manifestação técnica do ITERTINS, reforça a centralidade do procedimento administrativo como etapa determinante da convalidação. O Termo Técnico de Reconhecimento e Convalidação permanece como ato administrativo essencial à consolidação do domínio, sem que seja juridicamente qualificado como título translativo nos moldes do direito civil ou do sistema registral nacional. A preservação da regra segundo a qual o silêncio do ITERTINS importa em anuência evidencia a permanência de um mecanismo que permite a formação do domínio a partir da inércia administrativa, o que suscita preocupações quanto ao controle efetivo da origem pública ou privada da terra, especialmente no tocante às terras devolutas.

A responsabilidade atribuída ao profissional da advocacia pela segurança jurídica do procedimento, mantida na redação alterada, continua a revelar uma transferência de ônus normativos do Estado para o particular. Ao reafirmar essa disposição, a Lei nº 3.896/2022 confirma a fragilidade estrutural do modelo adotado, pois desloca para o advogado riscos que decorrem diretamente de uma opção legislativa estatal controversa, sem que isso se traduza em fortalecimento dos mecanismos públicos de controle dominial.

A alteração promovida no art. 4º da Lei nº 3.730/2020, igualmente mantida pela Lei nº 3.896/2022, reforça a tramitação eletrônica dos procedimentos e a comunicação entre o ITERTINS e os serviços de registro de imóveis por meio da Central de Serviços Eletrônicos Compartilhados. Embora tais medidas representem avanço do ponto de vista administrativo e tecnológico, voltadas à racionalização e à celeridade procedimental, elas não interferem na substância jurídica da convalidação, limitando-se a aprimorar a execução do modelo normativo já instituído. A modernização procedimental, nesse contexto, não tem o condão de sanar eventuais vícios materiais ou de competência presentes na legislação.

O art. 2º da Lei nº 3.896/2022 promove alteração no art. 2º da Lei nº 3.525/2019, ao manter o prazo de até três anos para que o interessado requeira a certificação e o registro do

georreferenciamento, com possibilidade de prorrogação por ato do Chefe do Poder Executivo. Essa modificação evidencia a flexibilização temporal do procedimento de convalidação, ampliando a margem discricionária do Poder Executivo na condução do processo. Embora o georreferenciamento seja requisito técnico relevante para a individualização do imóvel e para a observância do princípio da especialidade objetiva, sua exigência, mesmo quando acompanhada de prorrogações sucessivas de prazo, não supre a ausência de título jurídico válido nem altera a natureza declaratória dos registros que se pretende convalidar.

Por fim, o art. 3º da Lei nº 3.896/2022 limita-se a estabelecer sua entrada em vigor na data da publicação, encerrando um ciclo normativo que demonstra a persistência do legislador estadual em ajustar aspectos procedimentais do regime de convalidação, sem enfrentar as controvérsias estruturais que o permeiam. A sucessão legislativa formada pelas Leis nº 3.525/2019, nº 3.730/2020 e nº 3.896/2022 revela, assim, um processo de consolidação normativa de um modelo específico de regularização fundiária, centrado na validação de registros pretéritos, cuja compatibilidade com o regime jurídico federal dos registros públicos e com a repartição constitucional de competências permanece como questão central a ser examinada.

A constitucionalidade da Lei nº 3.525/2019 do Estado do Tocantins emerge como ponto central no debate sobre os limites da competência legislativa estadual em matéria de regularização fundiária e registros públicos. A Constituição Federal de 1988, em seu art. 22, XXV, reserva à União a competência privativa para legislar sobre registros públicos, enquanto o art. 24, I e VI confere competência concorrente para legislar sobre direito agrário e direito ambiental (BRASIL, 1988).

A controvérsia surge justamente na zona de interseção entre esses campos normativos. É inegável que a regularização fundiária, seja urbana ou rural, integra a política agrária e, por isso, enquadra-se na competência concorrente, autorizando os estados a editar normas suplementares que adaptem diretrizes federais às realidades locais. Por outro lado, a disciplina sobre aquisição e publicidade da propriedade imobiliária, essência dos registros públicos, permanece sob competência legislativa exclusiva da União, disciplinada pela Lei nº 6.015/1973 e pelas normas complementares do CNJ (BRASIL, 1973).

A lei tocantinense busca dar validade a imóveis cuja origem dominial remonta a registros paroquiais e documentos históricos, conferindo-lhes força de título quando devidamente registrados até a data de sua publicação. Esse ponto é o cerne da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 7.550, proposta no Supremo Tribunal Federal (STF), sob a alegação de que a norma estadual teria criado uma hipótese autônoma de aquisição de

propriedade sem observar os requisitos da legislação federal, como o georreferenciamento previsto na Lei nº 10.267/2001 e a cadeia dominial regular (BRASIL, 2001).

O debate em torno da Lei nº 3.525/2019 revela uma controvérsia federativa clássica sobre os limites da atuação normativa estadual em matéria registral. De um lado, sustenta-se, posição acolhida por parcela significativa da doutrina constitucional e registral e pelas impugnações formuladas na ADI 7550, que a norma estadual ultrapassa o campo da política agrária ao atribuir efeitos dominiais a registros de origem não estatal, interferindo diretamente no regime jurídico dos registros públicos, cuja disciplina compete privativamente à União (art. 22, XXV, CF). Nessa perspectiva, a definição dos efeitos jurídicos do registro imobiliário, inclusive quanto à constituição do domínio, à continuidade registral e à eficácia erga omnes, integra o núcleo duro da legislação federal de regência, não suscetível de suplementação estadual.

Embora o Estado do Tocantins sustente que a lei apenas organiza um procedimento administrativo prévio de regularização fundiária, tal argumento não se sustenta diante do conteúdo material da norma, que não se limita a avaliar situações possessórias, mas reconhece, de forma direta, a aptidão dominial de registros historicamente destituídos de força translativa. Trata-se, portanto, de inovação normativa que desloca o eixo do sistema registral brasileiro, convertendo um instrumento administrativo e probatório em título de propriedade, em aparente afronta à repartição constitucional de competências.

No âmbito do Supremo Tribunal Federal (STF), três importantes julgados delimitam os contornos da competência legislativa dos Estados em matéria de registros públicos, reafirmando a jurisprudência da Corte quanto à impossibilidade de inovação normativa sobre a essência do regime registral, mas reconhecendo a legitimidade de normas estaduais de caráter administrativo ou suplementar.

O primeiro refere-se à ADI 5.672/AM, de relatoria da Ministra Cármen Lúcia, julgada em 21/06/2021 pelo Tribunal Pleno, com publicação em 30/06/2021, cuja ementa é a seguinte:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. REQUERIMENTO DE MEDIDA CAUTELAR. REGISTROS PÚBLICOS. LEI N . 3.929/2013, DO AMAZONAS, PELA QUAL CRIADO O FUNDO DE APOIO AO REGISTRO CIVIL DAS PESSOAS NATURAIS DO ESTADO DO AMAZONAS – FARPAM. ALEGADA OFENSA AO INC. XXV DO ART. 22, INC. I DO ART. 154, ART. 155 E INC. IV DO ART. 167 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. AUSENTE USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE REGISTROS PÚBLICOS. RECURSOS QUE COMPÕEM O FUNDO EM EXAME: NATUREZA JURÍDICA DE TAXA. VALIDADE DA DESTINAÇÃO DESSES RECURSOS A FUNDO ESPECIAL. PRECEDENTES. ACÇÃO DIRETA JULGADA IMPROCEDENTE. 1 . Nas normas impugnadas não se altera a

disciplina relativa à validade, à forma, ao conteúdo ou à eficácia dos atos praticados pelos delegatários dos serviços notariais e de registro no Amazonas. 2. A remuneração pela prática dos serviços notariais e de registro decorre do pagamento de emolumentos, fixados por normas estaduais ou distritais, considerada natureza pública e o caráter social dos serviços prestados, conforme § 2º do art. 236 da Constituição da República e arts. 1º e 2º da Lei federal n. 10.169/2006. 3. O selo eletrônico de fiscalização e os emolumentos previstos pelos incs. I e II do art. 2º da Lei estadual n. 3.929/2013 configuram-se como taxa, espécie tributária prevista no inc. II do artigo 145, da Constituição da República. 4. São constitucionais as normas estaduais pelas quais preveem a destinação de parcela dos emolumentos recebidos pelos notários e registradores a fundos especiais do Poder Judiciário. Precedentes. 5. É constitucional a Lei n. 3.929/2013, do Amazonas, pela qual foi criado o Fundo de Apoio ao Registro Civil das Pessoas Naturais do Estado do Amazonas – FARPAM, supervisionado e fiscalizado pela Corregedoria-Geral do Tribunal de Justiça do Amazonas. 6. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente. (STF - ADI: 5672 AM, Relatora Ministra CÁRMEN LÚCIA, Data de Julgamento: 21/06/2021, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 30/06/2021).

A ADI nº 5.672, julgada pelo Supremo Tribunal Federal, constitui importante precedente para a delimitação da competência legislativa dos Estados em matéria relacionada aos serviços notariais e de registro. No caso, discutiu-se a constitucionalidade da Lei nº 3.929/2013, do Estado do Amazonas, que instituiu o Fundo de Apoio ao Registro Civil das Pessoas Naturais, a partir da destinação de parcela dos emolumentos cobrados pelos serviços registrais. O Supremo entendeu que não houve usurpação da competência privativa da União para legislar sobre registros públicos, uma vez que a norma impugnada não alterou a validade, a forma, o conteúdo ou a eficácia dos atos praticados pelos delegatários, limitando-se à organização administrativa e financeira do serviço.

A decisão reafirmou a natureza jurídica dos emolumentos como taxa, nos termos do art. 145, II, da Constituição, reconhecendo sua destinação legítima a fundos especiais vinculados ao aprimoramento e à fiscalização dos serviços notariais e registrais, conforme o caráter público e social desses serviços previsto no art. 236 da Constituição e na Lei federal nº 10.169/2006. Também se assentou a constitucionalidade de normas estaduais que destinam parcela desses recursos a fundos supervisionados pelo Poder Judiciário, desde que não interfiram no regime jurídico dos registros públicos.

Do ponto de vista interpretativo, a ementa da ADI 5.672/AM evidencia o critério adotado pelo Supremo Tribunal Federal para aferir a constitucionalidade de leis estaduais que tangenciam a matéria registral: é admissível a atuação normativa estadual quando restrita à dimensão administrativa, financeira ou organizacional dos serviços delegados, sendo vedada a intervenção que redefina os efeitos jurídicos dos atos registrais. Esse precedente assume relevância para a análise das leis tocantineses sobre convalidação de registros imobiliários, na medida em que estas avançam sobre o plano material da eficácia registral, distinguindo-se, portanto, do modelo validado pelo Supremo no caso do Estado do Amazonas.

O segundo refere-se à ADI 3.157/SP, de relatoria do Ministro Dias Toffoli, julgada em 15/12/2016 pelo Tribunal Pleno, com publicação em 03/03/2017, cuja ementa foi assim disposta:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 10.866/2001 DO ESTADO DE SÃO PAULO, QUE DETERMINA AOS CARTÓRIOS DE REGISTRO CIVIL O ENCAMINHAMENTO DE COMUNICAÇÃO DE ÓBITO AO INSTITUTO DE IDENTIFICAÇÃO CIVIL DO ESTADO. VÍCIO FORMAL . COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DA UNIÃO PARA EDITAR NORMAS SOBRE REGISTROS PÚBLICOS. INEXISTÊNCIA. LIMINAR INDEFERIDA. IMPROCEDÊNCIA DA AÇÃO .1. A lei estadual impõe aos cartórios de registro civil a obrigação de encaminhamento ao Instituto de Identificação Ricardo Gumbleton Daunt (IIRGD) dos dados de falecimento colhidos quando do registro de óbito. Não há quebra ou ingerência em esfera de competência legiferante da União para legislar sobre registros públicos (art. 22, inciso XXV, CF/88) . A norma não alberga disciplina enquadrável no conceito de registros públicos, ou seja, não pretende criar ou alterar regulamento concernente à validade, à forma, ao conteúdo ou à eficácia dos atos registrais. 2. A criação da obrigação de repasse das informações se estabelece entre órgãos do mesmo ente federativo, no caso, as serventias extrajudiciais, as quais, embora tenham feição privada, desempenham atividade de natureza pública delegada e são submetidas à fiscalização do Tribunal de Justiça, enquanto o instituto de identificação civil do Estado é integrante do Poder Executivo. Vício formal não configurado . Precedente. 3. O registro público do óbito goza de fé pública, não se podendo negar, a princípio, veracidade à informação. A questão, porém, de como proceder com a informação em relação aos próprios registros é afeta ao âmbito administrativo da instituição e refoge à incidência da norma questionada, que nada preceituou sobre o assunto . Sob esse prisma, não há como tecer juízo sobre a razoabilidade ou não de dada medida, visto inexistir na norma previsão a esse respeito. 4. Ação direta julgada improcedente. (STF - ADI: 3157 SP, Relator.: DIAS TOFFOLI, Data de Julgamento: 15/12/2016, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 03/03/2017).

A ADI nº 3.157, julgada pelo STF, oferece parâmetro relevante para a delimitação da competência legislativa dos Estados em matéria relacionada aos serviços notariais e de registro. No caso, discutiu-se a constitucionalidade da Lei nº 10.866/2001, do Estado de São Paulo, que impôs aos cartórios de registro civil a obrigação de encaminhar ao Instituto de Identificação Civil estadual informações relativas aos óbitos registrados. O Supremo Tribunal Federal entendeu inexistir vício formal, porquanto a norma estadual não interferiu na competência privativa da União para legislar sobre registros públicos, prevista no art. 22, XXV, da Constituição Federal.

A decisão assentou que a lei impugnada não alterou a validade, a forma, o conteúdo ou a eficácia dos atos registrais, limitando-se a instituir obrigação administrativa de compartilhamento de informações entre órgãos pertencentes ao mesmo ente federativo. Destacou-se que os serviços notariais e de registro, embora exercidos em caráter privado por delegação, possuem natureza pública e são submetidos à fiscalização do Poder Judiciário

estadual, o que legitima a disciplina administrativa voltada à circulação interna de dados para fins de identificação civil.

O Supremo também reconheceu que o registro de óbito goza de fé pública, mas esclareceu que a norma estadual não disciplinou a utilização dessas informações no âmbito dos próprios registros, restringindo-se ao dever de comunicação administrativa. Assim, a atuação legislativa estadual foi considerada constitucional por permanecer no plano organizacional e administrativo do serviço público delegado, sem ingressar no núcleo normativo reservado à União.

Esse precedente reforça o critério adotado pelo Supremo Tribunal Federal segundo o qual é constitucional a legislação estadual que tangencia os serviços registrais desde que não redefina os efeitos jurídicos dos atos de registro. A ADI nº 3.157/SP evidencia, portanto, que a atuação normativa dos Estados é admitida quando circunscrita à organização administrativa e à cooperação institucional, distinção relevante para a análise crítica das leis tocantinas que, ao atribuírem força de título de domínio a determinados registros imobiliários, avançam sobre o conteúdo material do regime jurídico dos registros públicos.

O terceiro refere-se à ADI 3.264/PR, de relatoria da Ministra Rosa Weber, julgada em 21/03/2022 pelo Tribunal Pleno, com publicação em 29/03/2022, cuja ementa é a seguinte:

EMENTA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. SERVIÇOS NOTARIAIS E REGISTRO. CÓDIGO DE ORGANIZAÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DO PARANÁ (LEI Nº 14.277/2003) . ALEGADA USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DA UNIÃO EM MATÉRIA DE “REGISTROS PÚBLICOS” (CF, ART. 22, XXV). INOCORRÊNCIA. CONTEÚDO NORMATIVO RESTRITO, EXCLUSIVAMENTE, A ASPECTOS ADMINISTRATIVOS DA RELAÇÃO ENTRE OS TITULARES DE SERVENTIAS E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA . INEXISTÊNCIA DE TRANSGRESSÃO ÀS NORMAS GERAIS EDITADAS PELA UNIÃO (LEI DOS CARTÓRIOS). LEGISLAÇÃO ESTADUAL EDITADA EM CONFORMIDADE COM OS PARÂMETROS FIXADOS PELO LEGISLADOR FEDERAL. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DOS ESTADOS-MEMBROS E DO DISTRITO FEDERAL FUNDADA NOS PODERES FISCALIZATÓRIOS DO PODER JUDICIÁRIO ESTADUAL SOBRE OS SERVIÇOS NOTARIAIS E DE REGISTRO (CF, ART. 236, § 1º) . PRECEDENTES. 1. O COJE paranaense não criou nova categoria de delegação notarial ou de registro. Os “Oficiais Distritais” são tabeliães ou registradores titulares de algum dos serviços previstos no art. 5º da Lei nº 8.935/94, assim denominados apenas pelo fato da serventia estar localizada no espaço territorial dos distritos judiciários. 2. Os requisitos mínimos para que escreventes e substitutos interinos possam praticar atos registrais e substituir o titular (gozo dos direitos políticos, quitação com o serviço militar, idade mínima de 18 anos e ensino médio completo) mostram-se plenamente compatíveis com a condição especial desses agentes estatais (em sentido amplo) e com a natureza dos serviços públicos por eles realizados como prepostos do Estado (RE 808 .202, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, j. 24 .8.2020, DJe 25.11.2020 - Tema nº 779/RG) . 3. A exigência de juramentação dos substitutos interinos, lavrada por Juiz de Direito, encontra fundamento do papel do Poder Judiciário estadual como órgão de fiscalização dos serviços notariais e de registro (CF, art. 236, caput). Trata-se de ato formal, solene e gratuito, por meio do qual o interino assente com sua indicação e

toma ciência das responsabilidades administrativas, civis e criminais resultantes do eventual descumprimento de seus deveres . 4. Compete aos Estados-membros, no exercício de sua autonomia administrativa e no desempenho do papel fiscalizador do Poder Judiciário local, inspecionar, ordenar, normatizar e disciplinar a prestação dos serviços notariais e de registro, inclusive com a estipulação de deveres dirigidos aos agentes delegados, relacionados à prestação efetiva e adequado do serviço, com qualidade à população (Lei nº 8.935/94, art. 38), tal como, no caso, através da criação dos deveres de residir na comarca ou distrito onde localizada a serventia e de observar a pontualidade e a assiduidade no serviço . 5. Compatível com o regime geral (Lei nº 6.015/73, art. 19) a estipulação, pelos Estados-membros e Distrito Federal, de prazo para a expedição de certidões pelas instituições cartorárias, observado o parâmetro máximo fixado na Lei dos Registros Públicos (até cinco dias) . 6. Ação direta conhecida. Pedidos improcedentes. (STF - ADI: 3264 PR 0002636-11 .2004.1.00.0000, Relator.: ROSA WEBER, Data de Julgamento: 21/03/2022, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 29/03/2022)

A ADI nº 3.264, julgada pelo Supremo Tribunal Federal, constitui importante precedente para a compreensão dos limites da competência legislativa dos Estados em matéria de serviços notariais e de registro. No caso, examinou-se a constitucionalidade de dispositivos do Código de Organização Judiciária do Estado do Paraná (Lei nº 14.277/2003), sob a alegação de usurpação da competência privativa da União para legislar sobre registros públicos, prevista no art. 22, XXV, da Constituição Federal. O Supremo entendeu inexistente tal violação, ao reconhecer que o conteúdo normativo impugnado restringia-se a aspectos administrativos da relação entre os titulares das serventias extrajudiciais e a Administração Pública.

A Corte assentou que a legislação estadual não criou novas categorias de delegação notarial ou registral, tampouco alterou a validade, a forma, o conteúdo ou a eficácia dos atos de registro. As disposições analisadas foram compreendidas como compatíveis com as normas gerais editadas pela União, especialmente a Lei nº 8.935/1994, e inseridas no âmbito do poder de fiscalização exercido pelo Poder Judiciário estadual sobre os serviços notariais e de registro, nos termos do art. 236, § 1º, da Constituição. Nesse contexto, considerou-se legítima a atuação normativa estadual voltada à organização, inspeção e disciplina da prestação do serviço delegado.

O Supremo também reconheceu a constitucionalidade de requisitos mínimos para a atuação de escreventes e substitutos interinos, bem como da exigência de juramentação perante o Juiz de Direito, entendendo tais medidas como compatíveis com a natureza pública dos serviços notariais e registrais e com o papel fiscalizador do Poder Judiciário local. Do mesmo modo, reputou legítima a estipulação de deveres funcionais aos delegatários, como a obrigação de residir na comarca ou distrito da serventia, além da fixação de prazos para a

expedição de certidões, desde que observados os limites máximos previstos na legislação federal.

Esse precedente reafirma o entendimento segundo o qual a legislação estadual pode disciplinar aspectos administrativos, organizacionais e fiscalizatórios dos serviços notariais e de registro, desde que em conformidade com as normas gerais federais e sem interferir no núcleo material do regime jurídico dos registros públicos. A ADI nº 3.264/PR reforça, assim, o critério distintivo adotado pelo STF entre a atuação normativa estadual legítima, voltada à gestão e fiscalização do serviço, e a atuação inconstitucional que redefine os efeitos jurídicos dos atos registrais, distinção central para a análise das leis tocantinas que atribuem força de título de domínio a determinados registros imobiliários.

A análise conjunta das ementas das ADIs nº 5.672/AM, nº 3.157/SP e nº 3.264/PR evidencia um critério interpretativo estável adotado pelo STF para a delimitação da competência legislativa dos Estados em matéria relacionada aos serviços notariais e de registro. Em todos os precedentes, a Corte assentou a constitucionalidade de normas estaduais que, embora tangenciem a atividade registral, restringem-se à disciplina de aspectos administrativos, organizacionais, financeiros ou fiscalizatórios do serviço público delegado, sem interferir na validade, na forma, no conteúdo ou na eficácia jurídica dos atos registrais.

Os julgados demonstram que o exercício da competência estadual é admitido quando vinculado ao papel fiscalizador do Poder Judiciário local, à organização do funcionamento das serventias extrajudiciais ou à destinação de recursos decorrentes da prestação do serviço, desde que respeitados os parâmetros fixados pela legislação federal. Em contrapartida, o Supremo é explícito ao vedar a atuação normativa estadual que avance sobre o núcleo material do regime jurídico dos registros públicos, reservado à União, especialmente no que se refere à definição dos efeitos jurídicos do registro e à constituição do direito de propriedade.

Esse conjunto jurisprudencial fornece parâmetro hermenêutico relevante para a análise das leis tocantinas que instituem a convalidação de registros imobiliários com força de título de domínio. Diferentemente das normas estaduais examinadas nas referidas ações diretas, que não alteraram o regime jurídico dos atos registrais, a legislação do Estado do Tocantins promove intervenção direta sobre a eficácia dominial do registro, ao atribuir-lhe função constitutiva autônoma do direito de propriedade. A distinção evidenciada pelo STF entre regulação administrativa legítima e redefinição material dos efeitos do registro permite concluir que as leis tocantinas extrapolam os limites da competência legislativa estadual,

reforçando a necessidade de exame crítico de sua constitucionalidade à luz da repartição de competências estabelecida pela Constituição da República.

A análise constitucional da Lei nº 3.525/2019 do Estado do Tocantins exige, antes de tudo, verificar se a norma estadual apenas disciplina uma política pública de regularização fundiária, hipótese em que se aplicaria a competência legislativa concorrente prevista no art. 24, I, da Constituição Federal, ou se, ao contrário, cria uma nova modalidade de aquisição da propriedade, modificando implicitamente as regras dos registros públicos, matéria essa reservada à competência privativa da União pelo art. 22, inciso XXV, da Constituição (BRASIL, 1988). A questão central, portanto, consiste em verificar se a lei estadual se limita a complementar procedimentos administrativos já previstos na legislação federal, no exercício legítimo de competências organizacionais e fiscalizatórias, ou se, ao contrário, institui de forma inovadora um regime próprio de reconhecimento domínial, ao atribuir eficácia constitutiva ao registro imobiliário, hipótese em que extrapola os limites da autonomia legislativa estadual e invade a competência privativa da União para dispor sobre registros públicos e direitos reais.

O julgamento da ADI 7.550, em trâmite no Supremo Tribunal Federal, será decisivo para essa definição. A Corte terá de estabelecer se a convalidação de títulos paroquiais pelo Estado do Tocantins representa mera integração administrativa com normas federais, como a Lei nº 6.015/1973 (Lei de Registros Públicos) e a Lei nº 13.465/2017, que disciplina a regularização fundiária rural e urbana, ou se caracteriza invasão da competência legislativa da União, por criar hipótese autônoma de aquisição de propriedade sem observar as exigências estabelecidas no plano federal (BRASIL, 1973; BRASIL, 2017).

O ponto nevrálgico do debate reside no fato de que o sistema registral brasileiro é regido por normas federais de aplicação uniforme, justamente para assegurar segurança jurídica e padronização em todo o território nacional. Ao permitir que registros paroquiais, documentos de origem histórica e sem os requisitos formais exigidos pela legislação vigente, adquiram força de título de domínio apenas por ato legislativo estadual, a Lei nº 3.525/2019 suscita questionamentos quanto à possível afronta ao pacto federativo e à hierarquia normativa estabelecida pela Constituição.

Do ponto de vista jurídico, trata-se de hipótese típica de inconstitucionalidade formal, pois envolveria invasão de competência legislativa e vício de iniciativa. A doutrina especializada em Direito Agrário e Direito Constitucional tem enfatizado que a uniformização normativa em matéria registral é essencial para evitar a fragmentação do sistema e garantir segurança jurídica, sobretudo em temas sensíveis como a regularização fundiária e a titulação

de imóveis rurais (BRASIL, 1988).

3.2. Violação ao princípio da segurança jurídica e os riscos da convalidação sem integração federal

A segurança jurídica constitui o alicerce essencial do direito e da própria organização social contemporânea. É por meio dela que os institutos e as instituições conseguem se desenvolver de forma ordenada e estável. A ausência de medo e incerteza, representada pela segurança, corresponde a um desejo inerente ao ser humano (MELO, 2023, p. 43).

A preservação da ordem e da segurança é essencial não apenas para o indivíduo, mas sobretudo para toda a coletividade, constituindo um dos propósitos centrais do Direito: garantir a organização e a estrutura do Estado. É por meio das normas jurídicas e de sua efetiva aplicação que se estabelece previsibilidade e estabilidade nas relações sociais, condições indispensáveis para a convivência harmônica. Sem um nível mínimo de segurança, torna-se inviável o desenvolvimento econômico de forma sólida e sem grandes incertezas (MELO, 2023, p. 44).

A falta de segurança jurídica atinge diretamente os pilares do Estado Democrático de Direito, previsto no art. 1º, caput, da Constituição Federal de 1988, e, conforme leciona Donnini (2017), representa uma contradição em si mesma. Ressalte-se, contudo, que a garantia de segurança jurídica absoluta é impraticável (MELO, 2023, p. 44).

Nesse sentido, leciona Bobbio:

A função de segurança e a solução de conflitos não estão uma ao lado da outra; sim, se posso me expressar desta forma, estão uma dentro da outra, já que, com certeza, uma das maneiras pelas quais o direito exerce a função de garantir a segurança social é também um modo eficaz de solucionar os conflitos – talvez o mais eficaz, em última instância. (BOBBIO, 2007, p. 106)

A garantia de segurança social e a resolução de conflitos não são funções separadas do direito, mas sim integradas, pois a busca pela segurança também se concretiza por meio da solução eficaz dos conflitos.

A qualificação registral representa a principal expressão do princípio da segurança jurídica. Ao examinar títulos que possam constituir, modificar ou extinguir direitos de propriedade, o Oficial de Registro de Imóveis realiza um controle prévio destinado a evitar potenciais conflitos jurídicos. Ao conferir presunção relativa de propriedade na maioria dos casos e, em alguns, fé pública registral, esse procedimento impede o surgimento de diversas demandas judiciais acerca da titularidade dominial. Dessa forma, assegura-se a segurança jurídica nas transações imobiliárias, requisito essencial para o ajuizamento de ações reivindicatórias, que se apoiam na simples apresentação da certidão do registro do imóvel

(MELO, 2023, p. 48).

A segurança jurídica no sistema registral brasileiro exige normas uniformes, publicidade confiável e integração entre as esferas estadual e federal. A Lei nº 6.015/1973, combinada com os mecanismos tecnológicos instituídos pelo Conselho Nacional de Justiça, como o Sistema Eletrônico de Registros Públicos (SERP) e o Código Nacional de Normas da Corregedoria Nacional de Justiça (CNN/Extraordinário), assegura que os registros imobiliários sejam previsíveis, auditáveis e interoperáveis em todo o território nacional (BRASIL, 1973; CNJ, 2023; CNJ, 2024).

Nesse contexto, a Lei nº 3.525/2019, do Estado do Tocantins, introduziu a possibilidade de atribuir força de título de domínio a registros imobiliários de origem paroquial ou histórica, desde que inscritos até a data de sua publicação. A convalidação legislativa não se estrutura como procedimento de aquisição originária da propriedade, mas como atribuição direta de eficácia dominial ao registro, o que desloca o eixo do sistema federal ao dispensar a demonstração de cadeia dominial regular e a observância dos mecanismos nacionais de reconhecimento da posse e de controle registral previstos na Lei de Registros Públicos e nas normas complementares editadas pelo Conselho Nacional de Justiça (TOCANTINS, 2019; BRASIL, 1973).

A constitucionalidade dessa lei é questionada na ADI 7.550, proposta pela CONTAG perante o STF, sob o argumento de que a norma estadual invade a competência privativa da União prevista no art. 22, XXV, da Constituição Federal, ao criar efeitos registrários automáticos sem observar os filtros legais e constitucionais aplicáveis à propriedade imobiliária (BRASIL, 1988; CONTAG, 2023).

O precedente mais próximo vem da ADI 5.623/DF, em que o STF julgou constitucional, com interpretação conforme, a ratificação de registros de imóveis em faixa de fronteira pela União, desde que observados critérios formais, a política de reforma agrária prevista no art. 188 da CF/88, a função social da propriedade e a proteção de comunidades indígenas e quilombolas. Essa decisão demonstra que qualquer medida de convalidação deve estar subordinada à legislação federal e aos princípios constitucionais (STF, 2022).

Além disso, a jurisprudência consolidada do Superior Tribunal de Justiça reconhece que os registros paroquiais possuem natureza meramente declaratória, podendo funcionar como elementos indiciários do exercício da posse, mas não como títulos definitivos de domínio. No mesmo sentido, a Súmula 340 do Supremo Tribunal Federal afirma a inusucapibilidade dos bens públicos, reforçando que a aquisição do domínio particular sobre terras públicas, em regra, depende de alienação formal promovida pelo Poder Público. É

precisamente à luz desse entendimento jurisprudencial consolidado que se coloca o debate acerca da Lei nº 3.525/2019, uma vez que a norma estadual propõe atribuir eficácia dominial a registros historicamente considerados insuficientes para tal finalidade, tensionando os parâmetros tradicionais do direito público fundiário e do sistema registral brasileiro.

A convalidação dos registros paroquiais, sem critérios técnicos claros e sem integração ao sistema registral federal, apresenta impactos sociais e jurídicos ambíguos. Por um lado, pode favorecer pequenos agricultores, posseiros e comunidades tradicionais que dependem historicamente desses títulos como única prova de ocupação da terra. Por outro, pode servir de instrumento para grandes grupos econômicos regularizarem áreas obtidas mediante grilagem, sobretudo em regiões de alta concentração fundiária como o Tocantins.

Além disso, a ausência de requisitos como georreferenciamento, certificação pelo INCRA e integração ao Sistema Eletrônico dos Registros Públicos (SERP) fragiliza a segurança jurídica, potencializando conflitos possessórios, sobreposições de áreas e disputas judiciais prolongadas.

A política fundiária implementada sem critérios de justiça social provocou profundas distorções na estrutura agrária brasileira. Palmeira (1989, p. 5-6) aponta que os programas de modernização agrícola, aliados à alienação de terras públicas e à falta de planejamento, resultaram na exclusão de milhares de famílias rurais, sem garantir segurança jurídica nem acesso à terra.

Nesse contexto, a resistência dos movimentos sociais rurais e a atuação da Igreja Católica, que passou de aliada da ordem para defensora dos trabalhadores do campo, foram decisivas na construção de uma identidade política camponesa contrária ao modelo concentrador de desenvolvimento agrário (PALMEIRA, 1989, p. 5-6). Esse histórico evidencia como políticas agrárias mal estruturadas podem comprometer a segurança jurídica e a paz social, elementos essenciais para a regularização fundiária no Estado.

A análise crítica exige, portanto, ponderar a convalidação dos títulos paroquiais à luz da função social da propriedade, prevista no art. 5º, XXIII, da Constituição Federal, e do princípio da segurança jurídica, consagrado no art. 5º, caput, da mesma Carta. A compatibilidade da legislação estadual com esses parâmetros constitucionais não pode ser presumida nem afastada de plano, devendo ser examinada a partir de seus efeitos concretos sobre a regularização fundiária, a proteção das terras públicas e a estabilidade das relações dominiais.

3.3. Análise dos registros paroquiais no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins

Os registros paroquiais, também conhecidos como assentos eclesiásticos de terras, tiveram origem na Lei de Terras de 1850 e se difundiram pelo território que hoje integra o Estado do Tocantins, sobretudo em regiões rurais remotas. Historicamente, desempenhavam função meramente declaratória, registrando informações sobre posses sem conferir domínio pleno, razão pela qual seu valor jurídico sempre foi limitado, servindo apenas como elemento subsidiário na demonstração da cadeia possessória ou dominial (STJ, 2011).

No âmbito jurisprudencial, o Tribunal de Justiça do Tocantins tem reiteradamente afirmado que o registro paroquial, considerado de forma isolada, não se presta à comprovação da propriedade, sendo compreendido como documento destituído de eficácia dominial plena. Tal orientação revela a centralidade do princípio da especialidade e a exigência de ingresso regular no sistema registral disciplinado pela Lei nº 6.015/1973 para a produção de efeitos jurídicos próprios do domínio. É nesse contexto jurisprudencial consolidado que se insere a controvérsia acerca da legislação estadual, que propõe atribuir novos efeitos jurídicos a registros historicamente considerados insuficientes para esse fim.

Ao mesmo tempo, a Corte reconhece que, quando consolidada a cadeia dominial e inexistindo gravames, a mera origem paroquial não autoriza a anulação sumária do domínio, especialmente diante da presença de terceiros de boa-fé. A Apelação Cível nº 5006671-10.2012.8.27.0000 destacou que “se a origem era de título paroquial, não cabe nessa seara sua investigação, até porque houve sucessão de cadeia dominial, com terceiros de boa-fé” (TJTO, 2014). Esse entendimento preserva o princípio da continuidade e o ato jurídico perfeito.

Por outro lado, nos casos de registros recentes ou sem qualificação registral adequada, deve observar as exigências da legislação federal, como o georreferenciamento previsto na Lei nº 10.267/2001, a qualificação registral e a integração ao Sistema Eletrônico dos Registros Públicos (SERP), criado pela Lei nº 13.465/2017 (BRASIL, 2001; BRASIL, 2017).

A Escola Superior da Magistratura Tocantinense (ESMAT), em eventos institucionais recentes, também enfatizou a importância de integrar os registros históricos ao sistema oficial, evitando soluções simplistas que fragilizem a segurança jurídica (ESMAT, 2023).

O posicionamento adotado pelo Tribunal de Justiça do Tocantins dialoga com a orientação predominante na jurisprudência dos tribunais superiores. No REsp 1.328.597/TO, o Superior Tribunal de Justiça reconheceu que o registro paroquial pode assumir relevância probatória no exame da cadeia dominial, sem, contudo, afastar a exigência de observância dos

requisitos formais previstos na Lei nº 6.015/1973 para a constituição do direito de propriedade. De igual modo, o Supremo Tribunal Federal, ao julgar a ACO 847/TO, restabeleceu matrículas em favor da União e declarou a nulidade de títulos estaduais incidentes sobre áreas públicas, reafirmando a necessidade de rigor no controle da dominialidade e da origem dos títulos.

A partir desse panorama jurisprudencial, observa-se a consolidação de uma orientação segundo a qual os registros paroquiais possuem relevância histórica e valor probatório, mas não operam, por si sós, a transferência do domínio, sendo indispensável a observância da continuidade registral e dos mecanismos formais previstos na legislação federal. É precisamente nesse contexto que se insere o debate suscitado pela Lei nº 3.525/2019, cuja opção pela atribuição de eficácia dominial a determinados registros históricos tensiona o entendimento até então predominante e constitui o objeto de controle concentrado na ADI 7.550, perante o STF, impondo a análise de sua compatibilidade com o sistema nacional de registros públicos e com a repartição constitucional de competências.

3.4. Análise dos registros paroquiais no âmbito do Supremo Tribunal Federal

A interpretação do Supremo Tribunal Federal sobre os registros paroquiais tem se mantido historicamente restritiva. A Corte entende que esses documentos possuem natureza apenas declaratória, sem gerar efeitos constitutivos de propriedade. Esse posicionamento resulta de uma leitura sistemática da Constituição, da legislação registral e da evolução histórica do ordenamento jurídico brasileiro no campo fundiário.

O Recurso Extraordinário nº 79.828-5/GO, relatado pelo Ministro Néri da Silveira e julgado em 6 de março de 1989, insere-se no conjunto de precedentes em que o Supremo Tribunal Federal examinou a natureza jurídica dos registros paroquiais. Na ocasião, a Corte afirmou que tais registros não operam a transmissão da propriedade, podendo assumir relevância como elemento probatório da posse, sem dispensar a demonstração de origem juridicamente legítima do domínio, seja por alienação estatal, seja por cadeia sucessória regularmente constituída. O voto destacou, ainda, que o registro do vigário, por si só, não supre as exigências formais do sistema registral oficial.

Em sentido convergente, o Recurso Extraordinário nº 80.416/GO, relatado pelo Ministro Cunha Peixoto e julgado em 16 de dezembro de 1975, reconheceu que o registro paroquial possui valor probatório, inclusive em ações de usucapião, sem equivaler a título formal de propriedade. Esses precedentes revelam uma orientação reiterada do Supremo Tribunal Federal no tocante à distinção entre posse e domínio, especialmente em

controvérsias envolvendo terras públicas, servindo como parâmetro relevante para a análise das iniciativas legislativas que buscam atribuir novos efeitos jurídicos a registros históricos.

A doutrina acompanha essa orientação. Altir de Souza Maia, em estudo publicado na Revista de Direito Agrário, observa que o registro paroquial não cria direito real algum, sendo mera declaração unilateral de posse (MAIA, 1973, p. 5). Segundo o autor, esses registros tiveram relevância histórica na organização fundiária informal do Brasil, mas perderam força com a instituição de sistemas registrais mais rigorosos, sobretudo após a promulgação da Lei nº 6.015/1973, que disciplinou de maneira uniforme os registros públicos no país.

Pesquisas recentes sobre governança de terras também apontam que, embora relevantes para a compreensão da ocupação histórica, os registros paroquiais não podem ser considerados, isoladamente, como fundamento para legitimar domínio, dada a ausência de procedimentos administrativos e jurídicos formais em sua origem (ROCHA et al., 2019).

Dessa forma, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal revela resistência consistente à atribuição de efeitos dominiais a registros paroquiais ou a documentos de natureza meramente declaratória. Precedentes como os Recursos Extraordinários nº 79.828/GO e nº 80.416/GO firmaram o entendimento de que o registro paroquial não transmite propriedade, possuindo apenas valor probatório da posse. No mesmo sentido, a Ação Cível Originária nº 847/TO reafirmou a exigência de rigor na cadeia dominial e a nulidade de títulos estaduais incidentes sobre terras públicas. À luz dessa orientação consolidada, a convalidação automática prevista na Lei nº 3.525/2019 do Estado do Tocantins mostra-se em tensão direta com a jurisprudência do STF, ao converter, por via legislativa estadual, instrumentos historicamente precários em títulos de domínio.

Esse conflito está no centro da ADI 7.550, que questiona a compatibilidade da lei tocantinense com a competência privativa da União para legislar sobre registros públicos, prevista no artigo 22, inciso XXV, da Constituição. O receio é que a convalidação indiscriminada de registros paroquiais possa legitimar ocupações irregulares, inclusive em terras públicas, gerando sobreposição de direitos e conflitos fundiários.

A linha jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal tem enfatizado a relevância da continuidade da cadeia dominial e da comprovação da origem juridicamente legítima da propriedade como elementos centrais da segurança jurídica no campo agrário. À luz desse entendimento, a opção legislativa pela atribuição de eficácia dominial a registros paroquiais, sem sua plena integração ao sistema público federal de registros, suscita questionamentos quanto à preservação desses parâmetros, especialmente no que se refere ao potencial incremento de litígios e à estabilidade das relações jurídicas fundiárias.

Assim, o entendimento da Suprema Corte não apenas limita o alcance jurídico dos registros paroquiais, mas também estabelece parâmetros para o controle de constitucionalidade de legislações estaduais que busquem ampliar sua eficácia além dos limites definidos pela Constituição e pela jurisprudência consolidada.

O exame da Constituição Federal, da Lei de Registros Públicos e da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal evidenciou que a competência legislativa para disciplinar registros públicos é privativa da União, conforme art. 22, XXV, da CF/88, admitindo-se aos estados apenas competência suplementar ou regulamentar, desde que observados os limites constitucionais. Assim, leis estaduais que busquem convalidar registros paroquiais de forma autônoma enfrentam questionamentos quanto à sua validade formal e material, por possível invasão de matéria reservada à legislação federal.

Verificou-se, ainda, que a **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.550**, proposta em 5 de dezembro de 2023 pela Confederação Nacional dos Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras Familiares (CONTAG), atualmente em trâmite no Supremo Tribunal Federal, assume papel central na definição dos limites entre a competência legislativa estadual e a competência privativa da União em matéria de registros públicos e regularização fundiária. A ação foi distribuída ao Ministro Nunes Marques, que atua como relator, e questiona diretamente a constitucionalidade da Lei Estadual nº 3.525/2019 do Tocantins, especialmente no ponto em que esta atribui força de título de domínio a registros imobiliários de origem não estatal, inclusive aqueles fundados em documentos paroquiais ou históricos.

Até o momento, o processo encontra-se em fase de instrução avançada, com a apresentação de informações pelas autoridades requeridas, manifestações da Advocacia-Geral da União e da Procuradoria-Geral da República, bem como o ingresso de diversos *amicus curiae*, evidenciando a relevância jurídica, social e federativa da controvérsia. A ausência de decisão cautelar e o estágio atual de conclusões ao relator indicam que o julgamento de mérito poderá estabelecer precedente paradigmático quanto à possibilidade (ou não) de legislações estaduais inovarem no regime jurídico do reconhecimento dominial, especialmente quando tal inovação repercute sobre a estrutura nacional do sistema registral imobiliário. Nesse contexto, o desfecho da ADI 7.550 mostra-se decisivo para avaliar as repercussões constitucionais da Lei nº 3.525/2019, tanto no tocante à segurança jurídica fundiária quanto à preservação do pacto federativo e da competência normativa da União.

Esse quadro evidencia que a superação das distorções históricas da regularização fundiária não pode ser alcançada por soluções normativas isoladas ou pela atribuição artificial

de efeitos dominiais a instrumentos que jamais integraram o sistema registral imobiliário. Ao contrário, impõe-se a construção de alternativas legislativas e administrativas capazes de enfrentar o passivo fundiário de forma constitucionalmente adequada, respeitando o pacto federativo, a competência privativa da União em matéria registral e os princípios da segurança jurídica e da função social da propriedade. É a partir dessa perspectiva que se torna necessário examinar caminhos jurídicos diversos da convalidação legislativa de registros paroquiais, os quais serão desenvolvidos no capítulo seguinte.

CAPÍTULO 04 – ALTERNATIVAS CONSTITUCIONAIS À CONVALIDAÇÃO LEGISLATIVA DE REGISTROS PAROQUIAIS

A análise desenvolvida nos capítulos anteriores evidenciou que os registros paroquiais de imóveis rurais, embora relevantes para a compreensão histórica da ocupação do território, apresentam limitações jurídicas significativas quando utilizados como fundamento para a atribuição de domínio pleno, sobretudo por meio de convalidação legislativa estadual. No caso do Estado do Tocantins, tais limitações revelam-se ainda mais sensíveis diante da origem pública de extensas áreas de terra, da fragilidade histórica dos mecanismos de titulação e das controvérsias constitucionais relacionadas à repartição de competências legislativas.

O exame da Lei nº 3.525/2019 e das discussões travadas no âmbito do Supremo Tribunal Federal, especialmente na ADI 7550, demonstra que a busca por segurança jurídica no campo fundiário não pode ser realizada à margem dos princípios constitucionais que regem o regime das terras públicas, a função social da propriedade e o pacto federativo. A convalidação legislativa ampla de registros paroquiais, ao prescindir da verificação material da origem dominial e da natureza jurídica das terras, tende a deslocar para o plano normativo problemas que exigem soluções técnicas, administrativas e jurisdicionais mais complexas.

Nesse contexto, o presente capítulo tem caráter eminentemente propositivo. Parte-se do pressuposto de que a superação das fragilidades históricas do regime fundiário brasileiro não se alcança por meio da legitimação genérica de situações pretéritas, mas pela adoção de instrumentos constitucionais já previstos no ordenamento jurídico, capazes de promover regularização fundiária com controle, transparência e respeito ao patrimônio público. Busca-se, assim, identificar alternativas que conciliem segurança jurídica e justiça agrária, sem violar a competência legislativa da União nem esvaziar o conteúdo material da função social da propriedade.

Para tanto, o capítulo examina, de forma articulada, os limites constitucionais da convalidação legislativa de registros paroquiais e a potencialidade de instrumentos como a usucapião judicial e extrajudicial, a legitimação fundiária administrativa nos termos da legislação federal, a discriminação e arrecadação de terras públicas e a integração de sistemas tecnológicos de gestão fundiária. Ao final, propõe-se uma mudança de paradigma na atuação estatal, deslocando o foco da convalidação normativa para a estruturação de uma governança fundiária constitucionalmente orientada, compatível com o Estado Democrático de Direito e com os desafios contemporâneos da política agrária brasileira.

4.1. Limites constitucionais da convalidação legislativa e instrumentos jurídicos de regularização fundiária

As controvérsias envolvendo a convalidação legislativa de registros paroquiais evidenciam tensões estruturais entre a busca por segurança jurídica e os limites impostos pela Constituição Federal de 1988. A atribuição, por meio de lei estadual, de efeitos dominiais plenos a registros de natureza precária suscita questionamentos relevantes quanto à repartição de competências legislativas, à titularidade das terras públicas e à observância da função social da propriedade.

A Constituição Federal atribui à União competência privativa para legislar sobre registros públicos (art. 22, XXV), bem como para estabelecer normas gerais de Direito civil e agrário. Além disso, o regime jurídico das terras públicas encontra-se submetido aos princípios da legalidade e da indisponibilidade do interesse público. Nesse contexto, a convalidação legislativa ampla de registros paroquiais, desacompanhada de verificação da origem dominial e da natureza pública ou privada das terras, mostra-se incompatível com o desenho constitucional vigente.

Diante desses limites, o ordenamento jurídico brasileiro oferece instrumentos constitucionalmente adequados para a regularização fundiária, dentre os quais se destacam a usucapião judicial e extrajudicial. A usucapião constitui forma de aquisição originária da propriedade, fundada no exercício prolongado da posse qualificada e no atendimento à função social da terra, sendo expressamente vedada sobre bens públicos, nos termos dos arts. 183, §3º, e 191, parágrafo único, da Constituição Federal.

A usucapião judicial submete a análise da posse ao crivo do Poder Judiciário, assegurando contraditório, participação dos entes públicos e controle sobre a natureza do imóvel. Já a usucapião extrajudicial, introduzida pelo Código de Processo Civil de 2015 e regulamentada pela Lei nº 6.015/1973, com as alterações da Lei nº 13.465/2017, representa mecanismo de desjudicialização que preserva a análise substancial dos requisitos legais. Em ambas as hipóteses, a aquisição da propriedade não decorre de presunção abstrata, mas de verificação concreta das condições fáticas e jurídicas, distinguindo-se, de forma decisiva, da convalidação legislativa genérica de registros paroquiais.

4.2. Legitimação fundiária administrativa, discriminação de terras públicas e limites materiais da regularização

Além da usucapião, a legitimação fundiária administrativa constitui instrumento relevante no âmbito das políticas públicas de regularização fundiária, especialmente após a

edição da Lei nº 13.465/2017. Esse mecanismo permite ao Poder Público reconhecer situações possessórias consolidadas, desde que observados critérios objetivos, sociais, ambientais e dominiais, bem como a prévia identificação da titularidade da terra.

A legitimação fundiária, contudo, não se confunde com convalidação automática de registros históricos. A própria legislação estabelece limites claros à sua aplicação, vedando o reconhecimento dominial sobre áreas públicas não passíveis de alienação e condicionando a regularização à observância da função social da propriedade. Quando utilizada de forma indiscriminada, sem análise material da situação fundiária, a legitimação administrativa tende a reproduzir a lógica de consolidação patrimonial historicamente associada à concentração fundiária.

Nesse contexto, a discriminação e arrecadação de terras públicas assumem papel central. A identificação das terras devolutas e demais áreas públicas constitui etapa prévia e indispensável a qualquer política fundiária constitucionalmente orientada. A ausência de discriminação fundiária efetiva compromete a legitimidade da regularização, pois impede a distinção entre ocupações passíveis de reconhecimento e apropriações privadas indevidas.

A substituição dessa etapa por convalidações legislativas amplas implica risco significativo de perda patrimonial do Estado e afronta direta aos princípios da legalidade e da indisponibilidade do interesse público. A discriminação fundiária, portanto, não deve ser compreendida como entrave à segurança jurídica, mas como condição necessária para sua efetivação legítima.

Importa destacar que a omissão estatal na identificação, discriminação e arrecadação das terras públicas também constitui fator relevante de insegurança jurídica. A ausência de políticas fundiárias estruturadas não apenas fragiliza a atuação administrativa, mas cria ambiente propício à consolidação de apropriações privadas indevidas, frequentemente legitimadas a posteriori por soluções normativas excepcionalizantes. Nesse sentido, a segurança jurídica não decorre da simples validação de situações consolidadas, mas da atuação ativa e planejada do Estado na proteção do patrimônio público fundiário.

4.3. Governança fundiária e integração tecnológica: do modelo convalidatório à atuação estruturante do Estado

A superação das fragilidades históricas da regularização fundiária demanda a adoção de um modelo de governança fundiária estruturada, baseado na atuação coordenada do Estado e na utilização integrada de instrumentos tecnológicos já previstos no ordenamento jurídico brasileiro. O Sistema Eletrônico dos Registros Públicos (SERP), instituído pela Lei nº

14.382/2022, permite a interoperabilidade entre serventias e amplia a transparência dos atos registrais.

No âmbito rural, o Sistema de Gestão Fundiária (SIGEF), administrado pelo INCRA, possibilita a certificação georreferenciada dos imóveis, reduzindo sobreposições e inconsistências dominiais. Soma-se a esses instrumentos o mosaico digital de imóveis, previsto no Provimento CNJ nº 195/2025, que integra dados registrais, cadastrais e geoespaciais, fortalecendo o controle institucional sobre a estrutura fundiária e permitindo a identificação mais precisa da origem e da legitimidade dos imóveis.

A integração tecnológica substitui presunções legais abstratas por verificações técnicas concretas, conferindo racionalidade e legitimidade às políticas de regularização fundiária. Nesse cenário, o papel constitucional do Estado não é o de convalidar indistintamente situações irregulares herdadas do passado, mas o de estruturar políticas públicas capazes de enfrentar a complexidade da questão agrária com base em critérios jurídicos, técnicos e sociais.

Ao fortalecer instrumentos como a usucapião, a legitimação fundiária nos limites legais, a discriminação de terras públicas e a integração tecnológica dos cadastros e registros, o Estado promove um modelo de regularização fundiária compatível com a função social da propriedade, a proteção do patrimônio público e o pacto federativo. Trata-se de um deslocamento paradigmático: da convalidação legislativa genérica para a governança fundiária constitucionalmente orientada.

CONCLUSÃO

A trajetória analítica desenvolvida nesta dissertação permite afirmar que a questão fundiária brasileira não pode ser adequadamente compreendida a partir de uma leitura restrita ao funcionamento técnico do sistema registral ou à suposta insuficiência documental dos títulos existentes. Trata-se, antes, de um problema estrutural, cuja gênese remonta à forma como o território foi historicamente apropriado, explorado e juridicamente organizado desde o período colonial, sob a lógica do latifúndio, da escravidão enquanto negócio e da mercantilização da terra como ativo econômico. O Direito Agrário brasileiro constitui-se, nesse contexto, marcado por uma contradição fundante: ao mesmo tempo em que proclama a necessidade de ordem jurídica e segurança dominial, conviveu historicamente com práticas reiteradas de apropriação privada de terras públicas e de exclusão social no acesso à terra.

A análise da formação do latifúndio brasileiro demonstrou que os mecanismos jurídicos de acesso à terra nunca foram neutros. O regime das sesmarias, longe de configurar um modelo racional de distribuição fundiária, operou como instrumento de concentração patrimonial e de reprodução do poder econômico, intrinsecamente vinculado ao modo de produção escravista que sustentou a economia colonial e imperial. A extinção formal desse regime, com a Independência e a Constituição de 1824, não significou a superação desse padrão histórico, mas inaugurou um prolongado período de indefinição normativa, no qual a posse passou a ocupar lugar central na organização do espaço agrário brasileiro.

A Lei de Terras de 1850, frequentemente apresentada como marco de modernização fundiária, revelou-se, na prática, uma solução de transição conservadora. Ao instituir a compra como principal via de acesso à propriedade, a legislação consolidou juridicamente a exclusão social no campo e preservou a estrutura fundiária herdada do período colonial. A partir desse momento, o direito positivo passou a operar de forma decisiva na separação entre posse e domínio, reservando à propriedade um estatuto jurídico rigoroso, dependente de alienação estatal regular ou de aquisição originária reconhecida por mecanismos juridicamente qualificados.

É nesse cenário que se insere a função histórica dos registros paroquiais de terras. Instituídos como instrumentos administrativos de identificação das posses, os registros paroquiais cumpriram papel delimitado e juridicamente preciso, jamais concebido como meio de constituição da propriedade. O seu caráter declaratório não decorreu de deficiência normativa, mas de opção consciente do legislador imperial, que distinguiu claramente entre posse, legitimação e domínio. A propriedade, no modelo jurídico instaurado a partir de 1850,

exigia origem legítima e submissão a controles institucionais específicos, distinção que se revela central para compreender os limites históricos e jurídicos desses registros.

A persistência da posse como categoria predominante, associada à ausência de políticas públicas estruturadas de regularização fundiária, produziu um passivo dominial que se projeta até a contemporaneidade. No Estado do Tocantins, esse passivo assume contornos particulares, decorrentes da formação tardia do ente federativo, da fragilidade administrativa histórica, da inexistência de confirmações generalizadas de sesmarias e da centralidade da ocupação como forma de acesso à terra. Todavia, o reconhecimento dessa realidade histórica não autoriza a adoção de soluções normativas que rompam com os fundamentos constitucionais do sistema jurídico brasileiro.

A Lei Estadual nº 3.525/2019, ao atribuir força de título de domínio a registros imobiliários de origem não estatal, promove inflexão conceitual relevante no modelo de regularização fundiária. A norma não se limita a operacionalizar instrumentos previstos na legislação federal, tampouco a complementar procedimentos administrativos existentes. Ao contrário, institui um regime próprio de reconhecimento dominial, deslocando o eixo da regularização da posse qualificada para a convalidação legislativa de documentos historicamente destituídos de eficácia translativa. Essa opção normativa, embora revestida do discurso da eficiência e da pacificação social, apresenta elevado potencial de reprodução das desigualdades fundiárias historicamente construídas.

Sob a perspectiva do Direito Agrário crítico, essa escolha revela-se particularmente problemática. A experiência histórica brasileira demonstra que flexibilizações excessivas nos critérios de reconhecimento da propriedade tendem a beneficiar agentes econômicos dotados de maior capacidade de mobilização política, jurídica e documental, em detrimento de pequenos agricultores, comunidades tradicionais e sujeitos historicamente marginalizados. A convalidação automática de registros paroquiais, ao invés de promover justiça fundiária, corre o risco de legitimar apropriações privadas pretéritas de terras públicas, consolidando situações de fato marcadas por profundas assimetrias de poder.

Do ponto de vista constitucional, a legislação tocantinense evidencia extrapolação dos limites da autonomia normativa dos estados. A Constituição Federal de 1988, ao reservar à União a competência privativa para legislar sobre registros públicos (art. 22, XXV), buscou assegurar a unidade, a coerência e a segurança do sistema registral nacional. Essa centralização normativa não constitui mero formalismo federativo, mas elemento essencial à proteção da fé pública registral, da continuidade dominial e do patrimônio público. A criação,

por lei estadual, de um regime dominial autônomo fragiliza esses pilares e compromete o pacto federativo.

A jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça e do Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins confirma essa compreensão. De forma reiterada, os tribunais afirmaram que o registro paroquial não transmite propriedade, possuindo apenas valor probatório da posse. Tal entendimento não decorre de apego a tecnicismos registrais, mas da compreensão de que a propriedade, enquanto direito fundamental de natureza complexa, exige origem legítima, continuidade registral e submissão a controles institucionais rigorosos.

É nesse ponto que a controvérsia analisada nesta dissertação se alinha diretamente à tese central da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7550. O debate submetido ao Supremo Tribunal Federal não se refere à legitimidade da regularização fundiária como política pública, nem à relevância do reconhecimento da posse histórica, mas à impossibilidade de criação, por legislação estadual, de uma nova forma de constituição da propriedade rural, dissociada da disciplina federal dos registros públicos. O reconhecimento da inconstitucionalidade da norma tocantinense tende, assim, a afirmar que a regularização fundiária deve ocorrer dentro dos limites constitucionais e do sistema jurídico nacional, e não por meio de regimes excepcionais de convalidação.

Nesse sentido, o Capítulo 04 demonstrou que o ordenamento jurídico brasileiro dispõe de instrumentos suficientes e constitucionalmente adequados para enfrentar o passivo fundiário, como a usucapião judicial e extrajudicial, os procedimentos administrativos de legitimação fundiária nos limites legais, a discriminação de terras públicas e a integração tecnológica do sistema registral, especialmente por meio do Sistema Eletrônico dos Registros Públicos, do SIGEF e do mosaico digital de imóveis. Esses mecanismos reconhecem a posse qualificada, promovem a aquisição originária da propriedade e preservam a integridade do sistema registral, sem recorrer à convalidação legislativa de documentos declaratórios.

A superação dos conflitos agrários e a construção de uma governança fundiária democrática não se alcançam por meio de soluções normativas excepcionalizantes, mas pelo fortalecimento das políticas públicas existentes, pelo respeito às balizas constitucionais e pela incorporação crítica da história fundiária brasileira como elemento central da formulação jurídica. Regularizar não significa convalidar indiscriminadamente, mas decidir com base em critérios jurídicos, técnicos e sociais compatíveis com o Estado Democrático de Direito.

A principal contribuição desta dissertação consiste, assim, em demonstrar que a justiça fundiária não se alcança pela flexibilização indevida dos critérios de constituição da

propriedade, mas pela consolidação de um Direito Agrário constitucionalmente comprometido com a igualdade material, a segurança jurídica e a função social da terra, capaz de enfrentar as heranças coloniais sem reproduzi-las sob novas roupagens normativas.

REFERÊNCIAS

- AFONSO DA SILVA, José. **Registro de imóveis e segurança jurídica**. São Paulo: Malheiros, 2016.
- BAMBIRRA, Vânia. **O capitalismo dependente latino-americano**. Florianópolis: Insular, 2013.
- BARROSO, Luís Roberto. A Constituição Brasileira de 1988: uma introdução. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; MENDES, Gilmar Ferreira; NASCIMENTO, Carlos Valder do (coord.). **Tratado de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 233–260.
- BERCOVICI, Gilberto. **Constituição econômica e desenvolvimento**. São Paulo: Malheiros, 2005.
- BOBBIO, Norberto. **Da estrutura à função: novos estudos de teoria do direito**. Barueri: Manole, 2007.
- BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2018.
- BORGES, Antonino Moura. **Registro de imóveis**. 3. ed. Campo Grande: Contemplar, 2012.
- BORGES, Paulo Torminn. **Institutos básicos do direito agrário**. 6. ed. rev. e ampl. São Paulo: Saraiva, 1991.
- BRAGA, James da Silva; SOUSA, Gabriela Pitombeira. O processo de arrecadação das terras devolutas da União no local denominado Gleba Boa Esperança Itaparica. **JNT – Facit Business and Technology Journal**, v. 2, n. 36, p. 45–63, 2022.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.
- BRASIL. **Decreto-Lei nº 1.110, de 9 de julho de 1970**. Cria o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 9 jul. 1970. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del1110.htm. Acesso em: 21 ago. 2025.
- BRASIL. **Decreto nº 4.449, de 30 de outubro de 2002**. Regulamenta dispositivos da Lei nº 10.267/2001. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 31 out. 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4449.htm. Acesso em: 21 ago. 2025.
- BRASIL. **Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964**. Estatuto da Terra. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 30 nov. 1964. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4504.htm. Acesso em: 18 ago. 2025.
- BRASIL. **Lei nº 4.947, de 6 de abril de 1966**. Dispõe sobre normas de direito agrário. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 6 abr. 1966. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14947.htm. Acesso em: 21 ago. 2025.

BRASIL. **Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973.** Lei de Registros Públicos. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 31 dez. 1973. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6015.htm. Acesso em: 21 ago. 2025.

BRASIL. **Lei nº 10.267, de 28 de agosto de 2001.** Altera dispositivos sobre cadastro rural e registro público. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 29 ago. 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10267.htm. Acesso em: 21 ago. 2025.

BRASIL. **Lei nº 10.931, de 2 de agosto de 2004.** Dispõe sobre patrimônio de afetação. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 2 ago. 2004. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10931.htm. Acesso em: 21 ago. 2025.

BRASIL. **Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012.** Código Florestal. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 28 maio 2012. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm. Acesso em: 21 ago. 2025.

BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017.** Dispõe sobre regularização fundiária rural e urbana. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 12 jul. 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm. Acesso em: 20 ago. 2025.

BRASIL. **Lei nº 14.382, de 27 de junho de 2022.** Institui o Sistema Eletrônico dos Registros Públicos (SERP). *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 27 jun. 2022. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/lei/L14382.htm. Acesso em: 22 ago. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 1.245.149/SP.** Relator: Min. Luis Felipe Salomão. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 2011. Disponível em: <https://jurisprudencia.stj.jus.br>. Acesso em: 23 ago. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 1.328.597/TO.** *Informativo de Jurisprudência*, Brasília, DF, n. 549, 2016. Disponível em: <https://www.stj.jus.br>. Acesso em: 23 ago. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Cível Originária nº 847/TO.** Relator: Min. Teori Zavascki. Julgado em 20 abr. 2016. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF. Disponível em: <https://www.stf.jus.br>. Acesso em: 23 ago. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.157/SP.** Relator: Min. Dias Toffoli. Julgado em 15 dez. 2016. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 3 mar. 2017. Disponível em: <https://www.stf.jus.br>. Acesso em: 7 jul. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.264/PR.** Relatora: Min. Rosa Weber. Julgado em 21 mar. 2022. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 29 mar. 2022. Disponível em: <https://www.stf.jus.br>. Acesso em: 7 jul. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.672/AM**. Relatora: Min. Cármen Lúcia. Julgado em 21 jun. 2021. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 30 jun. 2021. Disponível em: <https://www.stf.jus.br>. Acesso em: 7 jul. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 79.828-5/GO**. Relator: Min. Néri da Silveira. Julgado em 6 mar. 1989. *Diário da Justiça*, Brasília, DF, 8 jun. 1990.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 80.416/GO**. Relator: Min. Cunha Peixoto. Julgado em 16 dez. 1975. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br>. Acesso em: 24 mar. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula nº 340**. *Diário da Justiça*, Brasília, DF, 1963. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br>. Acesso em: 23 ago. 2025.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Direito constitucional ao alcance de todos**. 9. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

CANÇADO, Airton; SILVA, Jairo. Confiança nas instituições agrárias no Tocantins. **Revista de Direito e Desenvolvimento**, v. 18, n. 2, p. 91–110, 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Provimento nº 65, de 14 de dezembro de 2017**. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 14 dez. 2017. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br>. Acesso em: 27 maio 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Provimento nº 141, de 16 de março de 2023**. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 16 mar. 2023. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br>. Acesso em: 27 maio 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Provimento nº 195, de 3 de junho de 2025**. Institui o mosaico nacional de plantas digitais de imóveis. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 3 jun. 2025. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br>. Acesso em: 27 julho 2025.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Comentários à Constituição de 1988**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1992.

DELGADO, Guilherme Costa. **A questão agrária no Brasil**. São Paulo: Expressão Popular, 2012.

DIMOULIS, Dimitri. A relevância prática do positivismo jurídico. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, Belo Horizonte, n. 102, p. 71–92, jan./jun. 2011.

DIMOULIS, Dimitri. Positivismo jurídico: significado e correntes. **Enciclopédia Jurídica da PUC-SP**. São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br>. Acesso em: 26 ago. 2025.

DIP, Ricardo. **Registro de imóveis: princípios e fundamentos**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

ESTADO DO TOCANTINS. **Lei nº 3.525, de 14 de junho de 2019.** *Diário Oficial do Estado do Tocantins*, Palmas, 14 jun. 2019. Disponível em: <https://www.al.to.leg.br>. Acesso em: 18 ago. 2025.

ESTADO DO TOCANTINS. **Lei nº 3.730, de 16 de dezembro de 2020.** *Diário Oficial do Estado do Tocantins*, Palmas, 16 dez. 2020. Disponível em: <https://www.al.to.leg.br>. Acesso em: 20 ago. 2025.

ESTADO DO TOCANTINS. **Lei nº 3.896, de 30 de março de 2022.** *Diário Oficial do Estado do Tocantins*, Palmas, 30 mar. 2022. Disponível em: <https://www.al.to.leg.br>. Acesso em: 20 ago. 2025.

ESTADO DO TOCANTINS. Ministério Público do Estado do Tocantins. **Revista Jurídica do Ministério Público do Tocantins.** Palmas: CESAFA, ano 3, n. 4, 2010.

ESTADO DO TOCANTINS. Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins. **Diário da Justiça Eletrônico**, n. 2932, Palmas, 8 ago. 2012. Disponível em: <https://www.tjto.jus.br>. Acesso em: 24 ago. 2025.

FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Direitos reais.** 11. ed. Salvador: JusPodivm, 2022.

FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. **Introdução ao estudo do direito: técnica, decisão, dominação.** 10. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

GODOY, Marcelo Magalhães; LOUREIRO, Pedro Mendes. Os registros paroquiais de terras na história e na historiografia. **História Econômica & História de Empresas**, v. 13, n. 1, p. 79–110, 2012.

GOMES, Gilberto Macedo. **Manual prático dos registros públicos.** Leme, SP: Imperium, 2021.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA (INCRA). **Manual técnico de georreferenciamento de imóveis rurais.** Brasília, DF: INCRA, 2018. Disponível em: <https://sigef.incra.gov.br>. Acesso em: 20 ago. 2025.

IZABEL JÚNIOR, Valdeci Silva. A importância histórico-social dos registros paroquiais no Brasil setecentista. **Revista Vernáculo**, Curitiba, n. 29, p. 53–64, 2012.

MAIA, Altir de Souza. Registro paroquial. **Revista de Direito Agrário**, ano 1, n. 1, p. 5–20, 1973.

MARCÍLIO, Maria Luiza. Os registros paroquiais e a história do Brasil. **Varia História**, Belo Horizonte, n. 31, p. 63–92, 2004.

MARÉS, Carlos Frederico. **A função social da terra.** Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2003.

MARQUES, Benedito Ferreira. **Direito agrário brasileiro.** 11. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

MARTINS, José de Souza. **O cativo da terra**. 9. ed. São Paulo: Contexto, 2010.

MELO, Marcelo Augusto Santana de. **Teoria geral do registro de imóveis: estrutura e função**. 2. ed. São Paulo: JusPodivm, 2023.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 39. ed. Barueri, SP: Atlas, 2024.

MOTTA, Márcia Maria Menendes. **Nas fronteiras do poder: conflitos de terra e direito agrário no Brasil do século XIX**. Rio de Janeiro: Arquivo Público do Estado do Rio de Janeiro, 1998.

MOTTA, Márcia Maria Menendes. A Lei de Sesmarias e a ocupação colonial. In: MOTTA, Márcia; ZARTH, Paulo (org.). **Direito à terra no Brasil: a gestão do conflito (1795–1854)**. São Paulo: Alameda, 2012. p. 129–197.

PALMEIRA, Moacir. Modernização, Estado e questão agrária. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 3, n. 7, p. 45–63, 1989.

POLANYI, Karl. **A grande transformação: as origens de nossa época**. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

RITTER, Jhennifer Real. **Territórios quilombolas e regime de terras no Tocantins**. Palmas: UFT, 2025.

ROCHA, Ibraim et al. **Manual de direito agrário constitucional: lições de direito agroambiental**. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

SILVA, Lígia Osório. **Terras devolutas e latifúndios: efeitos da Lei de 1850**. 2. ed. Campinas: Unicamp, 2008.

SILVA, Lígia Osório. O fim das sesmarias e o predomínio da posse. In: SILVA, Lígia Osório. **Terras devolutas e latifúndios**. 2. ed. Campinas: Unicamp, 2008. p. 41–103.

SILVEIRA, Joel. **Em marcha para o oeste: a epopeia da integração nacional**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1942.

SMITH, Roberto. A absolutização da propriedade fundiária. In: SMITH, Roberto. **Propriedade da terra e transição para o capitalismo no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1990. p. 237–338.

SOUZA, Maria da Conceição D’Incao e; MARTINS, José de Souza (org.). **Introdução crítica à sociologia rural**. São Paulo: Hucitec, 1984.

ZANON JÚNIOR, Orlando Luiz. Positivismo jurídico: conceito e características centrais. **Revista Jurídica – CCJ**, v. 17, n. 33, p. 89–110, jan./jun. 2013.