



PODER JUDICIÁRIO
CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA

PROCESSO: 0009053-58.2025.2.00.0000

CLASSE: PEDIDO DE PROVIDÊNCIAS (1199)

POLO ATIVO: INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA - INCRA

REPRESENTANTES POLO ATIVO: LUCAS ANDRADE MOREIRA PINTO - DF60625

POLO PASSIVO: CARTÓRIO CAVALCANTE - OFÍCIO ÚNICO DA COMARCA DE MÂNCIO LIMA - AC e outros

EMENTA

EXTRAJUDICIAL. PEDIDO DE PROVIDÊNCIAS. EXTINÇÃO/LIBERAÇÃO DE CLÁUSULAS RESOLUTIVAS DE TÍTULOS DE DOMÍNIO EXPEDIDOS PELA UNIÃO OU PELO INCRA. ARTS. 15-A E 16-A DA LEI N. 11.952/2009, INCLUÍDOS PELA LEI N. 14.575/2024. SUPERVENIÊNCIA DE “ORIENTAÇÃO GERAL” EXPEDIDA PELA ANOREG-PA EM CONJUNTO COM O CRI-PA. COMPETÊNCIA DO INCRA. PLAUSIBILIDADE DO DIREITO ALEGADO. PERIGO DA DEMORA. **PEDIDO CAUTELAR DEFERIDO** PARA DETERMINAR QUE NENHUM CARTÓRIO DE REGISTRO DE IMOVEIS DO PAÍS PRATIQUE ATOS DE REGISTRO OU DE AVERBAÇÃO DE EXTINÇÃO DE CLÁUSULAS RESOLUTIVAS DE TÍTULOS FUNDIÁRIOS, COM BASE NOS ARS. 15-A E 16-A DA LEI N. 11.952/2009, SEM A CERTIFICAÇÃO DE QUITAÇÃO INTEGRAL E EXTINÇÃO DE CLÁUSULAS DEVOLUTIVAS EXPEDIDA PELO INCRA, NOS TERMOS DO ART. 33 DA LEI N. 11.952/2009, COM REDAÇÃO DA LEI 14.575/2024 E DO ART. 44-B DO DECRETO N. 10.592/2019, INCLUÍDO PELO DECRETO N. 12.585/2025. INTIMAÇÃO DE TODAS AS CORREGEDORIAS GERAIS DE JUSTIÇA DOS ESTADOS E DO DISTRITO FEDERAL PARA CUMPRIMENTO DA DECISÃO. INTIMAÇÃO DA ANOREG-PA E DO CRI-PA PARA MANIFESTAÇÃO SOBRE O PEDIDO. INTIMAÇÃO DAS CORREGEDORIAS GERAIS DE JUSTIÇA DOS ESTADOS DO ACRE, MATO GROSSO E RONDÔNIA, E DAS SERVENTIAS DE REGISTRO DE IMOVEIS REQUERIDAS PARA MANIFESTAÇÃO SOBRE OS DOCUMENTOS TRAZIDOS PELO INCRA. **TRASLADO DOS DOCUMENTOS DESTES FEITOS PARA OS AUTOS DO PP 0008944-44.2025.2.00.0000, COM EXTINÇÃO E ARQUIVAMENTO DO PRESENTE FEITO, QUE DORAVANTE TRAMITARÁ NAQUELE.**

DECISÃO

Cuida-se de Pedido de Providências, manejado pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, com pedido liminar, requerendo, em síntese, o reconhecimento da ilegalidade da Orientação Geral expedida pela Associação dos Notários e Registradores do Pará - ANOREG-PA e pelo Colégio de Registro de Imóveis do Pará – CRI-PA, endereçada aos delegatários de serventias de registro de imóveis do Estado do Pará,

supostamente prevendo a “extinção automática” de cláusulas resolutivas de títulos de domínio expedidos pela União ou pelo INCRA até 25 de junho de 2009, com base nos arts. 15-A e 16-A da Lei n. 11.952/2009, com as alterações promovidas pela Lei n. 14.575 de 22 de maio de 2024.

Alega que a referida “Orientação Geral” usurpa a competência do INCRA enquanto executor do programa de regularização fundiária, conforme previsto no art. 33 da Lei n. 11.952/2009, bem como implica ofensa à competência regulamentar do Chefe do Executivo Federal, prevista no art. 84, IV, da Constituição Federal, ao estimular que as serventias de registro de imóveis, por si só, procedam à liberação das cláusulas resolutivas dos títulos expedidos antes de 25 de junho de 2009, indo de encontro, ainda, à previsão do art. 44-B, do Decreto n. 10.592/2020, com redação dada pelo Decreto n. 12.585/2025.

Aduz, outrossim, que a Orientação Geral fomenta gravíssima insegurança fundiária ao não exigir (por não mencionar entre os documentos a serem apresentados pelo requerente) qualquer comprovação de legitimidade para o requerente, a despeito de o art. 15-A da Lei n. 11.952/2009 endereçar seu comando aos “beneficiários originário”, “herdeiros” ou “terceiros adquirentes de boa-fé” que ocupem e explorem o imóvel, tampouco menciona qualquer documento comprobatório de exploração e ocupação direta, conforme previsto no art. 5º da Lei n. 11.952/2009, o que possibilitaria a extinção das cláusulas em prol de especuladores imobiliários.

Alega, também, que o referido ato normativo impugnado traz um rol de atos em relação aos quais a serventia poderá cobrar emolumentos, sendo que tais atos, se praticados pelo Incra, não teriam incidência de emolumentos ou cobrança, de modo que a orientação geral supostamente cria uma facilitação na “liberação” da cláusula resolutiva diretamente pela serventia de registro imobiliários mediante o pagamento de valores, ao passo que a extinção pelo Incra se daria de forma totalmente gratuita, sobretudo porque a maioria esmagadora dos beneficiários da regularização fundiária na Amazônia Legal (mais de 90% dos títulos expedidos) possuem imóveis com áreas abaixo de 1 módulo fiscal, cuja titulação seria gratuita, em benefício de agricultores com baixo poder aquisitivo.

Pugna pelo deferimento de medida cautelar para impedir os efeitos do ato questionado, mediante a expedição de orientação imediata às serventias imobiliárias para que suspendam a lavratura de qualquer ato registral tendente a “liberar” ou “proceder à baixa” das condições resolutivas dos títulos a que se referem os arts. 15-A e 16-A da Lei n. 11.952/2009, sem a apresentação da certidão da extinção das cláusulas resolutivas expedidas pelo INCRA, em observância ao que dispõe o art. 33 da Lei n. 11.952/2009, a art. 44-B do Decreto n. 10.592/2020, com redação pelo Decreto n. 12.585/2025.

Além disso, formula os seguintes requerimentos:

a) instauração de correção extraordinária nas Serventias de Registro Imobiliário de Mâncio Lima/AC, Nova Ubiratã/MT e São Miguel do Guaporé/RO, e outras eventualmente identificadas no curso deste procedimento, com fundamento no art. 8º, inciso IV, do RICNJ, para apurar os fatos descritos no presente pedido de providências (documentos anexos, A, B, C1 e C2), relacionados à extinção automática de cláusulas resolutivas de instrumentos de titulação expedidos até 25 de junho de 2009 desprovida da certidão de extinção das cláusulas e das condições resolutivas expedidas pelo INCRA, promovendo-se as medidas correcionais e disciplinares cabíveis para sanar a situação;

b) concessão de medida cautelar, com fulcro no art. 8º, IV, XII e XX do RICNJ, para:

(i) determinar às serventias e aos órgãos prestadores de serviços notariais e de registro em todo o território nacional a suspensão imediata da lavratura de qualquer ato registral que se relacione à extinção das condições resolutivas de instrumentos titulatórios, nos termos dos arts. 15-A e 16-A da

Lei n. 11.952/2009, sem a apresentação da certidão de extinção das cláusulas resolutivas expedidas pelo INCRA;

(ii) expedir orientação nacional, com fulcro no art. 8º, X, do RICNJ, dirigida às serventias e aos órgãos prestadores de serviços notariais e de registro em todo o território nacional, para que cancelem de ofício qualquer ato registral que se relacione à extinção das condições resolutivas dos títulos a que se referem os arts. 15-A e 16-A da Lei n. 11.952/2009, sem a apresentação da certidão de extinção das cláusulas resolutivas expedidas pelo INCRA;

c) a edição de Provimento, com fundamento art. 8º, X, do RICNJ, com o objetivo de promover atuação harmônica dos órgãos prestadores de serviços notariais e de registro em todo o território nacional, para a lavratura de ato registral que se relacione à extinção das condições resolutivas dos títulos a que se referem os arts. 15-A e 16-A da Lei n. 11.952/2009, com a apresentação da certidão de extinção das cláusulas resolutivas expedidas pelo INCRA.

É o relatório. Passo a decidir.

Com efeito, compete ao Corregedor Nacional de Justiça, nos termos do art. 8º, I, do RICNJ, receber as reclamações e denúncias de qualquer interessado relativas aos magistrados e tribunais e aos serviços judiciários auxiliares, serventias, órgãos prestadores de serviços notariais e de registro, determinando o arquivamento sumário das anônimas, das prescritas e daquelas que se apresentem manifestamente improcedentes ou despidas de elementos mínimos para a sua compreensão, de tudo dando ciência ao reclamante.

No caso em exame, o INCRA insurge-se contra o documento de anexo “D” dos autos (Id 63333585), intitulado “Orientação Geral”, expedido pela Associação dos Notários e Registradores do Pará em conjunto com o Colégio de Registro de Imóveis do Pará, editado com base na edição da Lei n. 14.757, de 22 de maio de 2024, que introduziu alterações na Lei n. 11.952/2009, incluindo os arts. 15-A e 16-A, que, no entender das referidas entidades, permitem a extinção das cláusulas resolutivas dos títulos de domínio, emitidos pela União até 25 de junho de 2009, mediante o cumprimento de requisitos previstos nos referidos dispositivos.

Os referidos dispositivo dispõe o seguinte:

[...]

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

§ 1º O terceiro de boa-fé proprietário de outros imóveis rurais poderá ter seu requerimento atendido, desde que o somatório das áreas de sua propriedade com o imóvel em estado de inadimplência não exceda a 15 (quinze) módulos fiscais. (Incluído pela Lei nº 14.757, de 2023)

§ 2º Ato do Poder Executivo disporá sobre as condições financeiras e os prazos para a renegociação, observados os limites estabelecidos nesta Lei. (Incluído pela Lei nº 14.757, de 2023)

[...]

Art. 16-A. Ficam extintas as cláusulas resolutivas constantes dos títulos emitidos até 25 de junho de 2009 que atendam às seguintes condições: (Incluído pela Lei nº 14.757, de 2023)

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

II - área total por proprietário ou possuidor não superior a 15 (quinze) módulos

fiscais; (Incluído pela Lei nº 14.757, de 2023)

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

§ 1º É vedada a concessão dos benefícios previstos nesta Lei quando houver a ocorrência de exploração de mão de obra em condição análoga à de escravo na área a ser regularizada. (Incluído pela Lei nº 14.757, de 2023)

§ 2º A extinção das cláusulas resolutivas não afasta a responsabilidade por infrações ambientais, trabalhistas e tributárias. (Incluído pela Lei nº 14.757, de 2023)

§ 3º A liberação dos títulos de domínio sem a observância do disposto nesta Lei implica responsabilidade civil, administrativa e penal dos responsáveis. (Incluído pela Lei nº 14.757, de 2023)

Nos termos do art. 99 do RICNJ, em caso de risco e prejuízo iminente ou de grave repercussão, o Relator poderá, no âmbito de sua competência e motivadamente, adotar providência acauteladora sem a prévia manifestação da autoridade.

Referida atribuição também se encontra prevista no art. 25, XI, do RICNJ, *in verbis*:

Art. 25. São atribuições do Relator:

[...]

XI - deferir medidas urgentes e acauteladoras, motivadamente, quando haja fundado receio de prejuízo, dano irreparável ou risco de perecimento do direito invocado, determinando a inclusão em pauta, na sessão seguinte, para submissão ao referendo do Plenário;

É cediço que a concessão de liminar requer a demonstração concomitante da fumaça do bom direito (*fumus boni juris*) e do perigo na demora (*periculum in mora*). Ambos estão presentes neste caso.

Com efeito, da análise perfunctória dos autos, verifica-se que há plausibilidade na alegação jurídica de que a referida “Orientação Geral” usurpa competência do INCRA enquanto executor do programa de regularização fundiária, conforme previsto no art. 33 da Lei n. 11.952/2009 e no art. 44-B do Decreto n. 10.592/2019, incluído pelo Decreto n. 12.585/2025, os quais possuem as seguintes redações:

Lei n. 11.952/2009

[...]

Art. 33. Ficam transferidas da Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário da Casa Civil da Presidência da República para o Incra as competências para coordenar, normatizar e supervisionar o processo de regularização fundiária de áreas rurais na Amazônia Legal, expedir os títulos de domínio correspondentes e efetivar a doação prevista no § 1º do art. 21 desta Lei, mantidas as atribuições do Ministério da Economia na administração do patrimônio imobiliário das áreas não afetadas à regularização fundiária, e as demais previstas nesta Lei. [\(Redação dada pela Lei nº 13.844, de 2019\)](#)

Decreto n. 10.592/2019

[...]

Art. 44-B. Compete ao Incra certificar a quitação integral e a extinção das cláusulas e das condições resolutivas dos instrumentos de titulação emitidos até 25 de junho de 2009 nas hipóteses previstas nos [art. 15-A](#) e [art. 16-A da Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009](#). [\(Incluído pelo Decreto nº 12.585, de 2025\)](#)

Verifica-se que houve regulamentação da Lei n. 11.952/2009 pelo Decreto n. 10.592/2020, determinando expressamente que compete ao Incra certificar a quitação integral e a extinção das cláusulas e das condições resolutivas dos instrumentos de titulação emitidos

até 25 de junho de 2009 nas hipóteses previstas nos [art. 15-A](#) e [art. 16-A da Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009](#), [Incluído pelo Decreto nº 12.585, de 2025](#), de modo que há plausibilidade, também, na alegação de que as serventias de registro de imóveis, por si sós, não podem proceder à liberação das cláusulas resolutivas dos títulos expedidos antes de 25 de junho de 2009.

O *periculum in mora* também se encontra presente na hipótese, visto que permitir a extinção de cláusulas resolutivas de títulos fundiários sem a expedição de certidão de quitação integral e exclusão de cláusula pelo INCRA pode fomentar gravíssima insegurança fundiária.

Impende registrar que já tramita na Corregedoria Nacional de Justiça expediente (PP 0008944-44.2025.2.00.0000) com a finalidade de regulamentação nacional da correta interpretação do art. 16-A da Lei n. 11.952/2009, incluído pela Lei n. 14.757/2023, no sentido de aferir a legalidade ou não de condicionar a liberação da extinção das condições resolutivas de títulos fundiários ali previstos à apresentação de “Certidão de Liberação das Condições Resolutivas” expedida pelo INCRA.

Naqueles autos foi determinada a intimação do INCRA Nacional e das Corregedorias dos Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal quanto à proposta de ato normativo veiculada no Ofício Conjunto 255/2025/RFO (Sei 2284078), para que se manifestem no prazo de quinze dias (despacho datado de 27/11/2025), consignando que as Corregedorias deverão indicar, na oportunidade, se for o caso, como a questão foi regulamentada em âmbito local e/ou como vem sendo tratada pelos registradores de imóveis.

Afim de evitar decisões contraditórias, bem como de otimizar a análise da matéria de fundo, **determino** a unificação dos procedimentos, de modo que os documentos trazidos no presente pedido de providências, bem como a presente decisão, devem ser transladados para o PP 0008944-44.2025.2.00.0000 e, após isso, arquivado o presente feito, que, doravante, terá prosseguimento naqueles autos.

À vista do exposto, **DEFIRO** o pedido cautelar para determinar que nenhum cartório de registro de imóveis no país pratique atos de registro ou averbação de extinção de cláusula resolutiva de título fundiário sem a certificação emitida pelo INCRA de quitação integral e de extinção das cláusulas e das condições resolutivas dos instrumentos de titulação emitidos até 25 de junho de 2009, nas hipóteses previstas nos [art. 15-A](#) e [art. 16-A da Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009](#), nos termos do art. 33 da Lei n. 11.952/2009 e do art. 44-B do Decreto n. 10.592/2019, incluído pelo Decreto n. 12.585/2025.

Ato contínuo, **determino**:

1. a intimação das Corregedorias-Gerais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal e Territórios, bem como das Corregedorias-Gerais do Foro Extrajudicial dos Estados, sobretudo do Maranhão e de Goiás, para o imediato cumprimento do pedido cautelar deferido acima, e comunicação da decisão aos respectivos cartórios de registro de imóveis sob sua fiscalização;
2. a intimação da Associação dos Notários e Registradores do Pará - ANOREG-PA e do Colégio de Registro de Imóveis do Pará – CRI-PA para apresentarem, caso queiram, manifestação em relação ao pedido formulado pelo INCRA, no prazo de 15 (quinze) dias;
3. a intimação das Serventias de Registro Imobiliário de Mâncio Lima/AC, Nova Ubiratã/MT e São Miguel do Guaporé/RO, para manifestação, no prazo de 15 (quinze) dias, a respeito dos documentos

anexos, A, B, C1 e C2;

4. a intimação das Corregedorias Gerais de Justiça dos Estados do Acre, Mato Grosso e Rondônia, para manifestação, no prazo de 15 (quinze) dias, a respeito dos referidos documentos (documentos anexos, A, B, C1 e C2), bem como para informarem as providências a serem tomadas para apuração das supostas irregularidades junto às serventias citadas, e outras que porventura estejam realizando a mesma prática;

5. a extinção e arquivamento do presente feito para que passe a tramitar no âmbito do PP 00088944-44.2025.2.00.0000.

As respostas às intimações determinadas acima devem ser enviadas para o PP 0008944-44.2025.2.00.0000, em razão da unificação dos expedientes com a extinção e arquivamento deste PP 0009053-58.2025.2.00.0000, pelas razões já expostas acima.

À Secretaria Processual para o traslado dos documentos destes autos para os autos do PP 0008944-44.2025.2.00.0000, bem como para inclusão das Corregedorias Gerais de Justiça dos Estados do Acre, Mato Grosso e Rondônia no polo passivo daquele expediente como requeridas, se ainda não estiverem incluídas lá, bem como para proceder às intimações determinadas acima.

Deixo de submeter ao Plenário do CNJ o deferimento do pedido cautelar em razão de se tratar de matéria de competência da Corregedoria Nacional de Justiça, e não do Plenário, nos termos do art. 8º do RICNJ.

Intimem-se. Publique-se. Cumpra-se. Arquive-se.

Brasília-DF, data registrada no sistema.

Mauro Campbell Marques
Corregedor Nacional de Justiça