

Quem compra da matrícula compra da confiança pública: o PL 4/2025 e a propriedade que não pode continuar provisória

A reforma do Código Civil não pode continuar exigindo que o cidadão registre para adquirir e, simultaneamente, desconfie do registro para não perder

Fernando Keutenedjian Mady

Versão revista e atualizada em 4 de agosto de 2026

Neste artigo, será desenvolvido um dos temas centrais da tese de doutorado do presente autor: a relação entre os sistemas de transmissão imobiliária, a causalidade e a proteção do terceiro de boa-fé.¹ O Direito brasileiro impõe ao adquirente por transmissão derivada *inter vivos* um dever paradoxal: o dever de confiar no Registro de Imóveis porque o registro é o modo pelo qual se transfere a propriedade, mas, ao mesmo tempo, deve desconfiar do que está registrado, porque poderá perder o imóvel em razão de um vício remoto, invisível e anterior à sua aquisição.

O cidadão paga o preço, celebra o título formalmente adequado, recolhe tributos, submete o negócio à qualificação registral, obtém o registro em seu nome e, ainda assim, pode descobrir, anos ou décadas depois, que a cadeia antecedente não lhe assegurava aquisição definitiva. O sistema exige o registro como modo constitutivo da transmissão e, depois, trata o resultado dessa atividade pública como aparência frágil, incapaz de proteger quem nela legitimamente confiou.

Isso não é segurança jurídica. É uma modalidade sofisticada de propriedade provisória eventualmente.

O Código Civil determina que a propriedade imobiliária se transfere entre vivos mediante o registro do título translativo. Enquanto não registrado o título, o alienante continua a ser havido como dono; depois do registro, o adquirente é havido como proprietário enquanto não se decretar a invalidade do registro e se promover o respectivo cancelamento. O art. 1.247, parágrafo único, contudo, estabelece

¹ MADY, Fernando Keutenedjian. *Regularização fundiária rural na Amazônia Legal: da publicidade real à atividade agrária sustentável e à soberania territorial*. 2026. Tese (Doutorado em Direito Civil) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2026. Agradeço ao Professor Alexandre Junqueira Gomide pela generosa interlocução acadêmica e pelo estímulo ao desenvolvimento deste tema.

que, cancelado o registro, o proprietário poderá reivindicar o imóvel independentemente da boa-fé ou do título do terceiro adquirente, ressalvadas as proteções especiais já previstas em lei.²

A contradição é manifesta: o registro é forte o suficiente para constituir o direito, mas não para proteger quem o adquiriu. Constitui para circular; desfaz-se para reivindicar.

1. A causalidade sem limite transforma o terceiro em arqueólogo do domínio

O Brasil adota, nas transmissões derivadas entre vivos, um sistema de título e modo. O negócio causal — venda, doação, permuta, dação em pagamento, ou outro título juridicamente idôneo — cria a obrigação de transmitir; o registro constitui ou transmite o direito real. Como consequência da causalidade, a invalidade do título pode contaminar o assento e repercutir sobre aquisições posteriores.³

Não há, em si, defeito na causalidade. O referido princípio é importante para impedir que a inscrição registral converta negócios inexistentes, simulados, falsificados ou nulos em propriedade legítima. O problema está em permitir que a causalidade se projete indefinidamente sobre toda a cadeia dominial, sem um ponto jurídico de encerramento em favor do terceiro qualificado.

A consequência prática é transferir ao adquirente contemporâneo o dever impossível de reconstituir a validade de todos os elos pretéritos. O interessado deixa de investigar apenas a matrícula e passa a responder por sesmarias, concessões imperiais, registros paroquiais, títulos administrativos incompletos, transcrições antigas, alterações de circunscrição, desmembramentos imprecisos e atos praticados por órgãos fundiários que, muitas vezes, sequer preservaram adequadamente seus próprios arquivos.

Na Amazônia Legal, esse paradoxo atinge seu grau máximo. A tese que dá origem a este artigo demonstra que a desordem fundiária regional resulta de sucessivas omissões estatais: terras públicas não matriculadas, títulos expedidos por órgãos que não se comunicavam, transcrições sem especialidade objetiva, áreas sobrepostas, cadeias dominiais interrompidas e imóveis cuja localização física não

² BRASIL. *Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002*. Institui o Código Civil. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 11 jan. 2002. Arts. 1.245 e 1.247. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm. Acesso em: 6 ago. 2026; BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Terceira Turma). *Recurso Especial n. 2.115.178/SP*. Relatora: Ministra Nancy Andrighi. Julgado em 21 maio 2024. *Diário da Justiça eletrônico*, Brasília, DF, 24 maio 2024. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202302867389&dt_publicacao=24/05/2024. Acesso em: 12 ago. 2026.

³ KERN, Marinho Dembinski; COSTA JUNIOR, Francisco José de Almeida Prado Ferraz. *Princípios do registro de imóveis brasileiro*. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022. v. 2; FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. *Curso de direito civil: reais*. 22. ed. Salvador: JusPodivm, 2026. v. 5.

corresponde ao título. A solução proposta não é abandonar a qualificação registral, mas romper a regressão causal infinita e concentrar a situação jurídica da terra no fólio real saneado.

Nenhum adquirente de boa-fé pode ser transformado em paleógrafo de sesmarias. A investigação da história dominial tem limites cognitivos, econômicos e documentais. Quando o Estado exige o registro, fiscaliza a atividade, organiza a matrícula, disciplina a cobrança de emolumentos e expede certidão pública, não pode posteriormente afirmar que todo esse aparato jamais autorizou confiança.⁴

A matrícula não pode ser, ao mesmo tempo, o fundamento da aquisição e o álibi para a sua desconstituição.

2. O PL 4/2025 reconhece o problema, mas ainda não escolhe uma solução

Em 4 de agosto de 2026, o PL 4/2025, de autoria do senador Rodrigo Pacheco, permanecia em tramitação na Comissão Temporária do Senado instituída para examiná-lo, sob a relatoria do senador Veneziano Vital do Rêgo. Até então, haviam sido apresentadas 893 emendas, sem parecer, substitutivo ou texto aprovado pela comissão.⁵

O texto inicial preserva o núcleo do sistema brasileiro: os direitos reais imobiliários constituídos ou transmitidos entre vivos somente são adquiridos pelo registro do título na circunscrição do imóvel. Também assegura acesso à certidão de inteiro teor; atribui aos órgãos da corregedoria a notificação dos interessados quando detectado fato que evidencie inexistência suscetível de retificação; e determina que o juiz corregedor dê ciência àqueles que possam ser atingidos pela retificação ou pelo cancelamento.

Esses avanços procedimentais são relevantes. Todavia, o § 4º proposto para o art. 1.227 repete a regra mais severa do Código atual: cancelado o registro, o proprietário poderá reivindicar o imóvel “independentemente da boa-fé ou do título do terceiro adquirente”.

Em seguida, o novo art. 1.247 impede que se cancele registro de título aquisitivo irregular que possa atingir direitos reais onerosamente adquiridos por terceiros de boa-fé sem que eles sejam ouvidos. Define, ainda, que não estará de boa-fé quem comprovadamente conhecia a irregularidade e ressalva direitos reais adquiridos independentemente do registro, além de hipóteses previstas em lei. O art. 1.247-

⁴ KÜMPEL, Vitor Frederico. *Sistema de transmissão de imóveis sob a ótica do registro de imóveis*. São Paulo: YK, 2021; DINIZ, Maria Helena, *Sistema de registros de imóveis*, 12ª ed., São Paulo, Saraivajur, 2026; MÓNICA JARDIM, *Efeitos Substantivos do Registo Predial – Terceiros para Efeitos de Registo*, Coimbra, Almedina, 2013; ARAÚJO, Fábio Caldas de. *O terceiro de boa-fé: proteção na aquisição de bens móveis e imóveis*. 2. ed. atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022; BRANDELLI, Leonardo. *Registro de imóveis: eficácia material*. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

⁵ BRASIL. Senado Federal. *Projeto de Lei n. 4, de 2025: atividade legislativa*. Autoria: Senador Rodrigo Pacheco. Brasília, DF, 2025. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/166998>. Acesso em: 12 ago. 2026.

A, por sua vez, declara ineficaz e não registrável a alienação realizada pelo não proprietário, mas ressalva genericamente os “direitos adquiridos de boa-fé”.⁶

O projeto fala, portanto, mantém a incompatibilidade do texto original do Código Civil de 2002.

De um lado, afirma que a boa-fé do terceiro deve ser considerada e que seus direitos são ressaltados. De outro, autoriza expressamente a reivindicação independentemente da boa-fé e do título. Não esclarece quais direitos são preservados, quando se consolidam, quais requisitos devem ser preenchidos nem se a ressalva impede a perda da propriedade ou apenas assegura indenização.

Na formulação inicial, o PL protege o direito do terceiro de ser ouvido antes de perder o imóvel, mas não define o direito de permanecer proprietário. Ouvir é indispensável; conservar a aquisição legitimamente fundada na publicidade estatal é questão distinta.

A reforma precisa escolher entre dois modelos. Ou mantém a prevalência da segurança estática, sem instituir limite geral especificamente destinado ao terceiro registral, ou reconhece que, em determinadas condições, a segurança dinâmica e a confiança no registro devem estabilizar a aquisição. O que não é sistematicamente aceitável é proclamar simultaneamente as duas soluções.

3. A Emenda 873 acerta a direção, mas ultrapassa o ponto de equilíbrio

O debate parlamentar já percebeu a insuficiência. Apresentada em 9 de abril de 2026 pelo senador Efraim Filho, a Emenda 873 propõe acrescentar o art. 1.245-A ao Código Civil, tornando inoponíveis ao terceiro de boa-fé as situações jurídicas ausentes da matrícula ou da transcrição. Prevê presunção absoluta de boa-fé na ausência de gravame registrado e declara que situações extrarregistrais não poderiam ser opostas ao adquirente nem mesmo nos casos de fraude contra credores ou fraude à execução.

A emenda integra uma arquitetura alternativa, e não uma adição isolada: no mesmo conjunto, as Emendas 862 e 864 propõem suprimir, respectivamente, os §§ 1º a 3º do art. 1.247 e os §§ 1º a 4º do art. 1.227 do texto inicial. Nenhuma dessas proposições, porém, integrava texto aprovado ou substitutivo definitivo em 4 de agosto de 2026.⁷

⁶ BRASIL. Senado Federal. *Projeto de Lei n. 4, de 2025*. Dispõe sobre a atualização da Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), e da legislação correlata. Brasília, DF, 31 jan. 2025. Texto inicial. Disponível em: https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9889374&rendition_principal=S&disposition=inline. Acesso em: 12 ago. 2026; MELO, Marco Aurélio Bezerra de. Propostas sobre a posse e a propriedade no Projeto de Reforma do Código Civil. In: PACHECO, Rodrigo (org.). *A reforma do Código Civil: artigos sobre a atualização da Lei n. 10.406/2002*. Brasília, DF: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2025. p. 253-260.

⁷ BRASIL. Senado Federal. *Emenda n. 862-CTCIVIL ao Projeto de Lei n. 4, de 2025*. Autor: Senador Efraim Filho. Brasília, DF, 9 abr. 2026. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg->

Sua justificação invoca o modelo germânico e afirma que, para aquele que adquire confiando no livro imobiliário, a aparência registral deve converter-se em realidade jurídica. A direção é correta: a fé pública registral finalmente ingressa no centro do debate legislativo. A referência técnica principal, contudo, deveria ser o § 892 do BGB alemão, segundo o qual o conteúdo do *Grundbuch* vale como correto em favor de quem adquire por negócio jurídico, salvo objeção de inexatidão inscrita ou conhecimento da inexatidão. O § 893, citado na justificação, contém regra de extensão para determinados atos jurídicos praticados em relação ao titular inscrito.⁸

A comparação alemã deve ser mantida em seus limites. O BGB se insere em sistema abstrato, fundado na separação entre negócio obrigacional e negócio real; serve como paradigma da força protetiva do livro, mas não demonstra a compatibilidade entre causalidade e fé pública⁹. Para isso, a experiência espanhola é a referência mais adequada.

A Emenda 873, entretanto, migra de um extremo ao outro. O texto inicial praticamente abandona o terceiro à causalidade ilimitada; a emenda oferece proteção muito ampla, inclusive contra fraudes, sem prazo de depuração, sem disciplina indenizatória abrangente e sem distinguir suficientemente a inexatidão jurídica da falsidade material, o título imediato do terceiro dos elos antecedentes, os vícios da cadeia privada dos regimes constitucionais indisponíveis e o adquirente diligente daquele que conhecia uma incompatibilidade não adequadamente refletida no fôlio real.¹⁰

A tese oferece uma solução mais equilibrada: causalidade forte na entrada, qualificação rigorosa, publicidade integral, período quinquenal de impugnação e estabilidade tabular ao final, somente em favor do terceiro subsequente que preencha os requisitos legais.

Não se trata de escolher entre o caos causal e a fé cega. Trata-se de instituir uma confiança qualificada.

getter/documento?dm=10202771&rendition_principal=S&disposition=inline. Acesso em: 12 ago. 2026; BRASIL. Senado Federal. *Emenda n. 864-CTCIVIL ao Projeto de Lei n. 4, de 2025*. Autor: Senador Efraim Filho. Brasília, DF, 9 abr. 2026. Disponível em: https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=10202757&rendition_principal=S&disposition=inline. Acesso em: 12 ago. 2026; BRASIL. Senado Federal. *Emenda n. 873-CTCIVIL ao Projeto de Lei n. 4, de 2025*. Autor: Senador Efraim Filho. Brasília, DF, 9 abr. 2026. Disponível em: https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=10202823&rendition_principal=S&disposition=inline. Acesso em: 12 ago. 2026.

⁸ ALEMANHA. *Bürgerliches Gesetzbuch (BGB)*, de 18 de agosto de 1896. RGBL., p. 195. §§ 892-893. Berlin: Bundesministerium der Justiz; Bundesamt für Justiz. Disponível em: https://www.gesetze-im-internet.de/bgb/_892.html; https://www.gesetze-im-internet.de/bgb/_893.html. Acesso em: 12 ago. 2026.

⁹ Cf. KÜMPEL, Vitor Frederico. *Sistemas cit.*, pp. 191 e seguintes.

¹⁰ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Primeira Seção). *Recurso Especial n. 1.141.990/PR: Tema Repetitivo 290*. Relator: Ministro Luiz Fux. Julgado em 10 nov. 2010. *Diário da Justiça eletrônico*, Brasília, DF, 19 nov. 2010. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/repetitivos/temas_repetitivos/pesquisa.jsp?cod_tema_final=290&cod_tema_inicial=290&novaConsulta=true&tipo_pesquisa=T. Acesso em: 12 ago. 2026.

4. O sistema defendido na tese: sanear, publicizar, advertir e estabilizar

A proposta construída na tese de regularização fundiária rural da Amazônia Legal não consiste em importar mecanicamente um sistema estrangeiro nem em converter todo registro inválido em direito legítimo. O modelo possui quatro movimentos articulados.

O primeiro é a universalização do fólio real. Todas as terras, públicas e privadas, devem possuir matrícula. Os antigos livros de transcrições precisam ser definitivamente superados, com abertura de matrículas, encerramento das transcrições e publicidade transparente das deficiências que ainda impeçam a plena identificação do imóvel. A tese rejeita a alternativa de ocultar a deficiência pela recusa de abertura: é preferível que a incerteza seja publicizada e progressivamente saneada.

O segundo movimento é o fortalecimento da qualificação registral. Fé pública sem qualificação converte-se em fábrica de fraudes. Antes de proteger a confiança, é necessário verificar o título, a legitimidade do transmitente, a especialidade objetiva e subjetiva, a continuidade e a compatibilidade territorial do imóvel.

O terceiro é a interoperabilidade entre Registro de Imóveis e cadastros fundiários, agrários e ambientais. SIGEF, SNCR, CNIR, CAR, CIB, bases estaduais e informações sobre terras públicas não substituem a matrícula, mas devem dialogar com ela. A matrícula é o núcleo jurídico; os cadastros fornecem elementos físicos, fiscais, agrários e ambientais. A confiança somente pode ser protegida quando o imóvel jurídico corresponda, tanto quanto tecnicamente possível, ao imóvel territorial.¹¹

O quarto movimento é a criação de um limite temporal à eficácia regressiva da causalidade contra o terceiro protegido. Durante cinco anos, a ação ou o procedimento destinado a questionar, bloquear, retificar ou cancelar o assento deverá receber publicidade tabular, com contraditório e possibilidade de prenotação tempestiva da advertência. Decorrido esse prazo sem notícia no fólio real e sobrevindo aquisição onerosa, fundada em título próprio válido, por terceiro de boa-fé que registre seu direito, a cadeia deve estabilizar-se em favor dele. O título antecedente poderá continuar inválido entre as partes; o que não poderá é a invalidação atravessar o terceiro registral protegido.

A pretensão do lesado deixa de atingir a coisa e passa a dirigir-se contra o responsável pelo vício, o alienante, o agente fraudador e, quando presentes os respectivos pressupostos, o Estado ou o mecanismo de garantia registral. A tese, assim, não reduz a qualificação para proteger a confiança. Faz o

¹¹ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Provimento n. 195, de 3 de junho de 2025*. Altera o Código Nacional de Normas da Corregedoria Nacional de Justiça – Foro Extrajudicial para criar o Inventário Estatístico Eletrônico do Registro de Imóveis (IERI-e) e o Sistema de Informações Geográficas do Registro de Imóveis (SIG-RI), disciplinar procedimentos de saneamento e de retificação no Registro de Imóveis e dar outras providências. *Diário da Justiça Eletrônico do CNJ*, Brasília, DF, n. 121, p. 33-48, 4 jun. 2025. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/6151>. Acesso em: 12 ago. 2026.

oposto: exige qualificação intensa para, posteriormente, atribuir consequências reais à confiança que ela produz.

O modelo aproxima o sistema brasileiro de um registro de direitos e de propriedades — um verdadeiro Registro de Imóveis —, em lugar de simples arquivo de títulos eternamente sujeitos à revisão. A segurança jurídica nesta questão vai ao encontro da base da tese de Alexandre Junqueira Gomide¹².

Fé pública sem saneamento pode legalizar a grilagem. Saneamento sem fé pública eterniza a insegurança. O modelo proposto reúne ambos.

5. A experiência espanhola demonstra que causalidade e fé pública não são incompatíveis

O modelo espanhol é especialmente esclarecedor porque não abandona a causalidade. Os arts. 609 e 1.095 do Código Civil espanhol estruturam, como regra, a aquisição derivada pelo título e pelo modo: o contrato juridicamente apto fornece o título, e a tradição opera a transmissão. Na compra e venda formalizada por escritura pública, o art. 1.462 estabelece que o próprio outorgamento equivale à entrega, salvo se do instrumento resultar claramente o contrário.¹³

A inscrição no Registro de la Propiedad não é, em regra, o modo transmissivo da propriedade, embora seja constitutiva em hipóteses específicas, como a hipoteca. A Lei Hipotecária reforça a causalidade ao declarar, no art. 33, que a inscrição não convalida atos ou contratos nulos.

Todavia, o art. 34 protege o terceiro que, de boa-fé e a título oneroso, adquire de pessoa que aparece no Registro com poderes para transmitir e inscreve o próprio direito. Esse adquirente é mantido na aquisição ainda que o direito do transmitente venha posteriormente a ser anulado ou resolvido por causa não constante do Registro. A boa-fé é presumida até prova de que o terceiro conhecia a inexatidão.

A fórmula é tecnicamente sofisticada. A inscrição não sana o negócio nulo, e o art. 34 tampouco convalida o título aquisitivo inválido do próprio terceiro. Seu efeito é preservar a aquisição subsequente, onerosa, inscrita e de boa-fé contra a anulação ou resolução do direito tabular do transmitente por causa não publicada. O causador do vício não é premiado; o lesado não perde as pretensões cabíveis; porém, a invalidação do elo antecedente não atravessa o terceiro registral protegido.

¹² GOMIDE, Alexandre Junqueira. Risco Contratual na Incorporação Imobiliária. Indaiatuba: Editora Foco, 2023. Conforme o autor: a criação de uma matriz de riscos clara no contrato é necessária para dar previsibilidade a situações futuras. Se houver atraso na obra, crise econômica ou desistência de compradores (distratos), o contrato já estabelece as consequências financeiras e jurídicas. Isso evita que o colapso financeiro de uma obra trave o sistema de transmissão de dezenas de outras unidades daquele mesmo empreendimento.

¹³ ESPANHA. *Real Decreto de 24 de julio de 1889 por el que se publica el Código Civil*. *Gaceta de Madrid*, Madrid, n. 206, 25 jul. 1889. Arts. 609, 1.095, 1.462 e 1.875. Texto consolidado; última atualização publicada em 3 jan. 2025. Disponível em: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1889-4763>. Acesso em: 12 ago. 2026.

A causalidade permanece. O que se impede é sua propagação destrutiva e ilimitada.

A própria Lei Hipotecária, no art. 37, preserva entre as partes as ações pessoais correspondentes quando determinadas ações resolutórias, revocatórias ou rescisórias não possam atingir o terceiro inscrito. A tutela não é absoluta, pois o mesmo dispositivo prevê exceções em que tais ações alcançam o terceiro. É justamente essa distinção que o Direito brasileiro precisa incorporar: a invalidade do título antecedente não deve significar necessariamente a perda do direito pelo terceiro registral de boa-fé.¹⁴

6. Por que cinco anos?

O quinquênio não é arbitrário. O Código Civil já prevê, no parágrafo único do art. 1.242, modalidade qualificada de usucapião ordinária: posse contínua e incontestada, com justo título e boa-fé, pelo prazo de cinco anos, quando a aquisição tiver sido onerosa, fundada em registro posteriormente cancelado, e os possuidores houverem estabelecido moradia ou realizado investimentos de interesse social e econômico.

Esta usucapião tabular não se confunde com a fé pública proposta: exige posse qualificada e conduz a aquisição originária. Serve, porém, como antecedente legislativo para a escolha do quinquênio, porque revela que registro, confiança, tempo e função social podem, sob requisitos rigorosos, superar a reivindicação fundada na cadeia anterior.¹⁵

No âmbito da Administração Pública federal, o art. 54 da Lei 9.784/1999 também estabelece prazo decadencial de cinco anos para a anulação de atos dos quais decorram efeitos favoráveis aos destinatários, ressalvada a má-fé comprovada. A norma não disciplina diretamente a cadeia dominial privada; oferece fundamento analógico de estabilização, ao demonstrar que a legalidade não autoriza a desconstituição eterna de situações criadas pelo próprio Poder Público.¹⁶

O STF empregou raciocínio semelhante na ACO 79/MT. Embora reconhecida a desconformidade constitucional de antigas concessões de terras públicas superiores ao limite então permitido em Mato Grosso, o Tribunal, diante da singularidade do caso, recusou-se a pronunciar a nulidade de situações consolidadas havia mais de meio século. Considerou a boa-fé e a confiança de adquirentes e sucessores,

¹⁴ ESPANHA. *Decreto de 8 de febrero de 1946 por el que se aprueba la nueva redacción oficial de la Ley Hipotecaria*. *Boletín Oficial del Estado*, Madrid, n. 58, 27 fev. 1946. Arts. 33, 34 e 37. Texto consolidado; última atualização publicada em 3 jan. 2025. Disponível em: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1946-2453>. Acesso em: 12 ago. 2026.

¹⁵ BRASIL. *Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002*. Institui o Código Civil. Art. 1.242, parágrafo único. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm. Acesso em: 6 ago. 2026; BRASIL. *Lei n. 6.015, de 31 de dezembro de 1973*. Dispõe sobre os registros públicos e dá outras providências. Art. 214, § 5º. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6015compilada.htm. Acesso em: 12 ago. 2026.

¹⁶ BRASIL. *Lei n. 9.784, de 29 de janeiro de 1999*. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 1º fev. 1999. Art. 54. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm. Acesso em: 12 ago. 2026.

além da formação de cidades, famílias, hospitais, estradas, aeroportos, residências e estabelecimentos sobre aquelas terras.

O precedente não fixou prazo quinquenal nem instituiu fé pública registral; sua força para este debate é constitucional e argumentativa. Ele demonstra que a segurança jurídica e a confiança legítima podem limitar os efeitos desconstitutivos da invalidade em situações consolidadas.¹⁷

Não se afirma que cinco anos transformem automaticamente fraude em licitude. O prazo cumpre função distinta: oferece ao verdadeiro titular, ao Poder Público, ao Ministério Público e aos demais interessados oportunidade razoável para impugnar, bloquear e publicizar a controvérsia. Se permanecerem inertes, e o sistema continuar apresentando determinado titular como proprietário, não é legítimo descarregar indefinidamente o risco sobre quem, depois da depuração, adquiriu confiando na certidão estatal.

O tempo não cura a fraude do fraudador. Cura a vulnerabilidade do terceiro inocente.

7. Confiança legítima não é anistia à grilagem

A objeção previsível é a de que a fé pública registral poderia legalizar terras griladas. O argumento seria decisivo contra uma proteção automática, imediata e desprovida de requisitos. Não é decisivo contra o sistema defendido na tese.

A tutela deve exigir, cumulativamente, aquisição onerosa, transmissão por pessoa que apareça no Registro como titular com poderes de disposição, título aquisitivo próprio formal e substancialmente válido, registro do direito do adquirente, decurso do quinquênio, ausência de bloqueio ou advertência na matrícula, inexistência de ação ou restrição legalmente sujeita à concentração e ausência de conhecimento efetivo da inexatidão ou de participação na fraude.

Não haverá proteção para o adquirente de má-fé, para o negócio simulado, para o participante da falsificação, para o interposto fictício nem para quem conhecia a incompatibilidade entre o registro e a realidade. Tampouco a fé pública pode sanar a falsidade ou a invalidade do próprio título pelo qual o terceiro pretenda adquirir; sua função é cortar a propagação de vícios situados em elos antecedentes.

¹⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Ação Cível Originária n. 79/MT*. Relator: Ministro Cezar Peluso. Julgada em 15 mar. 2012. *Diário da Justiça eletrônico*, Brasília, DF, 28 maio 2012. Disponível em: <https://cms.stf.jus.br/post-jurisprudencia/nulidade-na-concessao-de-terras-publicas-e-os-principios-da-confianca-legitima-e-da-bona-fide/>. Acesso em: 12 ago. 2026.

Os direitos originários constitucionalmente protegidos, os bens submetidos a regime constitucional ou legal de inalienabilidade ou indisponibilidade e os modos de aquisição que independam do registro devem receber disciplina expressa e específica. A fé pública não pode revogar a Constituição.¹⁸

Há, contudo, diferença fundamental entre preservar regimes indisponíveis e permitir que o Estado invoque genericamente sua própria desorganização fundiária para cancelar qualquer matrícula privada. Quando o próprio Poder Público expediu o título, permitiu seu registro, fiscalizou sucessivas transmissões e permaneceu inerte além do prazo legal, não pode comportar-se como se fosse terceiro alheio ao erro, sem assumir as consequências patrimoniais de sua atuação.

O Estado não pode enriquecer com a própria omissão.

A melhor prevenção contra a grilagem não é manter todos os proprietários em insegurança perpétua. É matricular as terras públicas, georreferenciá-las, integrar as bases, averbar limitações, bloquear imediatamente os assentos suspeitos e responsabilizar os agentes públicos e privados envolvidos.

A grilagem prospera no vazio informacional. A confiança legítima nasce da publicidade completa.

8. A propriedade deve ficar com o terceiro; o prejuízo deve seguir o responsável

Todo sistema de transmissão distribui riscos. Nenhuma solução consegue proteger integralmente, ao mesmo tempo, o titular originário, o adquirente intermediário e o terceiro de boa-fé quando a cadeia contém vício oculto. A verdadeira questão é identificar quem deve suportar o risco sistêmico.

O terceiro que consulta a matrícula sem advertência, adquire onerosamente, registra o título e desconhece a irregularidade é normalmente o agente com menor capacidade de prevenir o dano. Exigir que ele investigue fatos que o próprio sistema não publicizou equivale a transferir ao particular uma auditoria histórica mais ampla do que a qualificação registral.

O responsável pelo vício, o transmitente irregular, o falsificador, o agente público negligente e o próprio sistema que produziu a aparência possuem maior vinculação causal com o dano. É contra eles que deve ser dirigida a recomposição patrimonial.

¹⁸ BRASIL. *Lei n. 6.739, de 5 de dezembro de 1979*. Dispõe sobre a matrícula e o registro de imóveis rurais e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, p. 18.356, 6 dez. 1979; BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 1.056/DF*. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Julgada em 27 nov. 2023. *Diário da Justiça eletrônico*, Brasília, DF, 7 dez. 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=521308&ori=1>. Acesso em: 12 ago. 2026.

O Direito brasileiro já conhece essa técnica. O art. 54 da Lei 13.097/2015 torna inoponíveis ao terceiro de boa-fé determinadas situações não constantes da matrícula, inclusive para fins de evicção, ressalvadas as hipóteses legais. Seu § 2º dispensa, para validade, eficácia ou caracterização da boa-fé, documentos e certidões além daqueles especificamente exigidos pela legislação, inclusive certidões forenses ou de distribuidores judiciais.

Nas alienações ou onerações devidamente registradas de unidades autônomas integrantes de incorporação imobiliária, parcelamento do solo ou condomínio edilício, o art. 55 impede a evicção ou a decretação de ineficácia e sub-roga os eventuais credores do alienante no preço ou no crédito imobiliário. Preserva-se o imóvel nas mãos do adquirente e desloca-se a disputa para o equivalente econômico. A técnica é setorial e, por força do art. 58, não se aplica aos imóveis integrantes do patrimônio da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e de suas fundações e autarquias; por isso, não resolve diretamente o problema amazônico, mas oferece precedente legislativo de distribuição do risco.¹⁹

O passo seguinte é generalizar racionalmente essa solução para aquisições imobiliárias protegidas pela confiança registral, com as exceções constitucionais e legais necessárias.

Para impedir que o titular originário inocente fique sem reparação, a reforma deveria instituir fundo de garantia registral ou seguro obrigatório de responsabilidade, mediante lei própria que defina custeio, governança, cobertura e direito de regresso. A responsabilidade estatal deve observar o regime constitucional e o Tema 777 do STF, segundo o qual o Estado responde objetivamente pelos danos causados por tabeliães e registradores no exercício de suas funções, assegurada a ação regressiva contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.²⁰

A segurança dinâmica não deve produzir uma vítima sem indenização; deve apenas impedir que a reparação consista na retirada do imóvel de outro inocente.

Não se trata de decidir qual dos dois merece sofrer. Trata-se de impedir que o sistema escolha como vítima precisamente aquele que confiou na instituição criada para lhe dar segurança.

¹⁹ BRASIL. *Lei n. 13.097, de 19 de janeiro de 2015. Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 20 jan. 2015. Arts. 54 a 58. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13097.htm. Acesso em: 6 ago. 2026; LAGO, Ivan Jacopetti do. A Lei 13.097 de 2015 e sua contribuição para a governança fundiária. *Revista de Direito Imobiliário*, São Paulo, v. 39, n. 81, p. 155-184, jul./dez. 2016; BRASIL. Conselho Nacional de Justiça (Plenário). *Recurso administrativo no Procedimento de Controle Administrativo n. 0001611-12.2023.2.00.0000*. Relator: Conselheiro Marcello Terto e Silva. Julgado na 10ª Sessão Virtual de 2025, encerrada em 15 ago. 2025. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/lista-de-processos-da-sessao/?sessao=900>. Acesso em: 12 ago. 2026.

²⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Recurso Extraordinário n. 842.846/SC: Tema 777 da repercussão geral*. Relator: Ministro Luiz Fux. Julgado em 27 fev. 2019. *Diário da Justiça eletrônico*, Brasília, DF, 13 ago. 2019. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=750504507>. Acesso em: 12 ago. 2026.

9. Redação legislativa capaz de tornar explícito o sistema da tese

A formulação abaixo preserva a causalidade, cria prazo de depuração, protege o contraditório, estabiliza o terceiro registral e corrige o lapso material identificado na versão da tese. O quinquênio limita a eficácia real da invalidação contra o terceiro subsequente protegido; não extingue genericamente o poder de retificar, não convalida o negócio nulo entre as partes e não beneficia o próprio fraudador:

Art. 1.247. Se o teor do registro não exprimir a verdade, o interessado poderá requerer sua retificação ou seu cancelamento, na forma e nos prazos previstos em lei, observada a proteção conferida ao terceiro nos parágrafos seguintes.

§ 1º Para que a invalidade, a ineficácia, a resolução ou o cancelamento de título ou assento antecedente seja oponível, com eficácia real, ao terceiro referido no § 2º, deverá ser prenotado, no prazo de cinco anos contado do assento pelo qual a situação jurídica inexistente ingressou no fôlio real, título hábil à publicidade da ação judicial, do procedimento administrativo ou extrajudicial legalmente instaurado, do bloqueio ou da contradita fundada sobre o domínio.

§ 2º Decorrido o prazo previsto no § 1º sem a publicidade tabular nele exigida, a retificação ou o cancelamento do título ou assento antecedente não prejudicará o direito real imobiliário que terceiro, depois do quinquênio, adquirir onerosamente e registrar, mediante título aquisitivo formal e substancialmente válido quanto aos seus próprios requisitos, de pessoa que, segundo o Registro, figurava como titular e possuía poderes de disposição, desde que, ao tempo da prenotação, não constasse da matrícula bloqueio, indisponibilidade, penhora, contradita, ação real ou pessoal reipersecutória, restrição ou causa de ineficácia sujeita à publicidade registral.

§ 3º A boa-fé presume-se e será aferida até a prenotação do título aquisitivo, somente podendo ser afastada pela prova de que o terceiro conhecia a inexistência, participou do ato fraudulento ou desconsiderou advertência expressamente constante da matrícula ou da certidão de situação jurídica do imóvel, inclusive quando proveniente de sistema público legalmente integrado e por elas disponibilizada.

§ 4º A proteção do terceiro não convalida o negócio, o título ou o assento antecedente, nem impede sua desconstituição entre as partes ou perante adquirente não protegido, limitando-se a impedir que os efeitos reais da invalidação atinjam o direito registrado do terceiro referido no § 2º.

§ 5º A proteção deste artigo não sana a inexistência, a falsidade material ou a invalidade do título pelo qual o próprio terceiro pretenda adquirir, sem prejuízo de sua incidência sobre vício ou falsidade relativos a título ou assento antecedente da cadeia registral. Tampouco regulariza, por si só, deficiência de especialidade objetiva, sobreposição física ou área que exceda o perímetro do título válido.

§ 6º O disposto neste artigo não prejudica os direitos originários constitucionalmente protegidos, os bens submetidos por norma constitucional ou legal a regime de inalienabilidade ou indisponibilidade, os modos de aquisição ou extinção de direitos reais que independam do registro e as demais hipóteses expressamente disciplinadas em lei especial.

§ 7º O titular prejudicado conservará as pretensões pessoais e indenizatórias contra o transmitente e os demais responsáveis pelo vício e, quando presentes os respectivos pressupostos, contra o Estado, observados o direito de regresso e a legislação aplicável, sem prejuízo de eventual fundo de garantia registral instituído por lei.

A Lei de Registros Públicos deve ser ajustada de modo correspondente. Os arts. 167, 216, 246 e 252 precisam disciplinar, de forma coordenada, o registro ou a averbação da ação e dos procedimentos

de impugnação; atribuir eficácia conservativa à prenotação tempestiva, para que a demora do serviço não prejudique o interessado; prever o cancelamento da advertência quando definitivamente encerrada a controvérsia; e declarar que a desconstituição do título antecedente não atinge o terceiro registral protegido depois do quinquênio.²¹

A regra de transição deve determinar amplo inventário das matrículas, bloqueio das situações fraudulentas já detectadas, abertura obrigatória das matrículas de terras públicas e publicidade das inconsistências existentes. Também deverá fixar marco público para o início do prazo nas cadeias pretéritas. O quinquênio não pode começar a correr clandestinamente. Deve ser precedido por verdadeira depuração institucional.

10. A hora de deixar de tratar a matrícula como mera opinião estatal

O PL 4/2025 oferece oportunidade histórica para resolver uma incoerência que atravessa o sistema brasileiro de propriedade.

Não basta reafirmar que o registro constitui a propriedade nas transmissões derivadas entre vivos. É necessário definir o valor jurídico da confiança produzida por esse registro. Se o conteúdo da matrícula puder ser destruído indefinidamente por vícios desconhecidos, a certidão não representa segurança: representa apenas a posição provisória do Estado sobre quem talvez seja o proprietário.

Um sistema registral moderno não existe apenas para conservar documentos. Existe para encerrar investigações, reduzir custos, distribuir riscos, proteger o crédito, permitir investimentos, individualizar responsabilidades ambientais e oferecer ao cidadão uma resposta institucional confiável sobre a titularidade do imóvel.

A Amazônia Legal evidencia a urgência, mas o problema é nacional. Não haverá governança territorial enquanto cada matrícula puder ocultar uma disputa secular e cada adquirente puder ser responsabilizado pelas omissões documentais do Estado.

A solução defendida na tese é exigente e equilibrada: matrícula universal, qualificação rigorosa, interoperabilidade cadastral, publicidade das controvérsias, prazo quinquenal para depuração e fé pública em favor do terceiro oneroso de boa-fé depois do saneamento.

O registro não deve tornar legítima a fraude. Deve tornar estável a confiança legítima.

²¹ BRASIL. *Lei n. 6.015, de 31 de dezembro de 1973*. Dispõe sobre os registros públicos e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 31 dez. 1973. Arts. 167, 216, 246 e 252. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6015compilada.htm. Acesso em: 12 ago. 2026.

Depois de cinco anos sem contradita tabular, e sobrevindo aquisição onerosa por terceiro de boa-fé, mediante título próprio válido e registro de seu direito, a propriedade deve estar onde a matrícula diz que está. O vício antecedente não desaparece; apenas muda de lugar: deixa de destruir o direito real do inocente e passa a produzir responsabilidade patrimonial para quem o causou — ou para o sistema público que certificou a aparência.

Quem compra de quem o Estado apresenta como proprietário, registra sua aquisição e não encontra qualquer advertência no fôlio real não pode continuar comprando apenas a esperança de ser dono.

Fontes normativas e documentais

[BRASIL. Senado Federal. Projeto de Lei nº 4, de 2025: tramitação, situação, relatoria e relação de emendas.](#)

[BRASIL. Senado Federal. Projeto de Lei nº 4, de 2025: texto inicial.](#)

[BRASIL. Senado Federal. Emenda nº 873 ao PL 4/2025, de autoria do senador Efraim Filho.](#)

[BRASIL. Senado Federal. Emenda nº 862 ao PL 4/2025.](#)

[BRASIL. Senado Federal. Emenda nº 864 ao PL 4/2025.](#)

[BRASIL. Código Civil, especialmente arts. 1.227, 1.242, 1.245 e 1.247.](#)

[BRASIL. Lei nº 6.015/1973, especialmente arts. 167, 216, 246 e 252.](#)

[BRASIL. Lei nº 9.784/1999, arts. 1º e 54.](#)

[BRASIL. Lei nº 13.097/2015, arts. 54 a 58.](#)

[BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ACO 79/MT, Tribunal Pleno, rel. Min. Cezar Peluso, j. 15 mar. 2012, DJe 28 maio 2012.](#)

[BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tema 777 da repercussão geral \(RE 842.846/SC\).](#)

[ESPANHA. Código Civil, especialmente arts. 609, 1.095, 1.462 e 1.875.](#)

[ESPANHA. Ley Hipotecaria, especialmente arts. 33, 34 e 37.](#)

[ALEMANHA. Bürgerliches Gesetzbuch \(BGB\), § 892.](#)

[ALEMANHA. Bürgerliches Gesetzbuch \(BGB\), § 893.](#)

DINIZ, Maria Helena, Sistema de registros de imóveis. 12ª ed., São Paulo: Saraivajur, 2026.

KÜMPEL, Vitor Frederico. *Sistema de transmissão de imóveis sob a ótica do registro de imóveis*. São Paulo: YK, 2021.

MADY, Fernando Keutenedjian. Regularização fundiária rural na Amazônia Legal: da publicidade real à atividade agrária sustentável e à soberania territorial. Tese (Doutorado em Direito Civil) — Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2026.

JARDIM, Mónica Vanderleia Alves de Sousa. *Efeitos Substantivos do Registo Predial – Terceiros para Efeitos de Registo*. Coimbra: Almedina, 2013.