



MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO
SECRETARIA ESPECIAL DE ASSUNTOS FUNDIARIOS
GABINETE DA SECRETARIA ESPECIAL DE ASSUNTOS FUNDIARIOS

NOTA TÉCNICA Nº 3/2021/GABSEAF/SEAF/MAPA

PROCESSO Nº 21000.066408/2021-57

INTERESSADO: DEPUTADA FEDERAL MARA ROCHA - PSDB/AC

1. ASSUNTO

1.1. Pedido de apoio encaminhado pela Deputada Mara Rocha, - Ofício o nº 0078/2021 (16724965) no qual sugere alteração de redação do § 2º, do Artigo 29, da Instrução Normativa nº 99.

2. REFERÊNCIAS

- 2.1. A EC nº 19/1998.
- 2.2. Art. 37 da Constitucional
- 2.3. Lei nº 13.726
- 2.4. Decreto 83.936/1979
- 2.5. Instrução Normativa nº 99 Incra.

3. SUMÁRIO EXECUTIVO

3.1. Trata-se de pedido de apoio encaminhado pela Deputada Mara Rocha, - Ofício o nº 0078/2021 (16724965) no qual sugere alteração de redação do § 2º, do Artigo 29, da Instrução Normativa nº 99, para que o beneficiário da regularização fundiária, por sua expensa, requeira e acesse o registro do seu título junto ao cartório de registro de imóveis.

4. ANÁLISE

4.1. Vem a análise desta Secretaria Especial de Assuntos Fundiários, pedido de apoio requerido pela Deputada Mara Rocha, - Ofício o nº 0078/2021 (16724965) com vista a alterar a redação do § 2º, do Artigo 29, da Instrução Normativa nº 99 nestes termos, *in verbis*;

Senhor Secretário, a Instrução Normativa nº 99, de 30 de dezembro de 2019, do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, buscou fixar os procedimentos administrativos para titulação de imóveis rurais em Projetos de Assentamento de Reforma Agrária, criados em terras de domínio ou posse do Incra ou da União, bem como verificação das condições de permanência e de regularização de beneficiário no Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA). 3. Entretanto, a referida Instrução Normativa, no § 2º, do artigo 29, determina que o Incra encaminhe diretamente ao cartório todos os títulos - TD e CDRU - emitidos para fins de registro ou averbação na matrícula do imóvel. 4. Ora, o diploma legal, ao definir essa obrigatoriedade apenas ao INCRA, há um atraso no processo, uma vez que há grande demanda e o trabalho moroso. Essa demora dos cartórios tem prejudicado e tornado lento o processo de entrega dos títulos em muitos estados brasileiros. 5. Então, na referida indicação, solicitamos a alteração do § 2º, do artigo 29, permitindo que o órgão leve a documentação ao cartório e, após o registro, faça a entrega ao assentado; ou, que o Incra faça a entrega diretamente ao assentado, se for o desejo deste, e que ele se responsabilize pelo registro, agilizando dessa forma a aquisição do tão sonhado título. Há a necessidade, a nosso ver, de criar as duas hipóteses para que o assentado possa optar entre aguardar o registro feito pelo INCRA ou que ele mesmo se responsabilize por isso. Isso agilizará, ainda mais, a regularização fundiária e dará a sonhada segurança jurídica aos assentados, dando a opção, ao assentado que possa pagar pelo próprio registro e retirando um ônus do órgão federal. (GRIFO NOSSO)

4.2. A proposta, conforme depreende-se, insta a necessidade de flexibilização quanto à tramitação de transferência de titularidade dos imóveis regularizados que passarão à esfera do patrimônio privado, ou seja, *diretamente ao interessado do bem imóvel*, não se observando da alteração da instrução normativa, qualquer mudança quantos as demais aspectos da regularização fundiária da propriedade objeto de transferência.

4.3. Segundo se observa da instrução normativa, todas as transferências se operam de forma gratuita ou onerosa e deve ser formalizada por *escritura pública* ou *termo administrativo*, levados a registro no Cartório de Registro de Imóveis, tendo o Incra, nos termos do parágrafo 2º da Instrução normativa que "*encaminhar diretamente ao cartório todos os títulos - TD e CDRU - emitidos para fins de registro ou averbação na matrícula do imóvel*", trata-se, portanto, de medida que visa desburocratizar a transferência do domínio da propriedade ao particular sem que o Estado, mais uma vez, seja instado a passar pelo processo sobrepondo-se atuações, que, se franqueadas ao particular, poderiam gerar externalidades positivas, a mais observável, a celeridade e eficiência na resolução do processo regulatória já em sua fase final.

4.4. Cumpre salientar, que o procedimento de regularização fundiária é composto por diversas etapas^[1] sendo necessário a observância de diversos requisitos^[2], o que permite concluir que dentre as demais fases de aquisição da propriedade, o Estado já realizou um juízo de veracidade das informações repassadas quanto ao objeto da regularização fundiária, estando apta a propriedade a ser transferida ao domínio do particular.

4.5. O compartilhamento de atribuições, nessa fase, mostra-se consentânea com as melhores práticas adotadas pelo governo quanto ao processo de desburocratização nos termos da Lei nº 13.726 de 8 de Outubro de 2018 que busca racionalizar atos e procedimentos administrativos dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e institui o Selo de Desburocratização e Simplificação.

4.6. A norma supracitada veio para racionalizar atos e procedimentos administrativos dos poderes de todas as esferas de governo, através da supressão ou simplificação de formalidades ou exigências desnecessárias ou superpostas cujo custo econômico ou social seja superior ao eventual risco de fraude. Ficam dispensados, por exemplo, a autenticação de cópia de documento e o reconhecimento de firma, cabendo ao próprio agente administrativo atestar a autenticidade nesses casos. Com finalidade similar, o Decreto 9.094/2017 apresenta como diretrizes nas relações entre os órgãos e entidades do Poder Executivo federal e com os usuários dos serviços públicos, *a presunção de boa-fé*, a racionalização de métodos e procedimentos de controle e a eliminação de formalidades e exigências cujo custo econômico ou social seja superior ao risco envolvido.

4.7. Ressalta-se, por oportuno, que formalidades e exigências, desnecessárias, cujo custo econômico ou social seja superior ao risco envolvido não se mostra adequada para aos fins dispostos na lei 11.952 que buscou meios de abreviar os mecanismos de regularização fundiária em terras da União. O tema "desburocratização" já ocupa a tempos a pauta do Estado, (vide Decretos-Lei 200/1967 e 83.936/1979 em especial "alínea c"), a mitigação dos entraves burocráticos dos serviços públicos tem-se densificado, sendo uma meta do Governo Federal (Lei 13.460/2017 e Decretos 9.094/2017, 8.789/2016 e 8.638/2016) a priorização de mecanismos de desburocratização^[3].

4.8. O Conselho Nacional para a Desburocratização - Brasil Eficiente, que é uma estrutura de governança presidida pela Casa Civil da Presidência da República estabeleceu um rol de boas práticas nesse sentido, i) a catalogação dos serviços públicos ("Censo de Serviços Públicos"); ii) a transformação digital de serviços públicos; iii) a instituição da Plataforma de Cidadania Digital, que prevê a integração dos serviços públicos em um único ambiente (Portal de Serviços do Governo Federal); iv) a massificação da emissão do Documento Nacional de Identificação (DNI) para o cidadão; e por fim v) a disponibilização da ferramenta "Simplifique!", voltada às solicitações dos cidadãos com vista à simplificação dos serviços públicos.

4.9. A EC nº 19/1998, que constitucionalizou as regras relativas ao projeto de reforma do Estado, acrescentou, ao caput do art. 37, o princípio da eficiência, assim chamada nas razões insertas no projeto da Emenda Constitucional de “qualidade do serviço prestado”. Para José do Santos Carvalho Filho[4], *in verbis*:

O núcleo do princípio é a procura de produtividade e economicidade e, o que é mais importante, a exigência de reduzir os desperdícios de dinheiro público, o que impõe a execução dos serviços públicos com presteza, perfeição e rendimento funcional. Há vários aspectos a serem considerados dentro do princípio, como a produtividade e economicidade, qualidade, celeridade e presteza e desburocratização e flexibilização, como acentua estudioso sobre o assunto. Incluído em mandamento constitucional, o princípio pelo menos prevê para o futuro maior oportunidade para os indivíduos exercerem sua real cidadania contra tantas falhas e omissões do Estado. Trata-se, na verdade, de dever constitucional da Administração, que não poderá desrespeitá-lo, sob pena de serem responsabilizados os agentes que derem causa à violação. Diga-se, entretanto, que de nada adiantará a menção a tal princípio se não houver uma disciplina precisa e definida sobre os meios de assegurar os direitos dos usuários, a qual, diga-se por oportuno, já há muito deveria ter sido instituída se tivesse sido regulamentado o art. 37, § 3º, da Constituição Federal, que, mesmo antes da alteração introduzida pela mencionada Emenda Constitucional, previa expressamente a edição de lei para regular as reclamações relativas à prestação de serviços públicos. Fora daí, o princípio, tanto quanto tem sido esse último mandamento, tornar-se-á letra morta.

4.10. Num esforço interpretativo, chega-se à conclusão de que não haverá prejuízo, s.m.j., da mudança redacional sugerida no Ofício o nº 0078/2021 (16724965). Registra-se que esta manifestação tomará por base, exclusivamente, os elementos constantes dos autos, sendo no sentido do apoio da alteração de redação do § 2º, do Artigo 29, da Instrução Normativa nº 99, para que o beneficiário da regularização fundiária, por sua expensa, requeira e acesse o registro do seu título junto ao cartório de registro de imóveis.

5. DOCUMENTOS RELACIONADOS

- 5.1. E-mail Encaminha Ofício Dep. Mara Rocha (16724931)
- 5.2. Ofício o nº 0078/2021 (16724965)
- 5.3. Indicação nº 941/ 2021 (16724991)
- 5.4. Despacho 517 (16739495)

6. CONCLUSÃO

6.1. Ante o exposto, observadas as considerações insertas na presente manifestação, resguardados o juízo de conveniência e oportunidade do Administrador, nos limites da Lei, a presente manifestação, não vinculativa, visando o aprimoramento das melhores práticas administrativa que têm conduzido ações do Governo Federal e que servem de suporte para combater as disfunções que dificultam o uso dos serviços públicos pelos cidadãos, é no sentido de que a proposição de alteração de redação do referido dispositivo mostra-se benéfica ao andamento do processo de regularização fundiária no Estado Brasileiro.

Carlos Magno dos Reis Venturelli
Assessor Especial

[1] Art. 11. O procedimento para regularização fundiária de ocupações incidentes em terras públicas rurais da União e do Incra, será instruído mediante processo administrativo de habilitação dos imóveis pretendidos, conforme as seguintes etapas:

- I - apresentação pelo requerente, por meio físico ou eletrônico, da documentação exigida, conforme disciplinado nesta norma;
- II - análise das ocupações por meio do sensoriamento remoto;

III - verificação das informações declaradas com outras bases de dados do Governo Federal; e

IV - realização de vistoria presencial, nas hipóteses aplicáveis. **VIDE INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 104, DE 29 DE JANEIRO DE 2021.**

[2] Art. 5º Para regularização da ocupação, nos termos desta Lei, o ocupante e seu cônjuge ou companheiro deverão atender os seguintes requisitos:

I - ser brasileiro nato ou naturalizado;

II - não ser proprietário de imóvel rural em qualquer parte do território nacional;

III - praticar cultura efetiva;

IV - comprovar o exercício de ocupação e exploração direta, mansa e pacífica, por si ou por seus antecessores, anterior a 22 de julho de 2008; ([Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017](#)).

V - não ter sido beneficiado por programa de reforma agrária ou de regularização fundiária de área rural, ressalvadas as situações admitidas pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário. **VIDE LEI 11.952/2009**

[3] Além dos normativos citados, nos últimos anos, um considerável número de proposições legislativas/atos normativos buscou a melhoria do ambiente burocrático que pode afetar direta ou indiretamente os serviços públicos: **i)** Decreto 8.638/2016, que estabeleceu a “Política de Governança Digital”; **ii)** o Decreto 8.777/2016, que instituiu a “Política de Dados Abertos do Poder Executivo Federal”; **iii)** o Decreto 8.936/2016, que instituiu a Plataforma de Cidadania Digital e dispõe sobre a oferta dos serviços públicos digitais; **iv)** a IN Conjunta - MP/CGU 1/2016, que dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo federal e explicitou a necessidade de implantar controles internos baseados na gestão de riscos (art. 3º); **v)** o Decreto s/n de 7/3/2017, que criou o Conselho Nacional para a Desburocratização - Brasil Eficiente; **vi)** o Decreto 9.319/2018, que instituiu o Sistema Nacional para a Transformação Digital; **vii)** o Decreto 9.492/2018, que instituiu o Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo federal; **viii)** a IN Conjunta - MP/CGU 1/2018, que estabeleceu procedimentos aplicáveis às solicitações de simplificação.

[4] Carvalho Filho, José dos Santos Manual de direito administrativo / José dos Santos Carvalho Filho. – 31. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Atlas, 2017. Pág. 53.



Documento assinado eletronicamente por **CARLOS MAGNO DOS REIS VENTURELLI, Assessor Especial**, em 27/08/2021, às 17:13, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sistemas.agricultura.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **16908974** e o código CRC **DFA80F69**.