

A JUSTIFICADA APLICAÇÃO DOS PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS NA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA: o caso das certidões de registros imobiliários em áreas de assentamentos rurais

ANDRÉA CRUZ MOURA¹

RESUMO

Este artigo objetiva verificar em que medida se aplicam os princípios administrativos na regularização fundiária em áreas de assentamentos rurais. Inicialmente, realiza-se uma contextualização abordando os conceitos de regularização fundiária rural e projeto de assentamento rural com intuito de uniformização do entendimento sobre esse processo. Consecutivamente, são elencados os princípios administrativos expressos na Carta Magna, delineando sua relevância na atividade cartorária, e posteriormente, estuda-se a aplicação desses princípios nas atividades públicas que envolvem a regularização fundiária rural, em seu processo de titulação definitiva. Utiliza-se o método dialético, com abordagem qualitativa, caráter exploratório, com pesquisa bibliográfica e documental. Conclui-se que a aplicação dos princípios administrativos é fundamental no processo de regularização fundiária, inclusive na etapa de titulação definitiva, que se finaliza com o registro no Cartório de Registro de Imóveis, proporcionando a segurança jurídica registral para as famílias beneficiárias da reforma agrária.

Palavras-chave: princípios administrativos; regularização fundiária rural; projeto de assentamento rural; titulação definitiva; segurança jurídica.

1 INTRODUÇÃO

Os princípios administrativos representam a base para o estudo do Direito Administrativo, pois estes norteiam as atividades públicas, estabelecendo prerrogativas e restrições à Administração Pública, com o fim de atender o interesse da coletividade. Todas as atividades públicas, independente do poder ou esfera

¹Pós-graduanda em Direito Administrativo pelo Gran Cursos Online/Unibagozzi. Graduada em Engenharia Agrônômica pela Universidade Estadual da Bahia – UNEB e em Direito pela Faculdade de Ciências Aplicadas e Sociais de Petrolina - FACAPE.

governamental, devem obediência aos princípios administrativos no exercício de suas funções. Entre esses, destacam-se os expressos na Constituição Federal: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

O presente estudo tratará da análise da aplicação dos princípios supracitados, no exercício das atividades realizadas no procedimento da regularização fundiária em áreas de projetos de assentamento rural. Tal regularização desempenha um importante papel para o desenvolvimento sustentável e a justiça social, com potencial de assegurar a função social efetiva da propriedade, desenvolver políticas agrícolas, fornecer incentivos fiscais, facilitar o acesso ao crédito rural e oferecer assistência técnica às comunidades envolvidas.

Nessa perspectiva, nas áreas destinadas à reforma agrária são criadas unidades territoriais denominadas projetos de assentamento rural, designados a ocupação de famílias de agricultores, chamados de beneficiários da reforma agrária. Esses projetos são formados por um conjunto de unidades agrícolas independentes, criados ou reconhecidos pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária — INCRA, autarquia responsável por promover e estimular as iniciativas para os programas de regularização fundiária.

Nesse processo, o INCRA atua desde a desapropriação das áreas destinadas à reforma agrária, a criação e desenvolvimento dos assentamentos, a titulação provisória, a disponibilização de infraestrutura e créditos, o georreferenciamento das áreas até a titulação definitiva dos beneficiários. Nessa última fase, as famílias ocupantes das terras receberão a segurança jurídica oferecida pelo registro imobiliário do imóvel, dado pelas serventias responsáveis para essa atribuição, estimulando o fomento e proporcionando o acesso ao crédito mediante garantia real.

A problemática proposta tratará da aplicação dos princípios administrativos na regularização fundiária nas áreas de assentamentos rurais, especificamente no caso da titulação definitiva dos lotes da reforma agrária. Assim, este artigo explorará o referido processo, com início no INCRA e conclusão no Cartório de Registro de Imóveis, envolvendo atividades públicas da autarquia e do agente delegado. Dessa forma, serão estudados os referidos princípios e averiguada a sua justificada aplicação que refletem nas questões socioeconômicas, ambientais e jurídicas.

Visto que, ao assegurar a efetiva aplicação desses princípios na regularização fundiária, criam-se condições para o processo ser mais justo e equitativo, contribuindo para a promoção da justiça social e inclusão econômica. Repercutindo, socioeconomicamente, no acesso a créditos e serviços, melhor distribuição de recursos e estímulo a economia local. Além da possibilidade de implementação de políticas adequadas, com práticas agrícolas sustentáveis, para promover a proteção ambiental, e, proporcionando também estabilidade jurídica com a titulação.

Para tanto, será estudado em que medida se aplicam os princípios administrativos na regularização fundiária dos assentamentos rurais. Inicialmente, contextualizando o processo de regularização fundiária e projeto de assentamento rural a fim de uniformizar o entendimento sobre o assunto. Em seguida, serão descritos os princípios administrativos com intuito de identificar a sua aplicação nos procedimentos para os registros de imóveis, para posteriormente, examinar a aplicação deles, no processo de titulação definitiva das referidas áreas.

Em relação à metodologia utilizada, procedeu-se a uma abordagem qualitativa, com o método dialético e o objetivo exploratório. Quanto aos procedimentos técnicos, foi realizada uma revisão bibliográfica e documental, utilizando a técnica de documentação indireta com base em fontes secundárias. Sendo exploradas obras da literatura acadêmica, livros, artigos científicos e legislação relevante.

2 CONTEXTUALIZAÇÃO DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E DOS PROJETOS DE ASSENTAMENTOS RURAIS

A regularização fundiária de propriedades rurais envolve um conjunto de processos legais e administrativos destinados a dar segurança jurídica e formalizar a posse ou a propriedade de terras. Esse processo é efetivado por uma instituição fundiária, fundamentada em legislação específica, que culmina na emissão de um documento ou título oficial. Entretanto, mais do que ter um documento, o beneficiário terá assegurado o pleno exercício do direito de uso ou de propriedade do imóvel, o qual assegura o exercício de sua cidadania (ITERPA, 2009). Nesse sentido:

A Regularização Fundiária é a política pública de titulação, gratuita ou onerosa, de ocupações sobre terras públicas. A regularização fundiária de ocupações incidentes em imóveis públicos federais rurais é um dos instrumentos que visa implementar a política de reforma agrária, com o intuito de promover uma melhor distribuição de terras no país (PFE-INCRA, 2022, p. 60).

Nessa perspectiva, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária — INCRA, em colaboração com o governo estadual e municipal, atua como a entidade encarregada por promover e incentivar a implementação de iniciativas aos programas de regularização fundiária no território brasileiro (CASSETTARI, 2015). Além de ser a autarquia federal que, visando assegurar a função social efetiva da propriedade rural, praticará “todos os atos necessários à execução da desapropriação” (FURTADO, 2013, p. 633).

Em matéria de desapropriação para fins de reforma agrária, por se tratar de um instituto agressivo no qual o Estado intervém diretamente na propriedade privada, com o intuito de adequar o seu uso ao interesse público. Faz-se imprescindível atentar para os diversos preceitos constitucionais, em que o procedimento é iniciado com a edição de ato pela União, que possui a competência para desapropriar (FURTADO, 2013). Ademais, a atuação do poder público se orienta pela imposição do cumprimento da função social da propriedade.

A nossa Carta Magna de 1988, no art. 5, inc. XXIII e no art. 170, inc. III, determina que a função social da propriedade deve ser tratada como garantia fundamental e também como princípio da ordem econômica. Assim, a propriedade rural que descumpra sua função social é suscetível de desapropriação para fins de reforma agrária. Entre os principais instrumentos à disposição do Estado e dos cidadãos para efetivar a função social da propriedade, incluem-se: desapropriação, doação e concessão de terras para fins de reforma agrária (CARDOSO, 2010).

Segundo Carvalho (2013, p. 81), “a União declara o interesse social de um terreno para fins de reforma agrária e a execução da desapropriação é feita pelo INCRA”. Dessa forma, este instituto realiza as avaliações dos imóveis, os acordos com os proprietários, a propositura da ação de desapropriação, o pagamento de indenização, além de outras atribuições relacionadas ao ordenamento territorial e à regularização fundiária, bem como à promoção e à execução da reforma agrária e da colonização (BRASIL, 2022).

A desapropriação para fins de reforma agrária tem previsão constitucional nos artigos 184 e 185. No artigo 186, são apresentados os requisitos para avaliar o cumprimento da função social das propriedades rurais. Prevê também a Carta Magna, no artigo 189, a distribuição de imóveis aos beneficiários, tais dispositivos mostram que o problema da distribuição desigual de terras rurais no Brasil é reconhecido constitucionalmente (MIRANDA; LUCA; MACHADO, 2020). Isso sem mencionar o arcabouço legal que envolve a matéria: leis, decretos e outras normas.

Em relação à distribuição de terras aos beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária, a União utiliza o termo Projeto de Assentamento Rural — PA para designar a: “unidade territorial destinada ao assentamento de famílias de agricultores ou trabalhadores rurais, criado ou reconhecido pelo INCRA” (BRASIL, 2019). Esse conceito é apresentado, no artigo 2º, inc. I, da Instrução Normativa N.º 99, de 30 de dezembro de 2019, do INCRA, que fixa os procedimentos para titulação de imóveis rurais em Projetos de Assentamento de Reforma Agrária.

Como explica Bergamasco (1997), nesse cenário de reforma agrária, emerge um processo renovado e intenso de socialização que repercute impactos nas esferas sociais, econômicas, culturais e políticas. Isso é resultado da transformação das áreas que passaram a ser habitadas e cultivadas com o propósito de desenvolver atividades rurais a fim de torná-la produtiva e sustentável, de forma, que seja cumprida sua função social. Do ponto de vista das famílias beneficiárias, os assentamentos rurais brasileiros representam:

Uma nova forma de produzir, um novo controle sobre o tempo de trabalho, a realização de atividades que até então não faziam parte de suas atribuições nas relações sociais anteriores. A redefinição das relações sociais em torno da posse da terra pode ser compreendida como ponto de partida na redefinição de um conjunto de outras práticas sociais. Isso aponta para a necessidade de observação sistemática das novas relações com o mercado e com muitas outras instituições envolvidas na produção agropecuária. (BERGAMASCO, 1997, p. 47).

Nesse contexto, destaca-se outro esboço teórico importante na concretização desses assentamentos rurais:

A realização do assentamento é um evento altamente político que se concretiza. Por isso, pensar na ideia de materialização é pensar na repercussão que o assentamento proporciona. Sua efetivação repercute tanto do ponto de vista material como do ponto de vista social e simbólico. O assentamento é um espaço remodelado, povoado ou repovoado, recortado

e dividido. São construídas casas e estradas, realizam-se lavouras e criações, realizam-se também encontros e reuniões que resultam em formação política, ocorrem manifestações, reivindicações, conflitos internos e externos, com isso toda uma dimensão política e cultural brota do projeto de assentamento. Concomitantemente, todo esse processo significa uma série de impactos sobre a família produtora dessa nova situação (MITIDIERO, 2012, p. 12).

Desse jeito, a ocupação desses imóveis rurais são caracterizados como forma de acesso à terra e como recriação do campesinato, através da agricultura familiar relacionada ao autoconsumo e a venda no mercado. De modo que sua concretização repercute tanto em termos materiais quanto em termos sociais e simbólicos, implicando em efetivas alterações na paisagem e no cotidiano das famílias beneficiárias, constituindo-se também como evento de natureza eminentemente política (MITIDIERO, 2012).

Sobre esse assunto, em complementação ao entendimento acima, Caraffa (2017) traz o seguinte conceito de assentamento rural:

Um conjunto de unidades agrícolas independentes entre si, implantadas num imóvel rural que pertencia anteriormente a um único proprietário. É destinado a ser lugar de moradia e trabalho das famílias beneficiadas do Programa Nacional de Reforma Agrária, que implica especificidades complexas no cotidiano, que abarcam desde aspectos do projeto de parcelamento dos lotes, traçado de vias, definição da tipologia de uso e ocupação do solo permeado por dinâmicas burocráticas que levam um tempo diferente daquele experimentado no dia a dia (s.p.).

Tais assentamentos representam a materialização da política da reforma agrária e o INCRA tem o papel de criar os Projetos de Assentamentos Federais — PA e reconhecer os Projetos de Assentamentos Estaduais — PE (CARAFFA, 2017). Estes últimos são advindos da Regularização Fundiária Estadual, em terras públicas, sem desapropriação e com finalidade de fixação do concessionário à terra. Por conseguinte, quando o INCRA reconhece estes assentamentos, os seus concessionários terão os mesmos benefícios dos assentados federais (ITERPA, 2009).

Portanto, torna-se imperativo considerar os assentamentos rurais como um dos instrumentos da reforma agrária, abrangendo suas diversas dimensões e experiências e atuando como política de compatibilização das iniciativas de Regularização Fundiária com as diretrizes e metas delineados no Plano Nacional de

Reforma Agrária. Dessa maneira, estabeleceu-se que compete ao INCRA, entre outras providências, atuar na regularização fundiária de áreas federalizadas pelo Decreto n.º 2.375/87 e áreas desapropriadas para assentamentos (ITERPA, 2009).

Em consonância com as informações da PFE-INCRA (2022), constata-se que a regularização fundiária é respaldada não apenas em nossa Constituição Federal (art. 188), mas também em diversos dispositivos legais, tais como: leis n.º 4.947/66, n.º 6.383/76 e n.º 13.465/2017, Estatuto da Terra (Lei n.º 4.504/64), decreto-lei n.º 9.760/46, além de outras leis, decretos, instruções normativas, normas de execução e portarias específicas. Essa ampla legislação estabelece as bases e diretrizes para o processo de regularização fundiária no âmbito federal.

Outro fator fundamental, nesse processo, trata-se do registro imobiliário dos imóveis, conferindo a segurança jurídica e a consolidação de um sistema cadastral rural sólido, reduzindo os riscos, estimulando o fomento e proporcionando o acesso ao crédito mediante garantia real. Visto que, “a regularização fundiária rural, além de ser um instituto de direito agrário material, refere-se, essencialmente, a uma série de procedimentos judiciais e administrativos que, invariavelmente, visam à formalização registral da propriedade” (BARBOSA JÚNIOR, 2020, p. 74 – 75).

Além disso, “o passo a passo da regularização fundiária dos imóveis públicos deve ser procedido segundo os princípios da Administração Pública” (CARDOSO, 2010, p. 123). E, conforme entendimento de Barbosa Júnior (2020), nesses procedimentos que envolvem a intervenção pública, deve-se considerar também os princípios aplicáveis ao direito notarial e registral. Esse conjunto de princípios, aliados aos serviços registrares correlatos, são voltados a garantir a segurança jurídica da posse e da propriedade imobiliária.

Essa segurança do registro cartorário garante estabilidade legal, permitindo o exercício do direito de propriedade, reduzindo conflitos ao reconhecer os títulos e, conseqüentemente, incentivando os investimentos nas propriedades rurais. Esse processo fortalece a confiança no sistema legal e proporciona a estabilidade social. Isto posto, a seguir serão estudados cada um dos princípios administrativos basilares para um melhor entendimento sobre a sua aplicação nos procedimentos relacionados aos serviços notariais e registrares.

3 PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS NAS SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS

As serventias extrajudiciais constituem-se em “mecanismos voltados a garantir a segurança jurídica da posse e da propriedade imobiliária. Para tanto é que foram criados os registros imobiliários, os serviços registrais correlatos, assim como as regras e princípios que se voltam a regulá-los” (BARBOSA JÚNIOR, 2020, p. 30). Tais serviços são essenciais para a concretização plena da função social da propriedade e efetiva regularização fundiária. Deste modo, os atos praticados pelos serventuários devem seguir as normas e os princípios administrativos e registrais.

Por conseguinte, os princípios administrativos são as diretrizes fundamentais que norteiam a atividade administrativa, eles constituem a base para o exercício da função administrativa e estão expressos e implícitos na Carta Magna (FURTADO, 2013). Destaquem-se os princípios básicos apresentados no artigo 37 da Constituição Federal (1988): “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência”.

Dessa forma, os agentes e entes administrativos devem efetuar suas atribuições segundo as normas específicas regulamentadas e seguindo os princípios jurídicos da Administração Pública. “Estes são os padrões que pautarão os atos administrativos” (MAFRA FILHO, 2011, p. 495). Assim, “as demais normas que integram o regime jurídico-administrativo devem buscar a sua conformação com esses princípios; são eles, portanto, que dão coesão e lógica ao sistema jurídico-administrativo.” (FURTADO, 2013, p. 78).

Nesse contexto, frise-se o artigo 236 da Constituição Federal (1988): “Os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público”. Apesar dos serviços notariais e registrais possuírem aptidão privada, por eles exercerem atividade pública, outorgada pelo Estado, também devem obedecer aos princípios administrativos da Administração Pública Federal, no desempenho de suas atribuições, de forma, a garantir a publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos, conforme preconiza art. 1º da lei 8.935/94.

Conforme elencado:

Em conclusão, resta afirmar que são, pois notários e registradores, por serem profissionais do direito, praticantes de serviço de interesse público, conforme assim está inserido na Lei dos Notários e Registradores (Lei 8.935/94), apesar do caráter privado da atividade, não fica descaracterizada a sua natureza essencialmente estatal, de índole administrativa; portanto, difere-se, por exemplo, da concessão para uma empresa de serviços de telefonia, que presta um serviço eminentemente privado (MENEZES, 2008, s.p.).

Ademais, essa função notarial é exercida através da descentralização administrativa por colaboração, mediante delegação por concurso público, em que o particular ingressa em regime de colaboração com o Poder Público. Tal disposição não desvirtua a natureza pública desse serviço. Dado que, o particular delegado é considerado um prestador de serviço público em sentido amplo, ou seja, intervém como agente administrativo colaborador, prestando os serviços em nome do Estado, que continua com a titularidade do serviço (SOUBHIA, 2010).

Sendo assim, torna-se evidente a natureza estatal e o exercício da função pública dos tabeliães e registradores, os quais apresentam os requisitos essenciais para qualificação como prestadores de serviços públicos (MENEZES, 2008). Consequentemente, as serventias extrajudiciais estão sujeitas a legislação aplicável e aos princípios da administração pública expressos e implícitos, bem como aos princípios registrais. À vista disso, destaquem-se os princípios administrativos básicos comuns a todas as serventias extrajudiciais.

3.1 Princípio da Legalidade

Este princípio determina que a Administração Pública somente pode agir em submissão à lei, ou seja, os atos dos agentes públicos devem ser respaldados pela ordem normativa (FURTADO, 2013). Logo, os notários e registradores devem seguir, restritamente, a Lei Federal n.º 8.935/94 — Lei dos Cartórios, que dispõe sobre os serviços notariais e de registro, inclusive apresentando um rol taxativo de suas competências, nos artigos, 6º ao 11. Outrossim, a atividade extrajudicial dos serventuários precisam submeter-se a totalidade da legislação estabelecida.

Nessa ótica, “a atividade extrajudicial, em relação aos atos praticados pelos serventuários e seus substitutos, tem natureza administrativa, de maneira que devem seguir, da forma mais estrita possível, a legislação aplicável [...]” (BARBOSA

JÚNIOR, 2020, p. 47). Portanto, todas as atividades e decisões dos cartórios precisam atender ao disposto na Constituição Federal, nas leis regulamentares, nos regulamentos administrativos, enfim em todo ordenamento jurídico aplicável. Dessa forma, assegurando-se a segurança jurídica e proteção dos direitos dos cidadãos.

3.2 Princípio da Impessoalidade

Segundo Menezes (2008) a impessoalidade contempla diversas perspectivas, que abrangem desde o acesso ao serviço público, as progressões da carreira do servidor ou serventuário, a responsabilidade objetiva do Estado, até a finalidade pública. Tendo em vista que, esse princípio estabelece que interesses pessoais não devem prevalecer sobre o interesse público, o qual é base deste princípio. Isso significa que os agentes públicos devem atuar desconsiderando suas preferências pessoais, amizades e influências.

Na visão de Furtado (2013), a impessoalidade pode ser analisada em face do dever de isonomia da Administração Pública e seus agentes, da finalidade de assegurar o interesse público e do aspecto da responsabilidade objetiva da Administração Pública pelos danos causados por atos praticados por seus agentes. Estes são apenas executores do trabalho realizado em nome do órgão público. No caso dos cartórios, os registradores são responsáveis por praticar atos de registro em nome da instituição cartorária, que representa o Estado.

Nesse contexto, a aplicação do princípio da impessoalidade precisa ser observada desde o atendimento ao público, com a imparcialidade necessária, buscando atender com eficiência, urbanidade e destreza, até a celebração da escritura, conforme art. 30, II da lei n.º 8.935/94. Caso contrário, o agente público que atuar em desacordo com as determinações legais poderá sofrer penalidades impostas pela Corregedoria de Justiça, que orienta, corrige e inspeciona essas atividades, visando contribuir na melhor atuação dos cartórios junto a sociedade.

3.3 Princípio da Moralidade

A moralidade administrativa tem natureza jurídica, é relacionada ao trato público e não deve ser confundida com a moralidade social. Este princípio “se impõe

à conduta interna do agente público, conforme as exigências da instituição a que serve e a finalidade de sua ação que é o bem comum” (MAFRA FILHO, 2011, p. 297). Logo, os serventuários extrajudiciais também estão sujeitos a atuação com padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé, com seus deveres éticos apresentados no artigo 30 da Lei 8.935/94 e nos Códigos de Ética Estaduais.

3.4 Princípio da Publicidade

A publicidade é um dever da Administração, que precisa garantir a transparência dos seus atos. É por meio dela, que os cidadãos poderão controlar os atos administrativos, averiguando a legalidade, moralidade e eficiência. Além disso, a publicidade é um pré-requisito para a validade dos atos, visto que sua eficácia está ligada a sua divulgação. “Esse princípio é de extrema importância aos serviços notariais e registrais, sendo a publicidade a razão de sua existência, o motivo pelo qual são efetuados os atos nessas serventias” (MENEZES, 2008, s.p.).

Nesse sentido, conforme entendimento de Raymundi (2011), a função fundamental dos registros públicos reside em tornar público os atos jurídicos, proporcionando a eficácia legal jurídica universal, a qual permitirá a oposição a terceiros dos direitos registrados. Através da característica de publicidade dos serviços registrais são assegurados a segurança, a eficácia e a autenticidade dos atos jurídicos. Dessa forma, esse princípio garante a transparência dos atos públicos, fornecendo a base da segurança jurídica dos registros públicos.

3.5 Princípio da Eficiência

A eficiência é um dos aspectos da economicidade, juntamente a eficácia e efetividade. Este princípio fundamenta-se em exercer a atividade produtivamente, com qualidade e menor custo possível. No âmbito das serventias extrajudiciais, a eficiência é disposta no artigo 4º da Lei 8.935/94: “Os serviços notariais e de registro serão prestados, de modo eficiente e adequado[...]”. Nessa diretriz, evidencia-se a necessidade de se atender ao princípio da eficiência nas atividades registrais, que se constituem num marco para a sociedade (RABELO, 2008).

Ademais, as serventias extrajudiciais também possuem princípios próprios, tais como: fé pública, exatidão registral, prioridade, preferência, especialidade, unitariedade, concentração, territorialidade, rogação, titularidade, inscrição, segurança jurídica, entre outros (BARBOSA JÚNIOR, 2020). Contudo, o presente artigo não está focado em entrar no mérito desses princípios específicos, mas em examinar a aplicação dos princípios basilares, citados nos tópicos anteriores, no processo de titulação dos assentamentos de reforma agrária.

Nesse cenário, as serventias são responsáveis pelos atos e serviços essenciais para a titulação mencionada, como o registro dos títulos de propriedade e dos documentos pessoais, nos respectivos cartórios. Destarte, desempenhando um papel crucial, na garantia da documentação legal da propriedade, que proporcionará segurança jurídica aos beneficiários da reforma agrária e a efetividade dessa política pública. À vista disso, será analisado a seguir os procedimentos para a titulação dos assentamentos e a efetiva aplicação dos princípios administrativos neste contexto.

4 TITULAÇÃO DOS ASSENTAMENTOS E PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS

A titulação de assentamentos rurais é um processo que ocorre após a criação do projeto de assentamento, composto por duas etapas. A primeira, acontece após o beneficiário ser selecionado para participar do Programa Nacional de Reforma Agrária. Esta etapa, trata-se da titulação provisória, conferindo ao beneficiário o direito de usar a área para fins de reforma agrária. A segunda etapa, chamada de titulação definitiva, é concedida após o cumprimento de obrigações e direitos por parte do INCRA e da família assentada (PINTO, 2023).

Nessa situação, os beneficiários da reforma agrária podem receber três tipos de documentos: Contrato de Concessão de Uso — CCU, Concessão de Direito Real de Uso — CDRU e o Título de Domínio — TD. Tais documentos constituem-se em instrumentos para a titulação dos assentamentos, eles possuem características diferentes, a depender: do momento em que são concedidos, dos direitos e obrigações dos assentados e das obrigações do INCRA, repercutindo efeitos distintos na sociedade (BRASIL, 2019).

Dessa forma, a titulação provisória dos assentamentos é concedida por meio do CCU, nos termos do § 2º, art. 18, da Lei 8.629/1993:

Na implantação do projeto de assentamento, será celebrado com o beneficiário do programa de reforma agrária contrato de concessão de uso, gratuito, inegociável, de forma individual ou coletiva, que conterà cláusulas resolutivas, estipulando-se os direitos e as obrigações da entidade concedente e dos concessionários, assegurando-se a estes o direito de adquirir título de domínio ou a CDRU nos termos desta Lei.

Logo, o CCU concede ao beneficiário o direito de usar e explorar a área, de forma provisória, além de dar acesso às políticas públicas relacionadas a reforma agrária. Nessa fase, ocorrem várias iniciativas para desenvolver o assentamento, abrangendo melhorias na infraestrutura, no abastecimento de água, energia elétrica, habitação, estradas, disponibilização de créditos e programas de estímulo a educação rural, saúde e outros. Tendo em vista a consolidação do assentamento e outorga do instrumento definitivo de titulação (PFE-INCRA, 2022).

Contudo, anteriormente a titulação definitiva, faz-se necessário a realização de serviços de medição e demarcação topográfica do imóvel, conforme art. 18, § 3º da Lei 8.629/1993. Na sequência, ocorre a titulação definitiva, que pode ser por meio de dois instrumentos: a CDRU, em projetos ambientalmente diferenciados e o TD, individual sob cláusulas resolutivas, nos termos do art. 4º da Instrução Normativa INCRA n.º 99/2019. Com a CDRU, o beneficiário possui o direito real de uso da área, definitivamente e o TD dá ao beneficiário o direito de propriedade da terra.

Desse modo:

Os beneficiários da reforma agrária receberão, quanto aos imóveis rurais, títulos de domínio ou de concessão de direito real de uso, inegociáveis pelo prazo de dez anos (art.189 CF/88). A previsão é repetida pela Lei n.º 8.629/1993 (art. 18, caput e §1º). A concessão pode se dar por concessão de uso ou concessão de direito real de uso — CDRU, e far-se-á de modo individual ou coletivo, e conterà cláusulas resolutivas (§§2º e 3º). Importa notar que não é possível, no âmbito da regularização fundiária, a titulação coletiva a pessoa jurídica (art. 18, §14) [...]. A concessão de uso é contrato gratuito celebrado com o beneficiário da reforma agrária que lhe assegura o direito de adquirir títulos de domínio ou a CDRU [...]. A CDRU, por sua vez, é como o próprio nome diz, direito real, registrável, portanto (MIRANDA; LUCA; MACHADO, 2020, s.p.).

Sendo assim, após obter a titulação definitiva, o assentado fica impedido de realizar transações no lote durante um período de dez anos, contados a partir da

data da titulação provisória. Após esse período e cumprido as responsabilidades previstas no contrato, o beneficiário com TD tem permissão para vender sua propriedade para qualquer interessado. Quanto ao beneficiário da CDRU, pode-se vender o lote ao satisfazerem os critérios de elegibilidade definidos pela política da reforma agrária (PINTO, 2023).

Tais documentos serão regidos por cláusulas e condições resolutivas, sendo que o inadimplemento causará à resolução do contrato e o cancelamento do título. Contudo, as cláusulas resolutivas vigorarão pelo prazo de dez anos, contado da data do CCU ou documento equivalente. Por conseguinte, o INCRA, após emitir e assinar os instrumentos de titulação definitiva, deverá encaminhar os títulos, CDRU ou TD, ao Cartório de Registro de Imóveis com o propósito de ser registrado ou averbado na matrícula (BRASIL, 2019). Para ilustrar todo o processo de regularização fundiária rural dos assentamentos, apresenta-se a figura constante no apêndice 1.

Nessa condição, passa-se a análise sobre a aplicabilidade dos princípios da administração pública nos Cartórios de Registro de Imóveis nos casos das certidões de registro imobiliário dos assentamentos, ou seja, na fase em que o título definitivo será registrado. Desse modo, o notário ao receber o título definitivo do INCRA, inicialmente, em atenção ao princípio da legalidade, será necessário averiguar a legalidade do título e sua validade, pautando-se estritamente na lei, normas, jurisprudências e nos seus requisitos (BARBOSA JÚNIOR, 2020).

Este ato do Oficial Registrador, denomina-se qualificação registral, é vinculado, deve ser sempre fundamentado e expressa o princípio da legalidade. Em caso do título não estar pautado na lei ou ausente algum requisito, o cartório deve emitir nota devolutiva apresentando as exigências a serem cumpridas, de forma clara, objetiva e com fundamento legal. Além de considerar os efeitos a partir da correta aplicação dos princípios, garantindo a segurança jurídica dos envolvidos, dos terceiros de boa-fé e da sociedade (PINHEIRO, 2019).

Em relação ao princípio da impessoalidade, os serventuários não devem fazer nenhuma forma de discriminação na execução das suas atribuições. Quando o INCRA encaminhar o título, o registrador deve agir com lisura e imparcialidade, agindo com a isonomia necessária, sem favoritismo nem perseguição, observando-se ao inc. II, art. 30 da Lei 8.935/94, que dispõe sobre o dever de atender as partes

indistintamente. Esse princípio também considera a responsabilidade objetiva do Estado pelos danos ocasionados por atos dos seus agentes (MENEZES, 2008).

Dessa maneira, a impessoalidade estabelece que os atos praticados pelos serventuários sejam imputados ao Estado. “Não interessa quem praticou o ato danoso em nome do Estado, mas sim que o Estado, como um todo, lesou a vítima e deve indenizá-la” (CARVALHO NETO, 2014, p. 253). Tal imposição visa proteger os direitos da sociedade diante de atos e omissões do Poder Público. E o registrador que agir em desacordo com esse princípio será passível de sanções administrativas determinadas pela Corregedoria de Justiça (MENEZES, 2008).

Acerca da moralidade, na titulação dos assentamentos, percebe-se que os agentes públicos envolvidos, além de cumprirem estritamente às exigências legais (legalidade), também precisam agir com ética, observando as regras de conduta, os padrões de boa-fé, honestidade e não desviar a finalidade pública de suas atribuições. Assim, “o desrespeito à moralidade administrativa não se limita apenas a exigir a invalidação do ato administrativo por via administrativa ou judicial, mas a imposição de outras sanções ao agente público” (BOTELHO, 2006, p. 20).

Quanto ao princípio da publicidade, este representa o propósito da atividade registral, pois os títulos são encaminhados ao cartório para esse fim. Dessarte, em consonância com o artigo 236 da Constituição Federal, a fé pública delegada ao tabelião confere proteção e segurança jurídica aos registros das serventias extrajudiciais. Tornando esses documentos autênticos e inquestionáveis, ou seja, comprova a veracidade dos atos e fatos contidos em escritura, ata, assento, registro ou averbação, concretizando direitos (BARBOSA JÚNIOR, 2020).

Isto posto, no caso dos assentamentos aptos a titulação definitiva, o INCRA encaminha a documentação ao cartório, que registrará o título e este passará a ser oponível perante terceiros, protegendo também os direitos reais das partes envolvidas. Além disso, ao ser devidamente registrado, o título adquire publicidade, que possibilitará aos assentados solicitar, através da matrícula, certidões dos atos realizados nos cartórios em relação aos seus respectivos lotes, com o histórico do imóvel, cadeia filiatória e todos os atos e fatos jurídicos (BARBOSA JÚNIOR, 2020).

Nesse processo, os agentes públicos envolvidos tanto do INCRA quanto das serventias extrajudiciais devem atentar a todo arcabouço legal que envolve a

matéria, orientar-se pelos princípios da Administração Pública, explícitos e implícitos, além da obediência aos princípios registrais que norteiam a prática registral. Nesse contexto, vale ressaltar a importância da prestação de um serviço público de qualidade, com razoável rapidez e bom atendimento ao público, ou seja, o aspecto da atividade em si, que reflete o princípio da eficiência (MENEZES, 2008).

Tal princípio visa disponibilizar, para a sociedade, melhores resultados nas suas atividades, ou seja, “produzir bem, com qualidade e com menos gastos” (CARVALHO, 2013, p. 18). Isto reflete a realização das atribuições do agente público com atenção a um maior rendimento nos serviços, bom atendimento ao público e redução de custos, buscando-se proporcionar o atendimento ao interesse público. Diante disso, torna-se evidente a relevância da eficiência para direcionar as ações da Administração Pública e de seus agentes.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa visou analisar em que medida se aplicam os princípios administrativos na regularização fundiária em áreas de assentamentos rurais, especificamente na fase de titulação definitiva. Diante dos apontamentos realizados, foi possível refletir sobre o tema de maneira produtiva, atingindo os objetivos propostos. Concluindo-se que, a temática demonstra relevância para o alcance de um processo probo, justo, ético, transparente e eficiente, projetando-se a garantia da justiça social, com o efetivo cumprimento da função social da propriedade.

De modo que, para haver a concretização plena da função social da propriedade e a efetiva regularização fundiária, faz-se imprescindível que todos os atos praticados, no decorrer desse processo, obedeçam estritamente aos princípios administrativos basilares, em especial os atos dos serventuários, na fase de titulação definitiva. O cumprimento desses princípios não apenas garante um processo transparente e imparcial, mas também assegura que a propriedade cumpra seu papel social, contribuindo para a redução das desigualdades sociais.

Nessa linha, verificou-se, ao longo dos três capítulos apresentados que, preliminarmente, no capítulo inicial houve uma uniformização no entendimento sobre regularização fundiária e projeto de assentamento rural, no intuito de proporcionar

um melhor entendimento sobre os conceitos básicos envolvidos, no referido processo. Outrossim, a regularização fundiária é uma verdadeira ferramenta com o fim de implementação da política de reforma agrária, visando estimular uma melhor distribuição de terras no país, favorecendo o desenvolvimento rural sustentável.

No contexto da reforma agrária, ficou claro que nas áreas destinadas à reforma agrária são criados os projetos de assentamento rural, os quais podem ser definidos como: unidade territorial resultante da distribuição de terras às famílias beneficiárias, aflorando um sistema de socialização reestruturado e intenso que refletirá impactos nos âmbitos sociais, econômicos, culturais e políticos. Nessa orientação, o INCRA mostrou-se essencial, com atuação desde a desapropriação até a titulação definitiva dos lotes, no cartório.

Nesse cenário, destacou-se a relevância da segurança jurídica conferida pelo registro imobiliário, que possibilita a regularização fundiária adequadamente, concretizando o reconhecimento do Estado e da sociedade. Além disso, verificou-se a necessidade de obediência aos princípios da Administração Pública durante o decorrer do referido processo. Por conseguinte, no segundo capítulo deste estudo, foram descritos os princípios administrativos expressos, identificando sua aplicação nos procedimentos para os registros de imóveis.

Tais princípios basilares encontram-se elencados no art. 37 da Carta Magna, a saber: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Em vista disso, os notários e registradores, por exercerem serviços essencialmente públicos, outorgados pelo Estado, também devem nortear suas atribuições nessas premissas, apesar do caráter privado da atividade. Dessa forma, estes serventuários extrajudiciais devem agir estritamente consoante o arcabouço legal que envolve suas atividades, como leis, decretos e outras normas.

Ademais, esses serventuários extrajudiciais devem tratar os seus usuários imparcialmente, com a isonomia necessária, sem qualquer discriminação, seja para prejudicar ou ajudar. Da mesma forma, esses agentes também estão sujeitos a atuação com padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé, cumprindo seus deveres éticos. Além da obrigação de agir com transparência, respeitando a publicidade adequada para cada ato e constantemente buscando exercer a atividade, produtivamente, com qualidade e menor custo possível.

Na sequência, no terceiro capítulo, analisou-se a utilização desses princípios no procedimento de obtenção das certidões imobiliárias dos assentamentos rurais, ocasião em que foi averiguado o impacto na sua efetiva titulação. Num procedimento que se inicia com a titulação provisória das famílias beneficiárias, após a criação do assentamento, através do contrato de concessão de uso, e, posteriormente ao cumprimento dos trâmites legais e políticas públicas, emite-se o título definitivo que será registrado em cartório.

Diante disso, demonstrou-se que a atividade administrativa é pautada em normas legais e princípios administrativos, que a medida que são respeitados interferem diretamente na gestão às políticas de regularização fundiária. Portanto, a pesquisa aborda questões relevantes e atuais, trazendo reflexões críticas sobre o papel fundamental dos princípios administrativos na regularização fundiária rural, capaz de interferir na justiça social, desenvolvimento econômico e preservação ambiental, enriquecendo o conhecimento científico.

Tendo em vista que, a estrita obediência e justificada aplicação desses princípios no decorrer de todo o procedimento de regularização, tem o condão de promover um processo mais consentâneo e probó. Consequentemente, trazendo impactos diretos nas populações rurais, através da disponibilização adequada de recursos, como: terra, água e créditos, melhoria na infraestrutura local e incremento da atividade econômica, através da implementação de políticas públicas, que inclusive estimulam práticas agrícolas sustentáveis.

Por fim, nesta pesquisa foi constatado também que a efetiva regularização fundiária ocorre com o registro imobiliário nos cartórios, os quais devem atentar não somente aos princípios administrativos basilares, no exercício de suas atribuições, mas também estarem subordinados aos outros princípios: básicos, implícitos e registrais. Sendo assim, propõe-se a análise crítica desses outros princípios, como um possível objeto de estudo para futuras pesquisas, visando aprofundar a compreensão do tema abordado.

REFERÊNCIAS

- BARBOSA JÚNIOR, Luiz Eduardo. **O georreferenciamento na regularização fundiária rural: a segurança jurídica registral na reforma agrária**. 2020. Dissertação (Mestrado em Direito) — Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade de Marília, Marília, 2020. Disponível em: <https://portal.unimar.br/site/public/pdf/dissertacoes/3A07533D4460CDE10F6FA0DC A7E342EC.pdf>. Acesso em: 12 ago. 2023.
- BERGAMASCO, Sonia Maria Pessoa Pereira. A realidade dos assentamentos rurais por detrás dos números. **Estudos Avançados**, São Paulo, n. 11, p. 37-49, 1997. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/rLQDgvFPMLdgsY97bpK5n7c/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 10 ago. 2023.
- BRASIL. **Instrução Normativa n.º 99/INCRA, de 30 de dezembro de 2019**. Fixa 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. Disponível em: https://www.gov.br/incra/pt-br/centrais-de-conteudos/legislacao/in_99_2019.pdf. Acesso em: 08 ago. 2023.
- BRASIL. **Portaria INCRA n.º 2.541, de 28 de dezembro de 2022**. Dispõe sobre o Regimento Internos do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária — INCRA. Disponível em: https://www.gov.br/incra/pt-br/centrais-de-conteudos/legislacao/regimento_interno_2022.pdf. Acesso em: 07 ago. 2023.
- CARAFFA, Marina. Projeto de assentamento rural: o parcelamento e as dinâmicas ambientais no Zumbi dos Palmares. **Paranoá**, Iaras, v. 17, n. 17, 2017. DOI: 10.18830/issn.1679-0944.n17.2016.06. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/paranoa/article/view/11748>. Acesso em: 8 ago. 2023.
- CARDOSO, Patrícia de Menezes. **Democratização do acesso à propriedade pública no Brasil: Função social e regularização fundiária**. 2010. Dissertação (Mestrado em Direito) — Programa de Pós-Graduação em Direito do Estado, Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2010. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp143146.pdf>. Acesso em: 08 de ago. 2023.
- CARVALHO, Matheus. **Direito Administrativo**. 2. ed. Salvador: Juspodivm, 2013.
- CARVALHO NETO, Tarcísio Vieira de. **O princípio da impessoalidade nas decisões administrativas**. 2014. Tese (Doutorado em Direito) — Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-01032016-125610/publico/Tese_Tarcisio_Vieira_de_Carvalho_Neto.pdf. Acesso em: 01 set. 2023.

CASSETTARI, Christiano. **Direito agrário**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de direito administrativo**. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2013. E-book.

PFE-INCRA. **Índice de Legislação Agrária**. 2. ed. Brasília: Procuradoria Federal Especializada junto ao INCRA, 2022. Disponível em: https://www.gov.br/incra/pt-br/centrais-de-conteudos/legislacao/indice_legislacao_agraria.pdf. Acesso em: 04 ago. 2023.

ITERPA. Instituto de Terras do Pará. Regularização Territorial: a regularização fundiária como instrumento de ordenar o espaço e democratizar o acesso à terra. **Cadernos ITERPA**, Belém, v. 1, 2009. Disponível em: http://portal.iterpa.pa.gov.br/wp-content/uploads/2020/04/caderno_regularizacao_territorial.pdf. Acesso em: 04 ago. 2023.

MAFRA FILHO, Francisco de Salles Almeida. Alguns princípios constitucionais e administrativos na administração pública brasileira. **Espaço Jurídico**, Joaçaba, v. 11, n. 2, p. 494-505, jul./dez. 2011. Disponível em: <https://www-periodicos-capes-gov-br.ezl.periodicos.capes.gov.br/index.php/buscaador-primo.html>. Acesso em: 14 ago. 2023.

MENEZES, Samira Birck de. Os princípios da administração pública aplicados ao direito registral e notarial. **Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM**, Santa Maria, v. 3, n. 3, p. 01-13, set. 2008. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/revistadireito/article/view/7011>. Acesso em: 15 ago. 2023.

MIRANDA, Caleb; LUCA, Carolina; MACHADO, Lorrueane. **Os Bens Públicos e o Registro de Imóveis**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/doutrina/secao/capitulo-1-concessao-de-direito-real-de-uso-parte-ii-imoveis-publicos-e-de-interesse-publico-os-bens-publicos-e-o-registro-de-imoveis/1197061318#a-247465454>. Acesso em: 28 ago. 2023.

MITIDIERO JUNIOR, Marco Antonio. **Reforma agrária no Brasil**: algumas considerações sobre a materialização dos assentamentos rurais. São Paulo: Agrária, 2011. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/agraria/article/view/55794/59203>. Acesso em: 08 ago. 2023.

PINHEIRO, Weider Silva. **Os atos praticados por cartórios como meios para a efetivação de direitos**. 2019. Dissertação (Mestrado em Direito) — Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas, Universidade Autônoma de Lisboa Luiz de Camões, Lisboa, 2019. Disponível em: <https://repositorio.ual.pt/bitstream/11144/4676/1/OS%20ATOS%20PRATICADOS%20POR%20CARTORIOS%20COMO%20MEI%20O%20PA%20%20RA%20EFETIVAC%CC%A7A%CC%83O%20DE%20DIREITOS%20-%20VERSAO%20FINAL.pdf>. Acesso em: 02 set. 2023.

PINTO, Paula Máximo de Barros. **Assentamentos, titulação e mercado de terras: dimensões da contrarreforma agrária no Estado do Rio de Janeiro**. 2023. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) — Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2023. Disponível em: <https://tede.ufrj.br/jspui/bitstream/jspui/6632/2/2023%20-%20Paula%20M%C3%A1ximo%20de%20Barros%20Pinto.pdf>. Acesso em: 31 ago. 2023.

RABELO, Walquíria Mara Graciano Machado. Princípios da Administração Pública: reflexos nos serviços notariais e de registro. **Colégio Notarial do Brasil Conselho Federal**, Brasília, 2008. Disponível em: <https://www.notariado.org.br/principios-da-administracao-publica-reflexo-nos-servicos-notariais-e-de-registro/>. Acesso em: 23 ago. 2023.

RAYMUNDI, Fabiano Camozzato. **A publicidade garantida pelo registro de imóveis e a proteção ambiental**. 2011. Dissertação (Mestrado em Direito) — Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade de Caxias do Sul, Caxias do Sul, 2011. Disponível em: <https://repositorio.ucs.br/xmlui/bitstream/handle/11338/621/Dissertacao%20Fabiano%20Camozzato%20Raymundi.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 31 ago. 2023.

SOUBHIA, Fernando Paiva. Breves considerações sobre a função notarial enquanto função pública e função privada: submissão ao regime jurídico misto. **Revista @reópago Jurídico**, Mirassol, ano 3, ed. 11, p. 23-40, jul./set. 2010. Disponível em: http://uniesp.edu.br/sites/_biblioteca/revistas/20170725114003.pdf. Acesso em: 16 ago. 2023.

APÊNDICE A – Representação das etapas do processo de Regularização Fundiária, no contexto da reforma agrária, com conclusão na titulação definitiva no Cartório.

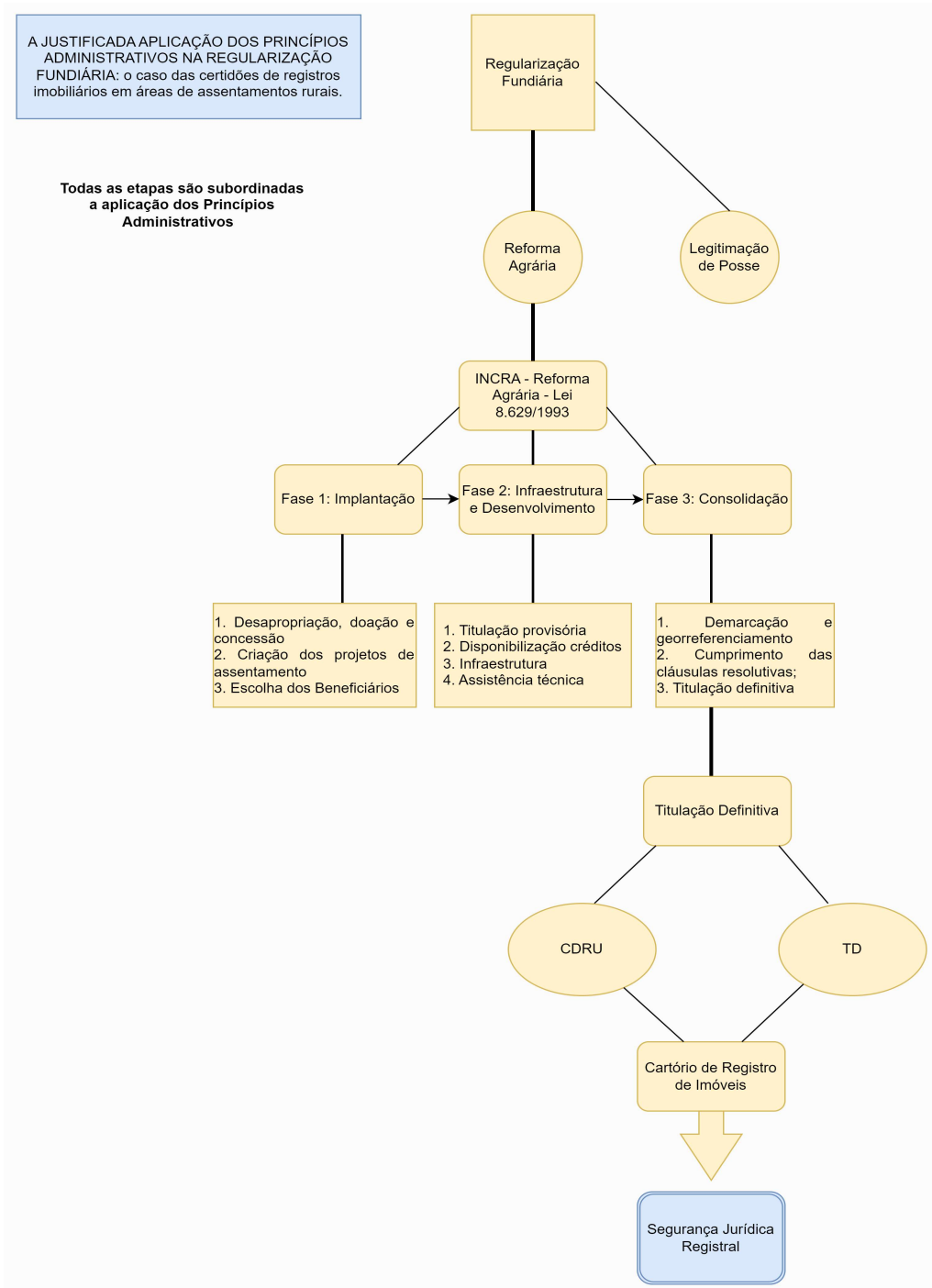


Figura 1 – Elaborado pela autora.