

V ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS I

ROGERIO LUIZ NERY DA SILVA

ZÉLIA LUIZA PIERDONÁ

JULIA MAURMANN XIMENES

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte deste anal poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Diretora Executiva - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini - UNIVEM/FMU - São Paulo

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Representante Discente: Prof. Dra. Sinara Lacerda Andrade - UNIMAR/FEPODI - São Paulo

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - ESDHC - Minas Gerais

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM - Rio de Janeiro

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - Ceará

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Daniela Marques De Moraes - UNB - Distrito Federal

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM - São Paulo

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie - São Paulo

Comunicação:

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - Paraíba

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro - UNOESC - Santa Catarina

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Prof. Dr. José Barroso Filho - ENAJUM

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - São Paulo

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - Paraná

Eventos:

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - Minas Gerais

Profa. Dra. Cinthia Obladen de Almendra Freitas - PUC - Paraná

Profa. Dra. Livia Gaigner Bosio Campello - UFMS - Mato Grosso do Sul

Membro Nato - Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UMICAP - Pernambuco

D597

Direitos sociais e políticas públicas I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Julia Maurmann Ximenes; Rogerio Luiz Nery Da Silva; Zélia Luiza Pierdoná – Florianópolis: CONPEDI, 2022.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-472-3

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Inovação, Direito e Sustentabilidade

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direitos sociais. 3. Políticas públicas. V Encontro Virtual do CONPEDI (1: 2022 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



V ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS I

Apresentação

APRESENTAÇÃO

O CONPEDI - Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito, ao longo de sua história, percorre um caminho de realizações em prol do desenvolvimento da investigação acadêmica, não apenas na área das Ciências Jurídicas, pois também estimula um franco diálogo transversal com outras ciências humanas e sociais. Prova disso é o generoso espaço dedicado à Ciência Política, à Ciência da Administração, à Filosofia dentre tantos outros campos, a fim de tornar cada vez mais frutífera a interação das pesquisas em nível de pós-graduação no Brasil.

Nesses tempos de pandemia, não tem sido diferente: seus encontros e congressos nacionais constituem-se nos maiores eventos acadêmicos do Brasil; mesmo diante de tantas restrições, o CONPEDI não esmoreceu, não mediu esforços para se reinventar e adaptar a sua já consagrada planta de execução, do formato presencial para o desenho virtual. Após as primeiras quatro - muito bem sucedidas - edições virtuais, o resultado não poderia ter sido melhor; manteve-se a reconhecida eficiência na promoção de debates de excelência sobre as esferas pública e privada, a resultar em publicações comprometidas com a permanente construção do conhecimento científico jurídico e afim.

Neste junho de 2022, o V Encontro Virtual do CONPEDI - Inovação, Direito e Sustentabilidade seguiu sua trilha de realizações, com diversos grupos de trabalho, prestigiando as mais variadas temáticas de pesquisa acadêmica. Coube a nós: Prof^a Dra. Júlia Maurmann Ximenes (ENAP), Prof. Dr. Rogério Luiz Nery da Silva (UNOESC e UniRV) e Prof^a Dra Zélia Luiza Pierdoná (UPM), a honrosa tarefa da Coordenação do pioneiro Grupo de Trabalho Direitos Sociais e Políticas Públicas I.

A igualdade, princípio fundante dos Estados democráticos contemporâneos, é, nos dizeres de Paulo Bonavides, “o direito-chave, o direito-guardião, do Estado social” e de “todos os direitos de sua ordem jurídica”. Não se trata de igualdade formal, mas de igualdade material, portanto de igualdade por meio da lei, a qual obriga o Estado e a sociedade a garantir direitos sociais, visando a implementação dos objetivos do Estado brasileiro, previstos no art. 3º da Constituição, em especial o de “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais”.

As ações do Estado para efetivar os direitos sociais são concretizadas por meio de políticas públicas, as quais estruturam a atuação dos poderes públicos e da sociedade, desde o seu desenho, previsto na normatização, até a avaliação, após sua implementação.

É por meio das políticas públicas que se estabelecem as prioridades, especialmente considerando a limitação dos recursos orçamentários e o grande desafio de erradicar a pobreza e de reduzir as desigualdades. Sendo assim, as políticas públicas representam o instrumento adequado para efetivar os direitos sociais e, com isso, atingir a igualdade material.

Diante da importância das políticas públicas para os desafios brasileiros, o CONPEDI estabelece Grupo de Trabalho (GT) específico para tratar da relação entre os direitos sociais e as políticas públicas, haja vista a necessidade de a academia discutir e produzir conhecimento que, de fato, contribuam para a construção de uma sociedade justa e solidária.

Nesse sentido a coordenação do GT estruturou uma divisão temática dos trabalhos apresentados para facilitar o debate. A primeira temática envolveu pesquisas mais amplas sobre direitos sociais e políticas públicas. A governança como instrumento de eficiência na implementação dos direitos sociais foi objeto de trabalhos apresentados, incluindo políticas públicas que diminuam a desigualdade sem desconsiderar as limitações orçamentárias.

Os impactos da Pandemia da COVID 19 foram o fio condutor do segundo grande tema de pesquisa dos trabalhos apresentados, incluindo questões relacionadas a emprego, jovens e saúde. Um recorrente referencial teórico neste grupo foi Amartya Sen, em uma discussão profunda sobre as desigualdades sociais do Brasil contemporâneo.

O terceiro grupo temático se concentrou em questões de gênero, incluindo a violência contra a mulher, e os direitos relacionados a terra e moradia.

Por fim, o último tema foi a acessibilidade e a inclusão. Neste, pesquisas sobre políticas de inclusão digital, sobre pessoas com deficiência e políticas culturais foram debatidos.

O nível dos trabalhos apresentados demonstra o quanto a pesquisa jurídica na área tem incluído coleta de dados empíricos e referenciais teóricos importantes e interdisciplinares para um debate complexo.

Boa leitura!

Os coordenadores

Julia Maurmann Ximenes

Rogério Luiz Nery da Silva

Zélia Luiza Pierdoná

O PROGRAMA NACIONAL DE CRÉDITO FUNDIÁRIO E A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA RURAL COMO POLÍTICAS PÚBLICAS DE ACESSO À TERRA EM MINAS GERAIS: REGULAMENTAÇÕES E DESAFIOS JUNTO ÀS DELEGAÇÕES DE REGISTROS PÚBLICOS

THE NATIONAL LAND CREDIT PROGRAM AND RURAL LAND REGULARIZATION AS PUBLIC POLICIES FOR ACCESS TO LAND IN MINAS GERAIS: REGULATIONS AND CHALLENGES WITH PUBLIC REGISTRY OFFICES

Pedro José de Campos Garcia ¹

Daniel Brasil de Souza ²

Romeu Thomé ³

Resumo

O Programa Nacional de Crédito Fundiário e o programa de regularização fundiária rural são políticas públicas que possibilitam muitos agricultores o acesso à terra. Por tratarem de imóveis, essas políticas têm seu corolário nos cartórios de registro de imóveis. Verifica-se que há divergência quanto a interpretação das isenções dos emolumentos no âmbito dessas políticas. Conclui-se que estas políticas públicas encontram dificuldades para sua efetivação devido à compreensão dos registradores acerca da isenção legal de emolumentos. Na elaboração deste artigo, adotou-se o método investigativo exploratório, dedutivo e propositivo, com revisão bibliográfica e análise normativa.

Palavras-chave: Crédito fundiário, Regularização fundiária, Cartórios

Abstract/Resumen/Résumé

The National Land Credit Program and the rural land regularization program are public policies that allow many farmers access to land. As they deal with real estate, these policies have their corollary in the land registry offices. It appears that there is divergence as to the interpretation of the exemptions from fees under these policies. It is concluded that these public policies face difficulties in their implementation due to the understanding of registrars

¹ Mestrando em Direito Ambiental pela Escola Superior Dom Hélder Câmara. Advogado. Superintendente de Regularização Fundiária da Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento de Minas Gerais.

² Mestrando em Direito Ambiental pela Escola Superior Dom Hélder Câmara. Pós-Graduado em Direito Notarial e Registral. Integrante das Comissões de Regularização Fundiária e Direito Notarial e Registral do IBRADIM/BR. Advogado.

³ Pós-Doutor em Direito Ambiental Université Laval, Canadá (apoio CAPES). Doutor em Direito PUC/MG. Mestre Direito UFMG. Professor Mestrado e Doutorado Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável Escola Superior Dom Helder Câmara.

about the legal exemption of fees. In the elaboration of this article, the exploratory, deductive and propositional investigative method was adopted, with bibliographic review and normative analysis.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Land credit, Land regularization, Notaries

1. INTRODUÇÃO

O Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF) e a regularização fundiária rural há muito se destacam como políticas públicas de acesso à terra no Estado de Minas Gerais. Além do acesso à terra, tais políticas ainda cumprem outros importantes objetivos: possibilitar a sucessão rural, combate ao êxodo rural, buscar a garantia da segurança jurídica e cumprir com as funções ambiental e social da propriedade, que se desdobram em moradia e produtividade agrícola.

Cumprir salientar que a função social se distingue da ambiental, na medida em que a primeira se volta para as condições socioeconômicas das pessoas naturais e da coletividade, enquanto a segunda tem seu viés na proteção do meio ambiente.

A isenção para o agricultor dos custos relacionados ao registro do título concedido pelo Estado é uma forma de garantir que o processo atinja o status maior da segurança jurídica, tendo em vista a situação econômica da maioria dos pequenos agricultores.

Os emolumentos cartorários têm previsão no artigo 236 da Constituição Federal de 1988 (CF/88) e possuem regulamentação geral na Lei 10.169/00. Em âmbito estadual os emolumentos foram regulamentados pela lei 15.424/04 de Minas Gerais.

No tocante a política de acesso à terra, foi editada a pela Lei 14.313/02, que dispõe acerca da isenção de emolumentos e custas judiciais para agricultores beneficiários do Programa de Regularização Fundiária Rural (PRFR). O presente artigo tem como tema-problema avaliar a aplicabilidade dessa normativa, bem como analisar a hipótese de sua inobservância pelos delegatários de registros, concluindo-se a respeito da existência ou não de prejuízo à política pública.

As hipóteses suscitadas são que: a) o descumprimento da isenção pelos delegatários dificulta ou mesmo inviabiliza o registro do título de domínio entregue pelo Estado aos agricultores; b) como consequência, a situação de irregularidade é mantida e o título entregue se mantém como um documento de posse e não de propriedade; c) a política pública pode se tornar meramente um ciclo vicioso; d) no âmbito da Política Nacional de Crédito Fundiário (PNCF) a inobservância da gratuidade gera custos ao agricultor.

O método adotado na elaboração do artigo fora o investigativo exploratório, dedutivo e propositivo, com revisão bibliográfica e análise normativa, como também entrevistas e análise de artigo científicos.

2. DOS PROGRAMAS DE ACESSO À TERRA EM MINAS GERAIS

Com foco nas políticas públicas de acesso à terra e ao crédito, o Estado de Minas Gerais vem há muito atuando em duas frentes focadas na agricultura, especialmente a agricultura familiar. A primeira dessas foi a estruturação do Programa de Regularização Fundiária Rural, criado sob a égide da lei estadual 11.020/93 e ajustado ao longo dos anos.

A segunda refere-se à efetiva participação do Estado no Programa Nacional de Crédito Fundiário – PNCF-, denominação essa atualizada pela Portaria nº 133, de 15 de outubro de 2020, do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, da aprovação do novo Regulamento Operativo do Fundo de Terras e da Reforma Agrária (FTRA) e do Subprograma de Combate à Pobreza Rural.

O PNCF, em que pese tenha sido executado pelo estado mineiro até 2016, tem seus recursos oriundos do governo federal através do Fundo de Terras e da Reforma Agrária (FTRA) – Banco da Terra (BT).

Criado em 1.998, o FTRA objetivou financiar programas de reordenamento fundiário, sendo considerado programa complementar à reforma agrária. No ano de 2003, o Banco da Terra sofreu a primeira alteração regulamentar, através do Decreto 4.892, modificando sua nomenclatura para PNCF, ao mesmo tempo em que se regulamentou a LC 93/98.

Ambos os programas visam o desenvolvimento social, o acesso à terra e a segurança jurídica dos agricultores e posseiros de imóveis rurais que, via de regra, são agricultores familiares. Estes têm uma maior relação com a terra e o meio ambiente. Identifica-se, aqui, a lógica de distribuição de renda no viés de proteção do meio ambiente e da qualidade de vida, que na concepção de GOMES e FERREIRA (2018, p.164) seria o caminho para a sustentabilidade.

Dessa forma, o acesso à terra a agricultores familiares, a segurança jurídica e a consequente sucessão rural, contribuem para a sustentabilidade e asseguram uma política pública de longo prazo.

Aprofundando os programas de acesso à terra, os dados informados por Garcia (2017, p. 14) apontam que em Minas Gerais o PNCF atende, entre os anos de 1998 a 2017, um total de 5.296 famílias com investimentos de R\$ 126.746.411,00 (cento e vinte e seis milhões, setecentos e quarenta e seis mil, quatrocentos e onze reais), considerando neste montante a aquisição da terra (Subprojeto de Aquisição de Terras- SAT), investimentos comunitários (Subprojetos de Investimentos Comunitários-SIC) e investimentos básicos (Subprojetos e Investimentos Básicos- SIB), conforme tabela 1.

Tabela 1: Números do Programa Nacional de Crédito Fundiário do Estado de Minas Gerais no período de 1998 a 2017

| Variável | Números |
|---|-----------------|
| Número de propostas | 1.024 |
| Número de famílias atendidas | 5.296 |
| Valor do investimento (SAT + SIB) | R\$ 114.817.909 |
| Valor do investimento (SIC) | R\$ 11.928.502 |
| Valor do investimento (SAT + SIC + SIB) | R\$ 126.746.411 |

FONTE: Garcia (2017, p.14). SAT: Subprojeto de Aquisição de Terras. SIB: Subprojetos de Investimentos Básicos. SIC: Subprojetos de Investimentos Comunitários.

Conforme mencionado anteriormente, até 2016 o PNCF era executado pelo Estado. Entretanto, com o fim do convênio entre Estado e União, face à Portaria 216, de 20 de outubro de 2016, da Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário, o PNCF passou a ser executado no Estado diretamente pelo governo federal.

De acordo com as normativas do programa, os valores destinados ao Subprojeto de Aquisição de Terras podem custear também as despesas acessórias, assim definidas no §1º do artigo 46 da Portaria nº 133/2020 do MAPA: tributos; serviços de medição, incluindo topografia e georreferenciamento; e emolumentos cartorários.

Embora já houvesse embasamento jurídico para agricultores adquirentes do atual PNCF-Terra Brasil se isentarem de despesas de emolumentos e custas cartorárias, em 2002 uma regulação normativa estadual, a lei 14.313/02, previu a isenção de emolumentos, taxas e custas judiciais cartorários aos beneficiários de programa de reforma agrária ou de assentamento promovido por órgão ou entidade da União ou do Estado (MINAS GERAIS, 2002).

De acordo com Garcia (2018, p. 26), mesmo havendo comando normativo expresso acerca de tal isenção, não raras vezes os cartórios de registros de imóveis se negavam a garantir aos agricultores o benefício legal, sob o argumento de que a matéria não se aplicava ao PNCF.

Em razão dessa divergência interpretativa, o legislador mineiro editou no ano de 2013 a Lei 20.607 de 2013, manifestando-se expressamente acerca do PNCF, acrescentando à Lei 14.313 o parágrafo único ao seu artigo 1º, no intuito de aclarar a dúvida interpretativa dos delegatários notariais e de registro, conforme abaixo descrito:

Acrescenta parágrafo único ao art. 1º da Lei nº 14.313, de 19 de junho de 2002, que isenta beneficiários de terras rurais do pagamento de emolumentos, na forma que especifica (...)

Parágrafo único. Os beneficiários a que se refere o caput compreendem aqueles atendidos por políticas públicas federais, estaduais e municipais que promovam o acesso a terra para a agricultura familiar rural, urbana e periurbana, **incluindo regularização fundiária**, ações discriminatórias, **crédito fundiário**, legitimação de terras quilombolas, perímetros públicos irrigados e demais programas de assentamento e de colonização. (grifo nosso) (MINAS GERAIS, 2013).

Segundo dados de Garcia (2018, p. 26), após a edição de Lei 20.607/13 e até o ano de 2018, 569 famílias conseguiram o financiamento de seus imóveis por meio do PNCF, tendo sido contratadas 87 propostas em 29 municípios do Estado de Minas Gerais.

Da avaliação realizada acerca da isenção das custas previstas pela lei mineira nº 14.313/02, verificou-se que em 60% dos municípios a lei não foi observada. Segundo os dados, nestes 10 municípios foram atendidas 317 famílias, das quais 174 delas não obtiveram a isenção (Tabela 2).

Tabela 2: Número de famílias atendidas pelo programa Nacional de Crédito Fundiário em Minas Gerais, conforme o município e aplicação ou não da Lei 14.313/02

| Item | Municípios | Famílias (n) | Propostas (n) | Aplicação Lei 14.313/02 | |
|--------|----------------------|-----------------|------------------|-------------------------|-------|
| | | | | Sim | Não |
| 1 | Patrocínio | 07 | 06 | | x |
| 2 | Unaí | 49 | 02 | x | |
| 3 | Coromandel | 08 | 07 | | x |
| 4 | Espera Feliz | 22 | 03 | x | |
| 5 | Crisólita | 47 | 01 | x | |
| 6 | Coqueiral | 10 | 10 | | x |
| 7 | João Pinheiro | 137 | 03 | | x |
| 8 | Almenara | 25 | 01 | x | |
| 9 | Boa Esperança | 01 | 01 | | x |
| 10 | Santa Rita do Itueto | 11 | 01 | | x |
| Totais | 10 municípios | 317 | 35 | 4 (40%) | (60%) |

Fonte: Garcia (2018, p.28)

Segundo Garcia, o insucesso dos agricultores se deu por três fatores: desconhecimento da lei; dificuldade na aplicação da normativa e morosidade no processo fazendo com que o agricultor optasse por arcar com tais custas e evitar eventual perda do negócio (compra do imóvel); e pelo fato de que o cartório teria afirmado que não existiria a tal isenção (GARCIA, 2018, p. 28).

Ante a expressa previsão legal de isenção de emolumentos cabe ao delegatário o acolhimento do preceito normal e a comunicação aos órgãos de fiscalização competentes quanto à concessão da isenção naquele caso permitido em lei. Nas hipóteses em que ficar configurado a inobservância da gratuidade, o oficial delegatário daquele serviço deverá ser responsabilizado, civil e administrativamente, obedecido o devido processo legal.

3. DOS ÓRGÃOS E REGULAMENTOS QUE ORIENTARAM A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA RURAL EM MINAS GERAIS

Em Minas Gerais a lei que inicialmente tratou sobre a questão fundiária data de 1892. Pela Lei 27 de 1892, foi regulamentado a medição e demarcação de terras devolutas e também criou uma seção especial para o serviço de terras e colonização, na Secretaria de Agricultura, Comércio e Obras Públicas.

Posteriormente, várias outras leis foram direcionadas ao assunto demonstrando sua importância e as dificuldades na sua regulamentação. A Lei estadual nº 550, de 20 de novembro de 1949, definiu as terras devolutas como sendo “as que não se acharem sob o domínio particular por título legítimo nos termos do § 2º do artigo 3º da Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850” (MINAS GERAIS, 1949).

Posteriormente, a Lei estadual 550 foi revogada pela Lei 9.681, de 12 de outubro de 1988, que por sua vez foi substituída pela Lei vigente 11.020 de 08 de janeiro de 1993. Esta última destaca que:

Art. 20 - Tem direito à legitimação de posse quem, não sendo proprietário de imóvel rural, ocupe terra devoluta cuja área não exceda 250 ha (duzentos e cinquenta hectares), tornando-a produtiva com o seu trabalho e o de sua família e tendo-a como principal fonte de renda. (MINAS GERAIS, 1993).

No tocante ao tema da regularização fundiária, em 1966 o Estado de Minas Gerais criou a já extinta Fundação Rural Mineira – Colonização e Desenvolvimento Agrário

(Ruralminas), por meio da Lei 4.278, de 21 de novembro de 1966, com a competência de promover a colonização e o desenvolvimento agrário no Estado.

Já na década de setenta, com a Lei 6.177 de 14 de novembro de 1973, a Ruralminas foi autorizada a providenciar a legitimação das terras devolutas do Estado:

Art. 1º - Fica a Fundação Rural Mineira - Colonização e Desenvolvimento Agrário - RURALMINAS autorizada a providenciar a legitimação de terras devolutas, havidas de boa-fé, a qualquer título, há mais de 5 (cinco) anos, quando requerida pelos interessados. (MINAS GERAIS, 1973).

A competência delegada à Ruralminas foi reafirmada pelas leis 9.681/88 e 11.020/93. Anos depois, a Lei 13.468, de 17 de janeiro de 2000, extinguiu a estrutura voltada aos assuntos fundiários da Ruralminas e criou o Instituto de Terras do Estado de Minas Gerais (ITER) para assumir tais competências.

Em 2013, o ITER foi extinto com base na Lei 21.082/13, sendo transferido para ambas, a Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento (SEAPA) e voltava à Ruralminas, as funções referentes à regularização fundiária rural, conforme se verificado nos arts. 1º e 4º da referida norma.

Em 2016, a Ruralminas foi extinta por força da Lei estadual 22.293/16 e suas competências foram redistribuídas. Segundo o artigo 1º, § 2º da Lei estadual 22.293/16: “competências relativas à discriminação e arrecadação de terras devolutas rurais e à gestão e à administração das terras arrecadadas, inclusive das terras devolutas provenientes dos distritos florestais” foram incorporadas à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Agrário (SEDA), que executou a função até 2018. (MINAS GERAIS, 2016).

Em 2019, a reforma administrativa promovida pela Lei 23.304/19 estabeleceu a estrutura orgânica do Poder Executivo do Estado e determinou a redução do número de secretarias no Estado de Minas Gerais de 21 para 12.

A SEDA foi então extinta e suas competências incorporadas à SEAPA, por meio da Subsecretaria de Assuntos Fundiários, composta por 2 (duas) superintendências, a de Arrecadação e Gestão Fundiária e a de Regularização Fundiária. Com base na legislação vigente, o programa foi reestruturado, com o fluxo de processos sendo vinculado diretamente à Superintendência de Regularização Fundiária.

Verifica-se pelo histórico legislativo a grande preocupação do estado de Minas Gerais em promover a segurança jurídica por meio da regularização de suas terras rurais. Além dos benefícios diretos do acesso à terra, a segurança jurídica dignifica aqueles que foram titulados.

4. DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA RURAL EM MINAS GERAIS A PARTIR DO ANO DE 2013

Seguindo a linha de estudos acerca da aplicação da Lei 14.313/02 e da alteração legislativa ocorrida em 2013, com a Lei 20.607, que incluiu expressamente no parágrafo único daquela lei as expressões “regularização fundiária” e “crédito fundiário” (PNCF), busca-se então verificar se no instituto da regularização fundiária há ou não a aplicação da isenção da lei estadual a emolumentos, taxas e custas judiciárias.

Dessa forma, avaliando o período posterior ao ano de 2013, sobretudo pelas informações coletadas no documento de transição da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Agrário de Minas Gerais (SEDA), órgão que cuidou da temática da regularização fundiária e do crédito fundiário de 2016 a 2018, houve a titulação por meio da regularização fundiária a 2.822 agricultores que detinham suas terras por meio da posse (MINAS GERAIS, 2018).

Conforme observado no sítio da Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento – Seapa, em anos mais recentes, 2019 a 2021, foram entregues 2.221 títulos em 39 municípios do Estado.

Partindo do pressuposto da existência de previsão legal acerca das isenções de emolumentos e taxas judiciárias, previstas na Lei estadual 14.313/02, fora questionado se os títulos entregues aos agricultores têm sido registrados com a devida isenção, por meio de levantamento de dados perante a Superintendência de Regularização Fundiária da Seapa.

Pôde-se perceber que a informação solicitada não estava consolidada junto à Secretaria, pois questionada se tinha os dados referentes ao período de 2016 a 2021, de imediato não houve resposta integral, mas somente sobre amostragem referente a 12 municípios, cujos títulos foram entregues no ano de 2019.

Conforme se demonstra na tabela 3, nestes 12 municípios foram entregues 289 títulos, sendo que somente 100 foram registrados e 31 estão pendentes de registros, segundo informação coletada junto a superintendência de regularização fundiária.

Considerando-se que 131 agricultores deram entrada nos cartórios de registro de imóveis, pode-se concluir que 45% poderão ter todas as fases da regularização fundiária, no que se refere à segurança jurídica contemplada, uma vez que se entende que o fechamento deste ciclo com a eficácia se finda com o registro, sendo este o último ato.

Tabela 3: Situação de registro em cartório de títulos de imóveis rurais concedidos no ano de 2019 em 12 municípios mineiros.

| Item | Municípios | Títulos concedidos (n) | Títulos registrados (n) | Títulos em processo de registro (n) | Títulos sem registro (n) |
|--------|---------------|------------------------|-------------------------|-------------------------------------|--------------------------|
| 1 | Araçuaí | 2 | 1 | 0 | 1 |
| 2 | Baldim | 56 | 37 | 0 | 19 |
| 3 | Catuji | 52 | 1 | 15 | 36 |
| 4 | Espinosa | 2 | 0 | 0 | 2 |
| 5 | Gameleiras | 1 | 0 | 0 | 1 |
| 6 | Itaipé | 55 | 16 | 16 | 23 |
| 7 | Itaobim | 1 | 1 | 0 | 0 |
| 8 | Monte Azul | 31 | 10 | 0 | 21 |
| 9 | Montes Claros | 7 | 0 | 0 | 7 |
| 10 | Novo Cruzeiro | 21 | 14 | 0 | 7 |
| 11 | Simonésia | 55 | 20 | 0 | 35 |
| 12 | Teófilo Otoni | 6 | 0 | 0 | 6 |
| Totais | | 289 | 100 | 31 | 158 |

Diferentemente da resposta obtida na análise do PNCF, não há no caso da regularização fundiária justificativa ou fundamentos claros para o não registro dos títulos entregues em 2019.

Em consulta a servidores do órgão, pode-se perceber que há a suposição de que os agricultores não buscam os cartórios de registros por dois motivos principais: 1º por não estar claro para eles que o título recebido teria somente força de escritura pública e que somente o registro no Cartório de Registro de Imóveis transfere de fato a propriedade ao agricultor e; 2º, em razão das custas cartorárias, o que corroboraria com o que foi observado no PNCF, devido a cobrança das custas emolumentos infringindo ao comando da lei 14.313/02.

Questionou-se junto ao órgão sobre uma possível campanha para superar este ciclo vicioso, tendo sido informado que o processo de regularização promovida pela política pública estadual busca ampla transparência e publicidade dos atos.

Em razão disso, no último biênio tem havido uma maior regulamentação por meio de apoio da Secretaria junto ao Chefe do Poder Executivo na instrução de decretos, além de

produção de resoluções referentes a procedimentos, de modo a garantir a integridade do programa.

De acordo com a Superintendência de Regularização Fundiária, no que se refere à regulamentação que tem norteado a Secretaria pode-se destacar a recente resolução 28/2021 da Seapa, publicada no Diário do Executivo em 06 de agosto do corrente ano. Nela há menção sobretudo a dois aspectos da regularização fundiária, quanto aos critérios para que a política chegue aos municípios e sobre audiências públicas, ambas matérias previstas no artigo 6º, incisos I e II, senão vejamos:

Art.6º O programa de regularização fundiária é realizado pela Secretaria de Estado de Agricultura Pecuária e Abastecimento por meio das seguintes etapas:

I - Seleção dos municípios mineiros para o Programa através de critérios objetivos, que serão detalhados nos instrumentos abaixo elencados, visando à transparência, legalidade e impessoalidade.

- a) Edital de Chamamento Público.
- b) Emendas parlamentares estadual ou federal.
- c) Protocolos de intenções.
- d) Convênios.

II - Realização de Audiência Pública possibilitando à comunidade e demais interessados acesso às informações, esclarecimentos, dissolução de dúvidas sobre os requisitos legais para aplicação da política pública, além da apresentação do plano de trabalho no município dando maior transparência ao processo. (SEAPA, 2021).

Importante destacar que as audiências públicas previstas no processo de regularização fundiária estadual não trazem a mesma profundidade que dispõe a Convenção 169 da OIT, conforme se verifica em Ferreira e Silva (2016, p. 103). Mas, como pode-se observar no inciso II, da Resolução Seapa 28/2021, o gestor buscou parametrizar critérios a serem seguidos no ato da audiência, tais como: acesso às informações, esclarecimentos, dissolução de dúvidas sobre os requisitos legais para aplicação da política pública.

Assim sendo, verifica-se que há um trabalho sendo feito pelo governo de Minas Gerais para trazer segurança jurídica para os seus cidadãos. Além da segurança jurídica, os programas de regularização fundiária também corroboram para a efetivação da função social da propriedade.

A propriedade regularizada enseja ao seu titular a possibilidade de fazer o pleno uso de todos os poderes da propriedade. Em matérias de propriedade rural, há ainda a preocupação com a propriedade que é subutilizada em face da realidade brasileira de concentração fundiária. Já no texto constitucional é possível perceber a preocupação da adequada utilização da propriedade rural. Neste sentido, destaca Fonseca (2019):

Deve-se observar que o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social está suscetível a desapropriação para fins de reforma agrária, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatável no prazo de até vinte anos a partir do segundo ano de sua emissão, conforme o art. 184 da Constituição (BRASIL, 1988), porém não há regulamentação dos critérios para a definição do descumprimento das exigências ambientais que justificariam a desapropriação. (FONSECA, 2019).

Percebe-se desde o texto constitucional até as atuais políticas estaduais a preocupação em se viabilizar a regularização fundiária das terras para que então elas possam ser plenamente utilizadas pelos seus titulares notando-se uma clara preocupação “(...) de o direito de propriedade está intrinsecamente ligado à função social da propriedade” (GOMES e PINTO, 2015, p. 246).

Aquele que não esteja cumprindo com a função social de sua propriedade rural acaba por ser forçado a negociar sua terra com o governo que então dará a melhor destinação o bem. Essa é a “pena” máxima que poderia ser aplicada dentro do estado democrático de direito para aquele que subutiliza a propriedade.

Assim sendo, verifica-se que as políticas adotadas por Minas Gerais trilham o mesmo caminho que o legislador constituinte escolheu para as propriedades brasileiras. Ao regularizar a propriedade rural, o estado fortalece a agricultura familiar e também fomenta a economia, na medida que alinha os programas de regularização fundiária com programas de crédito. E ao fomentar o uso da terra para a produção pelos agricultores, verifica-se a observância ao princípio da função social da propriedade.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo buscou analisar a aplicação pelos delegatários de registros do poder público da isenção legal dos emolumentos e custas judiciárias trazida pela Lei 14.313/02, cujos beneficiários seriam os agricultores que acessaram o PNCF, bem como de que modo os agricultores posseiros receberam títulos de domínio de terras por meio do programa de regularização fundiária estadual.

Avaliando o PNCF, entre os anos de 2013 e 2018, foi verificado por meio de amostragem em 34,5% das comarcas dos municípios contemplados pelo Programa, que em 60% deles os agricultores que aderiram ao financiamento de seus imóveis não obtiveram a isenção, em que pese a existência de previsão regulamentar.

Não se pode olvidar que vários fatores motivaram a não utilização do benefício. Segundo a pesquisa, os agricultores apontaram o desconhecimento da lei, a demora dos

cartórios, como também a negativa expressa dos delegatários, sob o argumento de inexistir a previsão legal, o que não condiz com o conteúdo das normas analisadas nesse trabalho.

Por sua vez, no programa de regularização fundiária rural, na análise das titulações ocorridas de 2016 a 2021, observou-se que o Estado de Minas Gerais não possui informações precisas sobre o registro dos títulos entregues aos agricultores.

Pode-se perceber que a política do ser e estar *compliance*, ao que tudo indica, tem sido algo recente no Estado, posto que ao insistir junto ao órgão responsável pela regularização fundiária rural, obteve-se a informação de uma amostragem atual referente à titulação do ano de 2019, descrevendo que de 12 cidades em que foram entregues 289 títulos, somente 131 deram entrada nos CRI, o que corresponde a 45% do total.

Este levantamento de dados demonstra que há um dificultador à efetivação da política pública, posto que a regularização fundiária, no que se refere à segurança jurídica e à eficácia do programa, demonstra uma fragilidade que deve ser superada pelo poder público, sobretudo os Poderes Executivo e o Judiciário.

Entende-se, portanto, que os objetivos da pesquisa foram parcialmente atendidos, na medida em que se pode observar que, no que tange ao PNCF, foi demonstrado que 60% dos cartórios avaliados na amostragem não observaram o preceito legal.

Já quanto à regularização fundiária rural, em que pese o estudo ter se dirigido ao órgão responsável pelo Programa, os dados se mostraram insuficientes para afirmar categoricamente que os títulos não são registrados em razão da não aplicação da isenção da Lei 14.313/02 pelos CRIs, embora aparente que esta seja a causa preponderante do não-registro dos títulos imobiliários.

Nesta medida, faz-se necessário o fomento de uma mudança institucional das políticas públicas e do comportamento uníssono dos delegatários de registros acerca do cumprimento da norma regulamentadora da referida isenção, uma vez que estes custos aumentam significativamente as despesas dos agricultores nos casos do PNCF e, conseqüentemente, tornam-se obstáculos para a obtenção da titulação pelo programa de regularização fundiária rural, comprometendo sua eficácia.

6. REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 18 out. 2021.

BRASIL. Decreto Nº 4.892, de 25 de novembro de 2003. Regulamenta a Lei Complementar nº 93, de 4 de fevereiro de 1998, que criou o Fundo de Terras e da Reforma Agrária, e dá outras providências. **DOU**, Brasília, 26 nov. 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4892.htm>. Acesso em 18 out. 2021.

BRASIL. Lei 6.015/73, de 31 de dezembro de 1973. Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. **DOU**, Brasília, 31 dez. 1973. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6015compilada.htm>. Acesso em 18 out. 2021.

BRASIL. Lei 8.935 de 18 de novembro de 1994. Regulamenta o art. 236 da Constituição Federal, dispondo sobre serviços notariais e de registro. (Lei dos cartórios). **DOU**, Brasília, 21 nov. 1994. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8935.htm>. Acesso em 18 out. 2021.

BRASIL. Lei 13.465/17, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União. **DOU**, Brasília, 11 jul. 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm>. Acesso em 18 out. 2021.

BRASIL. Lei Complementar 93 de 4 de fevereiro de 1998. Institui o Fundo de Terras e da Reforma Agrária - Banco da Terra - e dá outras providências. **DOU**, Brasília, 05 fev. 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp93.htm>. Acesso em 18 out. 2021.

BRASIL. Portaria 133, de 15 de outubro de 2020. Aprova o Regulamento Operativo do Fundo de Terras e da Reforma Agrária e do Subprograma de Combate à Pobreza Rural. **DOU**, Brasília, 16 out. 2020. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-133-de-15-de-outubro-de-2020-283217168>>. Acesso em 18 out. 2021.

FERREIRA, Lennon Giovanni Gonçalves. SILVA, Romeu Faria Thomé da. A busca pela efetividade do princípio da participação nos casos de mineração em terras indígenas. **Revista de Direito Ambiental e Socioambientalismo** | e-ISSN: 2525-9628 | Brasília | v. 2 | n. 1 | p. 91 - 107 | Jan/ Jun. 2016. Disponível em: <<https://www.indexlaw.org/index.php/Socioambientalismo/article/view/924/918>>. Acesso em: 05 dez. 2021.

GARCIA. PJC. Documento técnico contendo proposta de novos procedimentos, fluxo e controle das diversas demandas encaminhadas a Unidade Técnica Estadual, criando modelos para aperfeiçoar e diminuir os trâmites das novas contratações no PNCF, no estado de Minas Gerais. **Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA)**. Editora: Brasil IICA, 2017. P. 14. Disponível em: <<http://opackoha.iica.int/cgi-bin/koha/opac-detail.pl?biblionumber=38610>>. Acesso em: 17 de out. de 2021.

GARCIA, PJC. Documento técnico contendo levantamento das ações de certificações realizadas pelos Cartórios nos municípios de MG e o impacto da Lei Estadual que isenta os Agricultores Familiares do PNCF quanto as custas cartoriais. **Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA)**. Editora: Brasil IICA, 2018. P. 26. Disponível em: <<http://opackoha.iica.int/cgi-bin/koha/opac-detail.pl?biblionumber=140785>>. Acesso em: 17 de out. de 2021.

GOMES, Magno Federici; FERREIRA, Leandro José. Políticas públicas e os objetivos do desenvolvimento sustentável. **Revista Direito e Desenvolvimento**, João Pessoa, v. 9, n. 2, p. 155-178, ago./dez. 2018. Disponível em: <<https://doi.org/10.25246/direitoedesenvolvimento.v9i2.667>>. Acesso em: 05 dez. 2021.

GOMES, Magno Federici; PINTO, Wallace Douglas da Silva. A Função Socioambiental da Propriedade e o Desenvolvimento Sustentável. *Revista da Universidade Vale do Rio Verde, Três Corações*, v. 13, n. 2, p. 236-250, 2015. Disponível em: <<http://periodicos.unincor.br/index.php/revistaunincor/article/view/2171>>. Acesso em: 11 abr. 2022.

FONSECA, Luciana da Costa. A Função Social da Propriedade Rural e a Reserva Legal na Amazônia. **Veredas do Direito**, Belo Horizonte, v. 16, n. 36 (2019), p. 143-169, jul/dez, 2019. Disponível em: < <http://revista.domhelder.edu.br/index.php/veredas/article/view/1480>>. Acesso em 11 abr. 2022.

GUEDES, Sebastião Neto Ribeiro; REYDON, Bastian Philip. Direitos de propriedade da terra rural no Brasil: uma proposta institucionalista para ampliar a governança fundiária. **RESR**, Piracicaba-SP, v. 50, n° 3, p. 525-544, 2012.

MELO, Diogo Neves. Regularização Fundiária em zonas rurais: estudo de caso no território meio oeste contestado em Santa Catarina. **Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Agroecossistemas, Centro de Ciências Agrárias, Universidade Federal de Santa Catarina**. Florianópolis 2015. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/158795/336754.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 26 out. 2021.

MINAS GERAIS. **Decreto 47783, de 06/12/2019**. Dispõe sobre a organização da Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Disponível em: <<http://www.reformaagraria.mg.gov.br/index.php/institucional/18-conteudo/institucional>>. Acesso em: 18 out. 2021.

MINAS GERAIS. **Resolução Seapa nº 28 de 2021**. Dispõe sobre os procedimentos para regularização fundiária de áreas rurais de até 100 (cem) hectares, as quais dispensam a ação discriminatória, de que trata a Lei Estadual nº 11.020 de 08 de Janeiro de 1993. Disponível em: <http://www.agricultura.mg.gov.br/images/documentos/Resolucao_28-2021.pdf> Acesso em: 05 dez. 2021.

MINAS GERAIS. **Lei nº 27, de 25 de junho de 1892**. Regula a medição e demarcação de terras devolutas e cria na secretaria de agricultura, comércio e obras públicas uma seção especial

para o serviço de terras e colonização. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=27&comp=&ano=1892>>. Acesso em 17 out. 2021.

MINAS GERAIS. **Lei nº 550, de 20 de novembro de 1949.** Dispõe sobre a concessão de terras devolutas. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=550&comp=&ano=1949>>. Acesso em 17 out. 2021.

MINAS GERAIS. **Lei 6177, de 14 nov. 1973.** Dispõe sobre as terras públicas e devolutas estaduais e dá outras providências. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?num=11020&ano=1993&tipo=LEI&aba=js_textoOriginal>. Acesso em 17 out. 2021.

MINAS GERAIS. **Lei 9681, de 12 out. 1988.** Dispõe sobre a concessão de terra devoluta e dá outras providências. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?num=9681&ano=1988&tipo=LEI&aba=js_textoAtualizado>. Acesso em 17 out. 2021.

MINAS GERAIS. **Lei 11020, de 08 JAN. 1993.** Dispõe sobre as terras públicas e devolutas estaduais e dá outras providências. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?num=11020&ano=1993&tipo=LEI&aba=js_textoOriginal>. Acesso em 17 out. 2021.

MINAS GERAIS. **Lei 13468, de 17 jan. 2000.** Cria o Instituto de Terras do Estado de Minas Gerais - ITER - e dá outras providências. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=13468&comp=&ano=2000&aba=js_textoOriginal>. Acesso em: 17 out. 2021.

MINAS GERAIS. **Lei 21082, de 27 dez. 2013.** Extingue o Instituto de Terras do Estado de Minas Gerais - Iter - e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=21082&comp=&ano=2013>>. Acesso em: 17 out. 2021.

MINAS GERAIS. **Lei 22257 de 27 jul. 2016.** Estabelece a estrutura orgânica da administração pública do Poder Executivo do Estado e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova-min.html?tipo=LEI&num=22257&ano=2016>>. Acesso em 17 out. 2021.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **SEAPA.** Disponível em: <<http://www.agricultura.mg.gov.br/index.php/cidadao/2019-12-20-14-47-27/consulta-publica>>. Acesso em 18 out. 2021.

MINAS GERAIS. Transição de governo – Relatórios setoriais. **Secretaria de Estado de Desenvolvimento Agrário de Minas Gerais (SEDA)**, novembro de 2018. Disponível em: <<https://www.mg.gov.br/sites/default/files/transicao-governamental/Sistema%20Operacional%20de%20Desenvolvimento%20Agr%C3%A1rio/Documento%20de%20Transi%C3%A7%C3%A3o%20-%20SEDA-v3.pdf>>. Acesso em 78 out. 2021.

MINAS GERAIS. **Lei 14.313 de 19 de junho de 2002.** Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=14313&comp=&ano=2002&aba=js_textoAtualizado#texto>. Acesso em: 18 out. 2021.

MINAS GERAIS. **Lei 20.607 de 2013.** Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=20607&comp=&ano=2013>>. Acesso em: 05 dez. 2021.

REIS, Émilien Vilas Boas; OLIVEIRA, Márcio Luís de. A regularização fundiária urbana e rural: necessidade de marcos teóricos e de políticas públicas distintos. **Rev. Bras. Polít. Públicas (Online)**, Brasília, v. 7, nº 2, 2017 p. 41-53. Disponível em: <<https://www.arqcom.uniceub.br/RBPP/article/view/4748/0>>. Acesso em 18 out. 2021.