

# AÇÃO COORDENADA PFDC/MPF

## PROGRAMA TITULA BRASIL



A Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão (PFDC) – órgão do Ministério Público Federal (MPF) – lançou **ação coordenada**, em junho de 2021, voltada ao acompanhamento do **Programa Titula Brasil**, a fim de assegurar a observância dos princípios da administração pública, o reconhecimento de territórios tradicionais e o respeito à destinação constitucional das terras públicas federais.

A iniciativa conta com o apoio técnico do Grupo de Trabalho (GT) Reforma Agrária e Conflitos Fundiários, da PFDC, instituído pela **Portaria nº 8/2020/PFDC/MPF**. O GT elaborou dois **modelos de recomendações**, de caráter preventivo, destinados a auxiliar a atuação de membros do MPF de todo o país, que atuam na defesa dos direitos do cidadão.

## 1. O que é o Programa?

Criado pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa) e pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), o **Programa Titula Brasil** tem como principal **objetivo aumentar a capacidade operacional dos procedimentos de titulação e regularização fundiária** das áreas rurais sob domínio da União ou do Incra. Para isso, são estabelecidas parcerias com os municípios, por meio da criação de Núcleos Municipais de Regularização Fundiária (NMRF).

## 2. Normativos

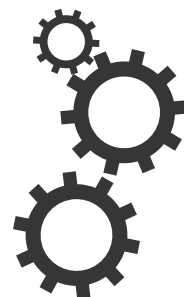
A **Portaria Conjunta nº 1, de 2 de dezembro de 2020**, dispõe sobre objetivos e forma de implementação do Programa Titula Brasil. É editada pela Secretaria Especial de Assuntos Fundiários do Mapa e pelo Incra.

A **Instrução Normativa nº 105, de 29 de janeiro de 2021**, regulamenta os procedimentos para a celebração de parcerias com os municípios e implementação dos NMRF para a execução do Programa Titula Brasil.

### 3. Como funciona a adesão ao programa?

O programa depende da celebração de acordos de cooperação técnica entre o Incra e as prefeituras interessadas. A participação dos municípios é voluntária, mediante termo de adesão.

Com a celebração do acordo, é criado o NMRF, com as seguintes competências administrativas:



01

Atender os beneficiários da reforma agrária e da regularização fundiária.

02

Apoiar o Incra na organização de ações de regularização e titulação.

03

Coletar requerimentos, declarações e documentos nos procedimentos de regularização e titulação.

04

Realizar a instrução dos processos de regularização fundiária e titulação de projetos de reforma agrária do Incra ou das terras públicas federais sob domínio da União ou do Incra passíveis de regularização fundiária, até a etapa antecedente à fase decisória pelo Incra.

05

Executar vistorias indicadas pelo Incra nas áreas passíveis de regularização, por meio de profissionais habilitados.

06

Coletar as assinaturas dos beneficiários nos contratos e nos títulos de domínio e inserir nos processos do Incra.



## 4. Quais as medidas preventivas que devem ser adotadas?

### 1 CONHECIMENTO PRÉVIO DA REALIDADE E COMBATE À GRILAGEM

O Incra deve indicar ao município as áreas passíveis de regularização fundiária e titulação em projetos de reforma agrária ou terras públicas federais sob o seu domínio ou da União (**IN nº 105/2021, art. 8º, V**). Para tanto, é necessário que a Autarquia Federal demonstre conhecimento prévio acerca da realidade dessas áreas e se há registro quantitativo total de área a ser regularizada, com a devida avaliação sobre os riscos de grilagem de terras públicas federais.

### 2 CAUTELA NA ANÁLISE DAS MANIFESTAÇÕES DOS ÓRGÃOS FEDERAIS

A definição de glebas federais pelo Incra deve ser precedida de consulta a órgãos e entidades federais, estaduais e distritais, promovida no âmbito da Câmara Técnica de Destinação e Regularização Fundiária de Terras Públicas Federais Rurais (**Decreto nº 10.592/2020, art. 11 e ss.**). Nessa consulta, alerta-se para a necessidade de haver extrema cautela quanto à eventual ausência de manifestação dos órgãos e entidades consultados, o que pode não refletir a realidade dos interesses das populações interessadas, sobretudo em relação a territórios de povos e comunidades tradicionais.

### 3 SITUAÇÃO DOS TERRITÓRIOS DE POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS

Territórios de povos e comunidades tradicionais ainda não regularizados devem ser considerados na análise de definição das glebas federais, à luz do sistema previsto na **Constituição Federal** (arts. 215, 216, 231 e 232) e no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (art. 68).

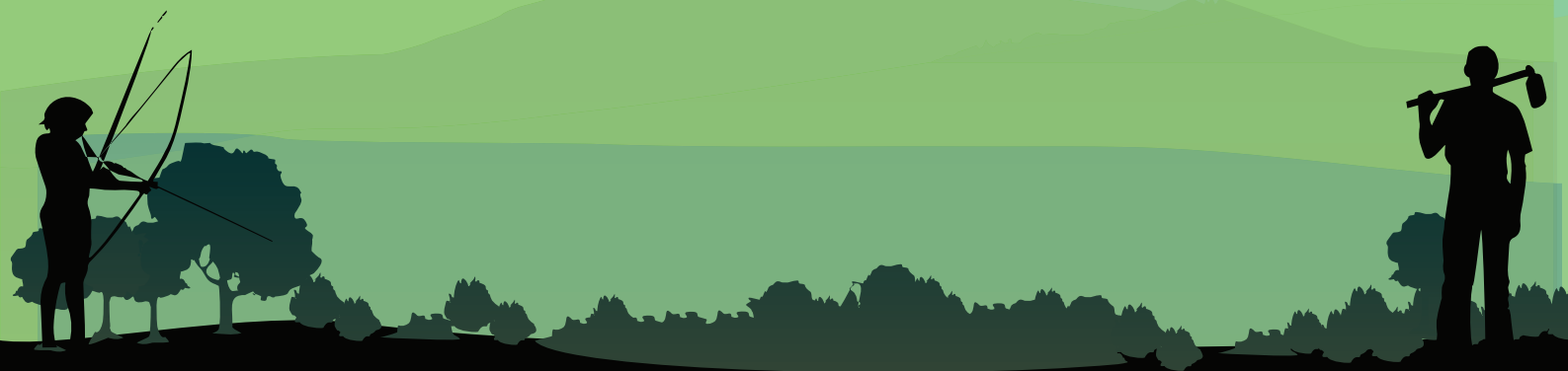
## 4 TERRAS INDÍGENAS

Nesse contexto, terras indígenas em fase de identificação e ou em estudos antropológicos, ou mesmo reivindicadas, também devem ser devidamente consideradas. Diante disso, a **Instrução Normativa nº 9, de 16 de abril de 2020**, da Fundação Nacional do Índio (Funai) – que disciplina o requerimento, análise e emissão da Declaração de Reconhecimento de Limites em relação a imóveis privados, de maneira a permitir a exploração e comercialização de terras indígenas pendentes de homologação pelo Presidente da República – **não** pode prevalecer sem que haja a análise constitucional da matéria. Caso contrário, haverá descumprimento dos princípios da publicidade e da legalidade da Administração Pública ao não promover a averbação da existência de procedimento demarcatório na matrícula dos imóveis incidentes sobre terras indígenas.

## 5 VISTORIA PRÉVIA

O **Manual de Planejamento e Fiscalização do Programa Titula Brasil** não define os critérios e parâmetros para a realização das vistorias presenciais;

- A vistoria preliminar é essencial no trabalho dos NMRF, que deve ser técnico, público e transparente. Os fundamentos que supostamente poderiam justificar o afastamento dessa vistoria, como a desburocratização e a agilização de procedimentos de regularização fundiária, perdem força diante do papel dos NMRF, que podem realizar, em apoio ao Incra, as medidas necessárias, de forma concreta e presencial;
- As vistorias se tornam ainda mais imprescindíveis para acompanhamento *in loco* dos procedimentos de regularização e para garantir o desenvolvimento de *expertise* e de precisão nas análises da matéria, de maneira impessoal e técnica.



## 5. O que dizem as recomendações do MPF?


### RECOMENDAÇÃO AO INCRA

Divulgação ampla, acessível e sistematizada, inclusive por meio do Comitê Gestor do Programa (preferencialmente em aba própria no sítio eletrônico da autarquia), das informações nacionais que contemplem a:

- a) indicação dos municípios que aderiram ao Programa Titula Brasil;
- b) integralidade dos Acordos de Cooperação Técnica firmados;
- c) integralidade dos Planos de Trabalho atualizados e eventualmente os já executados.

Adoção de todas as medidas necessárias a fim de que nenhuma gleba federal seja objeto de regularização fundiária sem consulta e manifestação expressa dos órgãos e entidades a que alude o art. 12 do **Decreto nº 10.529**, de 24 de dezembro de 2020, não se atribuindo à ausência de manifestação, em hipótese alguma, efeitos de concordância tácita.

Fornecimento aos municípios de acesso direto aos sistemas e/ou bancos de dados que permitam atestar a aptidão da área para fins de regularização fundiária, possibilitando aferir, por exemplo, eventual sobreposição entre Cadastros Ambientais Rurais, Unidades de Conservação, registros de conflitos na Câmara de Conciliação Agrária, reivindicação ou demarcação de território tradicional.



Capacitação e habilitação dos agentes públicos indicados pelos municípios como integrantes do NMRF, condicionando-as ao efetivo início de exercício das funções operacionais no âmbito do Programa Titula Brasil.

Garantia de que, nos acordos de cooperação técnica, constem a obrigatoriedade de cumprimento e a observância das ações recomendadas pelo MPF ao prefeito municipal, notadamente:

- a) necessidade de que as ações a cargo do NMRF sejam executadas exclusivamente por servidores públicos efetivos;
- b) vedação de que servidores integrantes do NMRF e respectivos cônjuges, companheiros e companheiras possam figurar como beneficiários de processos de titulação no âmbito do programa, a teor da racionalidade da regra prescrita pelo art. 5º, §1º, da **Lei nº 11.952/2009**;
- c) necessidade de o município estabelecer prévia e abstratamente regras de impedimento e suspeição, que não sejam menos rígidas do que os eventuais parâmetros aplicáveis aos servidores do próprio Incra;
- d) observância dos instrumentos de transparência e participação social que prestigiem o controle local sobre a formulação e execução do plano de trabalho.

## RECOMENDAÇÃO AOS MUNICÍPIOS

Realização de vistorias técnicas *in loco* em todas as áreas submetidas a processo de regularização fundiária no âmbito dos NMRF, havendo ou não determinação ou indicação expressa do Inbra, com observância da habilitação técnica necessária.

Emissão, nas áreas passíveis de regularização fundiária, do atestado de cumprimento ou da função social da propriedade rural, devidamente fundamentado, nos termos dos artigos 184, 186 e 188 da **Constituição Federal**.

Exclusividade da atuação de servidores públicos efetivos do quadro do município na realização de vistorias técnicas e revisões populacionais, inclusive coleta de dados, afastando-se a atuação de agentes meramente ocupantes de cargos em comissão, temporários ou terceirizados, escolhidos por meio de processo seletivo aberto a todos os interessados, ampla e previamente divulgado.

Adoção das medidas administrativas necessárias a fim de impedir que agentes públicos municipais, especialmente os integrantes do NMRF e respectivos cônjuges, companheiros e companheiras, possam figurar como beneficiários, direta ou indiretamente, de regularização fundiária no âmbito do Titula Brasil, em simetria à regra prescrita no art. 5º, §1º, da **Lei nº 11.952/2009**.

Estabelecimento prévio ao início do programa de regras de impedimento e/ou suspeição aplicáveis aos servidores públicos efetivos integrantes do NMRF que contemplem, em sua integralidade, os princípios da impessoalidade, moralidade e probidade administrativas.

Abstenção de análise de processos e pedidos de regularização fundiária nos casos em que forem constatadas as seguintes situações:

- a) sobreposição total ou parcial em qualquer percentual de qualquer espécie de Cadastros Ambientais Rurais relativos à área objeto de solicitação;
- b) registro de conflito fundiário na Câmara de Conciliação Agrária, cujo resultado da consulta deve necessariamente constar do processo de titulação;
- c) incidência sobre áreas reivindicadas por povos e comunidades tradicionais, ainda que não demarcadas ou sem processo instaurado, ou sequer registradas no Sigef.

Divulgação ampla das áreas passíveis de regularização fundiária em glebas federais não destinadas e de titulação em projetos de assentamento.

Divulgação ampla e acessível, inclusive no sítio oficial do município, da integralidade dos Acordos de Cooperação Técnicas formalizados com o Inbra.

Divulgação de forma objetiva e periódica dos resultados decorrentes da execução do plano de trabalho.

Garantia de que nos acordos de cooperação técnica constem a obrigatoriedade de cumprimento e a observância das ações recomendadas pelo MPF ao prefeito municipal, notadamente a:

- a)** necessidade de que as ações a cargo do NMRF sejam executadas exclusivamente por servidores públicos efetivos;
- b)** vedação de que servidores integrantes do NMRF e respectivos cônjuges, companheiros e companheiras possam figurar como beneficiários de processos de titulação no âmbito do programa, a teor da racionalidade da regra prescrita pelo art. 5º, §1º, da **Lei nº 11.952/2009**;
- c)** necessidade de o município estabelecer prévia e abstratamente regras de impedimento e suspeição, que não sejam menos rígidas do que os eventuais parâmetros aplicáveis ao servidores do próprio Incra;
- d)** observância dos instrumentos de transparência e participação social que prestigiem o controle local sobre a formulação e execução do plano de trabalho.



**PFDC**  
Procuradoria Federal  
dos Direitos do Cidadão

**MPF**  
Ministério Público Federal