FGV DIREITO SP
MESTRADO PROFISSIONAL

Termos e Contratos Administrativos na titulação dos beneficiários em procedimento de regularização fundiária sobre terras públicas: possibilidades e recomendações de uso.

Ana Cistina de Souza Maia

Projeto de pesquisa apresentado ao Mestrado Profissional da FGV Direito SP.
Versão de 31/01/2025

1. **Tema, contexto e delimitação de escopo**

A irregularidade fundiária urbana é um problema crônico no Brasil. Embora não exista um indicador oficial para o tema, estudos demonstram[1] que de 30% a 50% dos imóveis urbanos do país carecem de algum nível de regularização para que se integrem ao sistema formal da propriedade e ao mercado de crédito.

Em 2001, com a publicação da Lei 10.257, a regularização fundiária foi inserida em nosso ordenamento jurídico como uma diretriz e uma ferramenta da política urbana, destinada ao desenvolvimento da função social da cidade e da propriedade.

Em 2009 foi publicada a Lei 11.977, marco regulatório que introduziu no ordenamento jurídico brasileiro a disciplina sobre o procedimento de regularização fundiária, estabelecendo suas fases, princípios orientadores e os instrumentos jurídicos a serem utilizados.

Em 26 de dezembro de 2016 foi publicada a MP 759, com o propósito de tratar os gargalos e limitações observados na aplicação da Lei 11.977/09, que impediam a consolidação da política de regularização, e prejudicavam seus resultados. Em julho de 2017 a Medida Provisória foi convertida na Lei 13.465.

A Lei 13.465/17 foi editada num contexto não apenas de enfrentamento dos problemas – sociais, urbanísticos, ambientais e sociais - causados pela irregularidade fundiária, mas principalmente de reconhecimento da pouca efetividade dos instrumentos jurídicos disponíveis para implementar as soluções necessárias.

Como forma de equacionar questões próprias da irregularidade fundiária, a Lei criou uma série de novos institutos jurídicos, como o Direito Real de Laje, o Condomínio de Lotes e o Condomínio Urbano Simples, que permitem o enfrentamento de problemas derivados da ocupação do solo e que não encontravam solução no ordenamento jurídico brasileiro até então.

Dentre as novas ferramentas destaca-se o instituto da Legitimação Fundiária, mecanismo de reconhecimento da aquisição originária do direito real de propriedade em favor dos

[1] https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11215/1/n_06_Os_Impactos_da_Regularizacao.pdf

ocupantes de áreas irregulares. Como forma de aquisição originária, a Legitimação Fundiária foi pensada para eliminar a necessidade de expedição de títulos individuais, permitir a simplificação do procedimento e promover o ganho de escala.

O legislador, contudo, lhe impôs duas importantes limitações. A primeira delas foi inserida no parágrafo 2º do artigo 10 e limitou o uso da Legitimação Fundiária aos núcleos urbanos informais existentes até 22/12/2016, data da publicação da MP 759:

> "*Art. 9º.*
> *(...)*
> *§ 2º A Reurb promovida mediante legitimação fundiária somente poderá ser aplicada para os núcleos urbanos informais comprovadamente existentes, na forma desta Lei, até 22 de dezembro de 2016".*

A segunda diz respeito à regularização destinada à população de baixa renda (Reurb-S), quando o beneficiário se enquadre em uma das seguintes hipóteses:

> *"Art. 23.*
> *(...)*
> *§ 1º Apenas na Reurb-S, a legitimação fundiária será concedida ao beneficiário, desde que atendidas as seguintes condições:*
> *I - o beneficiário não seja concessionário, foreiro ou proprietário exclusivo de imóvel urbano ou rural;*
> *II - o beneficiário não tenha sido contemplado com legitimação de posse ou fundiária de imóvel urbano com a mesma finalidade, ainda que situado em núcleo urbano distinto; e*
> *III - em caso de imóvel urbano com finalidade não residencial, seja reconhecido pelo poder público o interesse público de sua ocupação".*

Na prática, essas limitações tem dificultado a titulação de beneficiários da Reurb de Interesse Social, especialmente nos núcleos urbanos informais que tem sua origem em terras públicas.

Como ferramenta de titulação alternativa para as ocupações sobre áreas públicas, tem-se a figura do Contrato ou Termo Administrativo prevista no artigo 221, V, da Lei 6.015/73:

> *"Art. 221 - Somente são admitidos registro:*
> *(...)*
> *V - contratos ou termos administrativos, assinados com a União, Estados, Municípios ou o Distrito Federal, no âmbito de programas de regularização fundiária e de programas habitacionais de interesse social, dispensado o reconhecimento de firma".*

O instituto, inserido na Lei 6.015/73 pela MP 459/2009 é pouco conhecido no mundo jurídico, inexistindo diretrizes legais sobre sua forma, alcance e limites de aplicação, razões pelas quais é também pouco utilizado como alternativa de titulação nos procedimentos de Regularização Fundiária.

A titulação dos ocupantes das áreas irregulares se constitui na última etapa da Reurb e sem que ela ocorra de modo satisfatório e juridicamente seguro, não é possível afirmar

que a regularização atingiu seus objetivos. Conhecer e investigar as ferramentas disponíveis aos operadores da Reurb para a conclusão do procedimento é medida importante que pode contribuir para o aprimoramento dos resultados da política pública.

A questão central, portanto, é como tornar os Termos e Contratos Administrativos previstos na Lei 6.015/73 uma alternativa viável para a titulação nos procedimento de Regularização Fundiária de Interesse Social sobre bens públicos?

Para responder a questão de pesquisa socorre-se ao à metodologia do trabalho exploratório sobre práticas jurídicas.

Os dados a serem utilizados na pesquisa serão obtidos junto aos Cartórios de Registros de Imóveis dos estados de Minas Gerais, São Paulo, Paraná e Bahia.

A escolha dos estados de Minas Gerais e São Paulo se justifica pelo fato de serem os dois mais populosos, mas principalmente por serem os que possuem mais Cartórios de Registros de Imóveis, 316 e 331 serventias, respectivamente[2] e serem ainda os que mais registram procedimentos de Reurb[3].

A opção pelos estados do Paraná e Bahia representa uma iniciativa de buscar dados em realidades fundiárias diversas da do Sudeste.

No estado do Paraná atua a atual Diretora de Regularização Fundiária do Registro de Imóveis do Brasil – entidade que congrega os Cartórios de Registros de Imóveis de todo o país – com interesse institucional na mobilização da coleta de dados. O estado da Bahia, por sua vez, é conhecido por ter estrutura fundiária precária, onde é comum a ocupação irregular de terras públicas e por ser também a última unidade da federação a promover a privatização dos Cartórios Extrajudiciais.

2. Quesitos, fontes de pesquisa e formas de acesso

O trabalho tem o objetivo de, a partir da apreensão da realidade, promover uma reflexão sobre as práticas jurídicas adotadas na titulação em Reurb-S sobre áreas públicas, analisar e criticar as práticas identificadas e formular propostas de ação (como agir e com que cautelas) para os operadores da Regularização Fundiária, bem como propostas de lege lata e/ou lege ferenda para o tema.

Para alcançar o objetivo proposto, o trabalho pretende responder aos seguintes quesitos:

Contextualização fática

Quais foram as principais ferramentas jurídicas utilizadas pelos Municípios na titulação dos beneficiários da Reurb-S de núcleos urbanos informais localizados em terras públicas?

---

[2] https://www.cnj.jus.br/corregedoria/justica_aberta/?
[3] https://ridigital.org.br/RF/frmGraficos.aspx

Esse quesito permite identificar os tipos preferenciais de títulos utilizados pelos operadores da Reurb, bem como os direitos reais atribuídos aos beneficiários nos procedimentos de Regularização.

Como se deu a titulação dos ocupantes nas situações em não foi possível a utilização da legitimação fundiária?

Esse quesito permite identificar as soluções encontradas pelas equipes técnicas responsáveis pela Reurb para a titulação dos moradores de baixa renda em áreas públicas naquelas situações em que não foi possível a utilização da legitimação fundiária.

Qual a frequência de uso dos Termos ou Contratos Administrativos para a titulação de ocupantes nos procedimentos de Regularização Fundiária pesquisados?

Esse quesito permite identificar as circunstâncias em que a administração pública municipal optou pelos Termos ou Contratos Administrativos para a titulação dos ocupantes em processo de regularização.

Referencial teórico normativo

Quais as normas e leis existentes para regulamentação da titulação em procedimento de Regularização Fundiária Urbana no Brasil?

Para responder a este quesito serão realizadas consultas às normas federais aplicáveis ao tema, a regulamentação das corregedorias dos Estados selecionados e do Conselho Nacional de Justiça.

Quais as normas e leis que regem os Termos e Contratos Administrativos destinados à titulação em Reurb?

Para responder a este quesito serão realizadas consultas às normas federais aplicáveis ao tema.

Abordagem analítica

Quais os principais obstáculos enfrentados pelos operadores da Reurb na identificação das ferramentas jurídicas aplicáveis à titulação no caso concreto?

Esse quesito pretende investigar se entre as dificuldades encontradas pelos operadores da Reurb está o tipo de instrumento jurídico mais adequado a ser utilizado no caso concreto.

Qual o alcance jurídico dos Termos ou Contratos Administrativos em face da legislação aplicável?

Esse quesito tem por objetivo entender se os Termos e Contratos Administrativos previstos no artigo 221 da lei seriam institutos jurídicos limitados à forma do negócio jurídico ou se alcançariam o conteúdo do direito transmitido.

Os Termos e Contratos Administrativos comportam titulação em lista (com a dispensa de títulos individuais), como ocorre com a Legitimação Fundiária?

Esse quesito visa entender as possibilidades e os obstáculos para a substituição da Legitimação Fundiária pelos Termos e Contratos Administrativos.

Qual o tipo de Direito Real conferido ao beneficiário por meio dos Termos ou Contratos Administrativos?

Com esta pergunta se pretende investigar os tipos de negócios jurídicos que poderiam ser objeto dos Termos e Contratos Administrativos.

Como se caracterizam os Termos e Contratos Administrativos mencionados na Lei 6.015/73 na doutrina do Direito Administrativo?

Este quesito tem por objeto a investigação dos institutos estudados dentro da doutrina do Direito Administrativo, a fim de se compreender o seu objeto e alcance.

Recomendações finais

Como e com que cautelas devem ser estruturados os Termos e Contratos Administrativos para que possam ser utilizados na titulação na Reurb de Interesse Social sobre bens públicos?

Como produto final desta pesquisa pretende-se disponibilizar um modelo estruturado padrão para ser utilizado como substituto da Legitimação Fundiária.

3. Relevância prática, caráter inovador e potencial de impacto

O trabalho é relevante considerando o fato de que a titulação dos beneficiários representa uma das fases mais relevantes da Reurb e que traz grandes desafios no seu processamento pelos Municípios.

A literatura disponível sobre Regularização Fundiária Urbana não é ainda farta, da mesma forma que Jurisprudência pouco tratou do tema sob a égide da Lei 13.465/17. O ineditismo do projeto está em proporcionar uma alternativa de uso simples e prático para titulação em Reurb.

O potencial de impacto do projeto se manifesta na possibilidade de criação de uma alternativa ao uso da Legitimação Fundiária pelos municípios, que se torna mais relevante à medida que o tempo passa, tendo em vista a vedação de uso daquele instituto para os núcleos surgidos depois de dezembro de 2016.

4. familiaridade com o objeto da pesquisa

Desde o ano de 2004 exerço delegação pública como Registradora de Imóveis na comarca de Mariana, MG, já tendo participado e/ou conduzido processos de regularização no meu Município de atuação, sem, contudo, alcançar o sucesso de Catuji.

Desde 2015 atuo complementarmente na área de regularização fundiária como professora em cursos livres e de pós-graduação e como palestrante em inúmeros eventos, tendo acesso à realidade enfrentada por vários de meus alunos, tanto da perspectiva do Poder Público, quanto do particular que atua na execução da Reurb.

Em virtude da minha atuação na divulgação da importância da politica pública de regularização fundiária pelos Municípios, tomei conhecimento das dificuldades

encontradas tanto pelos Municípios quanto pelos Registradores de Imóveis na finalização da Reurb quando se aplicam à Legitimação Fundiária as restrições previstas na lei.

Contribuir para a construção de soluções que possam viabilizar a regularização fundiária em escala é o meu desejo com este projeto.

6. Bibliografia Preliminar

CAPPILLI, Sílvia; DICKSTEIN, André; LOCATELLI, Paulo; GAIO, Alexandre (orgs.). *REURB: Regularização Fundiária Urbana: aspectos teóricos e práticos*. Rio de Janeiro: MPRJ, IERBB, ABRAMPA, MPSC, 2021.

CORREIA, Arícia Fernandes. *Direito da regularização fundiária urbana e autonomia municipal: a conversão da Medida Provisória n. 759/2016 na Lei Federal n. 13.465/2017 e as titulações da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro no primeiro quadrimestre de 2017*. Geo UERJ, n. 31, p. 177-218, 2017. Disponível em: https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/geouerj/article/view/32061.

CUNHA, Michely Freire Fonseca. *Manual de Regularização Fundiária Urbana - REURB*. 4. ed. Salvador: JusPODIVM, 2023.

DE SOTO, Hernando. *O Mistério do Capital: por que o capitalismo dá certo nos países desenvolvidos e fracassa em quase todo o resto do mundo*. Rio de Janeiro: Record, 2001.

MACEDO, Paola de Castro Ribeiro. *Regularização Fundiária Urbana e seus Mecanismos de Titulação de Ocupantes: Lei nº 13.465/2017 e Decreto nº 9.310/2018*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020.

NASCIMENTO, Mariana Chiesa Gouveia. *Regularização fundiária urbana de interesse social no direito brasileiro*. 2013. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-10012014-170104/pt-br.php.

PACHECO, Bárbara de Oliveira Souza. *Desenvolvimento humano e a regularização fundiária urbana: análise da Lei Federal nº 13.465/2017*. 2018. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Escola de Governo Professor Paulo Neves, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2018. Disponível em: https://repositorio.fjp.mg.gov.br/handle/1843/34248.

SANTIN, Janaína Rigo; COMIRAN, Rafaela. Direito urbanístico e regularização fundiária. *Revista de Direito da Cidade*, v. 10, n. 3, p. 1595-1621, 2018. Disponível em: https://doi.org/10.12957/rdc.2018.32734.

TARTUCE, Flávio. A Lei da Regularização Fundiária (Lei 13.465/2017): análise inicial de suas principais repercussões para o direito de propriedade. *Pensar - Revista de Ciências Jurídicas*, v. 23, n. 3, p. 169-190, 2018. Disponível em: https://doi.org/10.5020/2317-2150.2018.7800

7. Cronograma de Execução

	2024			2025											
Atividade	10	11	12	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	Horas
Revisão Bibliográfica																90
Coleta de Dados																110
Redação Capítulo Contexto Fático																40
Redação Capitulo Referencial Teórico																40
Redação Capítulo Analítico																60
Redação Capítulo Conclusão																60
Total																400