



ESTADO DE GOIÁS
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
GABINETE

PROCESSO: 202000031000050

INTERESSADO: AGENCIA GOIANA DE HABITACAO S/A - AGEHAB

ASSUNTO: LEGITIMAÇÃO FUNDIÁRIA

DESPACHO Nº 1587/2020 - GAB

EMENTA:
LEGITIMAÇÃO
FUNDIÁRIA.
INSTRUMENTO DE
REGULARIZAÇÃO
FUNDIÁRIA
URBANA.
LEI
FEDERAL
Nº
13.465/2017.
CARÁTER
HÍBRIDO.
PRINCÍPIO
DA
PREDOMINÂNCIA
DO
INTERESSE.
COMPETÊNCIA
CONCORRENTE
PARA
LEGISLAR
SOBRE
DIREITO
URBANÍSTICO.
COMPETÊNCIA
DO
ESTADO
PARA
DISPOR
SOBRE
SEUS
PRÓPRIOS
BENS.
NECESSIDADE
DE
LEI
LOCAL

1. Autos iniciados com o **Ofício nº 0571/2020 PRES** (000013614362), no qual o Presidente da Agência Goiana de Habitação (AGEHAB) questiona a possibilidade de utilização da legitimação fundiária, nos termos previstos na Lei Federal nº 13.465/2017 e no Decreto Federal nº 9.310/2018, para fins de regularização fundiária do loteamento denominado Bairro Anhanguera, nesta capital.

2. A questão jurídica foi analisada pelo minucioso **Parecer PPMA nº 126/2020** (000013875816), da Procuradoria de Defesa do Patrimônio Público e do Meio Ambiente, com os seguintes apontamentos para aprimoramento do projeto urbanístico: *i*) é necessário que a AGEHAB ateste fundamentadamente quais os critérios técnicos e jurídicos que a proposta de regularização fundiária urbana aplicou aos limites geodésicos apresentados na planta e memorial descritivo; *ii*) há documentos eletrônicos sem assinatura eletrônica válida, o que precisa ser sanado; *iii*) é imprescindível a elaboração de cadastro social dos ocupantes do núcleo urbano informal, com a qualificação de todos, para a verificação dos ocupantes de baixa renda (ou não); *iv*) a autoridade deve justificar a área objeto da regularização, em prestígio aos princípios da segurança jurídica e da isonomia; *v*) é necessária a juntada dos documentos relativos ao processo de desapropriação, de forma a verificar a ocorrência do pagamento, para, em última análise, permitir a translação da propriedade ao particular; *vi*) o memorial descritivo é insuficiente para refletir eventual sobreposição a alguma Área de Preservação Permanente (APP), tendo em vista que a afirmação de que a área é relativamente plana não afasta a possibilidade de que se encontre em topo de morro ou encosta, bem como a afirmação de que não possui nenhum curso d'água dentro do seu perímetro não afasta a possibilidade de que a área a ser regularizada se sobreponha a alguma APP de faixa marginal de corpo de água; nesta linha, assevera que *“a sua relativa proximidade com o Córrego Cascavel determina que todas as cautelas declaratórias sejam tomadas para fins de observação da efetiva conservação das suas faixas marginais ou eventuais nascentes ou fundos de várzea que demandem tutela ambiental dos corpos d'água”*; *vii*) as plantas do projeto de regularização fundiária não permitem uma aferição precisa quanto à observância dos afastamentos mínimos necessários em relação aos corpos de água; *viii*) há conflito entre o memorial descritivo e o mapa do projeto de regularização, notadamente na listagem de lotes indicados na Quadra 8-A, bem como na indicação do Estado de Goiás como proprietário na tabela intitulada *“Listagem de área pública Municipal - APM”*; *ix*) a lista identificadora dos imóveis urbanos deve ser cruzada com o cadastro social completo; e, *x*) o projeto deve demonstrar que atende à legislação urbanística municipal. Ainda, ponderou que até a regulamentação da legitimação fundiária por Lei Estadual, seria possível a aplicação do instituto da legitimação fundiária previsto na Lei Federal nº 13.465/2017, alertando, contudo, para o risco da declaração de sua inconstitucionalidade (ADI nº 5883). Ademais, sugeriu que a expedição de Certidão de Regularização Fundiária (CRF) pelo Estado somente

ocorresse com a prévia aprovação do respectivo projeto de regularização fundiária pelo órgão municipal. Por fim, destacou a indispensabilidade de manifestação de conveniência e oportunidade quanto à alienação do imóvel urbano, de competência da Secretaria de Estado da Administração (art. 19, I, “a” a “c”, da Lei Estadual nº 20.491/2019).

3. Então, a referida peça opinativa foi apreciada pelo **Despacho nº 3244/2020 PPMA** (000014377949), que confirmou a possibilidade legal de o Poder Público Estadual socorrer-se ao instituto da legitimação fundiária, que trata de mecanismo de reconhecimento da aquisição originária do direito real de propriedade sobre unidade imobiliária objeto da Reurb-S, previsto na Lei Federal nº 13.465/2017, ressaltando que a citada Lei possui caráter de norma geral e pode ser aplicada aos casos que envolvam bens estaduais. E, no que tange aos aspectos instrutórios elencados na peça opinativa, entendeu que poderão ser analisados em concreto pela PPMA, após a orientação desta Procuradora-Geral do Estado sobre a questão transcendente, a qual submeteu à apreciação superior em razão de sua repercussão social.

4. Relatados, sigo com a fundamentação jurídica.

5. A Lei Federal nº 13.465/2017 possui *caráter híbrido*, disciplinando matérias jungidas a diversos núcleos de competência legislativa, cuja interpretação deve ocorrer à luz do **princípio da predominância do interesse**. Este princípio que orienta a repartição de competências entre os entes componentes do Estado Federal brasileiro, manifesta-se pela definição textual da competência para cada ente federado, “*e, a partir dessas opções, pode ora acentuar maior centralização de poder, principalmente na própria União (CF, art. 22), ora permitir uma maior descentralização nos Estados-Membros e nos Municípios (CF, arts. 24 e 30, inciso I)*” (ADI nº 5873, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Pleno, j. 23/8/2019).

6. Para além disso, o princípio da predominância do interesse possui uma função interpretativa, de maneira que, “*respeitadas as opções realizadas pelo legislador constituinte e previamente estabelecidas no próprio texto constitucional, quando surgem dúvidas sobre a distribuição de competências e, conseqüentemente, a necessidade de definição do ente federativo competente para legislar sobre determinado e específico assunto, que engloba uma ou várias matérias com previsão ou reflexos em diversos ramos do Direito, caberá ao intérprete priorizar o fortalecimento das autonomias locais e o respeito às suas diversidades como pontos caracterizadores e asseguradores do convívio no Estado federal, que garantam o imprescindível equilíbrio (BADIA, Juan Ferrando. El estado unitário: el federal y el estado regional. Madrid: 1978, p. 77)*” (**Despacho nº 1029/2020 GAB¹**).

7. Dentro da complexa relação interfederativa existente na Lei Federal nº 13.465/2017, destaco a presença de matéria de *competência privativa* da União (CF, art. 22, I), no tratamento, por exemplo, sobre direito real de laje (arts. 55 a 57). Em regra, contudo, as normas sobre regularização fundiária urbana (Título II) possuem natureza de *norma geral sobre direito urbanístico* (CF, art. 24, I), estabelecendo instrumentos destinados à incorporação dos

núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes (art. 9º da Lei Federal nº 13.465/2017). Por fim, a Lei também possui normas com *natureza federal*, ao disciplinar os procedimentos de avaliação e alienação dos imóveis da União (Título III - arts. 83 a 96).

8. Diante desse panorama deve-se conformar a *autorização* para legitimação fundiária sobre imóveis públicos de titularidade do Estado (norma geral sobre direito urbanístico), com a autonomia federativa para a gestão dos bens públicos (ADI nº 927 MC, rel. Carlos Veloso, Pleno, j. 03/11/93²), de maneira a atender ao princípio da predominância do interesse e respeitar os respectivos núcleos de competência.

9. O caráter autorizativo (*discricionário*) na utilização deste instrumento é decorrente da competência própria - do Estado - para tratar sobre bens públicos, bem como da literalidade do art. 23, § 4º c/c art. 98, ambos da Lei Federal nº 13.465/2017. Além disso, a discussão muito se assemelha ao questionamento acerca do caráter impositivo da concessão de uso especial para fins de moradia (art. 1º da MP nº 2.220), em que a melhor doutrina³ ressalta a impossibilidade da norma federal impor aos Estados e Municípios a outorga de título sobre bem público.

10. Nesta linha, observo que a normativa geral dos arts. 23 e 24 da Lei Federal nº 13.465/2017 não estabeleceu critérios mínimos para a aplicação deste instituto, o que confere liberdade de conformação para que o legislador local defina os requisitos para a legitimação fundiária - tal como pretende fazer o Projeto de Lei nº 2020002698⁴ -; aliás, até mesmo o requisito temporal previsto no art. 23, *caput*, da Lei Federal nº 13.465/2017, poderá ser estabelecido de modo diverso no âmbito estadual, como já orientado pelo **Despacho nº 455/2020 GAB⁵**.

11. Ainda, a necessidade de Lei local vem em consonância com os arts. 73 e 98, ambos da Lei Federal nº 13.465/2017, que conferem certo caráter programático à legitimação fundiária. Também, a normativa estadual conferirá segurança jurídica ao procedimento de avaliação e alienação destes bens - assim como sistematizado por norma federal (arts. 83 a 96) -, permitindo sanar as problemáticas, entre outras: *i*) em relação ao conceito de “*pagamento de valor justo*” na Reurb-E (art. 16) - tratado como “*valor de mercado*” para os bens da União (art. 85) -; *ii*) relativamente ao regime de gratuidade no reconhecimento de propriedade operado na Reurb-S - que, no âmbito da União, é circunscrito às pessoas físicas de baixa renda, que atendam aos requisitos do art. 31, § 5º, da Lei Federal nº 9.636/98 (art. 86 da Lei nº 13.465/2017); e, *iii*) sistematizar o procedimento da Reurb-E nos moldes do art. 84, satisfazendo o art. 98 da Lei Federal nº 13.465/2017.

12. Em razão do exposto, **deixo de aprovar** a conclusão do opinativo, ao mesmo tempo em que **deixo de apreciar** as minuciosas ponderações acerca do aprimoramento do projeto urbanístico. Em seu lugar, **oriento** pela impossibilidade de utilização da legitimação fundiária sobre imóveis públicos do Estado de Goiás, enquanto não editada norma estadual disciplinando a questão.

13. Orientada a matéria, encaminhem-se os presentes autos à **Agência Goiana de Habitação (AGEHAB)**, **v i a Presidência**, para conhecimento e adoção das medidas pertinentes. Antes, porém, cientifiquem-se do teor desta orientação referencial (instruído com cópia do **Parecer PPMA nº 126/2020** e do presente Despacho) os Procuradores do Estado lotados na **Procuradoria de Defesa do Patrimônio Público e do Meio Ambiente**, nas **Procuradorias Regionais**, nas **Procuradorias Setoriais da Administração direta e indireta** e no **CEJUR**. Doravante, os **Procuradores-Chefes de Procuradorias Setoriais** deverão, diretamente, orientar administrativamente a matéria em feitos semelhantes, perfilhando as diretrizes deste Despacho referencial, conforme art. 2º da Portaria nº 170-GAB/2020-PGE⁶.

Juliana Pereira Diniz Prudente

Procuradora-Geral do Estado

1 *Processo nº 202000013000856.*

2 *"EMENTA: CONSTITUCIONAL. LICITAÇÃO. CONTRATAÇÃO ADMINISTRATIVA. Lei nº 8.666, de 21.06.91. I – Interpretação conforme dada ao art. 17, I, "b" (doação de bem imóvel) e art. 17, II, "b" (permuta de bem móvel), para esclarecer que a vedação tem aplicação no âmbito da União Federal, apenas. Idêntico entendimento em relação ao art. 17, I, "c" e §1º do art. 17. Vencido o Relator, nesta parte. II – Cautelar deferida, em parte."*

3 *"Apesar de reconhecer a natureza de ato administrativo, a doutrina é crítica em relação à competência do Congresso para vincular os Estados e Municípios à sua celebração. Nesse sentido, Di Pietro (2014, p. 205-206) reconhece que a União tem a competência geral, mas, em primeiro lugar, recorda que o Município tem competências próprias como a de promover, no que couber o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (inciso VIII). Em segundo lugar, a MP envolve bens públicos, tema para o qual cada ente tem competência própria. Em terceiro, a União deveria somente estipular normas gerais, não lhe cabendo, pois, 'impor aos Estados e Municípios a outorga de título de concessão de uso'. Em quarto, nota que 'a aplicação da medida é praticamente impossível sem a destinação de recursos públicos a essa finalidade.'" (MARRARA, Thiago. Concessão de uso especial para fins de moradia (CUEM): O que mudou em seu regime jurídico desde a Constituição de 1988 até a Lei n. 13.465 de 2017?. Revista de Direito da Cidade, vol. 11. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/viewFile/35670/27993>>).*

4 <<https://opine.al.go.leg.br/proposicoes/2020002698>>

5 *"8. De se notar que a previsão do art. 9º da Minuta da lei de regularização fundiária urbana, que possibilita a venda direta de imóveis ocupados até 31 de dezembro de 2019, independente da finalidade da sua ocupação, desde*

que o ocupante seja detentor de direitos, por construção própria ou por aquisição, das benfeitorias ou acessões feitas no imóvel ocupado, inclusive quando o imóvel estiver locado a terceiros, coaduna-se com a competência do Estado de Goiás para legislar sobre alienação dos seus próprios bens (art. 10, XI, da CE), não havendo que se falar em conflito com a legislação federal sobre o assunto." (Despacho nº 455/2020 GAB - [processo nº 201900005015270]).

6 "Art. 2º Editado o despacho referencial a que alude o inciso I do art. 1º desta Portaria e o § 8º do art. 2º da Portaria nº 130/2018-GAB, incumbirá aos Procuradores-Chefes de Procuradorias Setoriais a fixação de orientação administrativa conclusiva em consultas, solicitações e medidas correlatas, na esteira da delegação outorgada pelo art. 5º, II, da Portaria nº 127/2018-GAB, desta Procuradoria-Geral."

GABINETE DA PROCURADORA-GERAL DO ESTADO



Documento assinado eletronicamente por **JULIANA PEREIRA DINIZ PRUDENTE, Procurador (a) Geral do Estado**, em 20/09/2020, às 20:01, conforme art. 2º, § 2º, III, "b", da Lei 17.039/2010 e art. 3ºB, I, do Decreto nº 8.808/2016.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site http://sei.go.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=1 informando o código verificador **000015386960** e o código CRC **44080DD6**.

ASSESSORIA DE GABINETE
RUA 2 293 Qd.D-02 Lt.20 - Bairro SETOR OESTE - CEP 74110-130 -
GOIANIA - GO - ESQ. COM A AVENIDA REPÚBLICA DO LÍBANO,
ED. REPUBLICA TOWER (62)3252-8523



Referência: Processo nº 202000031000050



SEI 000015386960