

Procuradoria
Geral do
Estado



ESTADO DE GOIÁS
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Referência: Processo nº 202200031002552

Interessado(a): AGEHAB - Agência Goiana de Habitação.

Assunto: REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA

DESPACHO Nº 1832/2023/GAB

EMENTA:
REGULARIZAÇÃO
FUNDIÁRIA URBANA DE
INTERESSE SOCIAL
(REURB-S). LEGITIMAÇÃO
FUNDIÁRIA. LEI FEDERAL
Nº 13.465, DE 11 DE
JULHO DE 2017. DECRETO
FEDERAL Nº 9.310, DE 15
DE MARÇO DE 2018. LEI
ESTADUAL Nº 20.954, DE
30 DE DEZEMBRO DE
2020. ADOÇÃO DE
PREMISSAS JURÍDICAS.
ADOÇÃO DE CHECKLIST.
DESPACHO REFERENCIAL.

1. Versam os autos sobre o processo de Regularização Fundiária urbana do Parque Anhanguera II, bairro localizado no Município de Goiânia, abrangendo a regularização de 1.164 (mil cento e sessenta e quatro) lotes.

2. A questão foi, por derradeiro, analisada pelo **Parecer PPMA nº 307/2023** (SEI nº 52625824), aprovado pelo **Despacho nº 4608/2023/PGE/PPMA** (SEI nº 52812527), da Procuradora-Chefe da Procuradoria de Defesa do Patrimônio Público e do Meio Ambiente, com a ressalva constante do parágrafo 15 do referido Despacho.

Brevemente relatado. Analisa-se.

3. A matéria submetida à apreciação desta Procuradoria-Geral do Estado diz respeito à fixação de **premissas jurídicas** a serem adotadas em casos de regularização fundiária urbana no Estado de Goiás, haja vista a necessidade de interpretação conjunta da Lei estadual nº 20.954/2020 com a Lei federal

nº 13.465/2017; busca-se, outrossim, estabelecer **fluxo procedimental** a ser adotado nas regularizações fundiárias de Interesse Social (REURB-S), mediante legitimação fundiária, em especial quanto ao modo de atendimento ao disposto no art. 5º, inciso XIX, da Lei Complementar estadual nº 58/2006, que diz respeito à atribuição do Procurador-Geral do Estado para firmar os atos translativos de domínio de bens imóveis de propriedade do Estado de Goiás.

4. As **questões jurídicas** a serem enfrentadas foram pormenorizadas do parágrafo 6º até o parágrafo 19 do **Despacho nº 4608/2023/PGE/PPMA** (SEI nº 52812527), adiante transcritos:

"6. Pois bem. Quanto ao tema, algumas questões necessitam ser mais pormenorizadamente examinadas. Em primeiro lugar, algumas premissas jurídicas a serem adotadas para a análise jurídica devem ser fixadas, em especial diante da adoção, pela legislação estadual, de institutos previstos na legislação federal, mas com peculiaridades normativas. Explica-se.

7. A Lei federal nº 13.465/2017 dispõe, em seu art 9º, "caput", que ficam instituídas no território nacional normas gerais e procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana (Reurb), a qual abrange **medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais** destinadas à **incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes**. O §2º do dispositivo estabelece ainda que a Reurb promovida mediante legitimação fundiária somente poderá ser aplicada para os núcleos urbanos informais comprovadamente existentes, na forma da lei, até 22 de dezembro de 2016.

8. De outro giro, é de sumo relevo apontar que a Lei estadual nº 20.954/2020, apesar de apenas tratar de regularização de ocupações de imóveis urbanos de titularidade do Estado de Goiás, possui, em certo sentido, espectro maior do que a regularização fundiária urbana da Lei federal nº 13.465/2017. Isso porque a legislação estadual abarca também a "regularização de ocupações irregulares e/ou clandestinas implementadas em áreas de domínio do Estado de Goiás, **ainda que não constituam núcleos urbanos informais** e, a titulação de seus ocupantes" (arts. 1º e 2º, inciso II).

9. Ademais, a lei estadual não prevê, de modo específico, a modalidade de Reurb de Interesse Específico - Reurb E, ou seja, a regularização fundiária aplicável aos **núcleos urbanos informais não ocupados predominantemente por população de baixa renda**. Contudo, prevê instrumentos jurídicos que também são aplicáveis a tais núcleos urbanos informais, **excluindo, contudo, diferentemente da Lei federal nº 13.465/2017 (arts. 11, inciso VII, 23 e 24), a aplicação da legitimação fundiária para tais hipóteses**. Nesse sentido, estabelece o art. 3º, inciso V, da Lei estadual nº 20.954/2020, que a legitimação fundiária é o "mecanismo de reconhecimento da aquisição originária do direito real de propriedade sobre unidade imobiliária objeto da Reurb-S".

10. Percebe-se, pois, que a Lei nº 20.954/2020 trata de instrumentos aplicáveis tanto para bens imóveis estaduais que constituam núcleos urbanos informais, sejam eles ocupados predominantemente ou não por população de baixa renda, bem como para os imóveis de titularidade do Estado de Goiás que não constituam núcleos urbanos informais.

11. Uma primeira conclusão, assim, deve se impor: a classificação como Reurb-S depende da verificação da ocupação do **núcleo urbano informal se dar predominantemente por população de baixa renda**, assim, em havendo a predominância da ocupação, **a totalidade do núcleo urbano informal estará submetida à Reurb-S**. Afinal, a Reurb tem por escopo último a incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento urbano.

12. Isso não significa, contudo, que a totalidade dos integrantes do núcleo urbano informal serão beneficiados pela legitimação fundiária. Afinal, o art. 23, "caput" e §1º, da Lei federal nº 13.465/2017 estabelece que:

Art. 23. A legitimação fundiária constitui forma originária de aquisição do direito real de propriedade conferido por ato do poder público, exclusivamente no âmbito da Reurb, àquele que **detiver em área pública ou possuir em área privada, como sua, unidade imobiliária com destinação urbana, integrante de núcleo urbano informal consolidado existente em 22 de dezembro de 2016**.

§ 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; (Redação dada pela Lei nº 14.118, de 2021)

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.

[g.n.]

13. Este maior rigor legislativo decorre do fato de a legitimação fundiária constituir **forma de aquisição originária da propriedade**, ou seja, o ocupante adquire a unidade imobiliária com destinação urbana livre e desembaraçada de quaisquer ônus, direitos reais, gravames ou inscrições, eventualmente existentes em sua matrícula de origem, exceto quando disserem respeito ao próprio legitimado (art. 23, §2º, da Lei federal nº 13.465/2017).

14. Logo, é preciso destacar que a legislação não se utiliza da baixa renda como uma das condições para ser beneficiário da legitimação fundiária. O critério da baixa renda é relativo, tanto na legislação federal (Lei federal nº 13.465/2017 e Decreto federal nº 9.310/2018), quanto na estadual (Lei nº 20.954/2020), ao enquadramento do núcleo urbano informal na Reurb-S, única hipótese em que a legitimação fundiária pode ser utilizada no Estado de Goiás, repisa-se.

15. Ressalva-se, pois, parcialmente, a conclusão do **item 17** do opinativo sob análise, esclarecendo que os diferentes critérios de baixa renda previstos na legislação federal e estadual devem, sim, ser aplicados, respectivamente, aos imóveis de propriedade privada ou de outros federativos e aos de titularidade estadual, mas não como critério para se ser beneficiário da legitimação fundiária, mas para o enquadramento do núcleo urbano informal como ocupado predominantemente ou não por população de baixa renda, ou seja, ser enquadrado ou não como Reurb-S.

16. Consequentemente, os ocupantes de áreas de propriedade do Estado de Goiás localizadas no núcleo urbano informal consolidado existente em 22/10/2016 que não sejam beneficiários da legitimação fundiária poderão, **após comprovação documental e análise do preenchimento ou não dos requisitos legais específicos**, o que deve ser realizado em **momento posterior**, enquadrarem-se nas hipóteses (a) de doação conforme o art. 6º, §3º, da Lei estadual nº 20.954/2020; (b) de venda direta nos termos dos arts. 7º a 16 da lei estadual, (c) da concessão de direito real de uso prevista nos arts. 17 a 19 do mesmo diploma; ou, até mesmo, (d) de adoção de medidas consensuais ou forçadas de desocupação do bem imóvel estadual.

17. Assim, entende-se que devem tais imóveis ser, primeiramente, registrados em nome do Estado de Goiás, consoante estabelece o art. 5º, §3º, da Lei estadual nº 20.954/2020. Em relação à mencionada norma, esclarece-se, na linha do até aqui exposto, que a expressão "ocupadas por população não enquadrada na Reurb-S" deve ser interpretada como "não ocupadas por beneficiários da legitimação fundiária". Ademais, compreende-se que o dispositivo, enquanto norma estadual específica para as hipóteses de bens imóveis de domínio do Estado de Goiás, afasta a aplicação do disposto no art. 44, §8º, da Lei federal nº 13.465/2017.

18. Além disso, no tocante à expressão "ocupação do imóvel tenha sido promovida pelo Estado de Goiás" constante como requisito da hipótese de doação prevista no §3º do art. 6º da lei estadual, salienta-se, desde já, que se compreende que deva ela ser objeto de regulamentação por meio do decreto cuja minuta se encontra em elaboração por meio do Grupo de Trabalho instituído pela **Portaria Conjunta 01/2023 - SEINFRA** (SEI 52537109).

19. Dessa forma, entende-se que a alínea "d" da **Declaração nº 51/2023 AGEHAB/GEREG** (SEI 50854252) não basta para o reconhecimento da possibilidade da celebração da doação, pois à hipótese, vez que dependente da demonstração de outros requisitos fáticos, não se aplica a presunção decorrente da aprovação dos cadastros dos destinatários pela AGEHAB, nos termos do Despacho "AG" nº 004040/2014. No mesmo sentido, há de ser desconsiderado o Anexo 003 (SEI nº 50955453). Em tal caso, deve haver a autuação de processos individualizados, até mesmo para restar comprovada a "ocupação direta por período ininterrupto de 5 (cinco) anos, anteriores à data do cadastramento pelo órgão estadual responsável pelas políticas públicas de habitação de interesse social".

5. Com efeito, a classificação como Regularização Urbana de Interesse Social (Reurb-S) depende da verificação da ocupação do núcleo urbano informal se dar predominantemente por população de baixa renda; havendo a predominância da ocupação por população de baixa renda, a totalidade do núcleo urbano informal estará submetida à Reurb-S. Ademais, o critério de baixa renda previsto na legislação federal (art. 6º, parágrafo único, do Decreto federal nº 9.310/2018)[1] deve ser aplicado aos imóveis de propriedade privada e de outros entes federativos e o critério de baixa renda previsto na legislação estadual (art. 3º, XI, da Lei nº 20.954/2020)[2] deve ser aplicado aos imóveis de titularidade estadual. O critério da baixa renda deve ser utilizado para o enquadramento ou não do núcleo urbano informal como Reurb-S, mas não como critério para ser beneficiário da legitimação fundiária. Adequada a interpretação de que a expressão "ocupadas por população não enquadrada na Reurb-S", que consta no art. 5º, § 3º, da Lei estadual nº 20.954/2020, deve ser interpretada como "não

ocupadas por beneficiários da legitimação fundiária", e que a utilização de tal dispositivo afasta a aplicação do art. 44, § 8º, da Lei federal nº 13.465/2017.

6. Já no que se refere ao **fluxo procedimental** proposto para as regularizações fundiárias de Interesse Social (REURB-S), por legitimação fundiária, que consta no parágrafo 24 do Despacho nº 4608/2023/PGE/PPMA (SEI nº 52812527), a Procuradora-Chefe requer especial enfrentamento quanto ao modo de atendimento ao disposto no art. 5º, inciso XIX, da Lei Complementar estadual nº 58/2006, que diz respeito à atribuição do Procurador-Geral do Estado para firmar os atos translativos de domínio de bens imóveis de propriedade do Estado de Goiás. Ao se adotar este procedimento, que decorre da interpretação conjunta do art. 20, § 3º, da Lei estadual nº 20.954/2020, art. 5º, inciso XIX, da Lei Complementar estadual nº 58/2006 e art. 167, I, 43, da Lei federal nº 6.015/1973, o registro da Certidão de Regularização Fundiária (CRF) perante o Cartório de Registro de Imóveis somente ocorreria após atestada a juridicidade da CRF por esta Procuradoria-Geral do Estado (mediante análise da Procuradoria de Defesa do Patrimônio Público e do Meio Ambiente, Despacho do Procurador-Chefe da PPMA e Despacho do Gabinete do Procurador-Geral do Estado) e obtida a autorização do Governador do Estado para a regularização fundiária por interesse social, mediante legitimação fundiária, com expressa referência à listagem dos ocupantes contemplados. Na prática, a manifestação do Procurador-Geral do Estado atestando a juridicidade da CRF (que é expedida pelo Município) e a autorização governamental são fundamentais para que a Certidão de Regularização Fundiária tenha o condão de transmitir a propriedade dos imóveis públicos estaduais aos beneficiários da Regularização Fundiária por interesse social, mediante legitimação fundiária, interpretação que se reputa adequada e razoável.

7. Isso posto, **aprova-se o Despacho nº 4608/2023/PGE/PPMA** (SEI nº 52812527), da Procuradora-Chefe da Procuradoria de Defesa do Patrimônio Público e do Meio Ambiente, **orientando-se** pela adoção das premissas jurídicas nele expostas (parágrafos 4º e 5º deste Despacho) e do *Checklist* constante do parágrafo 24 do **Despacho nº 4608/2023/PGE/PPMA** nos procedimentos de Regularização Fundiária por Interesse Social (Reurb-S), mediante legitimação fundiária, que envolvam imóveis públicos estaduais.

8. Orientada a matéria, encaminhem-se os autos à **Procuradoria de Defesa do Patrimônio Público e do Meio Ambiente**, para que a Chefia da unidade replique esta **orientação referencial** aos demais integrantes da Especializada. Dê-se ciência deste Despacho à **Agência Goiana de Habitação (AGEHAB)**, à **Secretaria de Estado da Administração (SEAD)** e à **Secretaria de Estado da Infraestrutura (SEINFRA)**, assim como às respectivas Procuradorias Setoriais. Cientifique-se, por fim, o **CEJUR**, nos termos do art. 6º, § 2º, da Portaria nº 127/2018 – GAB.

RAFAEL ARRUDA OLIVEIRA
Procurador-Geral do Estado

GABINETE DA PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

[1] Art. 6º Para a classificação da Reurb na modalidade Reurb-S, a composição ou a faixa da renda familiar para definição de população de baixa renda poderá ser estabelecida em ato do Poder Público municipal ou

distrital, consideradas as peculiaridades locais e regionais de cada ente federativo.

Parágrafo único. A renda familiar prevista no **caput** não poderá ser superior ao quíntuplo do salário mínimo vigente no País.

[2] Art. 3º Para a aplicação desta Lei, consideram-se:

(...)

XI – baixa renda: assim considerado o núcleo familiar com renda mensal per capita de até 1 (um) salário-mínimo ou renda familiar não superior a 6 (seis) salários- mínimos. - Acrescido pela Lei nº 21.254, de 21-03-2022.



Documento assinado eletronicamente por **RAFAEL ARRUDA OLIVEIRA, Procurador (a) Geral do Estado**, em 31/10/2023, às 18:24, 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 **53214827** e o código CRC **7839D352**.



Referência: Processo nº 202200031002552



SEI 53214827