

Procuradoria
Geral do
Estado



ESTADO DE GOIÁS

PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

GABINETE

PROCESSO: 201917647000937

INTERESSADO: DANIEL BASILIO DE OLIVEIRA

ASSUNTO: TERMO DE RECONHECIMENTO DE LIMITES

DESPACHO Nº 105/2020 - GAB

EMENTA: “DECLARAÇÃO INDIVIDUAL DE RESPEITO DE LIMITES”. PROPRIEDADE PARTICULAR QUE CONFRONTA COM TERRA DEVOLUTA ESTADUAL. AUSÊNCIA DE NATUREZA JURÍDICA DE AJUSTE. ATO UNILATERAL. NÃO CRIA OBRIGAÇÕES PARA O ESTADO DE GOIÁS. INCOMPETÊNCIA DA PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO PARA OUTORGA. COMPETÊNCIA DO ÓRGÃO AGRÁRIO ESTADUAL. NECESSIDADE DE MANIFESTAÇÃO JURÍDICA PRÉVIA DA PROCURADORIA DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E DO MEIO AMBIENTE (PPMA) EM CASOS TAIS.

1. Trata-se de solicitação do interessado Daniel Basílio de Oliveira para *reconhecimento de limites de "divisas in loco"* do imóvel denominado Fazenda Fundão, de propriedade de Ivone Lúcia do Nascimento, matrícula 01 do Registro Torrens de Colinas do Sul - GO, com a Gleba São Joaquim, matrícula 2.203, do CRI de Colinas do Sul, de propriedade do Estado de Goiás (terra devoluta estadual).

2. Após análise técnica favorável ao reconhecimento de limites pela Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento - SEAPA (Relatório nº 425/2019 GEPRF - 8674591) e pelo Serviço de Agrimensura da Procuradoria de Defesa do Patrimônio Público e do Meio Ambiente (Informação nº 62/2019 NUSA - 9069577), os autos foram remetidos à SEAPA para que o seu titular firmasse a manifestação de anuência, com orientação jurídica da Procuradoria Setorial da SEAPA (Despacho nº 4362/2019 PPMA - 9338203).

3. Ocorre que a Procuradoria Setorial proferiu o **Parecer ADSET nº 239/2019** (9398806) encaminhando os autos à Procuradoria de Defesa do Patrimônio Público e do Meio Ambiente, **por entender que a competência para firmar tal declaração de anuência seria da Procuradora-Geral do Estado, como representante legal do Estado**, sem prejuízo da delegação dessa atribuição, após orientação jurídica da Procuradoria de Defesa do Patrimônio Público e do Meio Ambiente, sob o argumento de que o reconhecimento de limites entre prédios, urbano ou rural, envolve questão de direito real (arts. 1.225 e 1.297 do CC/2002; arts. 3º, I, e 5º, XII e XIII e 23 da Lei Complementar Estadual nº 58/2006).

4. Pois bem. A definição da competência desta Procuradoria-Geral do Estado para firmar, como *representante legal* do Estado, **Termo de Reconhecimento de Limites** de imóveis particulares que confrontam com terras públicas, perpassa pela análise dos seguintes dispositivos da Lei Complementar Estadual nº 58/2006:

LEI COMPLEMENTAR Nº 58/2006:

"Art. 5º São atribuições do Procurador-Geral, sem prejuízo de quaisquer outras previstas em lei ou regulamento:

(...)

XIII - firmar, como representante legal do Estado, contratos, convênios e outros ajustes de qualquer natureza;

(...)

Art. 47. A celebração de contratos, convênios e ajustes de qualquer natureza, pelos órgãos da administração direta do Poder Executivo, dependerá de prévia autorização do Governador do Estado, além de audiência e outorga da Procuradoria-Geral do Estado."

5. De fato, a **interpretação literal** dos dispositivos, que se referem a exigência de **outorga** pela Procuradoria-Geral do Estado na celebração de “ajustes de qualquer natureza” pelo Estado de Goiás, levaria à conclusão de que a Procuradoria-Geral do Estado deveria assinar, como representante legal do Estado, os Termos de Reconhecimento de Limites com terras públicas estaduais. No entanto, essa não seria a interpretação mais adequada, como muito bem pontuado pela Procuradoria Setorial da Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável no **Parecer PROCSET nº 1/2020** (000010920778):

“4.3. A interpretação literal do dispositivo não é a mais adequada ao caso. Explico. Utilizando-se da hermenêutica jurídica em seu método histórico no comando normativo, percebe-se que a verdadeira intenção do legislador ao mencionar "ajustes de qualquer natureza" foi utilizar-se da interpretação analógica. Quando da edição da [LCE nº 58/2006](#), o Direito Administrativo, e em especial os negócios públicos, passava por profunda transformação, com a instituição de contrato de gestão nas organizações sociais, de termo de parceria com as organizações da sociedade civil de interesse público, dentre outras.

4.4. Ao observar tais mudanças legislativas, e percebendo o trâmite mais demorado para alterar uma legislação complementar, a qual exige quorum qualificado, tendo ainda ciência de que poderiam surgir (como, de fato, surgiram: termo de fomento, termo de colaboração, acordo de cooperação, etc) outros institutos jurídicos, em especial relacionados aos negócios públicos, utilizou-se da interpretação analógica: ajustes de qualquer natureza.

4.5. Dito isto, percebe-se com clareza que em nenhum momento a intenção do legislador fora alcançar, indiscriminadamente, todo e quaisquer ajuste.”
(000010920778)

6. Aliado a isso, a legitimidade da Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento - SEAPA para pactuação de Termos de Reconhecimento de Limites está fulcrada nas competências legais do órgão, como **órgão agrário estadual**, ou seja, o órgão responsável pelas terras públicas estaduais, que decorrem da interpretação conjunta da **Lei Estadual nº 18.826/2015** (Lei de Terras Devolutas Estaduais) e da **Lei estadual nº 20.491/2019**, cujos dispositivos pertinentes passo a transcrever, respectivamente:

LEI ESTADUAL Nº 18.826/2015:

"Art. 10. O Estado de Goiás promoverá a discriminação das terras devolutas estaduais, incorporando-as ao seu patrimônio, mediante procedimento discriminatório administrativo ou judicial.

(...)

Art. 17. Encerrado o prazo estabelecido no edital de convocação, o presidente da comissão especial, dentro de 30 (trinta) dias improrrogáveis, deverá pronunciar-se sobre as alegações, os títulos de domínio, documentos dos interessados e a boa-fé das ocupações, lavrando-se os respectivos termos.

(...)

Art. 21. Celebrado, em cada caso, o termo que couber, a comissão especial providenciará o georreferenciamento das terras objeto de discriminação e, na sequência, seu presidente mandará lavrar o termo da discriminação administrativa, do qual constarão, obrigatoriamente:

I – a planta da área discriminada;

II – o rol de terras devolutas apuradas, com as respectivas confrontações;

III – a descrição dos acordos realizados;

IV – a relação das áreas com titulação transcrita no registro de imóveis, cujos presumidos proprietários ou ocupantes não atenderam ao edital de convocação ou à notificação;

V – o rol das ocupações legítimas;

VI – o rol das propriedades reconhecidas;

VII – a relação dos imóveis cujos títulos suscitaram dúvidas.

§ 1º Aos interessados será permitido indicar um perito para colaborar com o agrimensor designado.

§ 2º A designação do perito a que se refere o § 1º deverá ser feita até a véspera do dia fixado para início do georreferenciamento.

Art. 22. Encerrado o procedimento discriminatório, o órgão responsável pelas terras públicas estaduais providenciará a matrícula e o registro, em nome do Estado de Goiás, das terras devolutas discriminadas e adotará as medidas necessárias à demarcação das mesmas, bem como, se for o caso, das retificações objeto de acordo.

Parágrafo único. Ressalvado o disposto no art. 17, os acordos a que se referem o inciso III do art. 21 e o caput deste artigo in fine, todos desta Lei, serão sempre precedidos de audiência da Procuradoria-Geral do Estado e de homologação do Chefe do Poder Executivo, observada, no que couber, a Lei Complementar estadual nº 58, de 04 de julho de 2006.

(...)

Art. 53. Compete ao órgão agrário estadual promover a medição, demarcação e o georreferenciamento das terras de domínio do Estado.

Parágrafo único. O órgão agrário estadual poderá, ainda, promover o credenciamento de profissionais técnicos para a execução dos serviços de que trata o caput deste artigo, atendidos os requisitos previstos em instrução normativa editada e revista anualmente por seu departamento de regularização fundiária.

(...)

Art. 61. O titular do órgão responsável pelas terras públicas, em conjunto com o Procurador-Geral do Estado, poderá baixar instrução normativa, objetivando a execução conjunta e harmônica das legislações federal e estadual sobre regularização fundiária.

Art. 62. Incumbe ao **órgão responsável pelas terras públicas estaduais adotar as medidas técnico-administrativas** que possibilitem a execução desta Lei."

LEI ESTADUAL Nº 20.491/2019:

"Art. 32. À Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento compete:

I – a formulação e execução das políticas estaduais agrícola, pecuária, aquícola e pesqueira;

II – a regularização fundiária;

III – a formulação e execução das políticas de assistência técnica, extensão rural, pesquisa agropecuária, sanidade animal e vegetal e abastecimento;

IV – o fomento ao desenvolvimento rural e fundiário;

V – o planejamento, a supervisão e execução de projetos de irrigação de interesse do Estado de Goiás."

7. De se notar que o Termo de Reconhecimento de Limites depende da manifestação de vontades de duas partes (do proprietário do imóvel que confronta com a terra pública e do Estado de Goiás, por intermédio da SEAPA), **mas é unilateral quanto aos seus efeitos**, já que cria obrigações unicamente para uma das partes (o proprietário), o que afasta, ainda mais, a sua natureza de "ajuste".

8. Como se vê na "Declaração individual de Respeito de Limites" (7989101), com a qual o Estado de Goiás deve anuir, o proprietário do imóvel declara, sob as penas da lei, que foram respeitados os limites de divisas *in loco* com o confrontante/Estado, quando da realização de trabalhos topográficos executados por Técnico em Agrimensura credenciado pelo INCRA, não havendo sobreposição de áreas e litígio entre as partes. Outrossim, está expresso na declaração que "a carta de anuência não elide direitos supervenientes do Estado de Goiás ou eventuais direitos de terceiros".

9. Dessa forma, por considerar que a anuência do Estado de Goiás com limites de propriedades particulares que confrontam com terras públicas não ostenta natureza jurídica de "ajuste", **deixo de acolher o Parecer ADSET nº 239/2019** (9398806), na parte em que orienta pela aposição de assinatura da Procuradora-Geral do Estado no Termo de Reconhecimento de Limites. Outrossim, *profiro orientação jurídica, em caráter geral, no sentido de que o órgão agrário estadual, atualmente representado pela Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento (SEAPA), por seu titular ou autoridade delegada, tem competência para anuir com "Declarações Unilaterais de Reconhecimento de Limites" (ou atos similares) com terras devolutas estaduais, mormente considerando que, quanto aos seus efeitos, são atos unilaterais, não criando obrigações para o Estado de Goiás.*¹

10. Por outro lado, por versarem sobre direitos reais e considerando a competência da Procuradoria de Defesa do Patrimônio Público e do Meio Ambiente para intervir em todas e quaisquer causas ou

processos judiciais ou administrativos relacionados com terras devolutas (art. 23, *caput* e III, da Lei Complementar Estadual nº 58/2006), *oriente, em caráter geral, que a assinatura dos Termos de Reconhecimento de Limites seja precedida de manifestação jurídica da Especializada.*

11. À luz desse entendimento e com base nas manifestações técnicas contidas nos autos (Relatório nº 425/2019 GEPRF - 8674591 e Informação nº 62/2019 - NUSA - 9069577), oriento pela viabilidade jurídica da assinatura da *Declaração Individual de Respeito de Limites* contida nos autos, *pelo Titular da Pasta ou pela autoridade a quem delegar*, ao passo em que determino a remessa dos autos à **Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento (SEAPA), via Procuradoria Setorial**, para os devidos fins.

12. Antes, porém, dê-se ciência da presente orientação (instruída com cópia do **Parecer ADSET nº 239/2019** e do presente Despacho) à **Chefia da PPMA**, para que a replique entre os demais integrantes da Especializada, bem como à **Chefia do CEJUR**, esta última para o fim declinado no art. 6º, § 2º, da Portaria nº 127/2018 GAB.

Juliana Pereira Diniz Prudente

Procuradora-Geral do Estado

*1 Na mesma linha desse entendimento, foi proferido o **Despacho GAB nº 104/2020** (000011137649) orientando pela competência da SEMAD, por seu titular, para outorga de Termos de Compromisso de Compensação Ambiental (processo 202000017000003).*

GABINETE DA PROCURADORA-GERAL DO ESTADO



Documento assinado eletronicamente por **JULIANA PEREIRA DINIZ PRUDENTE**, **Procurador (a) Geral do Estado**, em 05/02/2020, às 11:00, 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 000011137637 e o código CRC A8DCAAD7.

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 201917647000937

SEI 000011137637