

Procuradoria  
Geral do  
Estado



ESTADO DE GOIÁS  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
GABINETE

PROCESSO: 201200045000146

INTERESSADO: MUNICIPIO DE JATAI

ASSUNTO: REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

**DESPACHO Nº 1318/2021 - GAB**

EMENTA: ADMINISTRATIVO.  
REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA.  
INSTRUMENTO PARTICULAR DE DOAÇÃO  
EMITIDO E ASSINADO PELOS PARTÍCIPIES,  
SALVO O REPRESENTANTE LEGAL DO  
ESTADO. POSTERIOR MODIFICAÇÃO DO  
PROCURADOR-GERAL DO ESTADO E DA  
LEI DE REGÊNCIA. PRESERVAÇÃO DA  
LEGÍTIMA CONFIANÇA E BOA-FÉ DOS  
DONATÁRIOS. OBRIGAÇÃO DA  
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DE  
CONFIRMAÇÃO DO NEGÓCIO  
JURÍDICO. DESPACHO REFERENCIAL  
QUANTO AO PONTO COMPETÊNCIA  
PARA CELEBRAÇÃO DE INSTRUMENTOS  
TRANSLATIVOS DE BENS IMÓVEIS.  
PROCURADOR-GERAL DO ESTADO, COM  
POSSIBILIDADE DE DELEGAÇÃO PARA O  
ATO. ART. 5º, INCISO XIX, DA LEI  
COMPLEMENTAR ESTADUAL Nº 58/2006.  
PORTARIA Nº 170-GAB/2020-PGE.  
MATÉRIA ORIENTADA.

1 – Colhe-se do primeiro documento que instruem estes autos eletrônicos, que o processo foi inaugurado com o pedido do **Município de Jataí** para realização de convênio com a **Agência Goiana de Habitação (AGEHAB)**, tendo por objeto a regularização fundiária dos imóveis de propriedade do Estado de Goiás situados nos *Conjuntos Habitacionais Mauro Bento* e *Colmeia Park*, localizados na sede do município.

2 – Tendo em conta a demanda primitiva, a regularização fundiária da totalidade dos imóveis do *Conjunto Habitacional Colmeia Park* encontra, neste momento, sob a dificuldade aventada pela AGEHAB no **Ofício nº 1314/2021 - PRES** (000021684630), a partir da orientação traçada pelo **Parecer PPMA nº 126/2021** (000020173951), **acolhido parcialmente** pelo **Despacho nº 2046/2021 - PPMA** (000020420531), consistente na dificuldade de se substituir, atualizando-os, os instrumentos particulares produzidos nos anos de 2018 e 2019, reveladores dos negócios jurídicos pretendidos, quando a representação do Estado de Goiás era titularizada por pessoas diferentes dos atuais agentes políticos e sob o influxo de legislação revogada, a pretexto de homenagear a economicidade, a vantajosidade e a manutenção da confiança dos outorgados na administração pública.

3 – Quanto ao tema, houve o reexame da matéria externado pelo **Parecer PPMA nº 194/2021** (000021903240), sem o acolhimento do pleito da AGEHAB, para manter a recomendação de substituição dos instrumentos negociais, com integral acolhimento da Chefia da Procuradoria de Defesa do Patrimônio Público e do Meio Ambiente (PPMA) por meio do **Despacho nº 3233/2021 - PPMA** (000022037663), valendo da prerrogativa que lhe foi conferida pela Portaria nº 127/2018 - GAB, de 09 de abril de 2018.

4 – Contudo, após a prolação do **Parecer PPMA nº 194/2021** (000021903240), e antes da manifestação da Chefia da PPMA, a AGEHAB faz nova provocação, insistindo com a utilidade de se evitar a substituição dos títulos translativos de domínio imobiliário e, a partir da alteração do art. 47 da Lei Complementar estadual nº 58/2006, acrescentando uma indagação para se saber qual o órgão competente para outorgar os instrumentos contratuais, bem assim para que as escrituras lavradas antes da alteração legislativa sejam outorgadas pelos Procuradores do Estado indicados nos documentos.

5 – O processo, que inicialmente versava sobre a regularização fundiária de imóveis públicos estaduais específicos, também passou a tratar de tema referente à orientação acerca de procedimentos e comportamentos da administração pública após a alteração do art. 47 da Lei Complementar estadual nº 58/2006, em desprestígio ao princípio geral orientador da formação do processo correspondente a iniciativa da parte (CPC, art. 2º), por sinal acolhido, implicitamente, pelo art. 6º, *caput*, inciso IV, combinado com os arts. 48 e 50, inciso I, da Lei estadual nº 13.800/2001, consagradores da norma de que para cada processo será instaurado e procedido conforme o pedido inaugural, demonstrado como de fundamental importância para o perfeito funcionamento do Sistema Eletrônico de Informações (SEI), conforme exigido pelo art. 87 da Instrução Normativa nº 008/2017-SEGPLAN[1].

6 – Conquanto isto, a PPMA se esforçou em acalmar as inquietações da AGEHAB, inclusive promovendo reuniões prévias com representantes da Secretaria de Estado da Administração (SEAD) e da AGEHAB, sugerindo a edição de orientação geral pela Procuradoria-Geral do Estado (PGE), nos moldes do que consta no **Despacho nº 1848/2021 - PPMA** (000020095590), acrescido do item relativo à impossibilidade de delegação de competência pelo titular da SEAD para os atos gratuitos translativos de imóveis, *ex vi* do parágrafo único do art. 84-A da Lei estadual nº 17.928/2012.

7 – Recentemente a Lei Complementar estadual nº 164, de 07 de junho de 2021, foi editada para alterar o ordenamento jurídico estadual, impondo nova redação ao art. 47 da Lei Complementar nº 58, de 04 de julho de 2006, dispondo sobre a participação dos Procuradores do Estado na formação dos negócios jurídicos representados por contratos, acordos, convênios ou ajustes de qualquer natureza, especialmente para excluir as suas outorgas nos instrumentos negociais como condição de existência e validade.

8 – Entretanto, ainda que os negócios jurídicos translativos de domínios de bens imóveis sejam espécie de contrato, o inciso XIX do art. 5º da Lei Complementar estadual nº 58/2006 restou intacto, implicando na inevitável conclusão de que os contratos versando sobre negócios jurídicos de transferência de domínio de bens imóveis integrantes do patrimônio público estadual exigem, para a sua formação válida e regular, da participação da Procuradora-Geral do Estado ou, mediante delegação, de outro Procurador do Estado, por aplicação do princípio da especialidade (*lex specialis derogat generali*), de inevitável observância para a solução do aparente conflito de normas em discussão.

9 – Ao lado disto, permanece o desconforto da AGEHAB diante da orientação vertida nas manifestações da PPMA, acerca da necessidade da substituição dos instrumentos de contrato de doação, sob o argumento de que, atualmente, o titular da PGE não coincide com o constante do documento e/ou foi modificado o fundamento legal para a prática do negócio jurídico gracioso.

10 – *Ad cautelam*, foi realizada diligência para o conhecimento sobre a forma e o conteúdo dos exemplares dos instrumentos contratuais em tela, determinante da juntada das cópias constantes do evento 000022787964.

11 – Da análise detida dos instrumentos contratuais juntados percebe-se, à saciedade, que foram produzidos sob o fundamento da Lei estadual nº 17.545/2012, e assinados por todos quantos neles tinham que comparecer, salvo o representante legal do Estado de Goiás.

12 – Percebe-se, também, que, na qualidade de representantes legais do Estado de Goiás, consta vasto rol de legitimados, por lei, a(o) Procurador(a)-Geral do Estado ou, por delegação, vários outros Procuradores do Estado, atuantes, em conjunto ou separadamente, cujos efeitos devem permanecer, salvo se tivessem sido expressamente revogados por um outro ou se revogado tacitamente por meio de fato novo incompatível com a delegação (*v.g.* perda da qualidade de ocupar o cargo de Procurador do Estado).

13 – Desnecessário afirmar que a Administração Pública se orienta, entre outros, pelo princípio da impessoalidade, que tem, numa das suas faces, o sentido de que *“as realizações governamentais não são do funcionário ou autoridade, mas da entidade pública em nome de quem as produzira”*[2] e, por isso, dispensando a renovação dos atos administrativos a cada mudança ocorrida na titularidade da função pública.

14 – Em caso semelhante, conforme poderá se verificar no **Despacho "AG" nº 004460/2012** (000022804104) e no **Despacho "AG" nº 002432/2013** (000022804125), a alteração quanto ao ocupante do cargo de Procurador-Geral do Estado foi superada pela Procuradoria-Geral do Estado.

15 – Além disto, o negócio jurídico ainda não se aperfeiçoou por motivos alheios à vontade dos donatários, que preencheram os requisitos da lei vigente à época (Lei estadual nº 17.545/2012) e adotaram todas as providências suficientes e necessárias à realização da doação, inclusive assinando o instrumento contratual.

16 – Conquanto não positivado, a doutrina[3] e a jurisprudência[4] pátrias têm afirmado que a Administração Pública deve homenagem ao princípio da legítima confiança, como corolário da segurança jurídica e irmã siamesa da boa-fé.

17 – Não fosse por isso, tendo em conta que os donatários, ao preencherem os requisitos da lei reitora da regularização fundiária vigente à época, adquiriram direitos subjetivos para serem contemplados com a doação, impõe-se à Administração Pública o exercício da competência vinculada de convalidação ou de confirmação do ato administrativo[5].

18 – Destarte, concluímos que: a) a competência para outorgar os instrumentos translativos de bens imóveis permanece em favor da Procuradoria-Geral do Estado, *ex vi* do art. 5º, inciso XIX, da Lei Complementar estadual nº 58/2006; e, b) bem assim sobre a desnecessidade da substituição dos instrumentos representativos dos negócios jurídicos gratuitos entabulados entre o Estado de Goiás e os ocupantes dos imóveis, para ajustá-los quanto ao fundamento legal para a prática do negócio jurídico e/ou também quanto à indicação da atual titular da Procuradoria-Geral do Estado, ao tempo em que deixamos de acolher, nestes particulares, as razões do **Parecer PPMA nº 194/2021** (000021903240) e do **Despacho nº 3233/2021 - PPMA** (000022037663).

19 – Volvam-se os autos à **Procuradoria de Defesa do Patrimônio Público e do Meio Ambiente** para ultimar os atos de confirmação das doações, se outros impedimentos a tanto não houverem. Antes, porém, dê-se ciência dessa orientação referencial aos Procuradores do Estado lotados nas **Procuradorias Regionais, Setoriais da Administração direta e indireta** e no **CEJUR** (este último, para os fins do art. 6º, § 2º, da Portaria nº 127/2018 GAB). 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-PGE.

JULIANA PERERA DINIZ PRUDENTE

Procuradora-Geral do Estado

---

[1] "Art. 87 – Todos os processos e documentos do SEI devem ser classificados com base no Código de Classificação por Assunto definido na Tabela de Temporalidade de cada órgão e entidade, elaborada com base na Lei nº 16.226/2008, Instrução Normativa nº 004/2013-SEGPLAN e normas do Conselho Nacional de Arquivos.

Parágrafo único - A classificação por assuntos é inserida automaticamente após a escolha do tipo de processo, sendo possível alterá-la pelo próprio usuário. "(Disponível em [http://sei.goias.gov.br/legislacao/instrucao\\_normativa\\_sei\\_consolidacao\\_ate\\_a\\_in\\_10.2018.pdf](http://sei.goias.gov.br/legislacao/instrucao_normativa_sei_consolidacao_ate_a_in_10.2018.pdf), capturado em 05-08-2021 às 9:54).

[2] DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*, 32. ed., Rio de Janeiro: Forense, 2019, p. 219.

[3] No direito brasileiro não há previsão expressa do princípio da proteção à confiança; pelo menos não com essa designação, o que não significa que ele não decorra implicitamente do ordenamento jurídico. O que está previsto expressamente é o princípio da segurança jurídica. (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Ob. cit.*, p. 250).

[4] O princípio da segurança jurídica, em um enfoque objetivo, veda a retroação da lei, tutelando o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada. Em sua perspectiva subjetiva, a segurança jurídica protege a confiança legítima, procurando preservar fatos pretéritos de eventuais modificações na interpretação jurídica, bem como resguardando efeitos jurídicos de atos considerados inválidos por qualquer razão. Em última análise, o princípio da confiança legítima destina-se precipuamente a proteger

*expectativas legitimamente criadas em indivíduos por atos estatais. (STF, ARE 823985 AgR, 1ª Turma, Min. Roberto Barroso, j. 23-03-2018, DJ 12-04-2018).*

*[5] Assiste razão à autora, pois, tratando-se de ato vinculado praticado por autoridade incompetente, a autoridade competente não poderá deixar de convalidá-lo, se estiverem presentes os requisitos para a prática do ato; a convalidação é obrigatória, para dar validade aos efeitos já produzidos; se os requisitos legais não estiverem presentes, ela deverá necessariamente anular o ato. Se o ato praticado por autoridade incompetente é discricionário e, portanto, admite apreciação subjetiva quanto aos aspectos de mérito, não pode a autoridade competente ser obrigada a convalidá-lo, porque não é obrigada a aceitar a mesma avaliação subjetiva feita pela autoridade incompetente; nesse caso, ela poderá convalidar ou não, dependendo de sua própria apreciação discricionária. (DI PIETRO, Maria Silvia Zanella. Ob. cit., p. 537)*

GABINETE DA PROCURADORA-GERAL DO ESTADO



Documento assinado eletronicamente por **JULIANA PEREIRA DINIZ PRUDENTE**, Procurador (a) Geral do Estado, em 15/08/2021, às 09:41, 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](http://sei.go.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=1) informando o código verificador 000022804128 e o código CRC 585F3E67.

ASSESSORIA DE GABINETE

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



Referência: Processo nº 201200045000146



SEI 000022804128