

Procuradoria
Geral do
Estado



ESTADO DE GOIÁS
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
GABINETE

Processo: 201200045000407

Interessado: AGENCIA GOIANA DE HABITACAO S/A - AGEHAB

Assunto: REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

DESPACHO Nº 1701/2022 - GAB

EMENTA: 1. CONSULTA. 2. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA. 3. ESCRITURAS PARTICULARES DE DOAÇÃO LAVRADAS SOB O FUNDAMENTO DA LEI ESTADUAL Nº 17.545/2012. LEI VIGENTE AO TEMPO DA CELEBRAÇÃO DO CONTRATO DE DOAÇÃO. PERFECTIBILIZAÇÃO DA DOAÇÃO COM A ACEITAÇÃO DO DONATÁRIO. POSSIBILIDADE DE ASSINATURA PELO ESTADO DE GOIÁS, ATRAVÉS DA PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO, NESTE MOMENTO. 4. DECLARAÇÃO DE CONVENIÊNCIA E OPORTUNIDADE E AUTORIZAÇÃO GOVERNAMENTAL LAVRADAS SOB A ÉGIDE DA LEI ESTADUAL Nº 20.954/2020. INEXISTÊNCIA DE POSIÇÕES ANTAGÔNICAS NO QUE TANGE À SUBSTÂNCIA DOS ATOS ADMINISTRATIVOS PREVISTOS NA ENTÃO LEI ESTADUAL Nº 17.545/2012. APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DO FORMALISMO MODERADO, O QUAL DISPENSA A RE-RATIFICAÇÃO DOS CITADOS ATOS ADMINISTRATIVOS. 5. ORIENTAÇÃO À AGEHAB: COLHEITA DE ASSINATURA DOS BENEFICIÁRIOS DE DOAÇÃO SOMENTE AO FINAL DO PROCESSO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA. 6. MATÉRIA ORIENTADA.

1. Versam os autos sobre a regularização fundiária de imóveis públicos estaduais situados no loteamento Jardim Imperial, no Município de Goianira, implantado pelo Estado de Goiás, via Agência Goiana de Habitação - AGEHAB.

2. A Presidência da AGEHAB encaminhou à PGE/GO escrituras particulares de doação beneficiando 10 (dez) donatários, conforme **Ofício nº 2161/2020 - PRES, de 29 de dezembro de 2020** (000021152664), para fins de outorga pela Procuradoria Geral do Estado de Goiás, nos termos do que prescrevia o art. 49 da **Lei estadual nº 17.545/2012**; lei essa revogada pela **Lei estadual nº 20.954, de 30 de dezembro de 2020**. De se notar que as escrituras já foram assinadas pelos beneficiários, pelo então Presidente da AGEHAB e por 2 testemunhas, só restando a assinatura da Procuradoria-Geral do Estado.

3. O **Parecer PGE/PPMA nº 353/2022** (000032554916) afirmou que as exigências legais restaram cumpridas, confirmando a possibilidade jurídica da assinatura das escrituras, desde que após o período eleitoral, em obediência ao art. 73, § 10, da Lei federal nº 9.504, de 30 de setembro de 1997.

4. A regularização fundiária suscitada pela AGEHAB e anotada nas escrituras particulares de doação está apoiada na lei que vigia à época (Lei estadual nº 17.545/2012), enquanto todos os atos declaratórios expedidos pelo Estado de Goiás, necessários à realização dos negócios gratuitos, afirmaram a sua fundamentação na Lei estadual nº 20.954/2020, destacando-se: (i) manifestações de oportunidade e conveniência da Secretaria de Estado da Administração - SEAD: **Despacho nº 185/2022 - SEAD/RF** (000028222822) e **Despacho nº 188/2022 - SEAD/RF** (000028242963); (ii) manifestação de oportunidade e conveniência da efetivação das doações pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento e Inovação: **Despacho nº 513/2022 - GAB** (000027958198); e (iii) **Despacho nº 893/2022 - CASACIVIL/GERAT** (000031733233), com manifestação favorável do Governador do Estado à regularização fundiária de interesse social, por meio de doação aos seus ocupantes.

5. O Procurador-Chefe da PPMA (**Despacho nº 3243/2022 - PGE/PPMA** - 000033015077) entende que, como as escrituras foram lavradas e assinadas por quase todos os atores sob a orientação da Lei estadual nº 17.545/2012, é adequado que os atos declaratórios de conveniência e oportunidade e de autorização para a doação, expedidos pela SEAD, SEDI e Governador do Estado sejam compatíveis com a mencionada lei, em obediência ao princípio *tempus regit actum*, por isso que a lei nova (v. g. Lei estadual nº 20.954/2020) não poderia alcançar os atos praticados anteriormente à sua edição.

6. Considera que, embora o Estado de Goiás se manifestara validamente pelas doações no instante em que o seu representante assinar as escrituras, todos os atos anteriormente praticados, ainda que baseados em legislação incorreta, sinalizam fortemente para a confirmação das expectativas dos potenciais donatários, exigindo da Administração Pública uma atuação que prestigie a legítima confiança dos interessados, impondo o saneamento das declarações feitas com base em legislação não aplicável à espécie.

7. Desta feita, rejeitou o **Parecer PGE/PPMA nº 353/2022** (000032554916) e recomendou a reedição das manifestações de conveniência e oportunidade proferidas pela SEAD e pela SEDI, bem assim a adequação do despacho autorizativo para a realização da regularização fundiária emanado do Governador do Estado, no sentido de afirmá-los com fundamento na Lei estadual nº 17.545/2012 e, especialmente, ratificando os atos porventura praticados. E, diante do ineditismo da matéria e considerando sua potencial repercussão social e política, submeteu o feito à apreciação do Gabinete desta Procuradoria-Geral do Estado.

8. Pois bem. Duas são as questões a serem enfrentadas: de um lado, importa verificar o **tempo da celebração do contrato de doação**, de sorte a determinar a norma de **direito material** aplicável ao caso; de outra banda, é preciso verificar a real necessidade de **re-ratificação dos atos administrativos praticados**, haja vista que o processo de regularização fundiária ainda não se encontrava finalizado ao tempo da publicação da Lei estadual nº 20.954/2020.

9. Uma das características do contrato de doação é a **aceitação do donatário**, isto é, o contrato só se **aperfeiçoa** quando o beneficiário manifesta sua **aceitação** com relação à doação. Portanto, de um lado há o *animus donandi* e do outro a aceitação do donatário, consentindo na liberalidade do doador. Trata-se de um contrato benéfico em que o donatário não precisa ter capacidade de fato para aceitar a doação, de acordo com o art. 543 do Código Civil.

10. Vale ressaltar que, nos termos do art. 434 do Código Civil¹, os contratos entre ausentes tornam-se perfeitos desde que a aceitação é expedida, ressalvados os casos previstos no mesmo dispositivo.

11. Também é oportuno trazer à colação o teor da cláusula oitava da escritura particular de doação:

*"Cláusula oitava: o donatário, na presença das testemunhas abaixo arroladas, **aceita a doação**, nos termos em que está redigido este instrumento, emitindo-se, desde já, na posse do imóvel." (grifo nosso)*

12. O art. 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal prevê que: *"A lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada"*. Já o art. 6º, da LINDB (Decreto-lei nº 4.657/42) diz o seguinte: *"A lei em vigor terá efeito imediato e geral, respeitando o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada"*.²

13. A regra adotada pelo ordenamento jurídico é a de que a norma não poderá retroagir, ou seja, a lei nova não será aplicada às situações constituídas sob a vigência da lei revogada ou modificada (*princípio da irretroatividade*). Referido princípio apresenta duplo fundamento, sendo um de ordem constitucional e outro de ordem infraconstitucional, e objetiva garantir a segurança, a certeza e a estabilidade do ordenamento jurídico. Entretanto, o *princípio da irretroatividade* não é absoluto, tendo em vista que convive com outro preceito de direito intertemporal, que é o da eficácia imediata e geral da lei nova. Ou seja, em alguns casos, a lei nova poderá retroagir, atingindo os efeitos dos atos jurídicos praticados sob o império da norma antiga.

14. O Código Civil prevê que:

"Art. 2.035. A validade dos negócios e demais atos jurídicos, constituídos antes da entrada em vigor deste Código, obedece ao disposto nas leis anteriores, referidas no art. 2.045, mas os seus efeitos, produzidos após a vigência deste Código, aos preceitos dele se subordinam, salvo se houver sido prevista pelas partes determinada forma de execução."

Parágrafo único. Nenhuma convenção prevalecerá se contrariar preceitos de ordem pública, tais como os estabelecidos por este Código para assegurar a função social da propriedade e dos contratos."

15. Depreende-se, portanto, que a validade dos negócios jurídicos será disciplinada pela **lei vigente ao tempo de sua celebração**. Disso decorre que as normas de **direito material** a serem aplicadas ao caso em comento (isto é, ao contrato de doação), são aquelas previstas na Lei estadual nº 17.545/2012. Isso porque o contrato de doação se **aperfeiçoa** com a **aceitação do donatário** e, como visto, as escrituras particulares de doação foram assinadas pelos donatários em 10/12/2016, quando ainda estava em vigor a Lei estadual nº 17.545/2012.

16. Sendo assim, nada impede que as escrituras particulares de doação sejam assinadas pelo representante legal do Estado de Goiás neste momento, ainda que as doações sejam fundamentadas na revogada Lei estadual nº 17.545/2012.

17. No entanto, orienta-se que a AGEHAB, nos futuros processos de regularização fundiária, deixe para colher a assinatura dos beneficiários da doação somente ao final do procedimento, evitando criar expectativa de direitos que podem não se confirmar, **haja vista a necessidade de manifestação de conveniência e oportunidade das autoridades públicas envolvidas no processo de regularização fundiária, as quais, por uma questão pontual, podem ser de ordem negativa**.

18. Por outro lado, em relação à necessidade de **re-ratificação de atos administrativos** praticados no âmbito da SEAD e SEDI (juízo de conveniência e oportunidade para fins de regularização fundiária), bem como pelo Governador do Estado (autorização para a regularização fundiária), resta claro que o cumprimento dos condicionantes técnicos e legais já foram aferidos pelos órgãos competentes ao longo do procedimento (tanto que várias outras escrituras já haviam sido assinadas) - mas por razões que desconhecemos, não foram ultimados de forma atempada para esse específico lote de escrituras, ou seja, antes da revogação da Lei estadual nº 17.545/2012 pela Lei estadual nº 20.954/2020. Seja como for, **não existe diversidade** quanto à *substância* dos atos administrativos acima reportados, sejam eles praticados sob a égide da legislação revogada ou da vigente, de modo que eventual retificação significaria apenas "alterar" a base legal por uma questão meramente formal, o que não se coaduna com o *princípio do formalismo moderado*, já reconhecido e aplicado por esta Casa em outras oportunidades, senão vejamos:

"7. O art. 73, caput, da Lei estadual nº 17.928/2012, deixa claro que o objetivo da prestação de contas é a verificação da "boa e regular aplicação dos recursos transferidos". É dizer, a finalidade da prestação de contas é averiguar o cumprimento do objeto pactuado e a satisfação do interesse público que justificou a celebração do negócio. Com isso, e como é próprio da atividade administrativa, a questão deve ser analisada à luz dos princípios da verdade material e do formalismo moderado (Lei estadual nº 13.800/2001, art. 2º, parágrafo único, VIII), de maneira que ocorra o aproveitamento de atos praticados em descompasso com exigências meramente formais, mas que permitam a tomada de decisão com base em elementos que indiquem a realidade; o que, contudo, apenas não ocorrerá nas hipóteses de formalidades essenciais." (Despacho nº 1509/2020 - GAB - Processo nº 202000042000347)

19. Em razão do exposto, **aprovo parcialmente o Despacho nº 3243/2022 - PGE/PPMA** (000033015077), de sorte a orientar: (i) pela possibilidade de outorga pelo Estado de Goiás, através da Procuradoria-Geral do Estado, no presente momento, das escrituras particulares de doação já firmadas pelos beneficiários listados no **Ofício nº 2161/2020 - PRES** (000021152664), fundamentadas na Lei estadual nº 17.545/2012, que deve reger o contrato celebrado sob sua égide, uma vez que o contrato de doação já havia se aperfeiçoado com a aceitação do donatário; (ii) pela desnecessidade de saneamento dos atos declaratórios de conveniência e oportunidade dos Secretários de Estado e da autorização governamental para a doação; e (iii) que a AGEHAB, doravante, relegue ao final dos procedimentos de regularização fundiária a colheita de assinatura dos beneficiários das escrituras particulares de doação.

20. Com esta orientação, restituam os presentes autos à **Procuradoria de Defesa do Patrimônio Público e do Meio Ambiente**, para ciência do Procurador-Chefe e para que replique esta orientação aos demais integrantes da especializada, bem como ao representante do Centro de Estudos Jurídicos, para o fim declinado no art. 6º, § 2º, da Portaria nº 127/2018 - GAB, desta Procuradoria-Geral, bem como à **Presidência da AGEHAB**, para adoção da orientação contida no item 21, (iii), nos processos de regularização fundiária pendentes e futuros.

JULIANA PEREIRA DINIZ PRUDENTE

Procuradora-Geral do Estado

1 "Art. 433. Considera-se inexistente a aceitação, se antes dela ou com ela chegar ao proponente a retratação do aceitante.

Art. 434. Os contratos entre ausentes tornam-se perfeitos desde que a aceitação é expedida, exceto:

I - no caso do artigo antecedente;

II - se o proponente se houver comprometido a esperar resposta;

III - se ela não chegar no prazo convencionado."

2 "Art. 6º A Lei em vigor terá efeito imediato e geral, respeitados o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada. [\(Redação dada pela Lei nº 3.238, de 1957\).](#)

§ 1º Reputa-se ato jurídico perfeito o já consumado segundo a lei vigente ao tempo em que se efetuou. [\(Incluído pela Lei nº 3.238, de 1957\).](#)

§ 2º Consideram-se adquiridos assim os direitos que o seu titular, ou alguém por êle, possa exercer, como aqueles cujo começo do exercício tenha termo pré-fixo, ou condição pré-estabelecida inalterável, a arbítrio de outrem. [\(Incluído pela Lei nº 3.238, de 1957\).](#)

§ 3º Chama-se coisa julgada ou caso julgado a decisão judicial de que já não caiba recurso." [\(Incluído pela Lei nº 3.238, de 1957\).](#)

GABINETE DA PROCURADORA-GERAL DO ESTADO



Documento assinado eletronicamente por **JULIANA PEREIRA DINIZ PRUDENTE, Procurador (a) Geral do Estado**, em 16/10/2022, às 12:24, 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 000034468413 e o código CRC 04A2E826.

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 201200045000407

SEI 000034468413