

Procuradoria
Geral do
Estado



ESTADO DE GOIÁS
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
GABINETE

PROCESSO: 200400003000689

INTERESSADO: DOMINGOS FERREIRA DE ARAUJO

ASSUNTO: CONSULTA (REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA)

DESPACHO Nº 1794/2019 - GAB

EMENTA: COMPROMISSO DE COMPRA E VENDA. APROVEITAMENTO DE CONTRATO. SUBSTITUIÇÃO DA PARTE CONTRATADA (SUCESSÃO HEREDITÁRIA OU CESSÃO DE DIREITOS). IMPOSSIBILIDADE. PRINCÍPIO DA RELATIVIDADE. CARÁTER *INTUITO PERSONAE*. CONDIÇÕES PESSOAIS DO CONTRATADO (OCUPANTE). LEI ESTADUAL Nº 17.545/2012.

1. Nestes autos, em que se busca o aproveitamento de compromisso de compra e venda relativo ao imóvel urbano estadual situado na Rua 1.049, Lote 19, Qd. 103, Setor Pedro Ludovico, firmado com Domingos Ferreira de Araújo nos idos de 1965, a questão por último submetida a este Gabinete diz respeito à *possibilidade ou não do aproveitamento do contrato quando tiver ocorrido a morte do promitente comprador ou cessão de direitos*, já que os casos orientados no **Despacho nº 334/2019 GAB** (6286541) se referem ao aproveitamento requerido pelo próprio *titular do compromisso de compra e venda* que ainda reside no imóvel.

2. Tanto o **Parecer PPMA nº 139/2019** (8184738) quanto o **Despacho nº 4152/2019 PPMA** (9068723) sinalizam positivamente à possibilidade de aproveitamento do compromisso de compra e venda pelos herdeiros e pelo cessionário de direitos. O Procurador-Chefe da PPMA teceu considerações acerca da possibilidade de se admitir a cessão de posição contratual do promitente-comprador em favor dos seus herdeiros (art. 1.784, CC) e, posteriormente, dos herdeiros ao cessionário de direitos.

3. Pois bem, a doutrina majoritária aceita a existência de *contratos administrativos* como uma das espécies contratuais celebradas pela Administração Pública. Nesta vertente, admite-se que a Administração Pública pode, também, celebrar contratos regidos pelo direito privado, sob a luz

do Direito Civil. De acordo com Celso Antônio Bandeira de Mello:

“Nem todas as relações jurídicas travadas entre Administração e terceiros resultam de atos unilaterais. Muitas delas procedem de acordos de vontade entre o Poder Público e terceiros. A estas últimas costuma-se denominar ‘contratos’” [1].

4. Para Maria Sylvia Zanella Di Pietro², os *contratos administrativos* possuem as seguintes características: a) presença da Administração Pública como Poder Público; b) finalidade pública; c) obediência à forma prescrita em lei; d) procedimento legal; e) natureza de contrato de adesão; f) natureza *intuitu personae*; g) presença de cláusulas exorbitantes; e, h) mutabilidade.

5. A expressão *contrato administrativo* é reservada para designar tão-somente os ajustes que a Administração, nessa qualidade, celebra com pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, para a consecução de fins públicos, segundo regime jurídico de direito público. Embora, à primeira vista, os *compromissos de compra e venda de imóveis públicos* firmados por particulares com o Estado de Goiás possam ser considerados *contratos da Administração* regidos pelo direito privado, não se pode negar que sofram ingerências do regime jurídico de direito público, mormente pelo fato de que as **condições pessoais do contratado (ocupante do imóvel)** devem ser consideradas para a sua celebração, levando a crer que se trata de um contrato *intuitu personae*.

6. Também é preciso dizer que não estamos tratando, no presente processo, de uma *substituição de partes do contrato* que ocorreu na época em que o mesmo produzia seus regulares efeitos: tanto a *morte do promitente comprador* (ocorrida em 29/06/83) quanto a *cessão de direitos em favor do Sr. Amélio* (ocorrida em 25/11/2013) ocorreram bem depois do inadimplemento do contrato (a última parcela quitada do compromisso de compra e venda é relativa a agosto de 1969). Como a legislação que estava em vigor na época em que foi entabulado o contrato não é mais a mesma, não vejo como conferir *ultratividade* à norma então vigente para alcançar fatos que só ocorreram recentemente, não havendo que se falar em aplicação das *cláusulas VIII e IX* do compromisso de compra e venda.³

7. Embora no **Despacho nº 334/2019 GAB** (6286541) tenha se admitido a possibilidade de entabulação de um negócio jurídico entre o *titular do compromisso de compra e venda* e o Estado de Goiás, no qual o promitente comprador renunciaria à prescrição das parcelas não pagas do contrato (art. 191 do Código Civil de 2002) e pagaria as parcelas restantes, devidamente atualizadas (incidência de correção monetária); e em contrapartida, o Estado de Goiás, exercendo o seu direito potestativo à não resolução do contrato, não exigiria juros de mora, como forma de viabilizar a conservação dos contratos, não se vislumbra a mesma possibilidade quando tiver havido a substituição das partes contratantes.

8. Neste momento, o **princípio da relatividade** é o que mais interessa para a compreensão do tema. A relatividade informa que o contrato somente pode irradiar efeitos para os seus personagens (as partes contratantes), não atingindo terceiros, pelo menos em regra. Ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer algo se não se obrigou pelo contrato a que está vinculado.

9. Embora não haja previsão na legislação brasileira do instituto da *“cessão de posição contratual”*, a doutrina e a jurisprudência o consideram como o negócio jurídico pelo qual uma terceira pessoa, estranha ao contrato inicial, ingressa na relação jurídica em substituição a uma das partes, sendo que essa terceira pessoa denomina-se cessionário, e os contratantes iniciais serão denominados cedente e cedido.

10. Acerca dos requisitos, efeitos e vedações na cessão de posição contratual, transcrevo o seguinte trecho de artigo doutrinário:

“Requisitos.

A cessão da posição contratual exige como requisitos de validade a existência de um contrato válido anterior que será objeto de cessão; a transmissão de uma das posições das partes através do negócio cessionado; e que haja uma causa, uma fonte, dentro da ideia da causalidade. Não se admite a cessão de contratos abstratos.

A lei exige expressamente que o contrato que está sendo objeto de cessão de posição contratual esteja em pleno vigor, que suas prestações sejam recíprocas e para cumprimento futuro. Isso ocorre porque caso o contrato já esteja exaurido faria mais sentido optar pela cessão de crédito ou pela assunção de dívida, e não pela cessão de posição contratual. Mais uma vez a redação da legislação lusitana merece aplausos pela sua precisão e incorreção.

Efeitos.

O principal efeito da cessão de posição contratual é a substituição da parte originária pelo cessionário nos direitos e obrigações que lhe eram inerentes.

Em relação ao cedente e cessionário o efeito será de substituir a posição da parte. Em regra, o cedente não responde pela solvência do devedor, porém, pela autonomia da vontade, nada impede que isso seja acordado, caso em que haverá responsabilidade solidária.

Se o cedente sabia da existência de vícios de nulidade ou mesmo da extinção da obrigação e ainda assim opta por concretizar a cessão, responderá por perdas e danos frente ao cessionário de boa fé.

De outro lado, o cedente fica exonerado das obrigações do contrato, via de regra, pois haverá a assunção das obrigações pelo cessionário.

Vedações.

Com base no princípio da autonomia da vontade, qualquer negócio, via de regra, pode ser objeto de cessão de posição contratual. Entretanto, há que se sustentar que haverá casos em que a cessão será vedada seja por imposição da lei ou por convenção das partes e, ainda, conforme a natureza da obrigação.”⁴

11. Diferentemente dos casos retratados no **Despacho nº 334/2019 GAB** (6286541), em que permaneciam as mesmas partes contratantes e, por isso mesmo, se admitiu a possibilidade de realização de um acordo para aproveitamento do contrato com o *titular do compromisso de compra e venda*, entendo que o Estado de Goiás não poderia anuir com a *cessão de posição contratual* em favor do *cessionário de direitos* neste momento, pois não poderia dispensar o cumprimento dos requisitos previstos na legislação vigente **em relação ao atual ocupante**.

12. O mesmo se diga com relação aos herdeiros do promitente comprador. Explico: no direito civil, em se tratando de contratos *intuitu personae*, advindo a morte de um dos contratantes, o contrato é **extinto** de pleno direito. Uma vez que a Lei Estadual nº 17.545/2012 busca regularizar os imóveis *em favor de seus ocupantes*, obstando, por exemplo, que herdeiros que não ocupam o imóvel venham a ter a posse regularizada, o *aproveitamento do compromisso de compra e venda* também não deve ser admitido quando tiver ocorrido a morte do *promitente comprador*, inviabilizando-se a *substituição contratual* do *promitente comprador* pelos seus herdeiros.

13. De se notar que o art. 2º, II, da Lei Estadual nº 17.545/2012 confere o mesmo tratamento ao **cessionário de direitos** e ao **herdeiro**, possibilitando a regularização fundiária por interesse específico àquele que seja **possuidor direto** do imóvel.⁵

14. Por fim, devo dizer que o raciocínio até aqui desenvolvido não impede a aplicação, nas regularizações fundiárias de imóveis urbanos estaduais, das regras do Código Civil

atinentes à **sucessão da posse** (arts. 1.206 e 1.207 do CC/2002).⁶

15. Por todo o exposto, oriento pela impossibilidade de aproveitamento de antigos compromissos de compra e venda firmados com o Estado de Goiás em favor de *herdeiros ou cessionários de direitos do promitente comprador*, inviabilizando-se a substituição da parte contratada nestes casos.

16. Matéria orientada, restituam-se os autos à **Procuradoria de Defesa do Patrimônio Público e do Meio Ambiente**, através do Procurador-Chefe, bem como ao **CEJUR**, este último para o fim declinado no art. 6º, § 2º, da Portaria nº 127/2018 GAB.

Juliana Pereira Diniz Prudente

Procuradora-Geral do Estado

1 BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo. 32ª ed. São Paulo: Malheiros. 2015. p. 632.

2 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. Forense: 29ª Ed. 2016.

*3 VIII - Em caso de cessão de direitos oriundos deste contrato, aplica-se o estatuído nos §§ 2º e 3º do Art. 5º da Lei n. 1.416 de 7-12-57, assim redigido:
“... desejando o promitente comprador transferir a outrem o contrato, desse propósito deverá obrigatoriamente notificar a repartição estadual de vendas de terrenos para que possa o Estado exercer, em trinta (30) dias, se lhe convier e se no lote não existir edificação ou outra benfeitoria útil e necessária, o direito de preferência no negócio, pela rescisão do contrato, e a restituição, naquele prazo, ao compromissário do valor da jóia e prestações recebidas, acrescido dos juros da lei.” - “A cessão de direitos sobre compromissos de compra e venda, quando o Estado não exercer a preferência ou declinar expressa ou tacitamente, será obrigatoriamente averbada pela repartição vendedora de lotes”.*

IX - Os efeitos deste contrato perdurarão mesmo com a morte do promitente comprador, transferindo-se os seus direitos aos seus herdeiros e obrigações dele decorrentes.

4 OLIVEIRA, Fabio Seabra de. Cessão da posição contratual e novação Conteúdo Jurídico, Brasília-DF: 08 nov 2019. Disponível em: <https://conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/43225/cessao-da-posicao-contratual-e-novacao>. Acesso em: 08 nov 2019.

5 Art. 2o A autorização de que trata o art. 1o compreende:

(...)

II – regularização fundiária de interesse específico, quando não caracterizado o interesse social, desde que a ocupação tenha se dado, pacífica e espontaneamente, até 22 de novembro de 1988, data de instalação da Assembleia Estadual Constituinte.

- Redação dada pela Lei nº 17.859, de 10-12-2012, art. 1º, I.

II – regularização fundiária de interesse específico, quando não caracterizado o interesse social, desde que a ocupação tenha se dado, pacífica e espontaneamente, até 22 de novembro de 1988, data de instalação da Assembleia Nacional Estadual Constituinte, ou desde que o ocupante:

a) seja possuidor direto, por cessão de direitos ou sucessão hereditária;

- Promulgada pela a Assembleia Legislativa, D.O. de 20-06-2013.

b) seja titular de compromisso de compra e venda firmado pelo Estado ou entidade a ele vinculada;

- Promulgada pela a Assembleia Legislativa, D.O. de 20-06-2013.

c) seja proprietário, por construção própria ou por aquisição, das benfeitorias ou acessões feitas no imóvel ocupado;

- Promulgada pela a Assembleia Legislativa, D.O. de 20-06-2013.

d) tenha requerido a aquisição do imóvel a qualquer órgão público antes da promulgação desta Lei.

- Promulgada pela a Assembleia Legislativa, D.O. de 20-06-2013.

6 Art. 1.206. A posse transmite-se aos herdeiros ou legatários do possuidor com os mesmos caracteres.

Art. 1.207. O sucessor universal continua de direito a posse do seu antecessor; e ao sucessor singular é facultado unir sua posse à do antecessor, para os efeitos legais.

GABINETE DA PROCURADORA-GERAL DO ESTADO



Documento assinado eletronicamente por **JULIANA PEREIRA DINIZ PRUDENTE**,
Procurador (a) Geral do Estado, em 04/12/2019, às 11:27, 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 **000010165388** e o código CRC **E7B8B1C3**.

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



Referência: Processo nº 200400003000689

SEI 00001