



ESTADO DE GOIÁS
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
GABINETE

PROCESSO: 200400003000690
INTERESSADO: JOSE MOREIRA DE AVELAR
ASSUNTO: REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

DESPACHO Nº 334/2019 - GAB

EMENTA: REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA PARA ATENDIMENTO DE INTERESSE ESPECÍFICO. VENDA DIRETA. EXIGÊNCIA DE FINALIDADE RESIDENCIAL OU MISTA PELO ART. 14, II, DA LEI N. 17.545/2012. IMPOSSIBILIDADE DE LOCAÇÃO. PROPOSTA DE ALTERAÇÃO LEGISLATIVA. MINUTA DE ANTEPROJETO DE LEI. COMPROMISSO DE COMPRA E VENDA DE IMÓVEL PÚBLICO ESTADUAL FIRMADO SOB A ÉGIDE DE LEIS ANTERIORES. DESNECESSIDADE DE DECLARAÇÃO EM COMISSO. DIREITO POTESTATIVO DO ESTADO À RESOLUÇÃO DO CONTRATO. POSSIBILIDADE DE CONSERVAÇÃO DO CONTRATO. RENÚNCIA DO PROMITENTE COMPRADOR À PRESCRIÇÃO DAS PARCELAS INADIMPLIDAS, DESDE QUE NÃO HAJA PREJUÍZO A TERCEIROS. ATUALIZAÇÃO MONETÁRIA DAS PARCELAS. NÃO INCLUSÃO DE JUROS MORATÓRIOS. AUTORIZAÇÃO DO GOVERNADOR.

1. Trata-se de regularização fundiária do imóvel urbano estadual situado na Avenida Couto Magalhães, Qd. 72, lote 07, Setor Pedro Ludovico, em Goiânia - GO, que foi objeto de **Compromisso de Compra e Venda**, datado de **09/04/1964**, celebrado entre o Estado de Goiás e José Moreira de Avelar, já falecido, com quem a interessada Elenice Alves da Silva vivia em união estável.

2. O pleito de **compra e venda para atendimento de interesse específico** foi indeferido pela então Secretaria de Estado de Gestão e Planejamento (atual Secretaria de Estado da Administração), por meio do Despacho 1.543/2017, sob o fundamento de que o imóvel não atende à **finalidade residencial ou de uso misto**, conforme exige o art. 14, II, da Lei Estadual n.º 17.545/2012, uma vez que se encontra inteiramente **alugado** a terceiros.

3. O **Parecer PPMA nº 14/2019** (SEI 5511199) entende que, antes de o Estado de Goiás buscar a retomada judicial da posse do imóvel, deveria propiciar uma solução extrajudicial para o conflito,

sugerindo: **(i)** a notificação do espólio do promitente comprador do imóvel para quitar as parcelas inadimplidas do compromisso de compra e venda, devidamente atualizadas; **(ii)** em caso de não quitação das parcelas, que se promova a **declaração em comisso do compromisso de compra e venda** mediante ato do Secretário de Estado de Administração, nos moldes estabelecidos na cláusula IV do contrato (firmado sob a égide da Lei Estadual nº 1.416/56); e, **(iii)** com a **resolução** de pleno direito do contrato, o Estado ficaria livre para reivindicar a coisa e aliená-la novamente a terceiros, o que exigiria prévia abertura de matrícula própria do imóvel perante o Cartório de Registro de Imóveis.

4. Por meio do **Despacho nº 383/2019 PPMA** (SEI 5609047), o Procurador-Chefe da Procuradoria de Defesa do Patrimônio Público e do Meio Ambiente (PPMA) submeteu a matéria à este Gabinete para uniformização do seu tratamento, pontuando, em síntese:

i) quanto aos **compromissos de compra e venda sem prova de quitação**, apontou a existência de diversos processos em tramitação na PPMA, com conclusões diversas, mencionando o **Despacho "AG" nº 004455/2017**, que orientou pela **possibilidade de purgação da mora de acordo com os critérios do Despacho "AG" 000957/2013**: *“com correção pelo IGPDI e juros de mora de 0,5% ao mês entre as datas de vencimento das parcelas e o dia de início de vigência do CC/2002 (11/01/20103) e, após esta data, juros de mora de 1% ao mês”*, muito embora o **Despacho "AG" 000957/2013** trate de questão diversa, qual seja, da atualização de parcelas na venda direta para atendimento de interesse específico, nos termos da Lei Estadual nº 17.545/2012;

ii) nos processos em que o atual ocupante pretenda a **regularização fundiária através da venda direta por interesse específico**, o preço do imóvel fixado em avaliações anteriores poderá ser simplesmente atualizado, **sem incidência de juros**, nos termos do parágrafo único do art. 16 da lei Estadual n.º 17.545/2012 (**Despacho "AG" 000354/2018**), mesmo que o interessado seja um ocupante que detém, como no caso do **Despacho "AG" 000957/2013**, apenas contrato de cessão de direitos firmado com o anterior ocupante que, por sua vez, havia firmado contrato de compromisso de compra e venda com o Estado de Goiás;

iii) traçando um histórico da legislação que tratou da regularização fundiária de imóveis públicos estaduais urbanos, constatou que apenas as Leis Estaduais nºs 12.945/96 e 17.545/2012 trouxeram previsão de juros em caso de atraso das parcelas, sempre à razão de 1% ao mês ou 12% ao ano;

iv) a lei vigente à época da celebração do contrato não exigia a **destinação residencial** do imóvel, nem vedava a **locação** total ou parcial do mesmo;

v) é possível que o Estado exerça o seu **direito potestativo de conservar os compromissos de compra e venda** de imóveis firmados sob a égide de leis anteriores, ainda ocupados pelos promitentes compradores ou seus sucessores legítimos ou testamentários, **mediante simples correção monetária das parcelas inadimplidas, sem a incidência de juros moratórios**, seja por falta de previsão de juros em caso de atraso no pagamento das parcelas na Lei Estadual que regulou a celebração do contrato, seja por aplicação isonômica do contido no art. 16, parágrafo único, da Lei Estadual nº 17.545/2012, aplicável aos ocupantes que possam ter, eventualmente, sucedido o promitente comprador, inclusive por instrumento particular;

vi) outra alternativa seria a **regularização fundiária mediante venda direta por interesse específico**, com as atuais regras da Lei Estadual nº 17.545/2012 que, como se

sabe, impõe, em seu art. 14, II, a necessidade de que "o imóvel seja utilizado para finalidade residencial ou mista", o que não contempla a situação de vários imóveis que estão **parcial ou totalmente alugados a terceiros**;

vii) caso se entenda pela impossibilidade de aproveitamento dos antigos compromissos de compra e venda, que seja provocada a Secretaria de Estado da Casa Civil para alteração legislativa tendente a acomodar o caso sob análise, qual seja, quando o imóvel cuja regularização fundiária para atendimento de interesse específico se pretende seja objeto de **locação**.

5. Pois bem. Preliminarmente à apreciação do **Parecer PPMA nº 14/2019** (SEI 5511199), enfrento a questão suscitada pelo Procurador-Chefe da PPMA, consistente na tentativa de dar tratamento uniforme a vários processos em tramitação na Procuradoria de Defesa do Patrimônio Público e do Meio Ambiente, em que a regularização fundiária de imóvel urbano estadual mediante venda direta para atendimento de interesse específico **esbarra** na previsão contida no **art. 14, II, da Lei Estadual n.º 17.545/2012**, que exige a **finalidade residencial ou mista do imóvel** objeto de compra e venda (art. 5º, X e XI, da Lei Estadual nº 17.545/2012), diante da verificação de que muitos imóveis estão parcial ou totalmente alugados a terceiros. Senão vejamos:

"Art. 5º Para os efeitos desta Lei, considera-se ainda:

*X – **imóvel de uso residencial**: aquele utilizado exclusivamente para moradia pelo requerente ou por qualquer dos membros da entidade familiar;*

*XI – **uso misto**: aquele utilizado, simultaneamente, para fins de moradia, com predominância deste, e comércio ou serviço vicinal, e cuja atividade econômica seja desempenhada pelo requerente ou por qualquer dos membros da entidade familiar;"*

"Art. 14. Não preenchidos os requisitos da Seção I, a alienação onerosa para atendimento de interesse específico realizar-se-á mediante a observância das seguintes condições:

I – não ser o ocupante ou qualquer membro da entidade familiar residente no imóvel proprietário ou concessionário de outro imóvel urbano ou rural, nem ter sido beneficiário de programa habitacional;

II – o imóvel seja utilizado para finalidade residencial ou mista;

III – a ocupação, irregular ou clandestina, ter sido consolidada e efetivamente identificada até 22 de novembro de 1988.

Parágrafo único. Excetuam-se da regra prevista no inciso I deste artigo os ocupantes que requererem a aquisição do imóvel ou se cadastraram a qualquer órgão público, com base em leis vigentes antes da promulgação desta Lei. " - Promulgado pela Assembleia Legislativa, D.O. de 20-06-2013.

6. O **histórico legislativo** traçado no **Despacho nº 383/2019 PPMA** (SEI 5609047) demonstra que o Poder Público tenta, há décadas, regularizar a ocupação de imóveis públicos estaduais, seja por interesse social, seja por interesse específico. Apesar disso, a realidade demonstra as dificuldades práticas para que as regularizações fundiárias saiam "do papel" e que ainda existem muitas situações não contempladas pelo legislador, que acabam ficando sem solução, perpetuando-se uma situação de indefinição.

7. O fato é que, caso os órgãos públicos que administram o patrimônio público imobiliário estadual enfrentassem a situação de clandestinidade e/ou de irregularidade dessas ocupações de imóveis públicos estaduais apenas se utilizando da letra fria da lei, seria gerado um caos social e uma explosão de demandas judiciais.

8. Embora a judicialização do conflito seja aparentemente "favorável" ao Estado, já que a jurisprudência considera a ocupação indevida de bem público mera detenção, inexistindo direito a indenização por benfeitorias (Súmula 619 do STJ), somado à previsão constitucional de imprescritibilidade dos bens públicos (arts. 183, § 2º e 191, parágrafo único, da CF/88), o provável êxito do Estado nas demandas judiciais redundaria em outros problemas de ordem prática, econômica, jurídica e social. Alguns exemplos: gastos com a movimentação da máquina judiciária; pagamento de custas de locomoção do oficial de justiça; dificuldades práticas para o efetivo cumprimento das ordens judiciais de reintegração de posse, que não raro demandam reforço policial, diante da resistência da população na desocupação dos imóveis, aliado ao fato de que o Estado sequer possui depósito público para acomodação dos bens; comoção social provocada pelas desocupações, fartamente noticiada pela imprensa *etc.*

9. Por outro lado, parece não estar demonstrado o **interesse público** em retomar a posse de imóveis ocupados há décadas por particulares, quando sequer há previsão de dar **destinação especial** a esses imóveis públicos **dominicais**. A não ser na hipótese do Poder Público pretender utilizar-se do imóvel para outro fim, inegavelmente seria muito mais vantajoso para o Estado realizar a venda direta aos seus ocupantes.

10. Destaco que a recém editada Lei Federal nº 13.465/2017, ao tratar dos procedimentos de avaliação e alienação de imóveis da União no âmbito da Reurb-E (regularização fundiária de interesse específico) permite a venda direta de dois imóveis, um residencial e outro não residencial (art. 84).

11. Ademais, como muito bem pontuado pelo Procurador-Chefe da PPMA, a análise da legislação goiana sobre regularização fundiária urbana demonstra que, historicamente, na venda direta de imóveis públicos estaduais não havia **imposição de finalidade residencial** ao imóvel ocupado.

12. **Diante do quadro fático delineado é bastante recomendável que se promovam alterações na Lei Estadual nº 17.545/2012, tendentes a contemplar, na regularização fundiária para atendimento de interesse específico, a possibilidade de venda direta aos ocupantes de imóveis públicos estaduais, ainda que o imóvel não seja utilizado para finalidade residencial e desde que o Poder Público reconheça o interesse público em regularizar a ocupação, nos termos do anteprojeto de lei já confeccionado** (SEI 6286541).

13. Outra solução ventilada pelo Procurador-Chefe da Procuradoria de Defesa do Patrimônio Público e do Meio Ambiente para viabilizar a regularização fundiária urbana de imóveis públicos estaduais (porém menos abrangente do que a alteração legislativa) é o **aproveitamento de antigos compromissos de compra e venda firmados pelo Estado, sem prova de quitação das parcelas**. Nesse caso, sugeriu que os valores das parcelas inadimplidas sejam corrigidos monetariamente, sem sofrer a incidência de juros, seja por ausência de previsão na lei vigente à época da celebração do contrato, seja por aplicação isonômica do contido no art. 16, parágrafo único, da Lei Estadual nº 17.545/2015, atualmente vigente, que permite a **atualização** do valor de avaliação de imóvel efetivada na vigência de leis anteriores, a qual compreende apenas **correção monetária** (conforme interpretação conferida pelo **Despacho "AG" nº 000354/2018**).

14. O art. 6º da Lei Estadual nº 1.416/56, reproduzido na cláusula IV do compromisso de compra e venda tratado no presente caderno processual, continha a seguinte previsão:

"Art. 6º. Nas compras e vendas em prestações, suspendendo o promitente comprador o pagamento das mesmas prestações por mais de sessenta (60) dias, será ele convidado por edital a satisfazer o débito nos trinta (30) dias que se seguirem ao da publicação, sob pena de comisso, sem que lhe caiba direito a qualquer reclamação ou indenização."

15. A análise da possibilidade de aproveitamento de antigos compromisso de compra e venda firmados com o Estado ou entidades a ele vinculadas perpassa pelo exame do **plano de eficácia do contrato**, já que não há dúvidas de que ele **existe** e é **válido**.

16. O compromisso de compra e venda de imóvel público estadual continha cláusula que estabelecia uma **condição resolutiva** do negócio que, se verificada, **extinguiria a produção de efeitos** do negócio jurídico firmado.

17. A cláusula resolutiva, anteriormente definida como "pacto comissório" no Código Civil de 1916, é um instituto jurídico que possibilita o distrato do negócio pelo não cumprimento da obrigação por parte do comprador, nos seguintes termos:

"Art. 1.163. Ajustado que se desfça a venda, não se pagando o preço até certo dia, poderá o vendedor, não pago desfazer o contracto ou pedir o preço."

Parágrafo único. Se, em dez dias de vencido o prazo, o vendedor, em tal caso, não reclamar o preço, ficará de pleno direito desfeita a venda."

18. Em regra geral, as cláusulas resolutivas descrevem que em decorrência do inadimplemento do devedor de uma das parcelas pactuadas no negócio, o contrato é resolvido automaticamente sem a necessidade de notificação prévia do comprador, ficando o imóvel livre para nova negociação pelo vendedor.

19. Contudo, diante do inadimplemento do devedor, há divergência jurisprudencial quanto a “automaticidade” de resolução do contrato: alguns julgados entendem pela desnecessidade de prévia notificação para constituição do devedor em mora; em sentido oposto, outros argumentam que, mesmo com a previsão para automaticidade, a cláusula por si só não teria validade sem a notificação prévia ou intimação do devedor.

20. Ao se adotar a linha argumentativa do **Parecer PPMA nº 14/2019** (SEI 5511199), reconheceria-se um “**dever**” do Estado de adotar as formalidades legais vigentes à época da celebração do compromisso de compra e venda para só depois declarar a sua extinção (notificação prévia do devedor para purgar a mora sob pena de, não o fazendo, haver a “**declaração em comisso**”).

21. Fato é que, como asseverado no **Despacho nº 383/2019 PPMA** (SEI 5609047), o Estado tem o **direito potestativo** de manter o contrato, apesar da inadimplência do promitente comprador.

22. A ação de **resolução contratual** não tem **prazo decadencial** fixado em lei, inexistindo também dispositivo legal que expressamente estipule uma regra geral, como acontece com os prazos prescricionais (art. 205 do CC/2002), o que poderia levar a crer que o direito à resolução do contrato não tem prazo extintivo.

23. Por outro lado, como a lei não estabelece o prazo extintivo desse direito potestativo de resolver o negócio jurídico, poderia se entender que o direito persiste enquanto não prescrita a pretensão de haver o crédito que decorre do contrato, ocorrendo uma “prescrição indireta” do direito de resolver o contrato. Isso porque o inadimplemento da obrigação de pagar o preço avençado não mais poderia servir de fundamento para a resolução do contrato. Nesse sentido, confira-se o RESP nº 770.746-RJ e o RESP nº 208.492/DF.

24. Nesse contexto, **ratifico** o entendimento da Casa no sentido da **inexigibilidade da declaração em comisso** pelo promitente vendedor (Estado de Goiás) diante da verificação da inadimplência do promitente comprador, nos compromissos de compra de imóveis estaduais firmados sob a égide de leis anteriores (**Despachos "AG" nºs 003749/2013 e 005193/2016**), tendo em vista que se trata de **direito potestativo** do Estado à resolução ou manutenção do contrato, apesar de pairarem dúvidas quanto a existência ou não de prazo decadencial para este direito.

25. **Mesmo que houvesse prazo decadencial para o exercício do direito potestativo de resolução do contrato pelo Estado (que não subsistiria diante da prescrição do direito de exigir o pagamento da dívida), poderia se admitir a entabulação de um acordo entre o titular do compromisso de compra e venda e o Estado de Goiás: o promitente comprador renunciaria à prescrição das parcelas não**

pagas do contrato, desde que não houvesse prejuízo a terceiros (art. 191 do Código Civil de 2002) e pagaria as parcelas restantes, devidamente atualizadas (incidência apenas de correção monetária); em contrapartida, o Estado de Goiás exerceria o seu direito potestativo à não resolução do contrato e não exigiria juros de mora pelo atraso no pagamento das parcelas, como forma de viabilizar a conservação dos contratos.

26. Considerando que, com a aplicação de juros na atualização das parcelas inadimplidas, normalmente são obtidos valores estratosféricos para a transação a ser realizada (vale lembrar que no processo nº 201600031000002, a atualização das parcelas do compromisso de compra e venda firmado com o Estado de Goiás, em 1967, **com aplicação de juros**, resultou em um valor de R\$ 14.221.837,43 (quatorze milhões, duzentos e vinte e um mil, oitocentos e trinta e sete reais e quarenta e três centavos), para a data de 01/07/2018, várias vezes o valor de mercado do bem de raiz), faz-se necessária a **autorização do Governador do Estado** para a celebração dos acordos (art. 5º, parágrafo único da Lei Complementar Estadual nº 58/2006), a qual poderia contemplar todos os casos similares.

27. Ressalto que não seria possível fazer o aproveitamento desses contratos quando se tratarem de compromissos de compra e venda regularmente **extintos**, ou seja, quando já ocorreu a **declaração em comisso**, pois neste caso existe um **ato jurídico perfeito**.

28. Caso sejam inviáveis a alteração legislativa sugerida ou a autorização governamental para celebração de acordos, nos moldes acima descritos, a única alternativa restante seria a judicialização da questão pelo Estado para a retomada da posse dos imóveis que se encontram irregular ou clandestinamente ocupados (com todas as consequências já narradas).

29. Por todo o exposto, no que interessa ao deslinde do presente feito, **deixo de acolher o Parecer PPMA nº 14/2019** (SEI 5511199), no ponto em que orienta pela necessidade de prévia notificação do promitente comprador para purgar a mora e pela necessidade de declaração em comisso do compromisso de compra e venda do imóvel público estadual, reafirmando a sua inexigibilidade, nos moldes dos **Despachos "AG" nºs 003749/2013 e 005193/2016**. Quanto à necessidade de abertura de matrícula própria do imóvel previamente ao ingresso com eventual ação judicial (ou mesmo no caso de ser firmado acordo envolvendo o imóvel), recomendo sejam adotadas pela **Secretaria de Estado de Administração** as providências necessárias ao desmembramento do lote da área maior, nos moldes em que realizado no processo nº 200800003002756. Prejudicialmente à apreciação conclusiva deste feito, **encaminhem-se os autos em diligência à Secretaria de Estado da Casa Civil** para: **(i)** analisar a conveniência de encaminhar projeto de lei à Assembléia Legislativa para alterar a Lei Estadual nº 17.545/2012, de forma a contemplar, na regularização fundiária para atendimento de interesse específico, a possibilidade de venda direta aos ocupantes de imóveis públicos estaduais, ainda que o imóvel não seja utilizado para finalidade residencial e desde que o Poder Público reconheça o interesse público em regularizar a ocupação, nos termos da minuta de anteprojeto de lei anexa (SEI 6286528); ou **(ii)** solicitar autorização do Governador do Estado para celebração de acordos com titulares de compromissos de compra e venda de imóveis firmados com o Estado de Goiás ou entidades a ele vinculadas, em que não há prova de quitação das parcelas, sem aplicação de juros de mora na atualização do valor das parcelas inadimplidas, visando uma solução extrajudicial para o conflito fundiário.

30. Encaminhem-se os autos inicialmente **Secretaria de Estado da Casa Civil**, via (vide item 29). Antes, porém, dê-se ciência aos procuradores lotados na **Procuradoria de Defesa do Patrimônio Público e do**

Meio Ambiente (PPMA) e no **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

GABINETE DA PROCURADORA-GERAL DO ESTADO



Documento assinado eletronicamente por **JULIANA PEREIRA DINIZ PRUDENTE**, **Procurador (a)-Geral do Estado**, em 19/03/2019, às 17:48, 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 **6286541** e o código CRC **D594488D**.

ASSESSORIA DE GABINETE
PRACA DR. PEDRO LUDOVICO TEIXEIRA 03 - Bairro SETOR CENTRAL - CEP 74003-010
- GOIANIA - GO - S/C



Referência:
Processo nº 200400003000690



SEI 6286541