

Procuradoria
Geral do
Estado



ESTADO DE GOIÁS
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
GABINETE

PROCESSO: 202000036011786

INTERESSADO: GERÊNCIA DE AERÓDROMOS

ASSUNTO: CONSULTA.

DESPACHO Nº 579/2021 - GAB

EMENTA: ADMINISTRATIVO. DELEGAÇÃO FEITA PELA UNIÃO. EXPLORAÇÃO DE AERÓDROMOS CIVIS PÚBLICOS SOB RESPONSABILIDADE DA GOINFRA. IMÓVEIS DE TITULARIDADE DOS MUNICÍPIOS. SITUAÇÃO EXCEPCIONAL. POSSIBILIDADE JURÍDICA DE REALIZAÇÃO DE INVESTIMENTOS NA INFRAESTRUTURA AEROPORTUÁRIA POR PARTE DO ESTADO DE GOIÁS E/OU DA GOINFRA. FUNÇÃO ADMINISTRATIVA DE FOMENTO. DESENVOLVIMENTO DE REGIÕES DO TERRITÓRIO GOIANO. ORIENTAÇÕES.

1. Trata-se de **consulta** formulada pela Gerência de Aeródromos da Agência Goiana de Infraestrutura e Transportes (GOINFRA), acerca da possibilidade jurídica de a autarquia realizar investimentos nos aeródromos sob sua responsabilidade, quando as correspondentes estruturas estão localizadas em área pública municipal ou federal, uma vez que a agência é responsável pela exploração, operação e manutenção dos aeródromos homologados pelo Estado de Goiás, através de convênios firmados com a Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República, bem como pela execução de obras de conclusão de novas unidades.

2. A Procuradoria Setorial da GOINFRA, na forma do **Parecer Jurídico PR-PROSET-CHF nº 8/2021** (000019208074), entende que o caso dos **aeródromos públicos** localizados no Estado de Goiás configura **exceção** à regra geral consistente na impossibilidade de o ente público investir em construções em imóveis que não são de sua propriedade (Estado de Goiás), tema que já foi objeto de manifestação desta Procuradoria-Geral do Estado (**Despacho GAB PGE nº 355/2020** - processo nº 201900006068584 e **Nota Técnica nº 1 - Setorial da GOINFRA**, editada no contexto de *compliance* público), tendo em vista que construir em terreno alheio pode levar à perda da construção em favor do proprietário, conforme inteligência do art. 1255 do Código Civil.

3. Nesse contexto, delinea a **situação excepcional** dos aeródromos operados pela GOINFRA, fazendo referência à Lei estadual nº 20.491/2019 que, já considerando a realidade de a

autarquia ser operadora de aeródromos localizados em imóveis municipais, estabeleceu que a ela caberia a administração das unidades que estejam sob sua responsabilidade, ressaltando que a norma não exige propriedade estadual, mas, sim, apenas que o aeródromo esteja sob "*jurisdição ou responsabilidade*" da entidade autárquica.

4. Junta documento demonstrando que a autarquia é operadora de 29 (vinte e nove) aeródromos públicos, boa parte deles localizados em imóveis municipais (000016255622). Esclarece que, como o serviço aeroportuário é de titularidade da União, essa operação decorre da **formalização de convênios** firmados entre a União (Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República) e o Estado de Goiás, juntando, como exemplo, o convênio encartado no evento 000019367570, de delegação ao Estado de Goiás da exploração do equipamento público. Entende que, mesmo o Estado tendo conhecimento de que o aeródromo estava localizado em imóvel municipal, ainda assim, a decisão governamental da época foi pela assunção da sua operação, provavelmente buscando fomentar a aviação regional e, conseqüentemente, o desenvolvimento econômico e social das regiões onde os aeródromos estão localizados. Destaca cláusulas contidas no convênio, pelas quais o Estado assume obrigações de implementar obras de construção, melhoramentos, reforma e expansão necessárias ao bom funcionamento do aeródromo, a demandar, assim, investimentos na infraestrutura do bem.

5. Desta forma, a Procuradoria Setorial conclui ser defensável a tese de que, ainda que os aeródromos estejam localizados em imóveis municipais, não existe óbice jurídico para que a agência e/ou o Estado realize(m) obras nas referidas unidades. Argumenta que a "função administrativa" abarca o fomento, o poder de polícia e o serviço público, componentes do tripé clássico das formas de ação da Administração. Assevera que, quando exerce tais funções, o Estado realiza investimentos, sem necessariamente esperar um retorno financeiro ou até mesmo uma preservação de patrimônio após o gasto público. O objetivo estatal, nestas situações, é o de melhorar a vida das pessoas, prestando serviços públicos, exercendo o poder de polícia em prol do bem comum ou fomentando atividades que geram reflexos benéficos para a sociedade. Dessa forma, no caso de assumir para si a operação de um aeródromo, ainda que o bem esteja em imóvel municipal e a construção, no longo prazo, venha a ficar com o município em que localizado, entende que o Estado pode, legitimamente aceitar operar a unidade e nela investir recursos públicos estaduais, visando gerar benefícios econômicos e sociais para as regiões do Estado atendidas pelos aeródromos, não havendo que se falar, aqui, em incidência da orientação desta Procuradoria-Geral (Despacho GAB PGE nº 355/2020 e Nota Técnica 1 - Setorial da GOINFRA), pois a assunção da obrigação foi voluntária e consciente, em prol do desenvolvimento de determinadas regiões do território goiano. Assim, se as unidades não são sustentáveis para serem concedidas para a iniciativa privada e se os municípios não possuem condições financeiras, técnicas e operacionais para gerenciar os aeródromos, considera natural e legítimo que o Executivo estadual opte, por decisão política, por assumir a operação da infraestrutura aeroportuária, buscando resultados benéficos para a população do Estado de Goiás.

6. Também menciona o art. 1.255 do Código Civil, segundo o qual, quando o construtor edifica de boa-fé em terreno alheio, terá direito a indenização. Ademais, o parágrafo único do dispositivo estabelece, visando evitar o enriquecimento sem causa de uma das partes, que, "*se a construção ou a plantação exceder consideravelmente o valor do terreno, aquele que, de boa-fé, plantou ou edificou, adquirirá a propriedade do solo, mediante pagamento da indenização fixada judicialmente, se não houver acordo*".

7. Ao final, a Procuradoria Setorial sugere que o Estado busque receber em **doação** os imóveis relativos aos aeródromos públicos estaduais, cuja operação da infraestrutura aeroportuária foi assumida pela GOINFRA, embora considere que a ausência de doação não seja fator impeditivo para a realização de investimentos estaduais nessas unidades. Outrossim, recomenda que, ao menos, o município providencie a **cessão de uso** dos imóveis onde os aeródromos estão localizados, por prazo

idêntico ao da delegação, buscando conferir maior segurança jurídica e legitimidade para a operação por parte da GOINFRA, além de atestar a boa-fé do Estado na realização das edificações, para fins de viabilizar futuramente eventual indenização (parte final do *caput* do art. 1255 do CC/02); nada impediria, por outro lado, caso as partes concordem, que os entes públicos fixem expressamente no ajuste de cessão de uso que os investimentos realizados pelo Estado/GOINFRA serão **indenizados** pelo ente menor, ao final da cessão. Por fim, destaca ainda a possibilidade de **desapropriação**, pelo Estado, de bens imóveis municipais, a teor do art. 2º, § 2º, do Decreto-Lei nº 3.365/1941, desde que precedido de autorização legislativa.

8. Desta forma, por compreender que a matéria possui repercussão econômica, jurídica e política, submete o presente feito à apreciação final desta Casa.

9. Pois bem. A **Lei estadual nº 17.928/2012**, no seu art. 11, V, estabelece que:

Art. 11. Nenhuma obra ou serviço será licitado ou contratado, sob pena de nulidade dos atos ou contratos realizados e responsabilização de quem lhes houver dado causa, sem que se atendam aos seguintes requisitos:

I – justificativa da necessidade da contratação aprovada pela autoridade competente e definição do objeto do certame;

II – existência de projeto básico, aprovado pela autoridade competente e disponível para exame dos interessados em participar do procedimento licitatório, com a identificação do profissional responsável pela sua elaboração, sua assinatura e Anotação de Responsabilidade Técnica –ART– no caso de obras e serviços de engenharia;

III – existência de projeto executivo;

IV – disponibilidade de recursos orçamentários;

V – adoção, quando for o caso, de providências para oportuna liberação, ocupação, utilização, aquisição ou desapropriação dos bens públicos ou particulares necessários à execução do objeto projetado;

(...)

10. A sugestão da Procuradoria Setorial da GOINFRA de se buscar a **doação ou a cessão de uso em favor do Estado do imóvel municipal** (e, subsidiariamente, acordo de indenização ou até mesmo a desapropriação), em que serão realizados investimentos públicos estaduais para viabilizar a operação da infraestrutura do aeródromo, condiz com o referido dispositivo de lei estadual, uma vez que redundarão na **aquisição** ou na **utilização (regular)** do bem.

11. Com este acréscimo, **aprovo o Parecer Jurídico PR-PROSET-CHF nº 8/2021** (000019208074), por seus próprios e jurídicos fundamentos, de modo a **excepcionar os casos dos aeródromos públicos localizados no Estado de Goiás, sob responsabilidade da GOINFRA**, da abrangência da orientação veiculada no **Despacho GAB PGE nº 355/2020** (processo nº 201900006068584), consistente na impossibilidade de o ente público realizar construções/obras em imóveis que não sejam de sua propriedade. Sem prejuízo disso, oriento para que, na medida do possível, seja buscada a aquisição, mediante doação, ou a regularização do uso (mediante formalização de termo de cessão de uso) dos imóveis públicos municipais em que localizados referidos aeródromos, em favor do Estado de Goiás, com a possibilidade, inclusive, de eventual acordo de indenização ou até mesmo de desapropriação dos bens imóveis.

12. Orientada a matéria, **retornem-se os presentes autos à GOINFRA, via Procuradoria Setorial**, para os devidos fins. Antes, porém, dê-se ciência do teor desta orientação ao Procurador-Chefe da Procuradoria de Defesa do Patrimônio Público, para que a replique aos demais integrantes da

Especializada, e ao Procurador-Chefe do 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 14/04/2021, às 16:39, 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 **000019771729** e o código CRC **56D2C451**.

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 202000036011786



SEI 000019771729