



ESTADO DE GOIÁS  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
GABINETE

PROCESSO: 201600005000966

INTERESSADO: SUPERINTENDÊNCIA DE PATRIMÔNIO - MEMO 015/2016

ASSUNTO:

**DESPACHO Nº 237/2018 SEI - GAB**

Ementa: Terminais Rodoviários. Doação. Lei nº 19.847/2017. Interpretação sistemática. Doação com imposição de encargos. Possibilidade. Município de Água Fria de Goiás.

1. Cuida-se de solicitação de doação prevista na Lei estadual nº 19.847, de 28 de setembro de 2017 que autoriza o Chefe do Poder Executivo a alienar, mediante doação na forma *ad corpus*, os bens móveis e imóveis constitutivos dos terminais rodoviários de passageiros integrantes do patrimônio público estadual aos municípios em que se acham localizados.

2. A orientação da matéria foi objeto do Despacho “AG” nº 000171/2018<sup>1</sup>, que sobrestou a análise dos processos paradigmas com vistas à adoção de algumas diligências ora especificadas sinteticamente: i) manifestação da AGR - Agência Goiana de Regulação, Controle e Fiscalização de Serviços Públicos sobre a prescindibilidade do Terminal Rodoviário para o serviço de transporte rodoviário intermunicipal de passageiros, bem como sobre a possibilidade de o Estado bem prestar o serviço, a despeito da destinação, que o Município vier a dar ao bem público; ii) pronunciamento da SECIMA - Secretaria de Estado de Meio Ambiente, Recursos Hídricos, Infraestrutura, Cidades e Assuntos Metropolitanos a respeito das mesmas questões, tendo em conta o disposto no art. 7º, “m”, item 2, da Lei nº 17.257/2011; iii) juntada da aprovação final pelo CIPAD - Conselho Estadual de Investimentos, Parcerias e Desestatização da doação do referido terminal; iv) juntada de planta, memorial descritivo e outros documentos que permitam a comprovação da dimensão da área e de sua propriedade.

3. Retornam os autos instruídos com a manifestação da Gerência de Bens Desestatizados da AGR (Despacho nº 28/2018, evento SEI 1646018); com a Justificativa Técnica lavrada pela Gerência de Infraestrutura da SECIMA (SEI 1731805), acompanhada do Despacho nº 51/2018 proferido pelo titular da mesma pasta – SECIMA (SEI 1745039); e, com a Resolução nº 006/2018, de março de 2018 lavrada pelo Secretário de Estado de Gestão e Planejamento, na qualidade de Presidente do CIPAD.

4. Passa-se ao traslado das respostas formuladas por cada uma das unidades acima indicadas, restritas a excertos necessários à contextualização e compreensão do tema. Eis a manifestação da AGR vertida no Despacho nº 28/2018 (evento SEI 1646018):

“(…)

*Sobre a prescindibilidade e destinação dos mesmos entendemos que todo Município, por menor que seja que é servido por linha de ônibus, deve ter seu Terminal Rodoviário para embarque e desembarque de passageiros, com condições mínimas de conforto e higiene como banheiros, lanchonetes etc.*

*Isto posto sugerimos que caso sejam doados os TRP's aos municípios, deva-se constar do respectivo termo cláusula específica sobre a destinação do imóvel para que não seja desvirtuada sua função, que é a de atender a população usuária do transporte público.”*

5. A Gerência de Infraestrutura da SECIMA opinou pela viabilidade da alienação nos termos do Despacho nº 51/2018 (SEI 1745039) com respaldo em Justificativa Técnica da lavra da mesma gerência (SEI 1731805), dos quais extraem-se as seguintes passagens:

Despacho nº 51/2018 (SEI 1745039)

“(…)

a) *No que tange à prescindibilidade dos TRP's em cada município, entende-se que, assim como ressaltado pela AGR, o município recebedor das doações deverá garantir uma estrutura mínima para atender o transporte, proporcional à quantidade de passageiros e linhas de ônibus que utilizam o TRP, de modo a garantir a continuidade dos serviços de transportes no imóvel doado. O compartilhamento com outras atividades é possível e recomendado, principalmente onde as receitas originárias do transporte não são suficientes para manutenção da edificação.*

*Destaca-se ainda que a lei de doação prevê um repasse de recursos por meio do "Cheque Moradia", os quais deverão ser empregados na "ampliação ou melhoria de equipamentos do Terminal objeto da doação", consoante art. 2º da Lei 19.847 de 28 de setembro de 2017.*

*Nesse sentido, reforça-se a sugestão apresentada pela AGR no sentido de se fazer constar, no Termo de Doação, cláusula específica que garanta a destinação do imóvel, podendo-se prever inclusive a possibilidade de, caso seja de interesse do município, substituição do imóvel doado por outro já existente ou a ser construído para atender os serviços de transportes de passageiros, mediante aprovação da AGR ou outro órgão que venha substituí-la na competência da fiscalização dos transportes interestaduais e intermunicipais.*

b) *Quanto a possibilidade do Estado bem prestar o serviços, vale esclarecer que os serviços de transportes continuarão a ser regulados pelo Estado por meio da AGR, entretanto, o que serão repassados aos municípios serão a posse e a administração do Terminais de Passageiros, como já acontece em vários municípios de Goiás, como Caldas Novas, Mineiros, Jataí, Rio Verde, Catalão, dentre outros, assim como em outros Estados da Federação.*

*É notório ainda a incapacidade do Estado em administrar e promover a devida manutenção nos terminais de passageiros nos mais de cento e sessenta municípios citados no anexo da Lei 19.487/2017. A estrutura de pessoal, os deslocamentos, diárias, materiais de limpeza e reformas estruturais necessárias demandam recursos que o Estado não consegue alocá-los diante de tantas outras demandas urgentes.*

*Nesse sentido, entende-se que municipalização da administração dos TRPs deverá trazer ganhos na qualidade dos serviços prestados à sociedade, por promover uma administração mais próxima do usuário e com menos custos operacionais, com a possibilidade inclusive de superávites oriundos das arrecadações com locações e das próprias taxas de embarque.”*

#### NOTA TÉCNICA – SECIMA (SEI 1731805)

“(…)

*Assim, a doação dos Terminais não acarretará renúncia de receitas para o Estado, pois as Taxas de embarque, quando cobradas dos passageiros, são destinadas aos administradores de fato do Terminal. Ao contrário, com a doação dos imóveis, o Estado se isentará do custeio com locomoção, materiais de higiene, água e energia, além dos reparos físicos nas instalações.*

*Vale ressaltar que, a doação autorizada na Lei 19.847/2017 não se refere a cessão da competência do serviço de transporte aos municípios, e sim de exploração do imóvel, como bem dissertado nos Despachos AG '4.944' e '4.905' da Procuradoria Geral do Estado.*

*Por fim, acredita-se que com a descentralização dos terminais, os usuários do transporte serão os maiores beneficiados, com uma administração mais presente e apta a resolver demandas urgentes, além de evitar vandalismos e danos ao patrimônio público. As doações trarão ainda solução jurídica para diversas situações incongruentes onde os terrenos estão escriturados em nome do município e as benfeitorias foram realizadas pelo Estado, ocasionando dificuldades para exploração comercial das áreas por parte do administrador do terminal.”*

6. O processo ainda está instruído com a Resolução nº 006, de março de 2018, da lavra do Presidente do CIPAD, *ad referendum* do Plenário do conselho, cujo teor aprova as doações de 41 (quarenta e um) imóveis onde se localizam os terminais rodoviários.

7. Na sequência, a douta Chefia da Procuradoria de Defesa do Patrimônio Público e do Meio Ambiente - PPMA, consoante o Despacho nº 2708/2018 (SEI 2375160), informou a realização de reuniões donde foram extraídas algumas variáveis a serem ponderadas na instrução dos processos para o alcance do objeto. Assim, há de se observar os seguintes apontamentos: i) se o Município faz parte (ou não) do Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Goiânia – CODEMETRO; ii) se o Município tem parada de ônibus intermunicipal/ interestadual; iii) se o Município cobra a Tarifa de Utilização do Terminal (TUT) e se as prestações de contas do ente público estão em dia (isso considerando cheque moradia como transferência voluntária de recursos); iv) se o Município que já tem cessão de uso do terminal efetivamente presta contas junto ao Estado; e v) aferir a situação atual do terminal, se utilizado, no todo ou em parte, ou se abandonado.

8. Firmadas essas premissas, é de se assinalar que o enfrentamento jurídico da questão passa necessariamente pelo exame das normas legais que disciplinam a matéria, o que começa pelas Constituições Federal e Estadual, *verbis* :

#### CONSTITUIÇÃO FEDERAL

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

Art. 21. Compete à União:

(...)

XII - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão:

(...)

e) os serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros;

Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

§ 1º São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição.

Art. 30. Compete aos Municípios:

(..)

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

#### CONSTITUIÇÃO ESTADUAL

Art. 150. O Estado organizará e regulamentará os serviços de transporte coletivo, obedecendo aos princípios da continuidade do serviço público, da igualdade dos usuários e da mutabilidade do regime jurídico.

§ 1º A regulamentação incorporará, como características básicas dos serviços, em face dos critérios legais do regime das empresas concessionárias, permissionárias ou autorizadas, os requisitos consubstanciados nos princípios da permanência, da generalidade, da eficiência, da modicidade e da cortesia.

§ 2º - A regulamentação e a fiscalização dos serviços buscarão a caracterização precisa e a proteção eficaz do interesse público e dos direitos dos usuários.

§ 3º No caso de a concessão, permissão ou autorização haverem sido dadas a uma ou mais empresas é facultada, em qualquer época e em atendimento ao interesse público, a abertura de nova licitação para a linha já outorgada, permitindo a participação de outras empresas nessa exploração.

§ 4º As empresas prestadoras de serviços de transporte coletivo rodoviário de passageiros de âmbito interestadual e internacional, quando utilizarem terminais no Estado, ficarão sujeitas ao cumprimento das normas locais.

9. Pelo que se observa, o transporte constitui um direito social e, por isso, deve ser garantido pelo Poder Público. Os serviços de transporte público de interesse local recaem sobre os Municípios. Já os serviços de transporte público intermunicipal inserem-se na competência residual dos Estados.

10. A legislação infraconstitucional confirma as conclusões acima enunciadas. Por exemplo, a Lei federal nº 12.587/2012, que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana estabelece:

Art. 4o Para os fins desta Lei, considera-se:

(...)

XI - transporte público coletivo intermunicipal de caráter urbano: serviço de transporte público coletivo entre Municípios que tenham contiguidade nos seus perímetros urbanos;

(...)

e

Art. 17. São atribuições dos Estados:

I - prestar, diretamente ou por delegação ou gestão associada, os serviços de transporte público coletivo intermunicipais de caráter urbano, em conformidade com o § 1º do art. 25 da Constituição Federal ;

II - propor política tributária específica e de incentivos para a implantação da Política Nacional de Mobilidade Urbana; e

III - garantir o apoio e promover a integração dos serviços nas áreas que ultrapassem os limites de um Município, em conformidade com o § 3º do art. 25 da Constituição Federal .

Parágrafo único. Os Estados poderão delegar aos Municípios a organização e a prestação dos serviços de transporte público coletivo intermunicipal de caráter urbano, desde que constituído consórcio público ou convênio de cooperação para tal fim.

11. A Lei estadual nº 18.673, de 21 de novembro de 2014, que dispõe sobre os serviços de transporte rodoviário intermunicipal de passageiros no Estado de Goiás também é muito clara a esse respeito, senão vejamos:

Art. 2º Cabe ao Estado de Goiás explorar, diretamente ou mediante concessão, permissão ou autorização, os serviços de transporte rodoviário intermunicipal de passageiros e instituir taxas e emolumentos pela administração, fiscalização e controle de tais serviços.

§ 1º Competem ao ente regulador o planejamento, a organização, a regulação, o controle e a fiscalização dos serviços de que trata esta Lei.

§ 2º Exclui-se do âmbito de aplicação desta Lei o serviço de transporte público intermunicipal de caráter urbano realizado em regiões metropolitanas, instituídas nos termos do art. 90 da Constituição Estadual.

§ 3º As empresas prestadoras de serviço de transporte rodoviário de passageiros de caráter interestadual e internacional, quando utilizarem terminais rodoviários no Estado de Goiás, ficarão sujeitas ao cumprimento das normas locais a eles pertinentes, nos termos do § 4º do art. 150 da Constituição Estadual.

Art. 3º Os serviços de transporte rodoviário intermunicipal serão organizados com base nos princípios da livre iniciativa, livre concorrência, defesa do consumidor, redução das desigualdades regionais e sociais, repressão ao abuso do poder econômico e continuidade dos serviços de utilidade pública.

Parágrafo único. Visando a propiciar competição efetiva e a impedir a concentração econômica no mercado, o ente regulador poderá estabelecer restrições, limites ou condições a empresa ou grupos empresariais quanto à obtenção e transferência de concessões, permissões e autorizações, conforme previsto em regulamento.

12. Nesse contexto, é inquestionável que o Estado de Goiás é o titular do serviço de transporte público intermunicipal de passageiros em seu território, podendo tal prestação de serviços ser delegada mediante autorização, permissão e concessão conforme previsão contida no art. 2º da Lei estadual nº 18.673, de 21 de novembro de 2014, sem olvidar que a Lei federal nº 12.587/2012 alberga a possibilidade dos Estados delegarem aos Municípios a organização e a prestação dos serviços de transporte público coletivo intermunicipal de caráter urbano, desde que constituído consórcio público ou convênio de cooperação para tal fim (art. 17, parágrafo único).

13. Voltando ao foco destes autos, a premissa primeira necessária ao deslinde da questão remete à análise da Lei estadual nº 19.847, de 28 de setembro de 2017, cujo art. 1º é ora transcrito:

Art. 1º Fica o Chefe do Poder Executivo autorizado a alienar, mediante doação na forma ad corpus, os bens móveis e imóveis constitutivos dos terminais rodoviários de passageiros integrantes do patrimônio público estadual aos municípios em que se acham localizados, conforme Anexo Único desta Lei.

14. Uma interpretação simplista sem a contextualização da matéria em face das normas constitucionais e infraconstitucionais pode conduzir à equivocada exegese da lei estadual referenciada, cuja aplicabilidade, nos termos do art. 1º, está adstrita à doação dos bens móveis e imóveis que constituem os terminais rodoviários de passageiros. Não há que se falar em trespasse do serviço público concernente ao transporte público intermunicipal de passageiros, o qual deve ser mantido sob a competência do estado de Goiás (art. 149 e parágrafo único, CE/1989), sob o acompanhamento, regulação, controle e fiscalização da Agência Goiana de Regulação, Controle e Fiscalização de Serviços Públicos – AGR (art. 7º, II, e, Lei nº 17.257/2011).

15. A alienação de que cuida a lei cinge-se aos móveis e imóveis, incluindo as edificações onde funcionam os terminais rodoviários de passageiros em cada municipalidade, não se

permitindo inferência diferente, sob pena de afronta às normas já citadas. Tem-se aqui a tarefa hermenêutica amparada na interpretação sistemática, teleológica<sup>2</sup> e contextualizada de toda a legislação que rege o direito público, donde se extrai tal conclusão, bem como a dedução inequívoca de que os municípios donatários estão obrigados à manutenção da função afetada aos imóveis, ou seja, a mantê-los como terminais rodoviários aptos a dar o aporte necessário à gestão do serviço público inerente, cuja competência, como já dito alhures, deve ser atribuída ao estado de Goiás.

16. Essas inferências, sopesadas sob o viés do interesse público, restam justificadas. A respeito da extensão da expressão “interesse público”, vale conferir alguns trechos de artigo da lavra da Professora Alice Gonzalez Borges<sup>3</sup>, em que a ilustre autora procura demonstrar a preeminência do interesse público primário como alicerce do moderno direito administrativo e utiliza-se dos ensinamentos de Marçal Justen Filho (*O Direito Administrativo Reescrito: problemas do passado e temas atuais – artigo publicado na Revista Negócios Públicos, ano II, n.º 6:39-41*) para estabelecer o que não seria o interesse público a ser alcançado pelo regime jurídico administrativo. Confira-se:

*“O interesse público não se confunde com o interesse do Estado, com o interesse do aparato administrativo ou do agente público. É imperioso tomar consciência de que um interesse é reconhecido como público porque é indisponível, porque não pode ser colocado em risco, porque suas características exigem a sua promoção de modo imperioso.*

*“Afirma-se que o princípio da supremacia e indisponibilidade do interesse público é o alicerce fundamental do Direito Público, o que seria suficiente para legitimar as decisões adotadas pelos administradores.*

(...)

*“Fundamentar decisões no “interesse público” produz a adesão de todos, elimina a possibilidade de crítica. Mais ainda, a invocação do “interesse público” imuniza as decisões estatais ao controle e permite que o governante faça o que ele acha deve ser feito, sem a comprovação de ser aquilo, efetivamente, o mais compatível com a democracia e com a conveniência coletiva.”*

17. Assim, em reverência ao interesse público, impõe-se que o engendramento da doação capitulada na Lei estadual nº 19.847/2017 siga as diretrizes já expostas, no sentido de que o município donatário mantenha inalterada a atividade-fim destinada ao imóvel e aos bens que o guarnecem, corroborando com o múnus do estado de Goiás de bem prestar o serviço público de transporte intermunicipal de passageiros.

18. Representa um verdadeiro encargo a ser suportado pelo ente donatário, devendo ser apostado no ato formal referente à escritura pública de doação.

19. Todo o contexto da Lei nº 19.847/2017, incluindo o preâmbulo que contém significativo valor de referência à interpretação legislativa<sup>4</sup>, está vocacionado à exegese indicada no sentido de que a doação aos municípios dos móveis e imóveis em que funcionam os terminais rodoviários propicia aos donatários a administração de referidas edificações, independentemente da assunção da prestação do correspondente serviço público, porém, assumindo os ônus necessários a instrumentalizar os meios em que tal serviço será prestado pelo órgão competente.

20. Tanto é assim, que o art. 2º do normativo estadual prevê a emissão pela Agência Goiana de Habitação S/A – AGEHAB do cheque moradia para exclusivos fins de construção, reforma, ampliação ou melhoria dos equipamentos do terminal rodoviário. Constata-se, de consequência, a irrefutável intenção do legislador em manter a destinação já afetada ao imóvel, o que se traduz em ônus ao donatário, que deverá ser lançado na escritura pública de doação como encargo a ser cumprido.

21. Os delineamentos apontados conduzem à conclusão de que a doação de que cuidam os autos deve ser concretizada sob a modalidade de doação onerosa, na medida em que poderá ser revogada por inexecução do encargo, conforme previsão contida no art. 562 do Código Civil.

22. As especificidades dos encargos poderão ser apontadas pela AGR e pela SECIMA, desde que mantenham, como sustentáculo, a destinação do imóvel de forma a propiciar uma adequada prestação do serviço público e a minuta da escritura pública deve ser redigida pela PPMa. Vale lembrar a relevância dos terminais rodoviários para a prestação do serviço público titularizado pelo estado de Goiás, impondo ao ente regulador (AGR) eficaz atuação e fiscalização com o fito de assegurar aos usuários

direitos como qualidade, segurança e cortesia na prestação do serviço em foco. Inteligência do art. 2º, §1º e art. 50 da Lei estadual nº 18.673/2014<sup>5</sup>.

23. Considerando as proposições já assentadas de que a Lei estadual nº 19.047/2017, com fulcro no interesse público, autoriza a doação ali prevista com a imposição de encargos, há de se invocar o art. 69, inciso II, da Constituição do Estado de Goiás, *verbis*:

*Art. 69. À Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, ressalvadas as especificadas no art. 70, cabe dispor sobre todas as matérias da competência municipal, e especialmente sobre:*

(...)

*XII - autorização para aquisição de bens imóveis, salvo quando houver dotação orçamentária para esse fim destinada ou nos casos de doação sem encargos;*

24. A norma constitucional exige autorização legislativa municipal para que os municípios possam adquirir bens imóveis, trazendo, como regra de exceção, a existência de dotação orçamentária destinada ao fim a que se propõe a aquisição ou na hipótese de doação sem encargos.

25. Dentre os apontamentos indicados no item 7 deste despacho, há de se dar relevância à prestação de contas dos Municípios, correspondendo a um dos requisitos para o recebimento do cheque moradia (art. 25, LC 101/2000). Os demais registros, não menos importantes, inserem-se na seara da gestão pública sob a incumbência dos órgãos reguladores (AGR, SECIMA, SEGPLAN), que devem aferir a situação fática de cada terminal rodoviário especificado na Resolução nº 006/2018 (SEI 1820240) com o fito de propiciar a adequada subsunção à hipótese legal. Tal procedimento mostra-se congruente com o princípio da razoabilidade e da eficiência, na medida em que permite a constatação da prescindibilidade da doação dos imóveis no formato aqui exposto (doação onerosa), proporcionando ainda um planejamento adequado como norte das ações estatais. Não obstante tais ponderações, revela-se crucial repisar que cada município donatário obrigar-se-á ao cumprimento dos encargos que gravarão a doação, o que reflete, ainda que indiretamente, na prestação do serviço público de que cuidam os autos.

26. Os Municípios que integram a Região Metropolitana de Goiânia (RMG) devem observar o regramento da Lei Complementar nº 139, de 22 de janeiro de 2018 e, na linha do art. 3º, estruturam-se mediante governança interfederativa, fundada no compartilhamento de responsabilidades e ações entre seus entes componentes. Para tanto foi criado o Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Goiânia – CODEMETRO (art. 6º), órgão colegiado de caráter normativo e deliberativo, no âmbito do qual o estado de Goiás e os Municípios deverão deliberar acerca da integração da organização, do planejamento e da execução das funções públicas de interesse comum, incluindo a “mobilidade e transporte público coletivo” (art. 2º, I).

27. Entretanto, considerando que a operacionalização do CODEMETRO ainda não está implementada, há de se aplicar os preceitos contidos nas Disposições Finais e Transitórias da LC 139/2018. O art. 33, inciso I, dispõe que o Secretário-Executivo do CODEMETRO será o titular do órgão do estado de Goiás competente para a formulação da política estadual de desenvolvimento da RMG, cabendo-lhe a representação legal e a prática dos atos de interesse daquele Colegiado. A Lei estadual nº 17.257/2011, em seu art. 7º, I, m, item “4”, atribui tal competência à Secretaria de Estado de Meio Ambiente, Recursos Hídricos, Infraestrutura, Cidades e Assuntos Metropolitanos. Nesse encadeamento, o procedimento mais consentâneo com o texto legal enseja a prévia oitiva do titular da SECIMA para deliberar, na qualidade de Secretário-Executivo do CODEMETRO, sobre a doação de que cuida a Lei nº 19.847/2017 quando referir-se a Município que faça parte da Região Metropolitana de Goiânia (RMG). Vale registrar que dentre as municipalidades elencadas na Resolução nº 006/2018, apenas Aragoiânia e Bonfinópolis estão inseridas na RMG.

28. A modelagem jurídica aqui em análise cinge-se aos termos da Lei estadual nº 19.847/2017, o que não impede a recomendação de estudos mais meticolosos que possam implementar a prestação do serviço público de transporte intermunicipal de forma associada com os Municípios, por meio de consórcios públicos ou convênios de cooperação, na linha do que preceitua o art. 241 da Constituição Federal<sup>6</sup> e art. 17, parágrafo único, da Lei federal nº 12.587/2012.

29. Passa-se à apreciação do Parecer nº 001951/2018 (SEI 2473283) que, em resumo, sustenta: *i*) ausência de interesse público na doação (pura e simples) de que cuida a Lei estadual nº 19.847/2017; *ii*) necessidade de ser esclarecida a titularidade da área em que se encontra edificado o Terminal Rodoviário de Água Fria de Goiás e também aferir a real dimensão da área a ser doada com nova avaliação, se necessário; *iii*) necessidade do Município comprovar as condicionantes do art. 31 da Lei nº

19.801/2017 (LDO de 2018) para recebimento do cheque moradia; iv) ineficácia da Resolução nº 006/2018 do CIPAD que ainda pende de aprovação pelo respectivo plenário; v) naptidão da autorização genérica de doação sem a estipulação de encargos, cláusula de reversão e inalienabilidade.

30. Superada está a alegação do nobre parecerista quanto à ausência de interesse público na doação pura e simples consoante demonstram os argumentos acima esposados. Neste ponto, ratifica-se diretriz já traçada no bojo do Despacho nº 0058/2018<sup>7</sup>, item “4”, que recomenda à SEGPLAN a adoção de cadastro específico em relação aos imóveis que têm sido doados com imposição de encargos. O mesmo despacho orienta que nos casos de descumprimento, o processo com os elementos probatórios de tal situação, deverá ser enviado a esta PGE para a adoção das medidas cabíveis a fim de retornar o bem.

31. E, na mesma esteira, a pré-falada autorização legislativa genérica representa matéria já devidamente orientada, ratificando-se os termos dos Despachos nºs 001648/2016 e 005568/2016, os quais bem demonstram a possibilidade de edição de lei abarcando vários imóveis a serem doados, desde que especificados de forma clara.

32. Razão assiste ao opinativo no que concerne à necessidade de diligências perante a SEGPLAN para a regularização da área objeto da doação em tela. Considerando que o imóvel onde funciona o Terminal Rodoviário está inserido numa área maior, imprescindível a abertura de matrícula individualizada do bem, nos termos previstos no art. 176, §1º, inciso I e 228 da Lei de Registros Públicos<sup>8</sup>. A despeito da doação capitulada na lei estadual referir-se à modalidade *ad corpus*, representando um corpo certo e determinado<sup>9</sup>, o imóvel há de ser individuado com suas confrontações, divisas e dimensões, incumbência esta direcionada à Secretaria de Estado de Gestão e Planejamento na linha da competência que lhe é atribuída pela Lei nº 17.257/2011.

33. Complementando a análise das questões aventadas no opinativo, é irrefutável que o município donatário deve comprovar o cumprimento dos requisitos insculpidos no art. 25 da LC 101/2000<sup>10</sup>, retratadas e aditadas na Lei de Diretrizes Orçamentárias para exercício de 2018<sup>11</sup>, acrescentando, por necessário, que a AGEHAB detém a atribuição legal de entregar o cheque moradia e fazer as exigências orçamentárias, as quais devem ser exibidas até, no máximo, na data de entrega do correspondente benefício.

34. A Resolução nº 006/2018 (SEI 1820240) da lavra do Secretário de Estado de Gestão e Planejamento, no exercício da Presidência do Conselho Estadual de Investimentos, Parcerias e Desestatização – CIPAD que aprova “*ad-referendum*” do Plenário a proposta de doação pelo estado de Goiás dos terminais rodoviários ali elencados, enseja, para bem gerar os efeitos jurídicos que dali emanam, a juntada aos autos da ata de aprovação do próprio Conselho, em observância ao art. 4º, III, “a”, da Lei Estadual nº 14.910, de 11 de agosto de 2004. Registra-se, por oportuno, que o CIPAD foi criado pela legislação suso mencionada, cujo art. 3º dispõe sobre a composição plúrima desse órgão.

35. Ao teor do exposto, passa-se à conclusão de forma articulada:

a) a melhor exegese da Lei estadual nº 19.847/2017, permeada pelo interesse público, atrai a possibilidade de serem concretizadas as doações ali estatuídas, na modalidade onerosa, com a inclusão de encargos que possam garantir que os municípios donatários mantenham a utilização dos imóveis para o fim já afetado (terminal rodoviário), sob pena de reversão ao patrimônio público estadual. A especificação dos encargos deverá constar na escritura pública de doação;

b) a situação em análise não constitui trespasse do serviço público concernente ao transporte público intermunicipal de passageiros, o qual deve ser mantido sob a competência do estado de Goiás (art. 149 e parágrafo único, CE/1989), com o acompanhamento, regulação, controle e fiscalização da Agência Goiana de Regulação, Controle e Fiscalização de Serviços Públicos – AGR (art. 7º, II, e, Lei nº 17.257/2011);

c) em resposta aos questionamentos apresentados pela chefia da PPMA, arremata-se pela i) relevância da comprovação da prestação de contas dos Municípios, como requisito para o recebimento do cheque moradia (art. 25, LC 101/2000) e ii) pela prévia oitiva do titular da SECIMA para deliberar, na qualidade de Secretário-Executivo do CODEMETRO, sobre a doação de que cuida a Lei nº 19.847/2017 quando referir-se a Município que faça parte da Região Metropolitana de Goiânia (RMG);

d) o Parecer nº 001951/2018 (SEI 2473283) resta parcialmente aprovado, concluindo-se pela superação das alegações de i) ausência de interesse público na doação (pura e simples) de que cuida a

Lei estadual nº 19.847/2017 e de irregularidade da autorização legislativa genérica, cuja matéria já foi devidamente orientada nos Despachos nºs 001648/2016 e 005568/2016; ii) pela necessidade de diligências para esclarecimento sobre a titularidade da área em que se encontra edificado o Terminal Rodoviário de Água Fria de Goiás; iii) pela necessidade do Município comprovar as condicionantes do art. 31 da Lei nº 19.801/2017 (LDO de 2018) para recebimento do cheque moradia; iv) pela necessidade de juntada aos autos da ata de aprovação do Conselho Estadual de Investimentos, Parcerias e Desestatização – CIPAD quanto aos termos da Resolução nº 006/2018 (SEI 1820240);

e) a doação de que cuida a Lei estadual nº 19.847/2017 atrai a aplicabilidade do art. 69, inciso XII, da CE/1989.

36. Caberá à PPMA verificar as peculiaridades de cada processo, aferindo a titularidade da área em que se encontra edificado o Terminal Rodoviário e sua correta dimensão e identificação registral. Ademais, determino que doravante, em casos semelhantes, seja aplicada a orientação jurídica ora exposta, salvo quando a circunstância do caso concreto suscitar apreciação conforme os termos do art. 7º, da Portaria nº 127/2018-GAB.

37. Por derradeiro, relevante apontar, em consonância com pretéritas manifestações desta Casa (Despacho nº 000582/2018) que o ajuste tratado nestes autos não pode ser ultimado nos três meses que antecedem à eleição (07/07/2018 até 07/10/2018 ou 28/10/2018), por força do art. 73, VI, “a”, da Lei nº 9.504/1997.

38. Volvam os presentes autos à SEGPLAN para os fins do item “32” deste expediente, bem como para proceder à juntada de ata que possa referendar os termos da Resolução nº 006/2018 (SEI 1820240). Registra-se a relevância da recomendação direcionada à SEGPLAN nos termos expostos na parte final do item 30 deste despacho.

39. Antes, porém, determino a divulgação do conteúdo deste despacho, por mensagem eletrônica, aos Advogados Setoriais, aos Procuradores do Estado lotados na PPMA e na Assessoria do Gabinete, assim como aos titulares da SEGPLAN, SECIMA e da AGR e AGEHAB, via ofícios.

40. À SEGPLAN, por sua Superintendência de Patrimônio.

Gabinete do Procurador-Geral do Estado, em Goiânia, de junho de 2018.

Luiz César Kimura

Procurador-Geral do Estado

1Processo nº 201600005001766

2“O método teleológico considera o direito como uma ciência finalística e daí o considerar o fim desejado pelas normas jurídicas como o meio mais hábil para a descoberta do sentido e do alcance dos preceitos jurídicos normativos, meio que permite ao jurista as aplicações diversas e sucessivas de que a fórmula é suscetível.” Vicente Ráo. *O Direito e a Vida dos Direitos*. 5ª ed. anot. e atual. por Ovídio Rocha Barros Sandoval. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1999, p. 512.

3intitulado “Supremacia do interesse público: desconstrução ou reconstrução?”, publicado no site [www.direitopublico.com.br](http://www.direitopublico.com.br)- Revista Diálogo Jurídico.

4Excerto de artigo publicado na Revista Brasileira de Direito Constitucional sobre a Análise Funcional do Preâmbulo Constitucional com a utilização pelos métodos tradicionais de interpretação constitucional: “Há entendimento de que o preâmbulo constitua o indicador dos valores de todo o sistema constitucional. Tal perspectiva é própria de métodos de interpretação que assumem os seguintes postulados: (i) o sistema constitucional é formado por valores e normas; (ii) o sistema é finalístico por apresentar valores que conformam a ordem normativa; (iii) elementos valorativos são integrantes do sistema jurídico - constitucional (WALMOTT BORGES, 2003,255-258; CANARIS, 1996,66-76). Bem se percebe que os métodos tradicionais não apresentam a mesma linha de postulados da interpretação axio-teleológica. Nesta linha, verifica-se no texto do presente artigo as limitações e a apresentação possível da funcionalidade. (Alexandre Walmott Borges e Paula Fernanda Pereira de Araújo e Alves).

5Art. 2º Cabe ao Estado de Goiás explorar, diretamente ou mediante concessão, permissão ou autorização, os serviços de transporte rodoviário intermunicipal de passageiros e instituir taxas e emolumentos pela administração, fiscalização e controle de tais serviços.

§ 1º Competem ao ente regulador o planejamento, a organização, a regulação, o controle e a fiscalização dos serviços de que trata esta Lei.

Art. 50. Compete, exclusivamente, ao ente regulador, autorizar a operação dos veículos do transporte regular nos terminais rodoviários de passageiros do Estado de Goiás, bem como analisar e aprovar, previamente, sob o aspecto técnico e operacional, construção de novos terminais, fixar os itinerários para as linhas intermunicipais, estabelecer ou alterar pontos de partida, parada, chegada e seções, respeitadas, nas zonas urbanas, as normas editadas pelas autoridades competentes.

6Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.

7Processo nº 201500031000064.

8Art. 176 - O Livro nº 2 - Registro Geral - será destinado, à matrícula dos imóveis e ao registro ou averbação dos atos relacionados no art. 167 e não atribuídos ao Livro nº 3.

§ 1º A escrituração do Livro nº 2 obedecerá às seguintes normas:

I - cada imóvel terá matrícula própria, que será aberta por ocasião do primeiro registro a ser feito na vigência desta Lei;

Art. 228 - A matrícula será efetuada por ocasião do primeiro registro a ser lançado na vigência desta Lei, mediante os elementos constantes do título apresentado e do registro anterior nele mencionado.

9Washington de Barros Monteiro, em seu *Curso de Direito Civil*, Ed. Saraiva, 8ª ed.

10Art. 25. (...)

§ 1o São exigências para a realização de transferência voluntária, além das estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias:

(...)

IV - comprovação, por parte do beneficiário, de:

a) que se acha em dia quanto ao pagamento de tributos, empréstimos e financiamentos devidos ao ente transferidor, bem como quanto à prestação de contas de recursos anteriormente dele recebidos;

b) cumprimento dos limites constitucionais relativos à educação e à saúde;

c) observância dos limites das dívidas consolidada e mobiliária, de operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, de inscrição em Restos a Pagar e de despesa total com pessoal;

d) previsão orçamentária de contrapartida.

[11](#)Lei 19.801, de 27 de julho de 2017.

GABINETE, do (a) PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO , ao(s) 14 dia(s) do mês de junho de 2018.



Documento assinado eletronicamente por **LUIZ CESAR KIMURA, PROCURADOR-GERAL DO ESTADO**, em 15/06/2018, às 14:55, 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 **2911730** e o código CRC **83C3CB89**.

GABINETE  
NAO CADASTRADO - Bairro NAO CADASTRADO - CEP 74000-000 - GOIANIA - GO - NAO CADASTRADO



Referência: Processo nº 201600005000966



SEI 2911730