



ESTADO DE GOIÁS
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
GABINETE

PROCESSO: 200000029000185

INTERESSADO: AGR-GO

ASSUNTO: TERMINAL RODOVIÁRIO DE PASSAGEIROS (TRP)

DESPACHO Nº 1178/2020 - GAB

EMENTA: TERMINAL RODOVIÁRIO DE PASSAGEIROS (TRP). MUNICÍPIO DE ANÁPOLIS. CONTRATO DE CONCESSÃO DE USO Nº 01/2001. ADVENTO DO TERMO CONTRATUAL. CONTINUIDADE DA EXPLORAÇÃO DO USO DO BEM PÚBLICO PELA CONCESSIONÁRIA. INEXISTÊNCIA DE ADITIVO CONTRATUAL. EXCEPCIONALIDADE DE PRORROGAÇÃO DE CONTRATO COM PRAZO DE VIGÊNCIA EXPIRADO. CONVALIDAÇÃO. ADMINISTRAÇÃO DE TRP. COMPETÊNCIA DA SECRETARIA DE ESTADO DE DESENVOLVIMENTO E INOVAÇÃO. POSSIBILIDADE DE PROSSEGUIMENTO DAS DOAÇÕES DE TRPs AOS MUNICÍPIOS. DECISÃO POLÍTICA DO GOVERNADOR. MANIFESTAÇÕES DA AGR E SEAD.

1. Cuidam os autos de **Contrato de Concessão Onerosa de Uso do Terminal Rodoviário de Passageiros de Anápolis nº 01/2001**, pactuado em 17/5/2001 entre o Estado de Goiás, por intermédio da Agência Goiana de Regulação, Controle e Fiscalização de Serviços Públicos – AGR, com a interveniência da então Secretaria de Infraestrutura, e a empresa Atlântica

Construções, Comércio e Serviços Ltda., cujo prazo de vigência era de 15 anos, prorrogáveis por igual período.

2. A Superintendência Executiva de Infraestrutura da então SECIMA (**Memorando nº 17/2017 - 0794491**), em 13 de dezembro de 2017, após relatar os fatos mais relevantes desde que houve a contratação da Atlântica para explorar o uso do TRP de Anápolis, formulou consulta à sua Procuradoria Setorial sobre a “*legalidade das cobranças realizadas pelo Município de Anápolis sobre a ocupação do prédio/terreno pela concessionária*”.

3. A matéria foi orientada pelo **Parecer ADSET nº 4/2018** ([1112957](#)), da Procuradoria Setorial da SECIMA, que concluiu pela impossibilidade legal de qualquer tratativa relacionada à prorrogação do contrato, tendo em vista a superveniência do prazo final do contrato primitivo, e pela inexistência de forma legal de validar o ajuste já expirado ou a relação de ocupação existente. Outrossim, orientou para que a Concessionária fosse notificada a desocupar o imóvel e, concomitantemente, considerando a informação sobre a presença do interesse público na doação do Terminal Rodoviário de Passageiros ao Município de Anápolis, que se tratasse com prioridade a conclusão da alienação, para que não houvesse descontinuidade na prestação do serviço público ou riscos à integridade do bem estadual. Por outro lado, considerou que não seria possível ao Estado imiscuir-se na relação jurídico-tributária estabelecida entre a empresa Atlântica Construções, Comércio e Serviços Ltda. e o Município de Anápolis, tampouco fazer inserir cláusula no contrato de doação das edificações do TRP ao Município de Anápolis que liberasse a concessionária do pagamento de tributos devidos ao ente municipal, pois se trataria de relação pessoal, que fixa o liame entre o titular do crédito tributário e o responsável pelo seu pagamento, inexistindo legitimidade do Estado para atuar na defesa de interesse alheio. Demais disso, o Estado de Goiás sequer teria competência para avaliar a legalidade da cobrança tributária pelo município, sob pena de afronta à autonomia dos entes da Federação e à repartição constitucional das competências tributárias. Considerou, desta forma, que a solução da demanda acerca da legalidade das cobranças dos tributos questionados pela empresa caberia ao Poder Judiciário.

4. Posteriormente, a concessionária apresentou requerimento ([2133021](#)), em 23/3/2018, para que fosse “*respeitado o restante do prazo de 13 anos e 06 meses de concessão a que teria direito*”, referindo-se à cláusula 5ª do Contrato de Concessão de uso que permitia a sua prorrogação por mais quinze anos, sugerindo a inclusão de cláusula na escritura pública de doação do TRP ao Município de Anápolis que assegurasse o seu suposto “direito”. Em que pese o **Despacho 20/2018** ([2133114](#)), da Chefia de Gabinete do então Governador, ter

solicitado que o pleito fosse analisado pela Agência Goiana de Regulação, Controle e Fiscalização de Serviços Públicos, os autos lá permaneceram sem movimentação por quase dois anos, imotivadamente.

5. Retomado o trâmite processual, foram anexados aos presentes os processos nº [201700005007864](#) (Doação da edificação do Terminal Rodoviário de Passageiros de Anápolis ao referido Município – posteriormente classificado como contrato administrativo de renúncia de indenização); nº [201800029008874](#) (Relatório de Fiscalização nº 6/2018-GECR – Análise econômico-financeira realizada pela então Gerência de Contabilidade Regulatória da AGR, do período que se seguiu sem a devida cobertura contratual, concluindo pela idoneidade dos relatórios financeiros, nos termos das condições gerais do contrato); nº [202000029001352](#) (Relatório n.º 20/2020-GEBD – Inspeção técnica realizada pela Gerência de Regulação Econômica e Desestatização da AGR, em que constatadas deficiências operacionais/estruturais) e nº [202000029001647](#) (requerimento formulado pela concessionária para a suspensão, por 90 (noventa) dias, do pagamento à AGR da retribuição pecuniária fixa mensal, no valor de R\$ 15.931,34, em razão da pandemia de COVID-19).

6. Da leitura conjunta desses processos, verifica-se que a Atlântica Construções, Comércio e Serviços Ltda. continua explorando o uso do TRP de Anápolis, não obstante o prazo de vigência do contrato de concessão ter expirado em 17/5/2016, sem que tenha sido formalizado aditivo contratual.

7. Pelo que se vê, vários fatores contribuíram para a não formalização da prorrogação da concessão de uso, dentre eles a intenção manifestada pelo Estado de realizar a doação das edificações do TRP para o Município de Anápolis, sobretudo após a edição da Lei estadual nº 19.847, de 28 de setembro de 2017, autorizando o Executivo a alienar, mediante doação, os bens móveis e imóveis constitutivos dos terminais rodoviários de passageiros integrantes do patrimônio público estadual aos municípios em que se acham localizados, incluindo o TRP de Anápolis. Outro empecilho dizia respeito à certidão positiva de débitos da empresa junto ao Município de Anápolis, tal qual apontado no Ofício SECIMA nº 257/2018 ([2212855](#)), que ensejou ação judicial entre a empresa e o Município de Anápolis, envolvendo cobrança de preço público pelo uso de imóvel de titularidade do Município.

8. Não obstante, a empresa entende que tem direito de manter a exploração do bem público por mais 15 anos após expirado o prazo de vigência contratual, ainda que não tenha havido a formalização de aditivo. E que esse suposto direito deveria constar da escritura de doação do TRP pelo Estado ao Município de Anápolis.

9. Mais recentemente, a empresa requereu a suspensão da cobrança da retribuição pecuniária mensal fixa (processo nº [202000029001647](#)), diante da queda das receitas provenientes da exploração do bem, ocasionada pela pandemia causada pelo novo Coronavírus.

10. Nesse ínterim, em que se processa paralelamente o **processo de doação do TRP ao Município de Anápolis** ([20170005007864](#)), o Secretário de Estado de Desenvolvimento e Inovação manifestou a intenção de formalizar um **termo de cessão de uso não remunerado do TRP ao Município de Anápolis**, por prazo determinado e mediante o encargo de o município zelar por seu funcionamento, sua conservação e manutenção, postergando-se a celebração do contrato de renúncia de indenização, tendo em vista a renúncia de receita que isso representaria, em meio a uma situação de emergência em saúde pública em virtude da pandemia ocasionada pela COVID-19, que poderá acarretar um desequilíbrio nas contas públicas, e em face das vedações eleitorais contidas no art. 73, VI, ‘a’ e § 10, da Lei 9.504/1997.

11. Diante de toda essa celeuma, a Procuradoria Setorial da AGR proferiu o **Parecer nº 107/2020** ([000013445568](#)), manifestando-se nos seguintes termos:

- “i. Diante da precariedade da execução da administração do Terminal Rodoviário de Passageiros do Município de Anápolis e posterior manifestação da SEDI de possibilidade de viabilização de termo de cessão de uso não remunerado, é preciso que esta unidade administrativa atente-se aos procedimentos a ser considerados;*
- ii. Posiciona-se pela juridicidade das repercussões remuneratórias de referida execução precária, sob pena de enriquecimento ilícito;*
- iii. Posiciona-se pela necessidade de análise, independentemente do contexto de convalidação ou de extinção do vínculo, sob o aspecto contábil, financeiro, econômico e logístico, visando à análise do equilíbrio econômico-financeiro e observância das cláusulas relacionadas;*
- iv. Posiciona-se pela ausência de direito adquirido, pela parte então concessionária, à manutenção da execução contratual, pelo período de 13 (treze) anos e 6 (seis) meses;*
- v. Posiciona-se pela possibilidade de suspensão da contribuição mensal, desde que observadas os requisitos correspondentes;*
- vi. Sobre o mérito da proposta de contrato de renúncia de resarcimento, posiciona-se pela impossibilidade de a AGR adentrar no mérito, considerando possuir tão somente atribuições regulatórias e de controle.”*

12. Preliminarmente, registre-se que a prorrogação extemporânea dos contratos consiste em medida de estrita excepcionalidade,

reservada a casos extremos, uma vez que a regra geral consiste na impossibilidade de prorrogação de ajustes com prazo de vigência já expirado. Nestes casos, em que já findo o lapso previsto para a duração do contrato, convênio ou de instrumento congêneres, a medida adotada, em regra, é a extinção do ajuste, não havendo que se falar em sua prorrogação.

13. Tal inferência, longe de se tratar de mero preciosismo, decorre da completa uniformidade de entendimento sobre o tema, tanto na doutrina, como na jurisprudência dos órgãos de controle e dos diversos órgãos de consultoria jurídica pátrios. Nesse sentido, a Orientação Normativa AGU nº 3/2009 e o entendimento que prevalece no âmbito do Tribunal de Contas da União, nos seguintes termos:

"ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão da 2ª Câmara, ante as razões expostas pelo Relator, em:(...) 9.8.3. não celebre termo aditivo a contrato cujo prazo de vigência tenha expirado, por ausência de previsão legal, observando-se o disposto no art. 65 da Lei nº 8.666/93". (TCU, Acórdão nº 3863/2011 - Segunda câmara, Rel. Min. José Jorge).

14. O mesmo raciocínio é perfilhado por esta Procuradoria-Geral, nos termos da **Nota Técnica 02/2012**:

"Considerando que alterações contratuais, para que sejam reputadas válidas, devem ser efetivadas dentro do período de vigência do contrato a ser alterado, conclui-se que aditivos contratuais somente podem ser tidos por regulares quando assinados pelo Procurador-Geral do Estado dentro do período de vigência do contrato objeto de aditivação.

Nesse sentido, e na esteira da orientação dominante, fica estabelecida a inviabilidade de convalidação de aditivos extemporâneos, salvo hipóteses excepcionais justificadas no caso concreto, e à luz dos requisitos trazidos pelo artigo 55 da Lei Estadual n.º 13.800/01".

15. Assim sendo, a cultura de se prorrogar contratos expirados, apenas com fulcro em justificativas relacionadas às questões burocráticas, inerentes à Administração pública, tornando a prática habitual, e não altamente excepcional – como exigem a doutrina e jurisprudência completamente dominantes – é irregular.

16. Não obstante a ausência de direito adquirido da concessionária à manutenção da execução contratual, pelo suposto período remanescente de 13 (treze) anos e 6 (seis) meses¹, entendo que situação de precariedade verificada desde a época em que expirado o prazo de vigência contratual (17/5/2016) pode, *excepcionalmente*, ser convalidada.

17. É certo que a permanência da concessionária na exploração do TRP de Anápolis desde que expirado o prazo de vigência contratual (17/5/2016) garantiu a **continuidade do serviço público** de transporte intermunicipal, haja vista que o TRP é parte importante para a viabilização desse serviço. Com o advento do termo contratual da concessão, o poder concedente deveria ter retomado os bens concedidos e realizado uma nova licitação ou, de outra feita, explorado-os diretamente, dando-lhes, em quaisquer casos, a destinação pública que lhes é afeta. Por razões de organização administrativa e definição da relevância dos interesses públicos (destacando-se a hipótese cogitada de doação do TRP ao Município de Anápolis), a Administração concedente não estava suficientemente aparelhada, tanto no sentido orçamentário, quanto no sentido de pessoal, para dar cabo às exigências da plena disponibilidade dos bens públicos envolvidos com condições de atendimento universal e adequado a todos os cidadãos-usuários.

18. Também devem ser destacados outros fatores que, se não justificam a prorrogação da concessão (até que reste perfectibilizada a doação ou a cessão de uso do TRP ao Município de Anápolis, ou até que se realize nova concessão de uso a particulares), devem ser sopesados para decidir sobre uma possível convalidação dos atos até aqui ultimados: o contrato de concessão continuou produzindo os seus efeitos, já que a concessionária continuou explorando o bem, aparentemente cumprindo as cláusulas contratuais e as suas obrigações, adiando-se a desmobilização de recursos humanos e materiais para a prestação do serviço público; a manifestação tempestiva de interesse da concessionária na prorrogação; a conivência do Estado, que não adotou medidas tendentes à retomada do bem, do que se extrai um ‘*consenso*’ das partes envolvidas; a onerosidade da concessão, devendo ser ressaltado que a empresa continuou auferindo as receitas provenientes da exploração do bem, mas também continuou recolhendo a contraprestação pecuniária mensal ao Estado, reputando-se jurídicas as repercussões remuneratórias da execução precária da concessão de uso, sob pena de enriquecimento ilícito.

19. De todo modo, aponto como juridicamente viável, *excepcionalmente*, a convalidação da prorrogação do contrato com a Atlântica Construções, Comércio e Serviços Ltda.

20. De fato, é preciso que a **Secretaria de Estado de Desenvolvimento e Inovação** se posicione quanto ao caminho que pretende trilhar: *i)* se prosseguirá com o contrato de renúncia de indenização pelas edificações do TRP com o Município de Anápolis; *ii)* se será firmado termo de cessão de uso não remunerado do bem público com o Município de Anápolis (Lei nº 17.353/2011); *iii)* se pretende licitar nova concessão de uso a particulares

do TRP de Anápolis; sendo que, nas duas primeiras hipóteses, haverá a incidência do art. 73, VI, “a”, da Lei nº 9.504/1997, de forma que os ajustes não poderão ser ultimados nos três meses que antecedem as eleições².

21. Sobre a proposta de contrato de renúncia de indenização, a Procuradoria Setorial da AGR posiciona-se pela impossibilidade de a autarquia adentrar no mérito, considerando possuir tão somente atribuições regulatórias e de controle. Não obstante a manifestação de oportunidade e conveniência esteja, realmente, a cargo da Secretaria de Estado de Desenvolvimento e Inovação, nada impede que seja solicitada a manifestação técnica da AGR, pois poderá nortear e influenciar a decisão do Secretário da SEDI.

22. Quanto ao pleito da concessionária de suspensão de pagamento da retribuição mensal por 90 dias, acolho a orientação da Procuradoria Setorial da AGR pela sua possibilidade, desde que observadas os requisitos correspondentes (vide Parecer PROCSET nº 115/2020 - [000013756295](#)).³

23. Por fim, quanto à sugestão da Procuradoria Setorial da AGR de submissão do caso à Câmara de Conciliação, Mediação e Arbitragem (CCMA), entendo possível, embora desnecessária, neste momento. Nada impede, contudo, que as partes interessadas resolvam, futuramente, submeter a controvérsia à CCMA, o que dependerá do estabelecimento dos rumos ao presente feito pelo Secretário da SEDI.

24. Com essas ressalvas e acréscimos, **aprovo parcialmente o Parecer nº 107/2020 ([000013445568](#))**, da Procuradoria Setorial da AGR, por seus próprios e jurídicos fundamentos, determinando o encaminhamento dos autos à Secretaria de Estado de Desenvolvimento e Inovação para deliberação.

25. Superado o caso do TRP de Anápolis, passo à análise das **doações de Terminais Rodoviários de Passageiros de propriedade do Estado de Goiás aos Municípios goianos**, cujo tema merece novos delineamentos, afigurando-se oportuno tecer um breve histórico sobre as orientações jurídicas desta Procuradoria-Geral a respeito da matéria.

26. Primeiramente, cabe destacar o **Despacho AG nº 171/2018**, proferido nos autos do processo nº [201600005001766](#), que determinou a adoção de algumas diligências aos órgãos e às entidades estaduais envolvidos, quais sejam: a manifestação da AGR sobre a prescindibilidade dos TRPs 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; a manifestação da SECIMA a respeito das mesmas questões, tendo em conta o disposto no art. 7º, m, item 2, da Lei nº 17.257/2011; a juntada da aprovação final do CIPAD da doação dos TRPs.

27. Posteriormente, a questão recebeu contornos de *orientação geral* por meio do **Despacho GAB nº 199/2018** ([2798499](#)), com as seguintes conclusões:

- “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 trespasso 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) os Pareceres nº 006056/2017 (SEI 1352832) 001910/2018 (SEI 2442676) restam parcialmente aprovados, concluindo-se pela superação das alegações de i) ausência de interesse público na doação 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 Sítio D’Abadia; 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;*
- d) a doação de que cuida a Lei estadual nº 19.847/2017 atrai a aplicabilidade do art. 69, inciso XII, da CE/1989.*

39. 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.

40. 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.”

28. Já o Despacho GAB 353/2018 ([3172566](#)) tratou da solução adotada para a doação dos TRPs quando se tratar de edificação construída pelo Estado em imóvel do Município, orientando que a “doação onerosa” seja feita por meio de **contrato administrativo** em que o Estado renuncia a indenização pelas edificações em troca da obrigação de o Município manter, conservar e dar correta destinação ao bem. No mesmo Despacho, orientou-se que o ajuste deverá estabelecer que o Município donatário, na gestão do terminal, se submeterá à fiscalização da AGR e colaborará com esta no que for necessário para o cumprimento do poder-dever previsto no art. 2º, § 1º e no art. 50 da Lei Estadual 18.673/2014. Entendeu-se que, embora não seja exigível, com base no art. 69, XII, da CE, *autorização legislativa do Município* para celebrar o contrato administrativo aqui referido, é preciso que haja dotação orçamentária no município para fazer face às despesas de conservação e/ou reativação do imóvel, até que as receitas provenientes da sua exploração econômica (locação, publicidade etc.) sejam suficientes para cobri-las.

29. Na época, orientou-se que as especificidades dos encargos fossem apontadas pela AGR e pela então Secretaria de Meio Ambiente, Recursos Hídricos, Infraestrutura, Cidades e Assuntos Metropolitanos (SECIMA), desde que mantivessem, como sustentáculo, a destinação do imóvel de forma a propiciar uma adequada prestação do serviço público. Também se orientou pela necessidade de juntada da Ata de aprovação quanto aos termos da Resolução nº 006/2018⁴ pelo Conselho Estadual de Investimentos, Parcerias e Desestatização – CIPAD, vinculado à então Secretaria de Estado de Gestão e Planejamento.

30. Mais recentemente, esta Casa proferiu o Despacho GAB nº 1236/2019 ([8353006](#)), concluindo que, diante da troca do comando político no âmbito estadual e da alteração da organização administrativa do Executivo, ainda mais considerando que a doação proposta, via de regra, ensejará gastos através da emissão de Cheque Moradia (art. 2º, *caput*, da Lei Estadual nº 19.847/2017), é de todo recomendável que as doações onerosas de Terminais Rodoviários de Passageiros sejam precedidas das manifestações da Secretaria

de Estado de Desenvolvimento e Inovação, da Secretaria de Estado de Economia, da Agência Goiana de Habitação e renovadas as autorizações governamentais pertinentes.

31. Outrossim, o **Despacho GAB nº 1234/2019** ([8338122](#)), adotando o entendimento consubstanciado no **Despacho nº 3226/2019 PPMA** ([8117627](#)), concluiu que, à luz das Leis estaduais nº 18.602/2014 e nº 19.847/2017, se for o desejo do donatário - que deve expressamente abrir mão do direito acessório de recebimento do crédito -, é possível doar aos Municípios os bens públicos estaduais consubstanciados em ginásios de esportes e terminais rodoviários de passageiros, sem a concessão de *Cheque Moradia*.

32. Ao passo em que reafirmo as orientações pretéritas desta Casa no sentido de que a doação dos Terminais Rodoviários de Passageiros aos municípios não constitui trespasso 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 e que 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, faz-se mister a complementação da orientação contida no **Despacho GAB nº 1236/2019**, para melhor delinear as atribuições dos órgãos e das entidades públicas envolvidas nos processos de doação dos TRPs, diante da reforma administrativa perpetrada pela Lei estadual nº 20.491/2019, bem como para fixar algumas diretrizes a serem observadas nos contratos administrativos a serem firmados com os municípios.

33. Quando foram proferidos o Despacho AG nº 171/2018 e os Despachos GAB nº 199/2018 e nº 353/2018, estavam inseridas nas competências da SECIMA a formulação e execução, direta ou indiretamente, da política estadual relacionada a transportes, bem como a administração dos terminais rodoviários de passageiros de propriedade do Poder Público estadual, conforme estabelecia a Lei estadual nº 17.257/2011.

34. Ocorre que, com a nova configuração da Administração Pública estadual delineada pela Lei estadual nº 20.491/2019, a **Secretaria de Estado de Desenvolvimento e Inovação (SEDI)** é que detém a competência para formular e executar (e quando executada indiretamente, acompanhar, controlar e fiscalizar a qualidade da execução, prestação ou fornecimento) as

políticas estaduais de cidades e infraestrutura, em especial de habitação, telecomunicações, desenvolvimento urbano, **transportes** e obras públicas, bem como para a **administração dos terminais rodoviários de passageiros de propriedade do Poder Público estadual** (art. 34, VII, ‘d’ e VIII, da Lei estadual nº 20.491/2019). Dessa forma, caso realmente se concretizem as doações dos TRPs de propriedade do Estado aos municípios, incumbirá à SEDI, por intermédio da Gerência de Políticas de Infraestrutura e Transporte, a atribuição de **fiscalizar o efetivo cumprimento dos encargos pelos donatários**, haja vista sua competência para *fiscalizar e monitorar a execução da política pública de transportes no Estado; realizar estudos periódicos e acompanhar os dados técnicos que contribuam para o aperfeiçoamento das políticas públicas de transporte; avaliar sua eficácia, eficiência e efetividade* (art. 43, III, IV e V, do Decreto estadual nº 9.581/2019).

35. Também é preciso ressaltar que a Lei estadual nº 20.491/2019 atribui à **Agência Goiana de Regulação, Controle e Fiscalização de Serviços Públicos - AGR**, no seu art. 46, a competência para o *acompanhamento, a regulação, o controle e a fiscalização dos serviços públicos concedidos, permitidos ou autorizados pelo Estado e, por delegação, os de competência federal ou municipal*.

36. Vale mencionar que a **Lei estadual nº 18.673/2014**, que dispõe sobre os serviços de transporte rodoviário intermunicipal de passageiros no Estado de Goiás e dá outras providências, que não foi alterada ou revogada pela Lei nº 20.491/2019, já conferia um importante papel à Agência Goiana de Regulação, Controle e Fiscalização de Serviços Públicos - AGR com relação aos serviços de transporte rodoviário intermunicipal de passageiros, conforme se depreende dos seus arts. 2º e 50:

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.

(...)

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.

Parágrafo único. Nas zonas urbanas os pontos de parada destinados a embarques e desembarques de passageiros serão estabelecidos de comum acordo com as autoridades competentes.

37. Considerando que a doação dos Terminais Rodoviários de Passageiros aos municípios não implicará trespasso do serviço público de transporte intermunicipal aos municípios, *mas a competência que permanecerá com o Estado de Goiás será praticamente restrita ao acompanhamento, regulação, controle e fiscalização da Agência Goiana de Regulação, Controle e Fiscalização de Serviços Públicos – AGR*, reafirma-se o importante papel desta autarquia relativamente ao serviço de transporte público intermunicipal no âmbito do Estado de Goiás. Desta forma, entendo que é recomendável a sua **manifestação técnica** previamente ao prosseguimento das doações dos TRPs aos municípios, mormente considerando que esta autarquia também ostenta competências de *planejamento e organização* dos serviços de transporte rodoviário intermunicipal de passageiros, devendo se manifestar, especialmente, sobre a possibilidade de o Estado bem prestar o serviço, a despeito da transferência do bem público ao município donatário. Vale ressaltar que este, na gestão do terminal, deverá se submeter à fiscalização da AGR e colaborar com esta no que for necessário para o cumprimento do poder-dever previsto no art. 2º, § 1º e no art. 50 da Lei Estadual 18.673/2014.

38. Por outro lado, o CIPAD (atualmente denominado *Conselho Estadual de Investimentos, Parcerias e Concessões - CIPAC* e vinculado à Secretaria de Estado de Indústria, Comércio e Serviços) não mais detém a atribuição de “*coordenar e operacionalizar, direta ou indiretamente, o processo de alienação ou arrendamento de bens de domínio público estadual*”, tendo em vista a revogação da alínea ‘a’ do inciso III do art. 4º da Lei estadual nº 14.910/2004, pelo que não se faz necessária a aprovação do CIPAD (melhor dizendo, CIPAC), caso as autoridades competentes decidam pela doação de outros Terminais Rodoviários de Passageiros que não os elencados na Resolução CIPAD 006/2018.

39. Dessa forma, o prosseguimento das alienações, mediante doação, dos Terminais Rodoviários de Passageiros aos municípios, já autorizadas pela Lei estadual nº 19.847/2017, depende de uma *decisão política do atual Chefe do Poder Executivo estadual*, com supedâneo na manifestação de

conveniência e oportunidade do **Secretário de Estado de Desenvolvimento e Inovação** e, caso este solicite, na manifestação técnica da **Agência Goiana de Regulação, Controle e Fiscalização de Serviços Públicos - AGR**.

40. Caso se decida pelo prosseguimento das doações dos TRPs, também será recomendável a manifestação da **Secretaria de Estado da Administração**, haja vista sua competência para a *administração patrimonial do Poder Executivo estadual* (art. 19, I, Lei nº 20.491/2019). Apesar da doação dos TRPs aos municípios não implicar desafetação dos bens de uma finalidade pública, uma vez que permanecerão vinculados aos serviços de transporte rodoviário de passageiros, é certo que os imóveis de propriedade do Estado e as edificações por ele construídas deixarão de integrar o patrimônio público estadual, devendo a SEAD se desincumbir da sua atribuição de "*inventário, registro e cadastro dos imóveis estaduais*" (art. 19, I, a, da Lei 20.491/2019), ainda que a decisão final esteja a cargo do Governador do Estado.

41. Por outro lado, a oitiva da **Secretaria de Estado da Economia**, sugerida no Despacho GAB nº 1236/2019, só seria necessária caso a doação redundasse na emissão de Cheque Moradia.

42. Nesse contexto, sugiro a edição de ato normativo pelo Governador do Estado **delegando** ao Secretário de Estado de Desenvolvimento e Inovação a competência para celebração dos contratos de doação dos imóveis (sob forma de escritura pública) ou dos contratos administrativos em que o Estado renuncia à indenização pelas edificações em troca da obrigação de o município manter, conservar e dar correta destinação ao bem, envolvendo os referidos TRPs (art. 37, VI e parágrafo único, e 40, § 1º, I, CE), e confira-lhe, para tanto, a **autorização prévia** exigida nos termos do art. 47 da LC nº 58/2006, sem olvidar da audiência e outorga desta Procuradoria-Geral⁵.

43. Ainda sobre os **contratos administrativos** envolvendo os TRPs, para além da previsão dos encargos que garantam que os municípios mantenham a utilização dos imóveis para o fim já afetado (terminal rodoviário de passageiros), cujo cumprimento deve ser fiscalizado pela SEDI, sugiro que haja previsão de cláusula resolutiva que assegure o direito do Estado de Goiás de resolver o contrato, na hipótese de descumprimento das obrigações por culpa do município, impondo-se a reversão ao patrimônio público do Estado das edificações e também prevendo a perda do imóvel de propriedade municipal em favor do Estado. Neste caso, será exigida autorização legislativa municipal, posto que atrairá a incidência do art. 69, XII, da CE.⁶

44. Por fim, com relação aos Municípios donatários que integram a **Região Metropolitana de Goiânia**, deve ser ressaltado que, sendo o

transporte público coletivo uma função pública de interesse comum, deve haver deliberação do CODEMETRO. Segundo disposto no art. 33 da LC nº 136/2018, até que sejam criadas entidades autárquicas ou fundacionais metropolitanas específicas para a regulação das funções pública de interesse comum, ou até que sobrevenha disposição do CODEMETRO, 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, ou seja, o Secretário de Estado de Desenvolvimento e Inovação (art. 34, X, da Lei estadual nº 20.491/2019).

45. Pelo exposto, sugiro que sejam adotadas as seguintes providências: a) encaminhamento dos autos à Secretaria de Estado de Desenvolvimento e Inovação, para deliberação quanto ao caso do TRP de Anápolis, tratado nos autos do presente feito (processo nº 200000029000185), e para definição quanto à destinação a ser dada aos demais TRPs de propriedade do Poder Público estadual valendo-se, caso julgue necessário, da manifestação técnica da AGR, sugerindo-se a escolha de um processo de doação de TRP para ser utilizado como paradigma (por ex, o de nº 201700005007864), no qual serão proferidos os Despachos e as orientações gerais; b) caso o Secretário da SEDI delibere pelo prosseguimento das doações autorizadas pela Lei nº 19.847/2017, que elabore a listagem de todos os TRPs que serão destinados aos municípios, e provoque a manifestação da SEAD; c) após manifestação da SEAD, o processo paradigma deverá ser encaminhado à Secretaria de Estado da Casa Civil, para obtenção de autorização governamental e, caso o Governador julgue pertinente, edição de Decreto delegando poderes ao Secretário da SEDI para realizar os referidos ajustes; d) retorno do processo paradigmático à SEDI e reunião de todos os processos que versem sobre o mesmo tema para instrução processual (contatar prefeitos, verificar se o município dispensará o recebimento do cheque-moradia, obter autorizações legislativas municipais, se for o caso, etc.); e) análise jurídica da Procuradoria-Geral do Estado (por meio da Procuradoria de Defesa do Patrimônio Público e do Meio Ambiente ou da Procuradoria Setorial da SEDI); f) outorga dos ajustes.

46. Com essas considerações, encaminhem-se os presentes autos à **Secretaria de Estado de Desenvolvimento e Inovação**, via **Procuradoria Setorial**, para os devidos fins. Antes, porém, dê-se ciência da presente orientação aos Procuradores do Estado lotados na **Procuradoria de Defesa do Patrimônio Público e do Meio Ambiente**, nas **Procuradorias Setoriais da Administração direta e indireta**, 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 Esse era o período que faltava para os 15 anos de prorrogação a que a empresa supostamente teria direito, quando formulou seu requerimento.

2 Neste sentido, conferir Nota Técnica nº 01/2018 desta Procuradoria Geral do Estado, esclarecendo que, nos termos orientados pela AGU, para os casos de doações entre entes públicos, aplica-se o disposto no artigo 73, inciso VI, alínea “a” da Lei Federal nº 9.504/1997, restando vedada a realização de tais doações nos três meses que antecedem o pleito eleitoral. Destaca-se, ainda, que a Advocacia-Geral da União, no Parecer-Plenário nº 002/2016 /CNU-Decor/CGU/AGU (28/06/2016), esclareceu que o entendimento acima esposado aplica-se, também, às doações e cessões.

3 Conferir Despacho GAB 924/2020, proferido no processo [201600015000021](#), que orientou pela possibilidade de reequilíbrio econômico-financeiro em contrato de concessão de uso de bem público, alertando, contudo, para que o ônus seja repartido equitativamente entre as partes contratantes, não devendo ser suportado integralmente pela Administração.

4 A Resolução CIPAD 006/2018 (SEI [1801882](#)) aprovou as doações pelo Estado de Goiás dos terminais rodoviários de passageiros a 41 Municípios, dentre eles, o Município de Anápolis.

5 Vide Decreto estadual nº 8.358/2015 delegando ao então Secretário da SECIMA competência para formalizar e celebrar as cessões de uso dos TRPs.

6 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;

GABINETE DA PROCURADORA-GERAL DO ESTADO.

Este é um documento de consulta e não substitui a versão oficial.