

Procuradoria
Geral do
Estado



ESTADO DE GOIÁS
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
GABINETE

Processo: 202117576004657

Interessado: PREFEITURA MUNICIPAL DE ESTRELA DO NORTE

Assunto: CONSULTA

DESPACHO Nº 56/2023 - GAB

EMENTA. DIREITO ADMINISTRATIVO. CONTRATO ADMINISTRATIVO. GINÁSIO DE ESPORTES. EDIFICAÇÃO DE BENFEITORIAS E ACESSÕES FÍSICAS REALIZADAS PELO ESTADO EM TERRENO DE PROPRIEDADE DO MUNICÍPIO. RENÚNCIA DO DIREITO À INDENIZAÇÃO PELAS CONSTRUÇÕES. MINUTA DO CONTRATO. DESNECESSIDADE DE LEI AUTORIZATIVA ESPECÍFICA E AQUIESCÊNCIA DO CHEFE DO EXECUTIVO. ORIENTAÇÃO REFERENCIAL.

1. Autos inaugurados a partir do Ofício nº 067/2021-CONV (SEI nº 000023960637), por meio do qual o **Prefeito do Município de Estrela do Norte** solicita a doação, pelo Estado de Goiás, do Ginásio de Esportes Elismar Maciel Rocha, situado à Rua Maria Aparecida de Oliveira, Quadra 9, Lote G, Setor Rodoviário, CEP nº 76.485-000, naquele município, além do fornecimento de recursos financeiros, no montante de R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais), para a reforma e adequação da edificação.

2. Constatado que o ginásio de esportes fora construído pelo Estado de Goiás em imóvel de propriedade do Município de Estrela do Norte (SEI nº 000025943353), a Gerência de Vistoria e Avaliação de Imóveis e a Superintendência Central do Patrimônio da Secretaria de Estado da Administração (SEAD), por intermédio do Despacho nº 1.428/2022/SEAD/GERIM (SEI nº 000029980647), afirmaram que o processo deveria seguir como renúncia ao direito de indenização pela benfeitoria; referida manifestação foi encampada pelo titular da SEAD, que encaminhou o feito à Procuradoria Setorial, em conformidade com o Despacho nº 1.430/2022/SEAD/GERIM (SEI nº 000029983229).

3. A Procuradoria Setorial da SEAD, via Despacho nº 788/2022/SEAD/ADSET (SEI nº 000031726382), recambiou os autos à Gerência de Regularização Imobiliária, a fim de que fosse elaborada a minuta de contrato. Na sequência, através do Despacho nº 2.885/2022/SEAD/GERIM (SEI nº 000034262264), a Gerência juntou a minuta contratual (SEI nº 000034284463) e encaminhou os autos à Secretaria de Estado da Casa Civil, objetivando a autorização governamental para celebração do contrato.

4. A Gerência de Redação e Revisão de Atos Oficiais da Casa Civil, nos termos do Despacho nº 1.403/2022/CASACIVIL/GERAT (SEI nº 000034465145), apontou a “desnecessidade da coleta da autorização do Senhor Governador para a assinatura do contrato administrativo de renúncia do direito de indenização”, visto que “a autorização contida na Lei nº 18.602, de 3 de julho de 2014, inclui a situação articulada naqueles autos, ainda que a ‘doação’, em razão de características singulares ultime-se por via diversa (renúncia à benfeitoria), conforme orientado pelo Despacho AG nº 486/2018 e Despacho AG nº 659/2018”.

5. Remetido o feito à Procuradoria-Geral do Estado (PGE) foi elaborado, no âmbito da Procuradoria de Defesa do Patrimônio Público e do Meio Ambiente (PPMA/PGE), o **Parecer PGE/PPMA nº 443/2022** (SEI nº 000034520290), sendo declinadas as seguintes diretrizes: i) a renúncia ao direito à indenização por construções foi tratada de modo similar à autorização ao Poder Executivo para alienação, mediante doação onerosa, de imóveis onde se encontram edificadas os ginásios de esporte de propriedade do Estado de Goiás aos respectivos municípios, prevista no art. 3º-A da Lei estadual nº 18.602, de 2014; ii) a doação de bem público requer (a) interesse público devida e cabalmente demonstrado, (b) avaliação prévia do imóvel e (c) autorização legislativa; iii) inexistente, na hipótese, a necessária autorização legislativa específica, com esteio no art. 76 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021 e no art. 10 da Constituição Estadual. Opinou-se, conclusivamente, pela possibilidade de doação da edificação do Ginásio de Esportes Elismar Maciel Rocha, com renúncia à indenização pela construção, ao Município de Estrela do Norte, condicionada à edição de lei estadual autorizativa (específica).

6. A chefia (em exercício) da Procuradoria de Defesa do Patrimônio Público e do Meio Ambiente (PPMA/PGE), mediante o **Despacho nº 4.853/2022/PGE/PPMA** (SEI nº 000036358848), aprovou parcialmente o supradito parecer, destacando-se os seguintes pontos: i) “a autorização constante do art. 3º-A da Lei estadual nº 18.602/2014 abarca a hipótese em análise, em especial considerando-se a finalidade e a destinação almejados pela norma, bem como o fato desta abarcar objeto maior que o do negócio jurídico aqui analisado, ou seja, todo o bem imóvel”, sendo, portanto, desnecessária a “edição de lei específica que autorize a celebração do negócio jurídico do contrato administrativo de renúncia à indenização”; ii) “caso não haja dotação orçamentária destinada ao cumprimento das obrigações assumidas pelo Município em decorrência da celebração do contrato administrativo (equivalente, pois, a um encargo), necessária, em atenção ao disposto no art. 69, inciso XII, da Constituição Estadual, a existência de autorização legislativa municipal ou”, “a inserção de cláusula contratual que contenha ‘condição resolutiva’, nos termos do art. 121 c/c 127 do Código Civil, sob pena de rescisão contratual, na hipótese de não edição da correspondente lei”. Alegando discrepância de entendimentos acerca do tema, optou-se por submeter o feito à apreciação do Gabinete da Procuradoria-Geral do Estado, por intermédio de sua Assessoria de Gabinete, nos termos do art. 7º da Portaria nº 127/2018 - GAB.

7. Brevemente relatado. Analisa-se.

8. A questão envolvendo a alienação/transferência, para os municípios goianos, de ginásios de esporte edificadas pelo Estado de Goiás deve ser analisada, de maneira específica,

considerando-se dois aspectos distintos: um, quando o ginásio de esporte foi construído pelo estado em terreno próprio; de outro, quando o ginásio foi edificado pelo estado em imóvel do município.

9. Em se tratando de doação onerosa, para município goiano, de ginásio de esporte edificado pelo Estado de Goiás **em imóvel próprio**, exige-se o atendimento das seguintes condicionantes: i) existência de interesse público devidamente justificado; ii) avaliação prévia do bem; iii) autorização legislativa (Assembleia Legislativa) para que o estado (doador) efetue a doação; iv) autorização legislativa (Câmara Municipal) para que o município (donatário) adquira o imóvel, salvo quando houver dotação orçamentária destinada para esse fim; v) autorização, pelo Governador do Estado, para que seja instrumentalizada a doação do bem. Decerto, é o que se extrai do art. 76, inciso I, alínea “b”, da Lei nº 14.133, de 2021[1] (correspondente ao art. 17, inciso I, alínea “b”, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993); dos arts. 10, inciso XI e 69, inciso XII, da Constituição do Estado de Goiás[2]; e da parte final do parágrafo único do art. 84-A da Lei estadual nº 17.928, de 27 de dezembro de 2012[3].

10. A manifestação pela existência de interesse público na doação onerosa de ginásio estadual para o município deve ser fornecida tanto pelo Secretário de Estado da Administração quanto pelo Secretário de Estado de Esporte e Lazer, na inteligência do que dispõem os arts. 19, inciso I, e 36, inciso IV, da Lei estadual nº 20.491, de 25 de junho de 2019[4]; e o art. 1º, inciso II, do Decreto estadual nº 9.899, de 7 de julho de 2021[5].

11. A avaliação prévia do imóvel compete à Gerência de Vistoria e Avaliação de Imóveis, vinculada à Superintendência Central do Patrimônio, ambas unidades da Secretaria de Estado da Administração (SEAD), conforme estabelecido no Decreto estadual nº 9.583, de 18 de dezembro de 2019, que aprova o regulamento da SEAD.

12. A Assembleia Legislativa emitiu autorização expressa e abrangente para que o Poder Executivo aliene aos municípios, mediante doação onerosa, os ginásios de esporte de propriedade do Estado de Goiás edificados na respectiva municipalidade. É, com efeito, o que prevê o art. 3º-A da Lei estadual nº 18.602, de 2014[6]. Referida autorização, saliente-se, torna desnecessária a edição de lei específica referente à cada ginásio de esporte objeto de doação onerosa.

13. Compete à Secretaria de Estado da Casa Civil, no âmbito de suas atribuições legais (inciso I do art. 5º da Lei estadual nº 20.491, de 2019[7]), providenciar a autorização do chefe do Executivo para a doação do ginásio de esporte, sendo recomendável que ocorra em cada caso específico.

14. Quando o ginásio de esporte é, todavia, construído pelo Estado de Goiás em **terreno de propriedade do município**, a “transferência” da edificação para a municipalidade demanda conformação jurídica distinta. Vejamos.

15. A Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), ao dispor sobre a propriedade (Título III - Da Propriedade), normatiza a aquisição da propriedade imóvel (Capítulo II - Da Aquisição da Propriedade Imóvel), indicando a acessão (Seção III - Da Aquisição por Acessão), em decorrência de construções, como uma das formas de aquisição (art. 1.248, inciso V, do Código Civil[8]). A acessão é, portanto, um modo originário de se adquirir a propriedade, através de acréscimos/incorporações (ex. construção) a um imóvel pré-existente.

16. Considerando que são bens imóveis o solo e tudo quanto se lhe incorporar artificialmente (ex. construção), tem-se que aquele que edifica em terreno alheio perde, em proveito do

proprietário, a construção, fazendo jus à indenização, caso tenha procedido de boa-fé. É, destacadamente, o que prescrevem os arts. 79 e 1.255 do Código Civil[9].

17. Nesta perspectiva, impõe-se concluir que a edificação de ginásio de esporte (pelo estado), em imóvel de propriedade do município, importa na aquisição da construção pelo titular do terreno, por acessão física e, na medida em que o estado procedeu de boa-fé, faz jus à indenização (pela obra e benfeitorias[10]) pelo município.

18. Sendo assim, a administração do ginásio de esportes construído pelo estado em terreno municipal deve ser transferida ao município não mediante doação onerosa, tendo em vista que o estado não é o proprietário da edificação (art. 538 do Código Civil[11]), mas sim através de ajuste administrativo por meio do qual o estado renuncia ao direito à indenização pela respectiva construção; comprometendo-se o município, em contrapartida, a observar as condicionantes que o ente estatal houver por bem estabelecer.

19. Não se tratando, neste caso, de doação onerosa de imóvel público, resta afastada a estrita incidência da legislação que rege este instituto na seara administrativa - art. 76, inciso I, alínea “b”, da Lei nº 14.133, de 2021[12], correspondente ao art. 17, inciso I, alínea “b”, da Lei nº 8.666, de 1993); arts. 10, inciso XI e 69, inciso XII, da Constituição do Estado de Goiás[13]; e parte final do parágrafo único do art. 84-A da Lei estadual nº 17.928, de 2012[14] -, de modo que a renúncia à indenização pela construção do ginásio prescinde de lei autorizativa específica e aquiescência do chefe do Executivo.

20. Evidente que o interesse público na transferência da gestão do ginásio deve ser justificado pelas autoridades competentes, ou seja, pelo Secretário de Estado da Administração e pelo Secretário de Esporte e Lazer, na esteira do que dispõem os arts. 19, inciso I, e 36, inciso IV, da Lei estadual nº 20.491, de 2019; arts. 35 e 84-A da Lei estadual nº 17.928, de 2012; art. 1º, inciso II, do Decreto estadual nº 9.899, de 2021; e art. 1º do Decreto estadual nº 9.898, de 7 de julho de 2021.

21. A indenização devida ao Estado de Goiás pela construção e benfeitorias deve corresponder à avaliação empreendida pela Gerência de Vistoria e Avaliação de Imóveis, vinculada à Superintendência Central do Patrimônio, ambas unidades da Secretaria de Estado da Administração (SEAD), conforme estabelecido no Decreto estadual nº 9.583, de 18 de dezembro de 2019, que aprova o regulamento da SEAD.

22. Transcorrido o iter procedimental por todas as esferas administrativas competentes, deve o feito, adequadamente instruído, inclusive com a minuta do ajuste administrativo de renúncia do direito à indenização por construção, ser submetido a apreciação da Procuradoria-Geral do Estado, nos termos do art. 47 da Lei Complementar estadual nº 58, de 4 de julho de 2006[15].

23. Em razão do encargo assumido pelo município em contrapartida à renúncia, pelo Estado de Goiás, da indenização que lhe é devida pela construção e benfeitorias, ante a previsão de ação governamental (pela municipalidade) que acarrete aumento de despesa, impõe-se observância, especificamente no que importa ao cumprimento do ajuste, aos arts. 16 e 25 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Por correspondência/analogia ao escopo previsto no inciso XII do art. 69 da Constituição do Estado de Goiás, caso não haja dotação orçamentária para atendimento do encargo pactuado admite-se a autorização legislativa (pela Câmara Municipal) para aquisição de bens imóveis. No que tange ao devido acatamento de tais exigências, recomenda-se a inserção (no ajuste) de cláusula subordinando a eficácia do negócio jurídico-administrativo à “condição suspensiva”, conforme arts. 121 e 125 do Código Civil[16].

24. Por fim, com relação ao cheque moradia, em que pese a transferência da administração do ginásio de esportes - mediante ajuste prevendo a renúncia pelo Estado de Goiás da indenização que lhe é devida pelo município - não esteja expressamente contemplada no art. 5º da Lei estadual nº 18.602, de 2014^[17], é possível sua aplicação analógica, ante a roupagem jurídica atribuída à espécie. Destaque-se que a emissão do cheque moradia deve observar as diretrizes já emitidas pela Casa, chamando-se atenção para que a SEAD se informe, junto à Agência Goiana de Habitação S/A (AGEHAB), acerca do “cumprimento de obrigações decorrentes de eventual concessão do cheque moradia em decorrência de instrumento de cessão anteriormente firmado entre as partes”.

25. Ante o exposto, **aprovo na íntegra o Despacho nº 4.853/2022/PGE/PPMA** (SEI nº 000036358848) e **parcialmente o Parecer PGE/PPMA nº 443/2022** (SEI nº 000034520290), ao tempo em que orienta-se, com o acréscimo das ponderações ora aduzidas, no sentido de que o ajuste administrativo prevendo a renúncia, pelo Estado de Goiás, da indenização a que faz jus pela edificação de ginásio de esporte (benfeitorias e acessões físicas) realizada em terreno de propriedade do município, prescinde de lei autorizativa específica, assim como de autorização do chefe do Executivo. Recomendo, ainda, a alteração do *checklist* disposto no Processo nº 202100005025519, para o fim de suprimir as providências da alçada da Secretaria de Estado da Casa Civil, com as renumerações de estilo.

26. Retornem os autos à **Procuradoria de Defesa do Patrimônio Público e do Meio Ambiente**, para os devidos fins; simultaneamente, dê-se ciência da presente orientação à chefia do CEJUR, esta última para o fim declinado no art. 6º, § 2º, da Portaria nº 127/2018 - GAB^[18].

JULIANA PEREIRA DINIZ PRUDENTE

Procuradora-Geral do Estado

^[1] Art. 76. A alienação de bens da Administração Pública, subordinada à **existência de interesse público devidamente justificado**, será **precedida de avaliação** e obedecerá às seguintes normas:

I - tratando-se de bens imóveis, inclusive os pertencentes às autarquias e às fundações, exigirá **autorização legislativa** e dependerá de licitação na modalidade leilão, dispensada a realização de licitação nos casos de:

(...)

b) doação, permitida exclusivamente para outro órgão ou entidade da Administração Pública, de qualquer esfera de governo, ressalvado o disposto nas alíneas “f”, “g” e “h” deste inciso; (g. n.)

^[2] Art. 10. Cabe à **Assembleia Legislativa**, com a sanção do Governador do Estado, ressalvadas as especificadas no art. 11, dispor sobre todas as matérias de competência do Estado, e especialmente sobre:

(...)

XI - aquisição por doação onerosa e **alienação de bens do Estado** e de suas autarquias;

.....

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; (g. n.)

[3] Art. 84-A. A **celebração de contratos**, convênios e ajustes de qualquer natureza **será firmada pelos Secretários de Estado** ou correspondente hierárquico dos respectivos órgãos interessados em se tratando do Poder Executivo, e por seus correspondentes nos demais Poderes e Órgãos autônomos estaduais, **após prévia autorização da autoridade máxima do respectivo Poder**, além de audiência do órgão máximo de assessoramento jurídico correspondente.

Parágrafo único. A **autorização de que trata o caput deste artigo poderá ser delegada aos titulares das unidades administrativas cujas atribuições estejam atreladas à matéria**, observado o disposto no art. 35, § 2º, **exceto a autorização para doação de bens imóveis, que é indelegável**. (g. n.)

[4] Art. 19. À **Secretaria de Estado da Administração** compete:

I – a **administração patrimonial do Poder Executivo estadual**, inclusive:

.....

Art. 36. À **Secretaria de Estado de Esporte e Lazer** compete:

(...)

IV – a **administração**, manutenção, expansão e o aprimoramento **da infraestrutura de esporte e lazer do Estado**. (g. n.)

[5] Art. 1º Fica delegada, nos termos dos §§ 1º e 2º do art. 35 da Lei nº [17.928](#), de 27 de dezembro de 2012, aos secretários de Estado ou correspondente hierárquico a competência para autorizar a realização de concessão, cessão, permissão ou autorização de uso de bem imóvel estadual afetado legalmente ao respectivo órgão ou entidade, da seguinte forma:

(...)

II – ginásios e estádios, ao Secretário de Estado de Esporte e Lazer;

[6] Art. 3º-A Fica o Poder Executivo autorizado a alienar, mediante doação onerosa, aos municípios onde se encontram edificados os ginásios de esporte de propriedade do Estado de Goiás, observadas as normas aplicadas à espécie.

[7] Art. 5º À Secretaria de Estado da Casa Civil compete:

I – a assistência e o assessoramento ao Chefe do Poder Executivo no desempenho de suas atribuições constitucionais e legais, especialmente:

[8] Art. 1.248. A **acessão** pode dar-se:

(...)

V - por plantações ou **construções**. (g. n.)

[9] Art. 79. São **bens imóveis o solo** e tudo quanto se lhe **incorporar** natural ou **artificialmente**.

(...)

Art. 1.255. **Aquele que semeia, planta ou edifica em terreno alheio perde, em proveito do proprietário, as sementes, plantas e construções; se procedeu de boa-fé, terá direito a indenização**. (g. n.)

[10] Art. 96. As benfeitorias podem ser voluptuárias, úteis ou necessárias.

§ 1º São voluptuárias as de mero deleite ou recreio, que não aumentam o uso habitual do bem, ainda que o tornem mais agradável ou sejam de elevado valor.

§ 2º São úteis as que aumentam ou facilitam o uso do bem.

§ 3º São necessárias as que têm por fim conservar o bem ou evitar que se deteriore. (g. n.)

[11] Art. 538. Considera-se doação o contrato em que uma pessoa, por liberalidade, transfere **do seu patrimônio** bens ou vantagens para o de outra. (g. n.)

[12] Vide nota de rodapé nº 1.

[13] Vide nota de rodapé nº 2.

[14] Vide nota de rodapé nº 3.

[15] Art. 47. As minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes de qualquer natureza, dos órgãos e das entidades da administração direta e indireta do Poder Executivo estadual deverão ser previamente examinadas e aprovadas pela Procuradoria-Geral do Estado, sem prejuízo da análise jurídica incidental ao longo do procedimento.

[16] Art. 121. Considera-se condição a cláusula que, derivando exclusivamente da vontade das partes, subordina o efeito do negócio jurídico a evento futuro e incerto.

(...)

Art. 125. Subordinando-se a eficácia do negócio jurídico à condição suspensiva, enquanto esta se não verificar, não se terá adquirido o direito, a que ele visa.

[17] Art. 5º Formalizado o termo de cessão de uso ou alienação mediante doação onerosa a que se refere esta Lei, será automaticamente emitido pela Agência Goiana de Habitação S/A –AGEHAB– ao município cessionário o Cheque Moradia para construção, reforma, ampliação ou melhoria de equipamentos, previsto nos arts. 1º, § 1º, inciso II, e 2º, § 1º, inciso II, alínea “c”, parte final, da Lei nº [14.542](#), de 30 de setembro de 2003, no valor de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), independentemente de procedimento administrativo.

§ 1º Exclusivamente para o caso previsto no *caput* deste artigo, o Cheque Moradia será concedido e liberado automaticamente mediante assinatura do respectivo termo de cessão de uso ou alienação, por doação onerosa.

[18] O Centro de Estudos Jurídicos da PGE providenciará o compartilhamento de informações entre as Procuradorias Judicial, Tributária, Administrativa, Regionais e Advocacias Setoriais.

GABINETE DA PROCURADORA-GERAL DO ESTADO



Documento assinado eletronicamente por **JULIANA PEREIRA DINIZ PRUDENTE, Procurador (a) Geral do Estado**, em 20/01/2023, às 08:52, 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 000036854426 e o código CRC **DBC76264**.

ASSESSORIA DE GABINETE

RUA 2 293 Qd.D-02 Lt.20, ESQ. COM A AVENIDA REPÚBLICA DO LÍBANO, ED. REPUBLICA TOWER -
Bairro SETOR OESTE - GOIANIA - GO - CEP 74110-130 - (62)3252-8523.



Referência: Processo nº 202117576004657

SEI 000036854426