



**PARECER** n.: 412/2023-SEA/COJUR

Florianópolis, data da assinatura digital.

**Referência:** SEA n. 5005/2023

**Assunto:** Anteprojeto de lei que autoriza a alienação e a cessão de imóveis do Estado de Santa Catarina

**Origem:** Secretaria de Estado da Administração

**Interessado:** Estado de Santa Catarina

*Direito Administrativo. Anteprojeto Lei que autoriza a alienação e a cessão de uso de imóveis. Constitucionalidade e legalidade, desde que observadas as ressalvas contidas neste parecer.*

Senhor Secretário de Estado da Administração,

## I – RELATÓRIO

No Parecer n. 247/2023-SEA/COJUR (fls. 131/135), esta Consultoria analisou o anteprojeto de lei que “*Autoriza a alienação à integralização de cotas em fundos ou créditos orçamentários de imóveis Estaduais classificados no Programa Estadual de Fundos Imobiliários e dá outras providências. Cria o Fundo Estadual de Investimentos Imobiliários de Santa Catarina-FIISC*” (fls. 29).

Após encaminhamentos devidos, os autos retornaram da Secretaria de Estado da Casa Civil com a Informação n. 12/SCC-DIAL-GEMAT (fls. 139/146) e sugestões de alteração na minuta.

Providenciadas as modificações, o processo retornou à COJUR, para emissão de parecer jurídico, o projeto de lei, que autoriza a alienação por venda, permuta e integralização de cotas em Fundos de Investimento Imobiliário (FIIs), a cessão e a autorização de uso de bens imóveis do Estado de Santa Catarina fls. 408/412).

É o relatório.

## II - FUNDAMENTAÇÃO

Inicialmente, destaca-se que esta manifestação toma por base, exclusivamente, os documentos que constam dos autos do processo administrativo. Isso porque incumbe a este órgão prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, em especial no que diz respeito ao controle de legalidade dos atos praticados no âmbito da Administração, mas não lhe compete adentrar nos aspectos de conveniência e oportunidade, nem analisar questões de natureza eminentemente técnico-administrativa.

**Dito isso, passa-se à análise da minuta.**

A Lei Complementar Estadual n. 741/2019 posicionou a Secretaria de Estado da Administração (SEA) como órgão central dos sistemas administrativos de gestão de licitações e contratos, gestão de pessoas, gestão documental e publicação oficial e **gestão**



**ESTADO DE SANTA CATARINA**  
**SECRETARIA DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO**  
**CONSULTORIA JURÍDICA**

**patrimonial**, no âmbito de todos os órgãos e a todas as entidades da Administração Pública Estadual.

Assim, compete a esta Consultoria Jurídica a elaboração de parecer analítico, fundamentado e conclusivo, sobre a constitucionalidade, legalidade e regularidade formal dos anteprojetos de Lei (artigo 7º, VII, alíneas “a”, “b” e “c”, do Decreto estadual n. 2.382, de 2014<sup>1</sup> e IN n. 1/SCC-DIAL<sup>2</sup>/2014).

Na hipótese, a via eleita é formalmente constitucional, já que compete à Assembleia Legislativa dispor sobre bens imóveis do Estado

*Art. 39. Cabe à Assembleia Legislativa, com a sanção do Governador, dispor sobre todas as matérias de competência do Estado, especialmente sobre:*

*(...)*

*IX – aquisição, administração, alienação, arrendamento e cessão de bens imóveis do Estado;*

*(...).*

Ao cuidar da iniciativa legislativa, a Constituição do Estado estabeleceu, em seu artigo 50:

*Art. 50. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Assembleia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Procurador-Geral de Justiça e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.*

A iniciativa é delimitada como ato de inauguração do processo legislativo por intermédio da apresentação de projeto de lei ou proposta de emenda, qualificada como geral ou reservada.

Nesse contexto, a Procuradoria-Geral do Estado, Órgão central do sistema administrativo de serviços jurídicos, definiu, no Parecer n. 473/17-PGE, que “*Tratando-se de bem público a iniciativa de lei para a alienação deve ser do Governador do Estado*”:

*“(...).*

*Todos os imóveis dos Poderes de Estado, independentemente de como foram escriturados à margem de suas matrículas ou dos recursos utilizados para sua aquisição são de propriedade do Estado de Santa Catarina. Portanto, na qualidade de titular do Poder Executivo, cabe ao Governador do Estado exercer a função administrativa do Estado que tem sido considerada de caráter residual.*

<sup>1</sup> Art. 7º A elaboração de anteprojetos de lei, medida provisória e decreto deverá observar o disposto na Lei Complementar nº 589, de 18 de janeiro de 2013, regulamentada pelo Decreto nº 1.414, de 1º de março de 2013, os procedimentos e as exigências de que trata este Decreto e também o seguinte: (...)VII – o anteprojeto deverá tramitar instruído com parecer analítico, fundamentado e conclusivo, elaborado pela consultoria jurídica ou pela unidade de assessoramento jurídico do proponente, e referendado pelo titular da Secretaria de Estado proponente, que deverá, obrigatoriamente, se manifestar sobre:a) a constitucionalidade e legalidade do anteprojeto proposto, observadas as orientações, os pareceres e os atos normativos expedidos pela Procuradoria-Geral do Estado (PGE), órgão central do Sistema de Serviços Jurídicos da Administração Direta e Indireta; b) a regularidade formal do anteprojeto proposto, observadas as orientações e os atos normativos expedidos pela SCC, órgão central do Sistema de que trata este Decreto; e c) os requisitos de relevância e urgência e os limites materiais à edição de medidas provisórias de que trata o art. 62 da Constituição da República e o art. 51 da Constituição do Estado.

<sup>2</sup> Art. 9º O parecer de consultoria jurídica ou unidade de assessoramento jurídico deverá ser firmado por seu responsável, ser referendado pelo titular da Secretaria de Estado ou dirigente da entidade proponente e apresentar análise da matéria, observado o inciso VII do art. 7º do Decreto nº 2.382, de 2014, quanto à:

I – competência do Estado;

II – iniciativa do Chefe do Poder Executivo; (Redação dada pela IN nº 001/SCC-DIAL, de 10.10.17);

III – adequação do meio legislativo proposto; e (Redação dada pela IN nº 001/SCC-DIAL, de 10.10.17)

IV – constitucionalidade e legalidade da proposição. (Incluído pela IN nº 001/SCC-DIAL, de 10.10.17)



**ESTADO DE SANTA CATARINA**  
**SECRETARIA DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO**  
**CONSULTORIA JURÍDICA**

*Konrad Hesse, referenciado por Gilmar Mendes (Curso de Direito Constitucional, 5 ed. Ed. Saraiva, São Paulo, p. 1037) anota que o " Poder Executivo acabou por transformar-se numa referência geral daquilo que não está compreendido nas atividades do Poder Legislativo e do Poder Judiciário (...)."*

Assim, respectivamente, em relação à competência do Estado, iniciativa do Chefe do Poder Executivo, e adequação ao meio legislativo proposto (lei), o processo é formalmente constitucional.

Sob o aspecto material, entende-se ser possível a alienação de bens imóveis públicos dominicais, ou seja, aqueles que fazem parte do patrimônio disponível da Administração Pública. É o que se infere dos dispositivos do Código Civil em destaque:

*Art. 100. Os bens públicos de uso comum do povo e os de uso especial são inalienáveis, enquanto conservarem a sua qualificação, na forma que a lei estabelecer.*

*Art. 101. Os bens públicos dominicais podem ser alienados, observadas as exigências da lei.*

Logo, quando o bem público não estiver sendo utilizado para nenhum fim público, ou seja, estiver desafetado, produzindo sua submissão ao regime de bem dominical, será possível sua alienação. Nesse sentido, cita-se a doutrina:

*"(...).*

*Afetação e desafetação são os fatos administrativos dinâmicos que indicam a alteração das finalidades do bem público. Se o bem está afetado e passa a desafetado do fim público, ocorre a desafetação; se ao revés, um bem desativado passar a ter alguma utilização pública, poderá dizer-se que ocorreu a afetação*

*(...).<sup>3</sup>*

Na hipótese, o artigo 1º, do projeto de lei, prevê a possibilidade de alienação de imóveis dominicais do Poder Executivo (artigo 101, do Código Civil) por venda, permuta e destinação de imóveis ou o produto de sua alienação à integralização de cotas em Fundos de Investimento Imobiliário (FIIs), constituídos na forma da legislação e normas aplicáveis.

A Lei n. 14.133/2021 (replicando dispositivo existente na Lei n. 8.666/93), assim dispõe sobre a alienação de bens imóveis públicos:

*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: (Grifado)*

Desse modo, observa-se que a alienação de bens imóveis da Administração Pública deve ser precedida de interesse público devidamente justificado, avaliação, autorização legislativa e licitação.

Nessa linha, o artigo 2º, da minuta, dispõe que a alienação fica subordinada à existência de interesse público devidamente justificado e prévia avaliação, além da observância do disposto nas Leis n. 8.666/1993, enquanto vigorar, e n. 14.133/ 2021, quanto à realização ou não de licitação.

<sup>3</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2020.



**ESTADO DE SANTA CATARINA**  
**SECRETARIA DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO**  
**CONSULTORIA JURÍDICA**

Porém, compreende-se que o § 1º, do artigo 1º, da minuta, ao dispor que a *alienação pelas modalidades de que tratam os incisos do caput deste artigo dispensa autorização legislativa específica*, destoa de norma federal que trata do tema.

A necessidade de autorização legislativa prévia à alienação de bens imóveis públicos reveste-se de expressão do controle do Poder Legislativo sobre o Poder Executivo, inerente ao sistema de freios e contrapesos decorrente do princípio da separação de poderes, o que torna necessária a individualização dos bens a serem alienados (ADI n. 425/2022).

Quanto ao inciso III, do artigo 1º, da minuta, que permite a destinação dos imóveis ou do produto de sua alienação à integralização de cotas em Fundos de Investimento Imobiliário (FIIs), constituídos na forma da legislação e normas aplicáveis, destaca-se o conteúdo da Informação n. 12/SCC-DIAL-GEMAT (fls. 139/146) :

“(...).

6. *Embora o objetivo principal da proposição seja possibilitar a destinação de imóveis para a constituição de FII, a minuta do anteprojeto de lei, especialmente o caput do art. 1º e inciso II do caput do art. 2º, salvo melhor juízo, permitiria a constituição de outros tipos de fundos, ao não definir o que seriam os “fundos imobiliários, fundos de participação ou de investimentos”. Ao pesquisar sobre “fundos de participação” na internet, por exemplo, constata-se que existe a figura do “Fundo de Investimento em Participações (FIP)”, que seria diferente de um FII. Outrossim, conforme ressaltado no despacho do Secretário de Estado da Administração, de pág. 136, a proposição ainda dependerá de um futuro projeto de criação de um FII; porém, da redação constante da minuta de pág. 129 subentende-se que já seria permitida a sua total funcionalidade caso se torne lei, pois está abertamente possibilitando a alienação de qualquer imóvel para quaisquer fundos de investimento. A minuta não estabelece que, posteriormente, será criado um fundo estadual para total operacionalização da lei.*

*Desse modo, solicita-se à SEA alteração do anteprojeto para dispor quais fundos serão permitidos e quais seriam as denominações corretas deles, conforme registro na Comissão de Valores Mobiliários (CVM), a fim de que torne claro e preciso o seu alcance, nos termos do art. 5º da Lei Complementar nº 589, de 2013, e sugere-se a inclusão de dispositivo que disponha sobre a futura criação de um FII pelo Estado.*

7. *Também em relação ao item 6 desta Informação, depreende-se das manifestações constantes dos autos que a criação de FII pelo Estado observará normas de direito privado, notadamente a Lei federal nº 8.668, de 25 de junho de 1993, e a Instrução CVM nº 472, de 31 de outubro de 2008, da Comissão de Valores Mobiliários, até porque fundos de investimentos são de natureza privada. Ademais, segundo o art. 3º da Instrução CVM nº 472, de 2008, os FIIs são constituídos “por deliberação de um administrador que preencha os requisitos estabelecidos nesta Instrução, a quem incumbe aprovar, no mesmo ato, o regulamento”.*

*Nos termos do art. 5º da Lei federal nº 8.668, de 1993, e do art. 28 da Instrução CVM nº 472, de 2008, a administração de FIIs compete, exclusivamente, a bancos comerciais, bancos múltiplos com carteira de investimento ou carteira de crédito imobiliário, bancos de investimento, sociedades corretoras ou sociedades distribuidoras de valores mobiliários, sociedades de crédito imobiliário, caixas econômicas ou companhias hipotecárias. Portanto, considerando que a criação de um FII (de natureza privada) é atribuição de um administrador, o qual não será o Estado, solicita-se à SEA manifestação acerca do que se pretende com a nomenclatura “Fundo Estadual de Investimentos Imobiliários de Santa Catarina” e se realmente há a pretensão de criação desse fundo pelo próprio Estado.*

“(...).”

Com efeito, a minuta prevê que o valor decorrente da alienação dos bens imóveis ou os próprios bens imóveis do Estado sejam integralizados em cotas de Fundos de Investimento Imobiliário (FIIs), constituídos na forma da legislação e normas aplicáveis, não dispondo sobre a criação de um fundo imobiliário pelo Estado de Santa Catarina, bem como integralização em outros tipos de fundos que não imobiliários.



Quanto à integralização de imóveis públicos em cotas de fundos de investimento imobiliário, manifestou-se o Tribunal de Contas da União:

“(...).

9.2.1. a integralização de imóveis em cotas de fundos de investimento imobiliário é espécie sui generis de transação, que não requer nem dotação e execução orçamentária, nem previsão e reconhecimento de receita orçamentária, **sem prejuízo de observar que a obrigatoriedade de constar ela da Lei Orçamentária Anual está mantida quando houver eventual aporte de recursos financeiros e que deve haver registro da receita orçamentária pelo menos no recebimento dos rendimentos pagos pelo fundo e na realização ou vencimento das cotas de participação pertencentes à União;**

9.2.2. a transparência desse tipo de transação deve ser assegurada mediante registro em contas patrimoniais específicas e disponibilização de informações nos balanços da União, e, assim, a administração pública deve avaliar a necessidade de expedição do correspondente procedimento contábil específico sobre a operacionalização do FII, buscando fixar os devidos parâmetros econômico-contábeis para o adequado registro dos diversos atos e fatos, com a respectiva evidenciação e demonstração contábil, em face dos procedimentos técnico-operacionais na aplicação do referido art. 20 da Lei n.º 13.240, de 2015, com a Lei n.º 13.465, de 2017, e a Lei n.º 13.813, de 2019, diante da Lei n.º 8.668, de 1993, **observando, entre outros aspectos, a necessidade de garantir a adequada mensuração e avaliação dos ativos entregues ao administrador do FII;**

9.2.3. o Ministério da Economia, com o objetivo de garantir segurança jurídica, deve avaliar a expedição de decreto regulamentar para a operacionalização do FII pela adequada aplicação do art. 20 da Lei n.º 13.240, de 2015, com a Lei n.º 13.465, de 2017, e a Lei n.º 13.813, de 2019, diante da Lei n.º 8.668, de 1993, com o intuito, assim, de passar a, entre outros aspectos, definir os seguintes parâmetros técnicos: (a) natureza jurídica dos bens públicos após a respectiva entrega ao administrador do FII, se pública (dominical) ou privada; (b) estruturação orgânica para a efetiva segregação das funções e definição das respectivas responsabilidades dos administradores; (c) execução do subsequente controle gerencial da administração federal sobre a administração do FII no âmbito, entre outras instâncias, da correspondente assembleia geral do fundo imobiliário e execução de medidas para viabilizar a transparência ativa do FII e dos relatórios gerenciais produzidos pelo FII, buscando fomentar o controle administrativo e social sobre a gestão do patrimônio público aportado ao FII;”

(...) (TCU. Plenário. Consulta n.: 1771/2022. Relator: Ministro Jorge Oliveira. Data da Sessão: 3/8/2022). (Grifado)

Assim, é juridicamente possível a destinação de bens imóveis públicos ou produto de sua arrecadação à integralização de cotas em Fundos de Investimento Imobiliário (FIIs), contanto que sejam observadas as normas aplicáveis à Administração Pública acima mencionadas.

O artigo 4º, da minuta, trata da realização de permuta por imóveis edificados ou não, ou por edificações a construir e está em conformidade com o conteúdo do Prejulgado n. 2060 –TCE/SC:

“(...).

1. O município pode permutar imóveis públicos inservíveis à Administração através da dispensa de licitação prevista no art. 17, I, “c”, da Lei (federal) n. 8.666/93, mediante interesse público comprovado, autorização legislativa e prévia avaliação dos imóveis;

2. Vislumbra-se impedimento à autoaplicabilidade dos arts. 10 e 11 da Lei (municipal) n. 1.218/07, porquanto dependem de regulação em outra lei que venha, a seu tempo, autorizar e discriminar os bens a serem permutados (imóvel público “x” pelo imóvel particular ou obra “y”), com a respectiva avaliação prévia, para que o procedimento, além de efetivamente autorizado, ocorra sem lesão ao patrimônio público;

3. **Existe viabilidade jurídica da permuta de imóveis públicos por edificações a construir, haja vista estes serem considerados imóveis por acesso física artificial, aplicando-se este entendimento à permuta por construção ou ampliação de imóveis previstas na Lei (municipal) n. 1.218/07;**





**ESTADO DE SANTA CATARINA**  
**SECRETARIA DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO**  
**CONSULTORIA JURÍDICA**

**4. Havendo lei que autorize a permuta de imóvel público inservível ao município por obra a ser edificada, esta deverá, necessariamente, ser precedida de licitação, na modalidade de concorrência, de forma a atender ao interesse público;**

5. Embora haja previsão legal para a permuta, o Administrador deve analisar o alcance desta em cada caso concreto, de forma a verificar se a permuta trará melhores resultados para o interesse público, enquanto existem outras possibilidades de alienação de imóveis aptas a garantir a contrapartida das obras e ações previstas na Lei (municipal) n. 1.218/07;

6. Não é possível a permuta de imóvel público por reformas de imóveis;

7. Celebrado o contrato de permuta, este deverá ser registrado no Cartório de Títulos e Documentos do município, com sua averbação à margem da matrícula do respectivo imóvel, para ser levada a efeito, através de escritura pública de permuta, após verificado o cumprimento do contrato, conforme estabelecido no art.10, § 1º, da Lei (municipal) n. 1.218/07;

**8. Diante de valores permutados que não apresentem equivalência, deverá, necessariamente, ocorrer a reposição pecuniária à parte prejudicada, para que não haja lesão ao patrimônio público e enriquecimento ilícito de qualquer dos contratantes;**

9. Nos termos do art. 44 da Lei complementar (federal) n. 101/00, é vedada a aplicação da receita de capital derivada da alienação de bens e direitos que integram o patrimônio público para o financiamento de despesa corrente, salvo se destinada por lei aos regimes de previdência social, geral e próprio dos servidores públicos.

(...)” (TCE. Plenário. Prejulgado n. 2060. Relatora: Conselheira Substituta Sabrina Nunes Jocken. Data da Sessão:19/7/2020 ). (Grifado)

Já o artigo 5º, dispõe que os valores obtidos com as alienações dos bens imóveis do Estado serão ser destinados para:

*I – a liquidação, ainda que parcial, dos déficits previdenciários oriundos do Regime Próprio de Previdência Social do Estado de Santa Catarina (RPPS/SC);*

*II – a aquisição de cotas em fundos imobiliários, constituídos na forma da legislação e das normas aplicáveis; e*

*III – o Fundo Patrimonial, instituído pela Lei nº 14.278, de 11 de janeiro de 2008, observada a vedação de que trata o art. 44 da Lei Complementar federal nº 101, de 4 de maio de 2000.*

*Parágrafo único. O produto oriundo da participação do Estado em cotas de fundos imobiliários, por meio de dividendos ou outras formas de remuneração por detenção de cotas, e o resultado da venda de cotas serão destinados aos fins descritos nos incisos I e II do caput deste artigo.*

Observa-se que o dispositivo vai ao encontro da norma contida no artigo 44, da Lei Complementar n. 101/2000. Contudo, o parágrafo único prevê que o produto oriundo da participação do Estado em cotas de fundos imobiliários, por meio de dividendos ou outras formas de remuneração por detenção de cotas, será destinado à liquidação dos déficits previdenciários oriundos do Regime Próprio de Previdência Social do Estado de Santa Catarina (RPPS/SC) e a aquisição de cotas em fundos imobiliários. Logo, crê-se que a intenção era mencionar o inciso III do dispositivo, sugerindo-se alteração ou apresentação de justificativa para que o produto oriundo da participação do Estado em cotas de fundos imobiliários seja novamente investido em cotas.

O artigo 8º, da minuta, dispõe que *o disposto nesta Lei poderá ser aplicado às entidades da Administração Pública Estadual, ao Poder Legislativo, ao Poder Judiciário, ao Ministério Público de Santa Catarina (MPSC), ao Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC) e à Defensoria Pública do Estado de Santa Catarina (DPE/SC), no caso de adesão expressa do dirigente máximo de cada Poder ou entidade.*

Pois bem, como as entidades da Administração Indireta Estadual possuem personalidade jurídica, autonomia administrativa, patrimônio e receita próprios, compreende-se pela necessidade de inclusão de dispositivo determinando que o produto da alienação dos bens das entidades da administração indireta do Estado será destinado àquelas entidades.



**ESTADO DE SANTA CATARINA**  
**SECRETARIA DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO**  
**CONSULTORIA JURÍDICA**

O artigo 6º da minuta autoriza o Poder Executivo a ceder o uso de bens imóveis do Estado, de forma remunerada ou não, justificado o interesse público e dispensada a autorização legislativa específica.

A necessidade de autorização legislativa específica decorre do Poder Fiscalizador do Legislativo, previsto no artigo 12, § 1º, da Constituição do Estado:

*Art. 12. São bens do Estado:*

*(...).*

*§ 1º A doação ou utilização gratuita de bens imóveis depende de prévia autorização legislativa.*

Este dispositivo foi declarado constitucional pelo Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADI 3594/2005, que julgou improcedente o pedido de declaração de inconstitucionalidade da expressão "*utilização gratuita*", acima transcrita.

A doutrina entende que a cessão de uso é o instrumento adequado para que um ente público efetue a transferência da posse de bem imóvel a outro ente público, por tempo certo ou indeterminado:

*“Cessão de uso é a transferência gratuita da posse de um bem público de uma entidade ou órgão para outro, a fim de que o cessionário o utilize nas condições estabelecidas no respectivo termo, por tempo certo ou indeterminado”* (MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 28ª ed. Malheiros Editores: São Paulo, p. 486).

*“(...) Cessão de uso é aquela em que o Poder Público consente o uso gratuito de bem público por órgãos da mesma pessoa ou de pessoa diversa, incumbida de desenvolver atividade que, de algum modo, traduza interesse para coletividade.*

*(...).*

*A cessão de uso, entretanto, pode efetivar-se também entre órgãos de entidades públicas diversas. Exemplo: o Estado cede grupo de salas situado em prédio de uma de Secretarias para União instalar um órgão do Ministério da Fazenda. (...)”* (CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 2016. p. 1254)

Por outro lado, segundo doutrina especializada, o instrumento da concessão de uso é adequado para a utilização privativa de imóvel por pessoa jurídica de direito privado:

*“(...) contrato administrativo pelo qual a Administração Pública **faculta ao particular a utilização privativa de bem público, para que a exerça conforme sua destinação.**”* (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 30. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.p 870). (Grifado).

*“É o contrato administrativo pelo qual o Estado (União, Estado-Membro, Distrito Federal ou Município) outorga a terceiro a utilização privativa de um bem de seu domínio, para que o explore segundo os termos e condições estabelecidos. É realizada intuitu personae, podendo ser gratuita ou onerosa, por prazo certo ou indeterminado”* (GASPARINI, Diogenes. **Direito administrativo**. 11ª ed. Editora Saraiva: São Paulo, 2006. p. 852).

Assim, a partir dos conceitos acima destacados, entende-se que a concessão de uso seria o instrumento adequado à outorga de uso de bens públicos por entidades privadas.

Ademais, regra geral, sempre que houver condições de competitividade, deverão ser observados os procedimentos licitatórios, previstos em lei, de modo a garantir o princípio da isonomia entre os possíveis interessados (artigo 37, XXI, da CRFB/88, e artigo 2º, IV da Lei n. 14.133/2021).



**ESTADO DE SANTA CATARINA**  
**SECRETARIA DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO**  
**CONSULTORIA JURÍDICA**

O artigo 6º não especifica se a cessão a entidades privadas será precedida ou não de licitação, motivo pelo qual sugere-se que conste no dispositivo se há hipótese em que a licitação será dispensada, com a devida justificativa. Isso porque, sempre que houver condições de competitividade, a cessão (concessão) à entidade privada deverá ser precedida de processo licitatório.

Prosseguindo, o artigo 7º, da minuta, prevê o uso de bem público por pessoas físicas e jurídicas de direito público ou privado, gratuita ou onerosamente, independentemente de licitação e dispensada autorização legislativa específica, na forma do regulamento.

Quanto a esse dispositivo, remete-se ao que já foi dito acima, a respeito da necessidade de prévia autorização legislativa para uso gratuito de bem público, além da necessidade de realização de prévio procedimento licitatório, quando a autorização for efetuada a pessoa jurídica de direito privado e sempre que houver condições de competitividade.

Nessa linha, a Lei Estadual n. 5.704/80 dispõe sobre a concessão de uso e permissão de uso de bens imóveis do Estado de Santa Catarina:

*Art. 7º A concessão de uso de bens imóveis do Estado, remunerada ou gratuita, depende de justificativa, decreto autorizativo e concorrência pública.*

*Parágrafo único. O Governador poderá dispensar a concorrência na concessão para:*

*I – entidade educacional, cultural ou de fins sociais declarada de utilidade pública;*

*II – Fundação instituída pelo Poder Público;*

*III – entidade concessionária de serviço público.*

*Art. 8º A permissão de uso de bens imóveis do Estado, remunerada ou gratuita, depende de justificativa e decreto autorizativo.*

De acordo com a Lei Complementar Estadual n. 589/2013, em seu artigo 2º, § 4º, IV, *o mesmo objeto não deve ser disciplinado por mais de uma lei, exceto quando a subsequente se destinar à complementação de lei considerada básica, vinculando-se a esta por remissão expressa.* Assim, sugere-se que seja analisada a necessidade de revogação de dispositivos da Lei Estadual n. 5.704/80, que tratam da concessão e permissão de uso.

Por fim, o artigo 9º, da minuta, altera o artigo 12, da Lei Estadual n. 18.334/2022, e o artigo 4º, da Lei n. 14.278/2008, que passarão a vigorar com a seguinte redação:

*Art. 12. Fica o Poder Executivo autorizado a instituir e explorar a Loteria Estadual de Santa Catarina, devendo utilizar o resultado líquido obtido nas finalidades a serem definidas em regulamento, prioritariamente no custeio de ações de combate e erradicação da pobreza, na realização de investimentos sociais em habitação e na liquidação, ainda que parcial, dos déficits previdenciários oriundos do Regime Próprio de Previdência Social do Estado de Santa Catarina (RPPS/SC).*

*§ 1º A Loteria Estadual de Santa Catarina será vinculada à SEF e terá por objeto a exploração das modalidades lotéricas admitidas pela legislação, permitida a exploração direta ou indireta, por concessão, permissão, autorização credenciamento ou outras formas de contratação, nos termos do regulamento.*

*§ 2º O serviço público de loterias será delegado a particulares sem exploração exclusiva de qualquer modalidade de loteria ou outra situação que caracterize monopólio.” (NR)*

*Art. 11. O art. 4º da Lei nº 14.278, de 11 de janeiro de 2008, passa a vigorar com a seguinte redação:*

*Art.*

*4º*

.....  
.....  
*IX – na liquidação, ainda que parcial, dos déficits previdenciários oriundos do Regime Próprio de Previdência Social do Estado de Santa Catarina (RPPS/SC)..... (NR)*





**ESTADO DE SANTA CATARINA**  
**SECRETARIA DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO**  
**CONSULTORIA JURÍDICA**

Em tempo, nos termos da Lei Complementar Estadual n. 741/2019, a matéria foge à competência desta Secretaria, o que torna necessário cumprimento do disposto no artigo 7º, do Decreto Estadual n. 2.382/2014:

*Art. 7º A elaboração de anteprojeto de lei, medida provisória e decreto deverá observar o disposto na Lei Complementar nº 589, de 18 de janeiro de 2013, regulamentada pelo Decreto nº 1.414, de 1º de março de 2013, os procedimentos e as exigências de que trata este Decreto e também o seguinte:*

*I – a Secretaria de Estado proponente deverá consultar, previamente, os demais órgãos ou entidades afetos à matéria a ser disciplinada e instá-los para que se manifestem nos autos de processo a ser remetido à SCC;*

*(...).*

*§ 1º A exposição de motivos de anteprojeto que tratar de matéria relacionada com competências de 2 (dois) ou mais órgãos deverá ser firmada conjuntamente*

*§ 2º Na hipótese do § 1º do caput deste artigo, o parecer jurídico poderá ser único, desde que firmado conjuntamente pelas consultorias jurídicas ou unidades de assessoramento jurídico de todos os proponentes e referendados pelos respectivos titulares das Secretarias de Estado envolvidas.*

Ademais, salienta-se que, de acordo com o artigo 2º, § 4º, II, da LCE n. 589/2013, a lei não deve conter matéria estranha a seu objeto ou a este não vinculada por afinidade, pertinência ou conexão.

### **III - CONCLUSÃO**

Ante o exposto, **compreende-se**<sup>4</sup> que o anteprojeto de lei que “*autoriza a alienação e a cessão de imóveis nas modalidades que menciona e estabelece outras providências*” (fls. 408/412) apresenta os requisitos de constitucionalidade e legalidade, desde que observadas as recomendações e atendidas as ressalvas realizadas na fundamentação deste Parecer.

Sugere-se que a autorização legislativa individualizada, necessária à alienação e utilização gratuita de bens imóveis do Estado, seja realizada por meio de anexo ao projeto de lei, de forma a facilitar posterior alteração que se mostre indispensável.

É o parecer.

**À consideração superior.**

**GUSTAVO SCHMITZ CANTO**

Procurador do Estado  
Consultor Jurídico

<sup>4</sup> A função do Advogado Público (ou assessor jurídico) quando atua em órgão jurídico de consultoria da Administração é de, quando consultado, emitir uma peça (parecer) técnico-jurídica proporcional à realidade dos fatos, respaldada por embasamento legal, não podendo ser alçado à condição de administrador público, quando emana um pensamento jurídico razoável, construído em fatos reais e com o devido e necessário embasamento legal (TRF da 1ª Região. Terceira Turma. Agravo de instrumento n.: 0003263-55.2012.4.01.0000/AM. Relatora: Desembargadora Federal Monica Sifuentes. Data da decisão: 8/3/2013).



## Assinaturas do documento



Código para verificação: **2U828YZN**

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:



**GUSTAVO SCHMITZ CANTO** (CPF: 021.XXX.539-XX) em 26/09/2023 às 20:34:21

Emitido por: "SGP-e", emitido em 13/07/2018 - 14:02:52 e válido até 13/07/2118 - 14:02:52.

(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0VBXzcwMDBfMDAwMDUwMDVfNTA0NI8yMDIzXzJVODI4WVpO> ou o site

<https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SEA 00005005/2023** e o código **2U828YZN** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.



## **DESPACHO**

**Referência:** SEA 16341/2023 (SEA 5005/2023)

**Assunto:** Anteprojeto de lei que autoriza a alienação e a cessão de imóveis do Estado de Santa Catarina

**Origem:** Secretaria de Estado da Administração (SEA)

Manifesto concordância com o Parecer n. 412/2023-SEA/COJUR (SEA 5005/2023 - fls. 414/422), exarado pelo Procurador do Estado Dr. Gustavo Schmitz Canto, cuja ementa foi assim formulada:

Direito Administrativo. Anteprojeto Lei que autoriza a alienação e a cessão de uso de imóveis. Constitucionalidade e legalidade, desde que observadas as ressalvas contidas neste parecer.

Apenas registro que a especificação de cada bem imóvel, dadas as peculiaridades do caso, não precisa necessariamente constar do projeto de lei encaminhado à Assembleia Legislativa. Com efeito, essa individualização dos bens pode ser realizada por Decreto a ser posteriormente editado, assegurando a publicidade da medida e possibilitando ao Poder Legislativo controlar os atos de alienação e/ou disposição feitos pelo Poder Executivo.

À consideração superior.

Florianópolis, data da assinatura digital.

**ANDRÉ FILIPE SABETZKI BOEING**  
**Procurador-Chefe da Consultoria Jurídica**



## Assinaturas do documento



Código para verificação: **45FP7E0K**

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:



**ANDRE FILIPE SABETZKI BOEING** (CPF: 071.XXX.229-XX) em 17/10/2023 às 14:45:18

Emitido por: "SGP-e", emitido em 24/07/2020 - 13:34:48 e válido até 24/07/2120 - 13:34:48.

(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0VBXzcwMDBfMDAwMTYzNDFfMTY0MjhfMjAyM180NUZQN0UwSw==> ou o site

<https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SEA 00016341/2023** e o código **45FP7E0K** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.



**ESTADO DE SANTA CATARINA  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL**

**DESPACHO**

**Referência:** SEA 16341/2023 (SEA 5005/2023)

**Assunto:** Direito Administrativo. Anteprojeto Lei que autoriza a alienação e a cessão de uso de imóveis. Constitucionalidade e legalidade, desde que observadas as ressalvas contidas neste parecer.

**Origem:** Secretaria de Estado da Administração (SEA)

De acordo com o **Parecer n. 412/2023-SEA/COJUR** (SEA 5005/2023 - p. 414/422), da lavra do Procurador do Estado, Dr. Gustavo Schmitz Canto, com os aditamentos apontados pelo Dr. André Filipe Sabetzki Boeing, Procurador-Chefe da Consultoria Jurídica.

**ANDRÉ EMILIANO UBA**

**Procurador-Geral Adjunto para Assuntos Jurídicos**

1. Aprovo o **Parecer n. 412/2023-SEA/COJUR** (SEA 5005/2023 - p. 414/422), com os aditamentos apontados pelo Dr. André Filipe Sabetzki Boeing, Procurador-Chefe da Consultoria Jurídica, referendado pelo Dr. André Emiliano Uba, Procurador-Geral Adjunto para Assuntos Jurídicos, ao qual se atribui o número **Parecer n. 450/2023-PGE**.

2. Encaminhem-se os autos à Secretaria de Estado da Administração (SEA) .

Florianópolis, data da assinatura digital.

**MÁRCIO LUIZ FOGAÇA VICARI**

**Procurador-Geral do Estado**





# Assinaturas do documento



Código para verificação: **4M81IOL4**

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:



**ANDRÉ EMILIANO UBA** (CPF: 039.XXX.669-XX) em 17/10/2023 às 18:56:29

Emitido por: "SGP-e", emitido em 30/03/2018 - 12:32:35 e válido até 30/03/2118 - 12:32:35.

(Assinatura do sistema)



**MÁRCIO LUIZ FOGAÇA VICARI** (CPF: 888.XXX.859-XX) em 18/10/2023 às 14:41:39

Emitido por: "SGP-e", emitido em 03/01/2023 - 12:39:09 e válido até 03/01/2123 - 12:39:09.

(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0VBXzcwMDBfMDAwMTYzNDFfMTY0MjhfMjAyM180TTgxSU9MNA==> ou o site

<https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SEA 00016341/2023** e o código **4M81IOL4** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.



**ESTADO DE SANTA CATARINA  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL**

**OFÍCIO GAB/PGE Nº 289/2024**

Florianópolis, data da assinatura digital.

**Referência:** SCC 8709/2024

Excelentíssimo Senhor Secretário,

Em atenção ao Ofício nº 719/SCC-DIAL-GEMAT, referente ao Projeto de Lei nº 0457/2023, que “Autoriza a alienação e a cessão, concessão e autorização de uso de imóveis do Poder Executivo nas modalidades que menciona e estabelece outras providências”, cumpre-me expor o que segue.

De início, verifico que o referido expediente objetiva atender ao pedido de diligência da Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (ALESC).

Na fundamentação da diligência, o Excelentíssimo Senhor Deputado Pepê Collaço apontou a existência de parecer da Consultoria Jurídica da Secretaria de Estado da Administração (SEA) que afirma a “necessidade de autorização individualizada, ainda que por anexo a Lei dos imóveis que se pretende alienação, ceder, conceder e autorizar o uso, contrariando a intenção do referido projeto de Lei [...]”. Posto isso, considerando eventual divergência de posicionamentos e com vistas à segurança jurídica, solicitou manifestação da Procuradoria-Geral do Estado.

A matéria tramitou no Poder Executivo por meio do processo administrativo SEA 5005/2023. Em mais de uma oportunidade, durante a elaboração da proposta, foram emitidas manifestações jurídicas sobre o anteprojeto<sup>1</sup>, com o intuito de aprimorar as disposições que seriam posteriormente submetidas à Casa Legislativa, especialmente sob a óptica da constitucionalidade e legalidade.

O parecer mais recente foi o de nº 412/2023-SEA-COJUR, de lavra do Procurador do Estado Gustavo Schmitz Canto, **acolhido com ressalvas** pelo Procurador-Chefe da Consultoria Jurídica, no que foi seguido pelo Procurador-Geral Adjunto para Assuntos Jurídicos e por este Procurador-Geral do Estado<sup>2</sup> - cópia anexa.

Senhor  
**MARCELO MENDES**  
Secretário de Estado  
Secretaria de Estado da Casa Civil (SCC)  
Florianópolis/SC

<sup>1</sup> Processo SEA 5005/2023. Pg. 104-118; pg. 131-135; pg. 414-422;

<sup>2</sup> Processo SEA 16341/2023 (vinculado ao SEA 5005/2023).



**ESTADO DE SANTA CATARINA  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL**

A conclusão do parecerista foi de que o projeto analisado apresentava os requisitos de constitucionalidade e legalidade observadas as recomendações e ressalvas ali dispostas, inclusive a sugestão de que a “autorização legislativa individualizada” fosse realizada por meio de anexo ao projeto de lei.

Muito embora o opinativo tenha apresentado essa e outras considerações, é importante dizer que, ao fim e ao cabo, o acolhimento do parecer, por parte da chefia da Procuradoria-Geral do Estado, **deu-se de forma parcial**.

Veja-se, a propósito, o que consta no destaque feito pelo Procurador do Estado André Filipe Sabetzki Boeing, Procurador-Chefe da Consultoria Jurídica da PGE, quando da sua análise do parecer:

Manifesto concordância com o Parecer n. 412/2023-SEA/COJUR (SEA 5005/2023 - fls. 414/422), exarado pelo Procurador do Estado Dr. Gustavo Schmitz Canto, cuja ementa foi assim formulada:

Direito Administrativo. Anteprojeto Lei que autoriza a alienação e a cessão de uso de imóveis. Constitucionalidade e legalidade, desde que observadas as ressalvas contidas neste parecer.

**Apenas registro que a especificação de cada bem imóvel, dadas as peculiaridades do caso, não precisa necessariamente constar do projeto de lei encaminhado à Assembleia Legislativa. Com efeito, essa individualização dos bens pode ser realizada por Decreto a ser posteriormente editado, assegurando a publicidade da medida e possibilitando ao Poder Legislativo controlar os atos de alienação e/ou disposição feitos pelo Poder Executivo.**

À consideração superior. (grifou-se)

Oportuno destacar que a opinião jurídica da Procuradoria-Geral do Estado é aquela devidamente acolhida pelas chefias do órgão de representação jurídica do Estado, especialmente pelo Procurador-Geral do Estado.

Portanto, o que se verifica do presente caso é que o Parecer nº 412/2023-SEA-COJUR **foi acolhido parcialmente**, sendo mantida a ressalva apresentada pela Chefia da Consultoria Jurídica da PGE, da lavra do Procurador do Estado André Filipe Sabetzki Boeing, acima transcrita.

Na discussão que parece ser o cerne desta diligência, acerca da necessidade de autorização legislativa individualizada para alienação e utilização gratuita de bens imóveis do Estado, vale grifar, pois, que a opinião desta Procuradoria-Geral é no sentido **da constitucionalidade e legalidade da disposição do projeto de lei que autoriza que o procedimento possa ser realizado por meio de Decreto**.

Aliás, essa é a mesma sistemática seguida no modelo adotado pela União, previsto na Lei federal nº 13.240, de 30 de dezembro de 2015<sup>3</sup>:

Art. 8º O Ministro de Estado do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, permitida a delegação, editará portaria com a lista de áreas ou imóveis sujeitos à alienação nos termos desta Lei.

<sup>3</sup> Dispõe, dentre outras matérias, sobre a administração, a alienação, a transferência de gestão de imóveis da União e seu uso para a constituição de fundos.



**ESTADO DE SANTA CATARINA  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL**

[...]

§ 4º **Não há necessidade de autorização legislativa específica para alienação dos imóveis arrolados na portaria a que se refere o caput .**

(grifou-se)

Por fim, também é importante frisar que essa previsão não afasta a possibilidade de controle, pela ALESC, dos atos emanados pelo Poder Executivo, por conta da necessária publicidade da medida regulamentar, inerente à própria natureza do Decreto, assegurada à Casa Legislativa, inclusive, no exercício das atribuições constitucionais de fiscalização dos atos do Poder Executivo, a eventual sustação dos seus efeitos, nos termos do art. 40, VI, da Constituição estadual<sup>4</sup>.

Limitado ao exposto, mas à disposição para ulteriores esclarecimentos, caso necessários, renovo a Vossa Excelência votos de apreço e consideração.

Atenciosamente,

**MÁRCIO LUIZ FOGAÇA VICARI**  
**Procurador-Geral do Estado**

---

<sup>4</sup> Art. 40. É da competência exclusiva da Assembleia Legislativa:

[...]

VI – sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa;



# Assinaturas do documento



Código para verificação: **S8V4S73S**

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:



**MÁRCIO LUIZ FOGAÇA VICARI** (CPF: 888.XXX.859-XX) em 06/06/2024 às 17:56:59

Emitido por: "SGP-e", emitido em 03/01/2023 - 12:39:09 e válido até 03/01/2123 - 12:39:09.

(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0NDXzEwMDY4XzAwMDA4NzA5Xzg3MTNfMjAyNF9TOFY0UzczUw==> ou o site

<https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00008709/2024** e o código **S8V4S73S** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.