



RELATÓRIO E VOTO AO PROJETO DE LEI Nº 0446/2026

Autoriza a cessão de uso de imóveis nos Municípios que especifica e estabelece outras providências.

Autor: Governador do Estado de Santa Catarina

Relator: Deputado Pepê Collaço

I - RELATÓRIO

Trata-se de análise do Projeto de Lei nº 0446/2026, deflagrado por iniciativa privativa do Governador do Estado de Santa Catarina por intermédio da Mensagem Governamental nº 1900, de 26 de junho de 2026. A proposição legislativa tem como objetivo central autorizar o Poder Executivo estadual a desafetar e ceder de forma não remunerada, a diversos Municípios catarinenses, pelo prazo determinado e unificado de 30 (trinta) anos, o uso de bens imóveis públicos pertencentes ao patrimônio do Estado sob posse ou propriedade estatal.

A finalidade específica dessa abrangente medida patrimonial reside na regularização e no fomento da prestação contínua de serviços públicos de natureza essencial e indeclinável à população catarinense, vocacionando-se primordialmente ao atendimento das demandas nas áreas da educação infantil, do ensino fundamental e da atenção primária e especializada em saúde pública.

Na detalhada e elucidativa exposição de motivos que acompanha a referida Mensagem Governamental nº 1900, subscrita digitalmente pelo Secretário de Estado da Administração Vânio Boing e pela Diretoria de Gestão Patrimonial, o órgão proponente expõe as razões que sustentam a medida, asseverando o que segue:

“Submeto à elevada deliberação de Vossa Excelência o anexo Projeto de Lei, que dispõe sobre a autorização para o Poder Executivo Estadual ceder o uso de imóveis de sua titularidade a Municípios catarinenses. A medida visa regularizar a ocupação de bens públicos já destinados à execução de políticas públicas essenciais, notadamente nas áreas da educação infantil e da saúde básica, consolidando um relevante instrumento de cooperação interfederativa. A presente proposição legislativa tem o mérito de formalizar situações fáticas consolidadas ao longo de anos, nas quais imóveis estaduais são utilizados por administrações municipais para a prestação de serviços diretos e indispensáveis à população, como a manutenção de centros de educação infantil e de unidades básicas de saúde. A ausência de um instrumento jurídico adequado que ampare tais ocupações gera um cenário de insegurança tanto para o Estado, que necessita zelar por seu patrimônio, quanto para os Municípios, que realizam investimentos e dependem da estabilidade da posse para garantir a continuidade dos serviços. Ao autorizar a cessão de uso por um prazo determinado de 30 (trinta) anos, o Estado de Santa Catarina não apenas reconhece a importância do trabalho desenvolvido pelos Municípios, mas também estabelece um marco legal claro, definindo direitos e

obrigações para ambas as partes. Garante-se, assim, a segurança jurídica necessária para que as gestões municipais possam planejar investimentos, realizar benfeitorias e assegurar a excelência no atendimento ao cidadão, sem o risco de descontinuidade. Para além da inegável relevância administrativa e social, este Projeto de Lei é medida urgente e indispensável para corrigir distorções contábeis que afetam a prestação de contas do Governo do Estado. A permanência da classificação contábil atualmente impingida aos imóveis ocupados pelos municípios tem sido objeto de apontamentos pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC), por ocasião das auditorias realizadas no Balanço Geral do Estado dos últimos exercícios. Tais apontamentos indicam que a manutenção desses imóveis no ativo estadual, quando o controle e o potencial de serviço são exercidos pelos municípios, gera distorções na classificação contábil dos bens e, consequentemente, impacta a avaliação fidedigna do Ativo Não Circulante e do Patrimônio Líquido do Estado. A situação atual resulta em uma representação contábil que não reflete a realidade econômica e operacional, comprometendo a transparência e a fidedignidade das demonstrações financeiras estaduais. Nesse contexto, este Projeto de Lei torna-se o instrumento adequado para sanar tais inconsistências, alinhando a gestão patrimonial às diretrizes da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e às Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBC TSP). O Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) e, em especial, a NBC TSP 07 – Ativo Imobilizado, estabelecem que a responsabilidade pela contabilização de um bem recai sobre a entidade que detém o seu controle e auferir seus benefícios econômicos futuros ou potencial de serviços, independentemente da titularidade jurídica. Esta diretriz fundamenta-se no princípio contábil da essência sobre a forma, segundo o qual a realidade econômica e o controle efetivo sobre um ativo prevalecem em detrimento da propriedade formal.”

A minuta do Projeto de Lei sob apreço estabelece estrutura normativa rigorosa e transparente, dividindo os bens públicos objeto de cessão em quatro anexos distintos, de modo a contemplar regimes contratuais diferenciados. Conforme preceituado nos artigos 1º e 2º da proposição, os imóveis constantes dos Anexos I e III serão cedidos em regime de uso exclusivo, ao passo que os espaços e dependências dos imóveis discriminados nos Anexos II e IV serão outorgados sob a modalidade de uso compartilhado, a serem devidamente discriminados e delimitados nos futuros termos contratuais de cessão de uso. No tocante à vinculação e aos encargos legais, restou taxativamente fixado que os imóveis dos Anexos I e II voltam-se com exclusividade à execução de atividades educacionais por parte das administrações municipais cessionárias, enquanto os bens arrolados nos Anexos III e IV destinam-se estritamente à execução descentralizada de ações e serviços públicos de saúde.

Ademais, a minuta impõe expressas e categóricas proibições operacionais aos Municípios cessionários, prevendo a imediata rescisão antecipada da cessão de uso caso ocorra transferência, total ou parcial, dos direitos decorrentes da outorga, oferecimento dos bens imóveis em garantia de qualquer obrigação, desvio de finalidade na utilização dos prédios ou execução de atividades incompatíveis com o primado do interesse público (art. 3º).

Em consonância com as normas de preservação do patrimônio público, o projeto assegura que o Estado de Santa Catarina retomará compulsoriamente a posse direta dos imóveis nas hipóteses de descumprimento das proibições legais, cessação dos motivos determinantes da cessão, encerramento do prazo trintenário fixado na lei, superveniência de necessidade dos bens para uso

próprio da administração estadual, desistência formalizada pela municipalidade ou inobservância dos deveres de manutenção e custeio (art. 4º).

Resta expressamente estipulado que todas as benfeitorias que vierem a ser edificadas ou incorporadas aos imóveis pelos Municípios cessionários reverterão de pleno direito ao patrimônio público do Estado de Santa Catarina, sem que assista ao cessionário qualquer direito de indenização, retenção por benfeitorias úteis ou necessárias, ou compensação de cunho pecuniário (art. 4º, parágrafo único).

Outrossim, todos os investimentos, intervenções físicas, obras construtivas, conservação predial, serviços de vigilância e encargos tributários e tarifários incidentes sobre os imóveis foram atribuídos com exclusividade aos Municípios cessionários (art. 5º). Impõe-se ainda a cada municipalidade beneficiária o dever inarredável de defender ativamente os bens cedidos contra esbulhos, turbações, invasões e quaisquer utilizações desautorizadas pelo cedente, sob cominação de indenização por perdas e danos e apuração de responsabilidades institucionais (art. 6º).

Cumprе igualmente salientar que o Projeto de Lei nº 0446/2026 promove a revogação expressa de vinte diplomas legislativos anteriores (art. 10), compreendendo as Leis estaduais nº 17.848/2019, 18.227/2021, 18.459/2022, 18.463/2022, 18.469/2022, 19.375/2025, 19.497/2025, 19.499/2025, 19.508/2025, 19.518/2025, 19.519/2025, 19.593/2025, 19.613/2025, 19.622/2025, 19.625/2025, 19.630/2025, 19.633/2025, 19.654/2025, 19.852/2026 e 19.862/2026. Essa medida de consolidação e unificação legislativa visa instituir um marco regulatório uniforme sob o prazo de 30 (trinta) anos, superando situações críticas de leis autorizativas pretéritas com prazo exaurido sem ultimação de registros cartoriais, bem como doações travadas por exigências notariais de retificação de área e georreferenciamento, assegurando a necessária segurança jurídica e a tempestiva regularização das demonstrações financeiras do Estado perante os órgãos de fiscalização contábil.

Após o recebimento formal e o devido despacho pela Mesa Diretora desta Casa Legislativa, a proposição foi encaminhada a esta Comissão de Constituição e Justiça para análise prévia e criteriosa dos aspectos constitucionais, legais, regimentais e de técnica legislativa.

Na qualidade de presidente deste colegiado e nos termos das prerrogativas regimentais conferidas a esta comissão permanente, avoquei a relatoria do presente Projeto de Lei.

É o relatório.

II – VOTO

A análise desta relatoria se concentra nos pressupostos de constitucionalidade, legalidade, juridicidade e técnica legislativa, conforme a competência atribuída a esta Comissão de Constituição e Justiça pelo Regimento Interno desta Casa Legislativa. O mérito da proposição, embora de indiscutível relevância, será objeto de apreciação aprofundada pelas comissões temáticas pertinentes, cabendo a este voto a verificação da sua admissibilidade e estrita conformidade com o ordenamento jurídico vigente.

De início, no que diz respeito ao aspecto da constitucionalidade formal, a iniciativa legislativa mostra-se plenamente adequada sob a dupla perspectiva subjetiva e orgânica.

Sob o ângulo da constitucionalidade formal subjetiva, a proposição foi subscrita e submetida a este Parlamento pelo Governador do Estado de Santa Catarina, autoridade a quem incumbe privativamente deflagrar o processo legislativo acerca da administração, desafetação e destinação do patrimônio imobiliário público estadual, em observância ao princípio da reserva de administração e ao

sistema de repartição de competências fixado pela Constituição da República e reproduzido na Carta Estadual.

Com efeito, a administração dos bens do domínio público, a definição de sua destinação socioeconômica e a articulação intergovernamental para a prestação de serviços públicos consubstanciam atos típicos de gestão material que competem originariamente ao Poder Executivo.

Sob a vertente da **constitucionalidade formal orgânica**, a proposição visa obter prévia e indispensável autorização legislativa para a desafetação e cessão de uso não remunerada de bens imóveis pertencentes ao patrimônio do Estado de Santa Catarina em favor dos diversos Municípios contemplados nos seus anexos. Tal providência encontra amparo direto e obrigatório no disposto no artigo 12, § 1º, da Constituição do Estado de Santa Catarina, que estabelece de forma inequívoca:

Art. 12. São bens do Estado:

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

A norma constitucional estadual é cristalina ao submeter a utilização gratuita de imóveis públicos à chancela do Poder Legislativo. O projeto em análise, portanto, não apenas é uma via adequada, mas a única via juridicamente correta para concretizar a pretensão do Executivo, visto que o Administrador Público não pode, mediante simples decreto ou ato infralegal unilateral, dispor da posse direta e conceder o uso gratuito de bem público por trinta anos sem a manifestação expressa deste Parlamento.

Sob o prisma da **constitucionalidade material e da legalidade**, a proposição também se revela irretocável. A cessão de uso de bens públicos entre entes da administração é um instrumento jurídico consolidado, destinado a viabilizar a cooperação mútua e a consecução de finalidades de interesse público. No caso em tela, a medida proposta alinha-se perfeitamente aos princípios que regem a Administração Pública, insculpidos no artigo 37 da Constituição Federal, notadamente os princípios da eficiência, da economicidade e, primordialmente, do interesse público.

Aliás, o projeto promove a eficiência administrativa ao destinar imóveis públicos estaduais perfeitamente identificados por matrículas, transcrições e processos administrativos nos Anexos I a IV da lei, garantindo que instalações físicas vocacionadas ao atendimento comunitário continuem acolhendo creches, escolas de ensino fundamental e unidades básicas de saúde, sem transferir custos operacionais de manutenção ao erário estadual. A regularidade do processo é atestada pela observância da Lei Estadual nº 18.320/2021 (Política de Gestão do Patrimônio Imobiliário de Santa Catarina - PAGI-SC), que em seu artigo 9º, inciso I, exige autorização legislativa para cessão de uso a municípios, encontrando-se a minuta dotada de severas cláusulas de reversão automática, vedação de alienação ou gravame e perda de benfeitorias em prol do Estado sem direito a indenização (arts. 3º e 4º).

Ademais, cabe sublinhar que a medida proposta soluciona um grave entrave de natureza contábil e fiscal exposto na manifestação técnica da Secretaria de Estado da Administração. Atualmente, a manutenção de imóveis integralmente controlados pelos municípios dentro do Ativo Imobilizado estadual gera distorções contábeis reiteradamente apontadas pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC) nas auditorias do Balanço Geral do Estado.

Outrossim, cumpre destacar que, embora estejamos em ano eleitoral, a proposição não afronta a Lei Federal nº 9.504/1997. A vedação do artigo 73, § 10, da Lei Federal nº 9.504/1997 não incide no presente caso, pois a cessão é realizada entre entes públicos (Estado e Municípios) e possui encargos específicos (manutenção e execução contínua de atividades de educação e saúde pública pelo prazo determinado de trinta anos), o que descaracteriza a distribuição gratuita pura e

simples vedada pela legislação eleitoral para proteger a igualdade de oportunidades nos pleitos eleitorais. A exigência legal de contrapartida comunitária, assunção integral de despesas de conservação e responsabilidade pela preservação patrimonial confirma a natureza cooperativa e institucional do ato, sem qualquer intuito eleitoreiro.

No que tange à **técnica legislativa**, o texto do Projeto de Lei nº 0446/2026 demonstra clareza, precisão e completude, atendendo aos requisitos da Lei Complementar Estadual nº 589/2013. A proposição apresenta redação articulada com clareza conceitual, elenca com precisão as obrigações e limitações dos cessionários e discrimina de forma expressa no seu art. 10 as vinte leis pretéritas que são revogadas para consolidação da política patrimonial, atendendo aos critérios da boa técnica e da segurança jurídica.

Dessa forma, a análise dos aspectos formais e materiais da proposição permite concluir por sua plena compatibilidade com a Constituição Federal e a Constituição Estadual. O projeto atende a um claro interesse público, promove a eficiência e a economicidade na gestão pública e utiliza o instrumento jurídico adequado para seus fins, respeitando as competências constitucionais dos Poderes envolvidos.

Ante o exposto, com base nos regimentais arts. 72, I e XV, 144, I, 145, caput, parte inicial, 209, I, parte final e 210, II, voto, no âmbito desta Comissão de Constituição e Justiça, pela **ADMISSIBILIDADE do prosseguimento da regimental tramitação processual do Projeto de Lei nº 0446/2026**.

Sala das Comissões,

Deputado Pepê Collaço
Relator



ELEGIS
Sistema de Processo
Legislativo Eletrônico

Documento assinado eletronicamente por **Felippe Luiz Collaço**,
em 13/10/2026, às 11:22.
