



Procedência: Gabinete da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico

Interessado: Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico

Número: 16.733

Data: 02/04/2025

Classificação Temática: Direito Administrativo e outras matérias de Direito Público. Atos Normativos. Projeto de Lei. Domínio Público. Imóveis Públicos.

Precedentes:

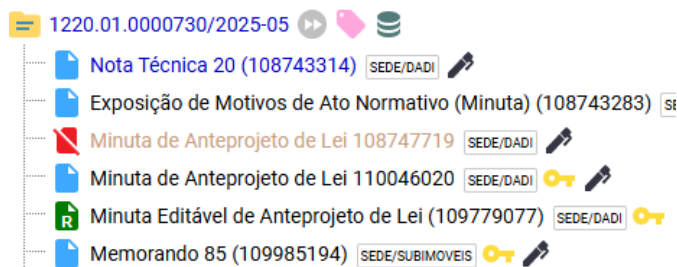
Ementa: DIREITO ADMINISTRATIVO. ATO NORMATIVO - MINUTA DE ANTEPROJETO DE LEI AUTORIZATIVA - TRANSFERÊNCIA DE BENS IMÓVEIS DE PROPRIEDADE DO ESTADO DE MINAS GERAIS À UNIÃO - PROGRAMA DE PLENO PAGAMENTO DE DÍVIDAS DOS ESTADOS (PROPAG) - ANÁLISE JURÍDICO-FORMAL.

Referências normativas: Constituição da República Federativa do Brasil de 1988; Constituição do Estado de Minas Gerais de 1989; Lei Complementar Federal nº 212, de 13 de janeiro de 2025 (institui o PROPAG); Lei Complementar Estadual nº 78/2004; Lei Estadual nº 24.313/2023; Decreto Estadual nº 48.936/2024; Decreto Estadual nº 48.280/2021; Decreto Estadual nº 48.678/2023; Decreto Estadual nº 46.467/2014.

PARECER JURÍDICO

I. RELATÓRIO

1. O presente Parecer Jurídico tem por finalidade analisar, sob os aspectos da constitucionalidade, legalidade e técnica legislativa, a minuta de anteprojeto de lei que visa autorizar o Poder Executivo Estadual a promover a transferência de bens imóveis de propriedade do Estado de Minas Gerais, de suas autarquias e fundações públicas à União, no âmbito do Programa de Pleno Pagamento de Dívidas dos Estados (PROPAG), instituído pela Lei Complementar Federal nº 212, de 13 de janeiro de 2025.
2. O expediente foi encaminhado a esta Advocacia-Geral do Estado pela Subsecretaria de Gestão de Imóveis da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, por meio do Memorando nº 85/2025 (109985194), com solicitação de análise jurídica da proposta legislativa.
3. A medida insere-se no contexto da estratégia de recuperação fiscal do Estado de Minas Gerais e está respaldada na nova legislação federal que institui o PROPAG, a qual autoriza expressamente a utilização de ativos estaduais, inclusive bens imóveis, como forma de quitação de obrigações financeiras junto ao ente federal.
4. O procedimento veio instruído, até o presente momento, com os seguintes documentos:



5. A minuta do anteprojeto estrutura juridicamente a autorização necessária para que o Estado possa formalizar, nos termos da Lei Complementar nº 212/2025, a transferência patrimonial à União, como forma de extinção parcial da dívida pública estadual.
6. Cabe, portanto, a esta Advocacia-Geral do Estado manifestar-se quanto à adequação jurídica do instrumento proposto, especialmente à luz da Constituição Estadual, da legislação federal aplicável, do regime jurídico dos bens públicos e das normas estaduais que regem a atuação normativa do Poder Executivo.
7. É o relatório.

II. FUNDAMENTAÇÃO

8. Preliminarmente, ressalta-se que, nos termos do que dispõem a Lei Complementar Estadual nº 75/2004, a Lei Complementar Estadual nº 81/2004, o Decreto Estadual nº 47.963/2020 e a Resolução AGE nº 93/2021, compete à Advocacia-Geral do Estado manifestar-se exclusivamente

sobre os aspectos jurídicos das matérias submetidas à sua análise.

9. Dessa forma, esta Advocacia-Geral do Estado limita-se a examinar a juridicidade, a constitucionalidade e a conformidade normativa da proposta apresentada, sem adentrar em avaliações de natureza técnica, econômico-financeira ou de mérito administrativo, as quais são de competência própria dos gestores.

10. A presente manifestação destina-se, assim, a subsidiar a decisão da autoridade competente, nos termos dos princípios da legalidade, da impessoalidade e da discricionariedade administrativa.

II.1 – Objeto da análise e competência para propositura

11. Trata-se, como visto, da análise jurídico-formal da minuta de anteprojeto de lei que visa autorizar o Poder Executivo Estadual a realizar a transferência de bens imóveis de propriedade do Estado de Minas Gerais, de suas autarquias e fundações públicas, à União, no contexto do Programa de Pleno Pagamento de Dívidas dos Estados (PROPAG), instituído pela Lei Complementar Federal nº 212, de 13 de janeiro de 2025.

12. A medida insere-se na estratégia de recuperação fiscal do Estado, com vistas à amortização do passivo junto à União, conforme autorizado no art. 3º, III, da referida norma federal, que assim prevê:

Art. 3º No período entre a data-base e o prazo a que se refere o § 1º do art. 2º, o Estado que aderir ao Propag poderá efetuar o pagamento da dívida apurada nos termos do § 2º do art. 2º por meio dos seguintes instrumentos:

(...)

III - transferência de bens móveis ou imóveis do Estado para a União, desde que haja manifestação de aceite por ambas as partes e a operação seja autorizada mediante lei específica do Estado

13. Nos termos do art. 90, inciso V, da Constituição do Estado de Minas Gerais de 1989, compete privativamente ao Governador do Estado a iniciativa de projetos de leis que disponham sobre matérias de interesse da administração estadual.

14. A proposição em exame enquadra-se nesse escopo e não está sujeita a reserva de iniciativa por outro Poder, inexistindo, portanto, óbice de ordem formal quanto à legitimidade ativa para deflagração do processo legislativo.

15. Ademais, a legitimidade da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico (SEDE) para deflagrar e instruir o presente expediente encontra-se igualmente amparada em seu marco legal de competências.

16. De acordo com o art. 22, incisos XXI e XXII, da Lei Estadual nº 24.313/2023, incumbe à SEDE planejar, organizar, coordenar, executar e avaliar as ações do Estado relativas à prospecção, gestão, regularização e alienação onerosa dos ativos imobiliários, bem como à articulação da política de alienação dos bens públicos alienáveis.

17. Essa competência é detalhada pelo art. 3º do Decreto Estadual nº 48.280/2021, segundo o qual cabe à SEDE promover ações de identificação de oportunidades, regularização imobiliária, negociação e alienação de bens imóveis de domínio do Estado, autarquias e fundações, seja por meio de venda, integralização ao capital de empresas estatais ou constituição de fundos de investimento.

18. No âmbito de sua estrutura orgânica, a Subsecretaria de Gestão de Imóveis possui, entre suas atribuições, a responsabilidade de planejar, coordenar, executar e fomentar políticas públicas de alienação dos ativos imobiliários estaduais, conforme o art. 41 do Decreto Estadual nº 48.678/2023.

19. Já a Diretoria de Alienação e Destinação de Imóveis, vinculada à mesma Subsecretaria, tem por finalidade executar e promover a alienação de bens imóveis do Estado, nos termos do art. 45, inciso IV, do mesmo decreto, observando-se, inclusive, as diretrizes da política de gestão de ativos prevista no Decreto nº 48.280/2021.

20. Diante disso, constata-se que a matéria tratada nos autos está diretamente vinculada às competências legais e regulamentares da SEDE, cabendo-lhe, portanto, a iniciativa administrativa para a instrução do processo. Da mesma forma, cabe ao Excelentíssimo Senhor Governador do Estado de Minas Gerais a iniciativa do correspondente projeto de lei autorizativa, conforme já delineado.

II.2 – Instrução processual e conformidade formal da minuta normativa

21. No Estado de Minas Gerais, os princípios e as normas para a proposição, instrução, elaboração, redação, publicação, edição e encaminhamento de atos do processo legislativo de competência do Governador, bem como de outros atos normativos da Administração Pública direta e indireta, estão dispostas na Lei Complementar Estadual nº 78/2004 e no Decreto Estadual nº 48.936, de 1º de novembro de 2024, que dispõe sobre as normas para a proposição, instrução, elaboração, redação, publicação, edição e encaminhamento de atos do processo legislativo de competência do Governador, de decreto normativo-regulamentar e de decreto de efeito concreto.

22. Cabe ressaltar que o Decreto Estadual nº 48.333/2021, anteriormente aplicável, foi revogado pelo art. 26 do Decreto Estadual nº 48.936/2024, o qual entrou em vigor a partir de 14 de novembro de 2024. Em razão disso, o procedimento deverá ser instruído em conformidade com as disposições estabelecidas no novo decreto, considerando as exigências atuais para a aprovação de atos normativos de competência do Governador.

23. Nesse sentido, o artigo 4º do referido Decreto nº 48.936/2024 estabelece que a estrutura e a forma de redação dos atos normativos estaduais observarão, além das normas previstas na LC nº 78/2004, as diretrizes do Manual de Redação de Técnica Legislativa do Poder Executivo -

(<https://www.governo.mg.gov.br/Downloads/4ddcipld.etwManual%20de%20Reda%C3%A7%C3%A3o%20e%20T%C3%A9cnica%20Legislativa%20-%20CTL%202022%20-%20FINAL.pdf>), cuja competência para a sua edição e atualização é da Secretaria de Estado de Governo.

24. É necessário, antes da proposição ou edição de um ato normativo ou de processo legislativo, que o órgão ou entidade competente promova detalhada análise prévia, instruindo o expediente com as competentes justificativas e a devida motivação, observando, ainda, na minuta, os atributos do texto normativo e a formação adequada.

25. Ademais, exige-se que o texto normativo seja apresentado com a devida clareza, precisão, ordem lógica, de forma concisa e com simplicidade, além de observar a uniformidade e a imperatividade, de modo que permita a perfeita compreensão do objetivo, do conteúdo e do alcance do ato normativo.

26. Como visto acima, o artigo 11 do Decreto Estadual nº 48.936/2024 destaca que os órgãos e as entidades do Poder Executivo poderão propor ao Governador a elaboração de atos do processo legislativo, observadas as suas respectivas competências temáticas legais, conforme disposto na Lei nº 24.313, de 28 de abril de 2023.

27. Tendo sido observada a competência e a iniciativa exigidas, o projeto se encontra apto a ser analisado sob o ponto de vista de sua juridicidade e da adequação formal de sua instrução.

28. Neste aspecto, os artigos 12 e 13 do Decreto Estadual nº 48.936/2024 estabelecem quais são os documentos indispensáveis à instrução da proposta de ato normativo, a saber:

" Art. 12 – O procedimento de elaboração de ato normativo de competência do Governador será instruído com os seguintes documentos:

I – Análise de Impacto Regulatório – AIR, aprovada pela Segov, conforme procedimento específico;

II – manifestação fundamentada da Assessoria Jurídica ou Procuradoria do proponente ou da Advocacia-Geral do Estado – AGE;

III – minuta do ato proposto, em meio eletrônico editável.

§ 1º – Compete ao órgão do Poder Executivo proponente a instrução, a regularização e o saneamento do procedimento, sob pena de sua suspensão ou devolução pela Segov.

§ 2º – A elaboração da AIR será realizada pelo órgão ou pela entidade proponente, previamente à elaboração dos documentos a que se referem os incisos II e III, observados os procedimentos e orientações da Segov.

§ 3º – A AIR será realizada conforme a complexidade ou grau de impacto estimado do problema regulatório, nos termos de decreto específico.

§ 4º – A AIR poderá ser substituída por nota técnica ou documento equivalente que fundamente a proposta de edição do ato normativo, mediante aprovação da Segov, nas hipóteses de:

I – atos normativos de natureza administrativa, cujos efeitos sejam restritos ao âmbito interno do órgão ou da entidade;

II – atos normativos de efeitos concretos;

III – atos normativos que disponham sobre execução orçamentária e financeira.

§ 5º – Em razão de urgência, a AIR poderá ser simplificada ou dispensada mediante autorização do Secretário-Geral e do Secretário de Estado de Governo.

Art. 13 – Para o cumprimento da estratégia governamental, o Governador, por meio da Secretaria-Geral ou da Segov, poderá determinar aos órgãos e às entidades do Poder Executivo afetos à matéria que se manifestem, por meio de parecer técnico, relatório e informações, no prazo de até 5 dias úteis ou a ser fixado de acordo com a complexidade ou transversalidade do processo, para complementação da instrução dos atos de sua competência.

§ 1º – A Secretaria-Geral, em articulação com a Segov, determinará a realização de reuniões para alinhamento da política intragovernamental e intergovernamental.

§ 2º – A ausência de resposta dentro do prazo estabelecido no caput implicará concordância tácita do proponente com a proposta em conformidade com a estratégia governamental e com as orientações jurídicas da AGE."

29. Documento indispensável é aquele obrigatório e imprescindível, sem o qual a proposta do decreto não será recebida pela Secretaria de Estado de Governo (SEGOV), órgão responsável pela análise das propostas de atos normativos de competência do Governador.

30. Embora a minuta do ato (inciso III) tenha sido devidamente incluída no expediente (109779077), não foi identificada, até o momento, a presença da Análise de Impacto Regulatório (AIR) nos autos (inciso I do art. 12).

31. A AIR, nos termos do art. 12, §2º, do Decreto Estadual nº 48.936/2024, deve ser confeccionada pelo órgão proponente do ato normativo, devendo sua elaboração ser observada para a adequada regularidade formal da instrução do processo.

32. O referido decreto prevê, contudo, hipóteses excepcionais de dispensa ou simplificação da AIR, a exemplo do disposto em seu art. 12, §5º, que autoriza, em razão de urgência devidamente justificada, a adoção de tais medidas, desde que homologadas pelo Secretário-Geral e pelo Secretário de Estado de Governo.

33. Cabe à área técnica responsável verificar, no âmbito da instrução processual, a juntada do AIR em sua forma completa ou, alternativamente, comprovar a sua dispensa legal ou a apresentação de documento simplificado, conforme autorização expressa prevista no decreto, **que fica ressaltado.**

34. Também chamamos atenção ao fato de que o art. 13 do Decreto Estadual nº 48.936/2024 autoriza o Governador, por meio da Secretaria-Geral ou da SEGOV, a solicitar manifestações técnicas de órgãos ou entidades do Poder Executivo em prazos definidos conforme a

complexidade do processo.

35. A norma também prevê que, em caso de ausência de resposta no prazo estabelecido, presume-se a concordância tácita com a proposta, destacando a necessidade de celeridade e alinhamento institucional no atendimento às demandas governamentais.

36. Nessa linha, a Nota Técnica nº 20/2025 (108743314), emitida pela Subsecretaria de Gestão de Imóveis, apresenta fundamentos técnico-administrativos que, em tese, poderiam suprir essa exigência, **caso assim reconhecido pela instância competente**. Vejamos:

"1 - Introdução

No ano de 2023, com a publicação da Lei Estadual nº 24.313, de 28 de abril de 2023, que estabeleceu a estrutura orgânica do Poder Executivo do Estado e dá outras providências, nos termos do Art. 22, incisos XXI e XXII, regulamentado pelo Decreto Estadual nº 48.678, de 30 de agosto de 2023, coube à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico - SEDE planejar, organizar, dirigir, coordenar, executar, controlar e avaliar as ações setoriais a cargo do Estado relativas à prospecção, à orientação, ao controle, à regularização, à coordenação e à alienação onerosa dos ativos imobiliários do Estado, bem como à articulação da política de alienação onerosa dos ativos imobiliários alienáveis do Estado.

Além disso, considerando a assunção das competências descritas, compete também a esta Secretaria, conforme previsto no Decreto nº 48.280, de 08 de outubro de 2021, que institui a Política de Gestão de Ativos Imobiliários no Estado de Minas Gerais e dá outras providências, promover a execução das ações de identificação de oportunidades, de regularização imobiliária, de negociação e alienação onerosa dos bens imóveis de domínio do Estado, de suas autarquias e de suas fundações, por meio de venda, de integralização ao capital social de empresas controladas pelo Estado e de constituição ou integralização de cotas em fundos imobiliários, fundos de participação ou de investimentos, constituídos na forma da legislação e normas aplicáveis.

Ainda, no que diz respeito à delimitação das competências institucionais desta Secretaria, no que tange ao patrimônio imobiliário do Estado, a SEDE é o atual órgão gestor e agente financeiro do Fundo de Ativos Imobiliários do Estado de Minas Gerais - FAIMG e Fundo de Investimentos Imobiliários do Estado de Minas Gerais - FIIMG, conforme previsão contida na Lei Estadual nº 22.606, de 20/07/2017, artigos 45 e 50.

2 - Justificativas

O Estado de Minas Gerais é proprietário de um grande patrimônio imobiliário estimado atualmente em torno de 11.000 (onze mil) imóveis, distribuídos em praticamente todos os 853 (oitocentos e cinquenta e três) municípios. Cumpre destacar o quantitativo mencionado considera todos os bens de propriedade da Administração Direta (Governo, Autarquias e Fundações), excluindo-se, portanto, o patrimônio das empresas públicas e sociedade de economia mista.

Nesse sentido, é essencial a existência de um aparato administrativo voltado para tratar das questões relativas aos bens imóveis, prerrogativas que são compartilhadas entre os diversos Órgãos da Administração Direta e Indireta. Acontece que, devido às condições físicas dos imóveis, características, localização, ausência demanda específica para prestação de determinado serviço público, aquisição de novos imóveis, dentre outros fatores, é comum que determinados bens públicos fiquem ociosos.

Dessa forma, não havendo interesse público, econômico ou social em manter o bem imóvel no patrimônio estadual, a fim de reduzir os custos financeiros relacionados às despesas inerentes à manutenção desses imóveis e, ainda, propiciar o incremento da receita pública, com a arrecadação de receitas não tributárias oriundas da disponibilização desses bens, é permitida, dentre outras ações, a alienação onerosa desses ativos imobiliários.

Inclusive, **a desestatização e desmobilização de ativos imobiliários estaduais se trata de diretriz estratégica governamental.** Os objetivos das medidas legislativas e estruturais adotadas pelo atual governo mineiro visam contribuir para a eficiência econômica do Estado, mediante diversas ações, dentre as quais se pode citar o aprimoramento da destinação dos ativos que, conforme estabelecido no Decreto nº 47.766, de 26 de novembro de 2019, dispõe sobre a Política Estadual de Desestatização, e, também, no Decreto 48.280, já mencionado acima.

Nesse contexto, cumpre destacar que **o Estado de Minas Gerais atualmente possui uma dívida com a União Federal estimada em R\$ 188.000.000,00 (centro e oitenta e oito milhões de reais). O endividamento do Estado de Minas Gerais com a União se iniciou por volta do ano de 1998, em virtude da dívida mobiliária do Estado e do saneamento dos bancos estaduais, tendo se agravado nas décadas seguintes, especialmente, em virtude do refinanciamento do débito com o ente federal.**

Assim, nas décadas seguintes diversos instrumentos jurídicos e operações de crédito foram celebrados entre as partes envolvidas a fim de viabilizar o pagamento da dívida sem o comprometimento da situação fiscal do Estado de Minas Gerais. Atualmente, o Estado realiza o pagamento de sua dívida em conformidade com as diretrizes estabelecidas pelo Regime de Recuperação Fiscal - RRF,

Em 2025, foi editada pelo Congresso Nacional a Lei Complementar nº 212, de 13 de janeiro de 2025, que instituiu o Programa de Pleno Pagamento de Dívidas dos Estados (PROPAG) e dá outras providências, a fim de promover uma solução mais sustentável para o endividamento dos estados com a União. O Programa em comento apresenta um conjunto de medidas que, nos termos do Art. 1º, buscam "apoiar a recuperação fiscal dos Estados e do Distrito Federal e de criar condições estruturais de incremento de produtividade, de enfrentamento das mudanças climáticas e de melhoria da infraestrutura, da segurança pública e da educação, notadamente a relacionada à formação profissional da população." Dessa forma, no que tange aos débitos dos estados com a União, o cerne do programa é proporcionar condições especiais de pagamento da dívida.

Nesse sentido, o artigo 3º da referida Lei estabelece quais modalidades de pagamento estarão disponíveis para o Estado que aderir ao Propag, no prazo estipulado no artigo 1º, § 1º da norma. Dentre os instrumentos previstos, cita-se, a título exemplificativo, a transferência de valores em moeda corrente, a transferência, para a União, de participações societárias em empresas de propriedade do Estado e, ainda, **a transferência de bens móveis ou imóveis do Estado para a União,** sendo esta última a opção que será abordada neste trabalho.

Como dito anteriormente, o Estado de Minas Gerais possui imóveis que se encontram ociosos ou subutilizados, gerando despesas para os cofres públicos, visto que enquanto integrarem o patrimônio estadual todas as medidas administrativas e/ou judiciais pertinentes à gestão desses bens, como serviços de conservação, vigilância, pagamentos das taxas perante as municipalidades, devem ser suportados pelos cofres públicos estaduais. Sendo assim, **a possibilidade de transferir esse imóveis para o patrimônio da União para fins de abatimento no saldo devedor do Estado se mostra benéfica em vários aspectos.**

Obviamente, a amortização da dívida é um dos aspectos mais relevantes, no entanto, além disso, com o recebimento dos imóveis pelo Governo Federal, estes terão novas destinações públicas, proporcionando o efetivo cumprimento do princípio constitucional da função social da propriedade.

Finalmente, convém pontuar que todos os esforços institucionais estão sendo empreendidos no âmbito da Administração Pública Estadual para viabilizar o levantamento dos ativos imobiliários disponíveis, que, somados certamente terão o potencial de gerar um abatimento considerável no valor do débito. Posteriormente ao procedimento de identificação e análises desses imóveis, todas as formalidades legais serão observadas a fim de viabilizar a transferência dos bens para o patrimônio da União, caso sejam formalmente aceitos pelo ente."

3 - Conclusão

Isto posto, a fim de contribuir para a recuperação fiscal do Estado de Minas Gerais, conforme justificativas técnicas explicitadas acima, a SEDE, por intermédio da Subsecretaria de Gestão de Imóveis, apresenta o projeto de lei que visa autorizar o Poder Executivo a realizar a transferência de bens imóveis para a União no âmbito do Programa de Pleno Pagamento de Dívidas dos Estados (Propag), instituído pela Lei Complementar Federal nº 212."

37. Destaca-se que a responsabilidade pela adequada instrução do processo, inclusive quanto à apresentação da AIR ou sua justificativa de dispensa, é da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, nos termos do art. 12, § 1º do Decreto nº 48.936/2024.

38. Ademais, **recomenda-se** que a SEDE avalie a necessidade de manifestação de outros órgãos que, por competência temática, possam ter atribuições relacionadas à matéria, a exemplo da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG), a fim de assegurar a completude da instrução e evitar óbices na tramitação interna junto à SEGOV.

39. Por fim, ressalta-se que a regularidade formal do expediente será condição para recebimento e processamento do projeto pela Secretaria de Estado de Governo, conforme estabelecem os arts. 14 e 16 do Decreto nº 48.936/2024, c/c o art. 9º do Decreto nº 48.635/2023.

II.3 Da análise da minuta do projeto de lei (110046020)

40. Como visto, a minuta de anteprojeto de lei submetida à análise tem por objeto autorizar o Poder Executivo Estadual a transferir bens imóveis à União, como forma de amortização da dívida pública do Estado de Minas Gerais, no âmbito do Programa de Pleno Pagamento de Dívidas dos Estados (PROPAG), instituído pela Lei Complementar Federal nº 212/2025. Trata-se, portanto, de instrumento normativo essencial para viabilizar a operacionalização de medida federativa de reestruturação do passivo estadual.

41. Sob o aspecto formal, a minuta em análise deve apresentar estrutura compatível com os princípios, regras e padrões estabelecidos pela Lei Complementar Estadual nº 78/2004, pelo Decreto Estadual nº 48.936/2024 e pelas diretrizes do Manual de Redação de Técnica Legislativa do Poder Executivo, aprovado pela SEGOV.

42. Materialmente, sabe-se que a edição de todo e qualquer ato administrativo deve atender às circunstâncias que conduzam a atividade administrativa ao seu verdadeiro e único objetivo - o bem comum. Assim, compete a esta unidade de assessoramento jurídico verificar a constitucionalidade, a adequação e a juridicidade da proposição.

43. Nesse sentido, o exame minucioso do anteprojeto de lei em análise demanda uma análise sistemática de cada um de seus dispositivos à luz do ordenamento jurídico aplicável. Este tópico dedica-se, assim, a percorrer os aspectos jurídicos relevantes da proposta, destacando sua conformidade com o marco legal vigente e apontando eventuais necessidades de ajustes.

44. Sob o ponto de vista constitucional, verifica-se a observância à exigência contida no art. 18 da Constituição do Estado de Minas Gerais, que impõe, para a alienação de bens imóveis do Estado, a necessidade de prévia avaliação, autorização legislativa e licitação – esta última dispensada, por interpretação sistemática, nos casos de dação em pagamento, conforme previsão do art. 76, I, "a", da Lei Federal nº 14.133/2021.

45. A redação proposta está estruturada em dispositivos que abrangem a autorização legislativa exigida constitucionalmente para a transferência de imóveis (art. 18, da CEMG), instrumentos societários de viabilização da operação, regimento sobre contratos de programa, salvaguardas institucionais e destinação dos recursos.

46. Constata-se, ademais, que o artigo art. 3º, inciso III, da Lei Complementar Federal nº 212/2025, expressamente previu, como uma das formas admitidas de amortização da dívida no âmbito do PROPAG, a transferência de bens móveis ou imóveis dos Estados para a União.

47. Exige-se, para tanto, que haja manifestação de aceite por ambas as partes, que a operação seja autorizada mediante lei específica do Estado e, ainda, que sejam atendidos os requisitos de avaliação prévia e interesse público justificado – elementos que devem constar na instrução do processo administrativo correlato à alienação de cada bem individualmente.

48. Também é necessário registrar que o Estado de Minas Gerais editou o Decreto Estadual nº 46.467/2014, que *"dispõe sobre a gestão de imóveis patrimoniais no âmbito da Administração Pública Direta, Autárquica e Fundacional"*.

49. Conforme dispõe o art. 56 do referido ato normativo, a alienação de bens imóveis, para além dos requisitos aqui já dispostos, "será precedida de lei autorizativa". Portanto, demonstra-se que a minuta do projeto de lei em análise é essencial para os fins pretendidos, preenchendo-se um dos requisitos exigidos para que a alienação dos bens se concretize, desde que atendidos os demais pressupostos.

50. Quanto ao mérito da regulamentação, observa-se que a minuta está estruturada de forma lógica e compatível com os objetivos propostos, com dispositivos que tratam de maneira clara e objetiva dos elementos essenciais à validade da norma. Ainda assim, eventuais ajustes redacionais pontuais poderão ser realizados posteriormente pela Assessoria Técnico-Legislativa, não comprometendo a validade do texto proposto.

51. Primeiramente, verifica-se que a **ementa** encontra-se redigida de forma clara e objetiva, com adequada delimitação temática. O preâmbulo e os dispositivos estão organizados em sequência lógica, respeitando a coerência interna da norma, e o vocabulário adotado é preciso, impessoal e normativo.
52. Nesse ponto, **ressalvamos que a ementa deverá estar alinhada à direita**, conforme prescrito no inciso II, do art. 12 da Lei Complementar nº 78, de 09/07/2004.
53. O **art. 1º** estabelece o objeto da autorização legislativa, qual seja, a transferência de bens imóveis de propriedade do Estado, de suas autarquias e fundações públicas, para a União, com vistas à amortização da dívida estadual no âmbito do PROPAG.
54. A redação é adequada e alinha-se ao disposto no art. 3º, III, da Lei Complementar Federal nº 212/2025, respeitando o requisito constitucional de autorização legislativa prévia (art. 18 da CEMG).
55. Sobre esse artigo, sugerimos o acréscimo da palavra "**Estadual**" ao final da expressão "**Poder Executivo**", definindo melhor a posição do Estado de Minas Gerais na relação jurídica com a União.
56. Seu §1º dispõe que a transferência de propriedade dependerá de manifestação formal expressa da União acerca do interesse no recebimento dos bens imóveis ofertados, por meio de instrumento jurídico próprio, o que também é compatível com o que prevê o art. 3º, III, da Lei Complementar Federal nº 212/2025.
57. Quanto ao §2º do art. 1º, observa-se que a norma propõe a possibilidade de o Poder Executivo Estadual incorporar ao patrimônio do Estado bens imóveis de propriedade de empresas estatais, como forma de viabilizar sua posterior transferência à União, nos termos do caput. As formas previstas para essa incorporação incluem o pagamento de dividendos, a redução de capital ou a permuta com bens de titularidade do Estado.
58. A proposta, embora juridicamente possível, exige atenção quanto à sua operacionalização e aos limites impostos pela legislação aplicável. Como se vê, o referido §2º amplia o alcance da autorização legislativa, permitindo que bens imóveis oriundos da administração indireta (empresas estatais) sejam incorporados ao patrimônio do Estado, como forma de viabilizar sua posterior transferência à União.
59. No que se refere ao pagamento de dividendos em bens imóveis e à redução de capital com restituição em ativos não financeiros, devem ser observadas as disposições constantes da Lei nº 6.404/1976 (Lei das Sociedades por Ações), especialmente quanto à avaliação patrimonial dos bens, à necessidade de deliberação em assembleia e ao respeito aos direitos de credores. Tais operações possuem natureza complexa e demandam fundamentação contábil, societária e jurídica robusta.
60. No caso de permuta entre bens do Estado e de suas estatais, devem ser atendidos os requisitos previstos na Constituição do Estado de Minas Gerais, notadamente quanto à necessidade de autorização legislativa e de avaliação prévia, conforme prevê o próprio art. 18 da CEMG para hipóteses de permuta.
61. Além disso, recomenda-se que eventual regulamentação posterior da norma explicithe os trâmites e os requisitos técnicos para viabilizar a incorporação desses bens, de modo a assegurar a transparência, a legalidade e a rastreabilidade patrimonial das operações. Também é oportuno deixar claro que, uma vez incorporados ao patrimônio do Estado, os bens somente poderão ser transferidos à União após o cumprimento das exigências constitucionais e legais aplicáveis à alienação de bens imóveis públicos.
62. Por fim, embora a redação atual seja funcional, sugere-se o seu aprimoramento, de modo a conferir maior clareza técnica quanto ao procedimento, à natureza das operações societárias e à observância da legislação específica. Sugere-se, por exemplo, explicitar que:
- “Para os fins do caput, o Poder Executivo poderá incorporar ao patrimônio do Estado bens imóveis de propriedade de suas empresas estatais, mediante pagamento de dividendos em bens, redução de capital ou permuta, conforme a legislação aplicável, hipótese em que tais bens poderão ser objeto da transferência prevista no caput.”
63. O **art. 2º** trata da exigência de avaliação prévia dos bens a serem transferidos, mediante elaboração de laudo técnico com base no valor de mercado, a ser produzido pelo Poder Executivo.
64. A previsão de que o valor de mercado seja definido mediante laudo técnico está em consonância com o disposto no art. 18 da Constituição do Estado de Minas Gerais e com o art. 76, §1º, da Lei Federal nº 14.133/2021, que exigem avaliação prévia como condição essencial à alienação de bens imóveis.
65. Todavia, a expressão “a ser produzido pelo Poder Executivo” merece **ressalva**. Embora a intenção do dispositivo seja garantir que a valoração dos bens observe critérios técnicos e oficiais, a inclusão expressa dessa restrição pode comprometer a flexibilidade administrativa, na medida em que limita, de forma desnecessária, s.m.j., a possibilidade de o laudo ser emitido por outros entes ou entidades com capacidade técnica reconhecida.
66. A exigência de que a avaliação seja elaborada “pelo Poder Executivo” não se coaduna, por exemplo, com a possibilidade de cooperação técnica com a União ou com entes da administração indireta estadual (a exemplo da MGI ou da Fundação João Pinheiro), tampouco permite, de forma clara, a contratação de empresa ou profissional com qualificação técnica específica, caso isso venha a ser considerado mais vantajoso ou necessário.
67. Além disso, a Lei Federal nº 14.133/2021, ao tratar da alienação de bens imóveis no art. 76, não vincula a produção do laudo exclusivamente ao Poder Executivo, exigindo apenas que a avaliação seja feita com base em critérios técnicos, com publicidade e motivação adequadas.
68. Dessa forma, **recomenda-se** a supressão da expressão “a ser produzido pelo Poder Executivo”, a fim de conferir maior amplitude e segurança jurídica à norma, sem prejuízo da exigência de que o laudo seja elaborado por órgão ou entidade pública competente, ou, quando cabível,

mediante contratação de serviços especializados, conforme regulamentação futura.

69. É importante destacar que, por envolver entes federativos distintos e impactos patrimoniais relevantes, a avaliação deverá ser transparente, auditável e justificada tecnicamente, evitando questionamentos futuros por parte de órgãos de controle, inclusive da União. Eventualmente, poderá ser pactuado entre os entes que a avaliação seja feita conjuntamente ou que o laudo do Estado seja submetido à homologação ou chancela da União, medida que traria maior segurança à operação.

70. O **parágrafo único** do art. 2º prevê que as transferências dos imóveis serão realizadas com base em “valor justo”, levando em conta a conveniência e a oportunidade da operação.

71. Embora a expressão “valor justo” possua amparo em contextos negociais e contábeis, **recomenda-se**, para fins de maior clareza normativa e alinhamento à lógica da administração pública, que a norma faça referência expressa ao laudo técnico de avaliação como parâmetro de referência para as transferências.

72. Tal ajuste assegura maior objetividade, reforça o critério técnico previsto no *caput* e preserva a necessária flexibilidade administrativa para negociação entre os entes federativos, especialmente em operações que envolvam o juízo de conveniência e oportunidade da União. A medida também contribui para a segurança jurídica da operação, especialmente sob a ótica do controle e da prestação de contas.

73. Sugere-se, assim, a seguinte redação alternativa:

"Parágrafo único – As transferências dos imóveis à União terão como referência o valor apurado no laudo de avaliação a que se refere o *caput*, observado o interesse público e a anuência do ente recebedor quanto à conveniência e à oportunidade da operação."

74. O **Art. 3º** dispõe que caberá à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico - SEDE e a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão - SEPLAG, no âmbito de suas respectivas competências, a responsabilidade por adotar os procedimentos administrativos necessários à concretização das transferências dos imóveis para a União.

75. A escolha é coerente com as competências institucionais dessas pastas, conforme definidas nos arts. 22, XXI e XXII, da Lei Estadual nº 24.313/2023, e nos Decretos nº 48.280/2021 e nº 48.678/2023. O dispositivo confere clareza quanto à atribuição funcional da execução da política pública prevista na norma.

76. O **art. 4º** da minuta prevê que os imóveis não aceitos pela União, no âmbito do Programa de Pleno Pagamento de Dívidas dos Estados – PROPAG, poderão ser alienados onerosamente pelo Estado de Minas Gerais, com a destinação vinculada dos recursos arrecadados à amortização da dívida estadual com a União.

77. A previsão é compatível com o inciso I do art. 3º da Lei Complementar Federal nº 212/2025, que admite a transferência de valores em moeda corrente como forma de quitação extraordinária do passivo dos entes federativos.

78. O dispositivo é pertinente do ponto de vista jurídico, pois estabelece uma alternativa operacional à hipótese de não aceitação dos imóveis pela União, preservando a finalidade precípua do programa federal – a redução do endividamento estadual – e alinhando-se aos princípios da responsabilidade fiscal, da eficiência e da boa gestão patrimonial.

79. O **parágrafo único** do artigo dispõe que o preço mínimo para alienação dos imóveis será o valor de mercado, apurado mediante laudo de avaliação com validade máxima de doze meses, admitida uma única revalidação por igual período.

80. Tal exigência está em consonância com o art. 18 da Constituição do Estado de Minas Gerais, com o art. 76 da Lei Federal nº 14.133/2021 e com os princípios que regem a administração dos bens públicos. A previsão da validade limitada do laudo e da possibilidade de revalidação confere segurança jurídica ao processo de alienação, além de preservar a atualidade dos critérios de avaliação.

81. Cabe destacar que o dispositivo trata de questões de oportunidade e conveniência da Administração, relacionadas à decisão de alienar ou não os imóveis não utilizados na operação com a União. Nessa seara, esta Advocacia-Geral do Estado se limita a verificar a conformidade jurídica e formal da norma, não cabendo manifestação sobre o mérito administrativo da medida.

82. Dessa forma, o art. 4º, em sua integralidade, revela-se juridicamente adequado, conferindo respaldo legal e técnico à destinação dos imóveis eventualmente não transferidos à União, sem prejuízo do atendimento aos requisitos legais aplicáveis à alienação onerosa, inclusive quanto à obrigatoriedade de licitação, salvo nos casos de dispensa legal expressa.

83. Por fim, o **art. 5º** dispõe sobre a entrada em vigor da norma, condicionando sua eficácia à data de publicação, o que se coaduna com o princípio da publicidade (art. 37, *caput*, da CF/1988 e art. 6º da LINDB), e com as boas práticas de técnica legislativa.

84. Dessa forma, conclui-se que a minuta de anteprojeto de lei, sob os aspectos jurídico, formal e material, apresenta-se compatível com os objetivos pretendidos pela Administração Pública Estadual, observando os requisitos legais, constitucionais e técnicos necessários à sua regular tramitação e eventual edição.

85. Por fim, **recomenda-se** atenção quanto à situação jurídica e fática dos imóveis a serem transferidos, especialmente quanto à necessidade de desafetação prévia, caso estejam destinados a uso comum do povo ou a serviços públicos específicos.

86. Além disso, deve ser assegurado que a transferência patrimonial não comprometa a continuidade da prestação de serviços públicos essenciais eventualmente sediados nos referidos bens, em respeito aos princípios da eficiência e da continuidade administrativa.

III – CONCLUSÃO

87. Diante do exposto, e ressalvadas as análises de natureza técnica, econômica ou financeira, bem como as decisões vinculadas ao juízo de conveniência e oportunidade da Administração, esta Advocacia-Geral do Estado, no exercício das competências que lhe são atribuídas, entende que a minuta de anteprojeto de lei apresentada não apresenta óbices jurídicos à sua tramitação, desde que observadas as orientações e ressalvas consignadas no corpo deste Parecer. Em especial, recomenda-se atenção aos seguintes pontos:

- a) no art. 1º, sugere-se o acréscimo da expressão "Estadual" à locução "Poder Executivo", a fim de reforçar a delimitação da competência institucional no âmbito estadual;
- b) que a ementa da minuta seja alinhada à direita, conforme dispõe o inciso II do art. 12 da Lei Complementar Estadual nº 78/2004, atendendo às normas de técnica legislativa em vigor;
- c) no *caput* do art. 2º, recomenda-se a supressão da expressão "a ser produzido pelo Poder Executivo", de modo a conferir maior amplitude e flexibilidade à norma, sem prejuízo da vinculação à avaliação técnica prevista em lei;
- d) quanto ao parágrafo único do art. 2º, sugere-se substituir a expressão "valor justo" por referência explícita aos parâmetros do valor apurado no laudo de avaliação, preservando-se margem de discricionariedade para a aceitação da operação pela União, mas reforçando o critério técnico e objetivo da valoração;
- e) no que se refere ao art. 4º, recomenda-se atentar para a exigência de laudo de avaliação atualizado, observando-se ainda os procedimentos legais pertinentes;
- f) que seja verificada, no momento da identificação dos imóveis a serem transferidos, a necessidade de desafetação prévia, quando se tratar de bens públicos de uso comum ou afetados a finalidades específicas, se for o caso, bem como a garantia de que não haja prejuízo à continuidade da prestação de serviços públicos essenciais, observando-se os princípios da eficiência e da continuidade administrativa;
- g) por fim, a observância de todos os requisitos materiais, documentais e procedimentais que deverão ser regularmente demonstrados na fase de implementação concreta das transferências, em especial quanto à titularidade, regularidade dominial, viabilidade jurídica e manifestação formal de interesse da União.

88. Eventuais ajustes redacionais ou estruturais pontuais não comprometem a validade da proposta e poderão ser oportunamente promovidos no curso do processo legislativo, inclusive pela Assessoria Técnico-Legislativa.

89. A estrutura normativa proposta revela-se, assim, juridicamente adequada e compatível com o ordenamento vigente, sendo a minuta formalmente apta à continuidade de sua tramitação administrativa.

90. É a manifestação jurídica.

Thiago de Oliveira Soares

Procurador do Estado

Assessor Jurídico Chefe

Masp. 1.327.167-1 || OAB/MG 105.450

Aprovado por:

Rafael Rezende Faria

Procurador-Chefe da Consultoria Jurídica

Sérgio Pessoa de Paula Castro

Advogado-Geral do Estado de Minas Gerais



Documento assinado eletronicamente por **Thiago de Oliveira Soares, Procurador(a) do Estado**, em 02/04/2025, às 14:33, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).



Documento assinado eletronicamente por **Rafael Rezende Faria, Procurador(a) Chefe**, em 02/04/2025, às 14:45, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).



Documento assinado eletronicamente por **Sergio Pessoa de Paula Castro, Advogado Geral do Estado**, em 02/04/2025, às 19:04, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.mg.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **110566162** e o código CRC **18C27824**.

Referência: Processo nº 1220.01.0000730/2025-05

SEI nº 110566162