



ESTADO

Referência: Processo nº 202400005027431

Interessado(a): SUPERINTENDÊNCIA CENTRAL DE PATRIMÔNIO IMOBILIÁRIO

**Assunto:** CONSULTA

DESPACHO Nº 1247/2024/GAB

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO E ELEITORAL. LEI FEDERAL Nº 9.504, DE 1997. NOTA TÉCNICA Nº 1/2024 - GAPGE. CESSÃO DE USO DE IMÓVEIS PÚBLICOS ENTRE ENTES FEDERADOS. INCIDÊNCIA DO ART. 73, VI, "A", DA LEI ELEITORAL. MANIFESTAÇÕES DA AGU E DE OUTRAS PGEs EQUIVALENTES. ILÍCITO DE CARACTERIZAÇÃO OBJETIVA. CONDOTA QUE TAMBÉM SE SUJEITA AO IMPEDIMENTO DO ART. 73, I. COMPROVAÇÃO DE FINALIDADE ELEITORAL PARA OS FINS DO INCISO I. ADITAMENTO DA NOTA TÉCNICA Nº 1/2024 - GAPGE. MATÉRIA ORIENTADA.

1. A Superintendência Central de Patrimônio Imobiliário da Secretaria da Administração-SEAD solicitou orientação jurídica acerca das restrições que decorrem do atual momento eleitoral para cessões de uso de bens imóveis a municípios (SEI nº [63156259](#)). Segundo a unidade, o item 44 da **Nota Técnica nº 1/2024 - PGE/GAPGE** (SEI nº [63156393](#)), e o item 11 da **Nota Técnica nº 3/2021 - PGE/GAPGE** (SEI nº [63156386](#)), desta Procuradoria-Geral do Estado-PGE, sugerem distinção no tratamento jurídico entre cessões de bens móveis e imóveis.

2. A Procuradoria Setorial da SEAD examinou a questão pelo **Parecer nº 165/2024** (SEI nº [63163073](#)).

2.1. A unidade fez a análise tendo em conta **Nota Técnica nº 2/2022 - PGE/GAPGE<sup>1</sup>** (SEI nº [000031201233](#)), por ter alterado e consolidado a **Nota Técnica nº 3/2021 - PGE/GAPGE** (SEI nº [63156386](#)). Esclareceu, porém, que a **Nota Técnica nº 2/2022 - PGE/GAPGE** manteve o conteúdo do item 11 da anterior **Nota Técnica nº 3/2021 - PGE/GAPGE** (SEI nº [63156386](#)), de maneira que a consulta não fica prejudicada.

2.2. Com isso, passou à questão principal. Assinalou, então, que a **Nota Técnica nº 1/2024 - PGE/GAPGE**, ao tratar da vedação do art. 73, VI, “a”, da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, foi explícita, no item 44<sup>2</sup>, acerca da sua incidência na cessão de uso de bens móveis entre entes públicos, mas não fez referências à cessão de uso de imóvel estadual. Em razão disso, a unidade informou que tem orientado aos gestores públicos a possibilidade de cessões de uso de imóveis do Estado a municípios, mesmo nos 3 (três) meses anteriores às eleições, mas com a observação de que o ato tornar-se-á ilegítimo se beneficiar algum candidato, campanha ou partido, com base no art. 73, I, da Lei nº 9.504, de 1997, e no item 11 da **Nota Técnica nº 2/2022 - PGE/GAPGE**<sup>3</sup>.

2.3. Todavia, a Procuradoria Setorial entendeu que, para as vedações eleitorais, não deve haver distinção de tratamentos jurídicos conforme o bem da cessão de uso seja móvel ou imóvel. Com isso, afirmou que a orientação da PGE deve ser uniformizada, com aplicação do inciso I, ou do inciso VI, “a”, do art. 73 acima, para que tais cessões sejam permitidas ou não, respectivamente. Opinou pela adoção de postura mais cautelosa, de proibição da conduta, tal como se reconhece em relação à cessão de bens móveis, e, assim, sugeriu a revisão do item 44 da **Nota Técnica nº 1/2024 - PGE/GAPGE**, para que vede a cessão de uso de imóveis do Estado aos municípios no trimestre anterior ao pleito.

3. Relatados, avança-se com a fundamentação jurídica.

4. O ponto controvertido consiste nas restrições incidentes em atos de cessão de uso de imóveis do Estado a municípios, nesse período de eleições, tendo em vista o art. 73 da Lei nº 9.504, de 1997. Discute-se, em específico, se esses atos estão inseridos na vedação do inciso VI, “a”, desse art. 73, e, se, assim, ficam vedados nesse trimestre que antecede o pleito.

5. Embora as **Notas Técnicas nº 1/2024 - PGE/GAPGE** e **nº 2/2022 - PGE/GAPGE**, cujos conteúdos são complementares, não tenham explicitado a aplicação do art. 73, VI, “a”, às referidas cessões de imóveis entre entes federados, esse entendimento já era assumido por esta PGE desde eleições pretéritas, conforme orientado nos **Despachos nº 1900/2020-GAB** (SEI nº [000016445897](#)) e **nº 913/2018** (SEI nº [4354525](#)).

6. Em tais ocasiões, já se considerava que a racionalidade da proibição à transferência voluntária de recursos de Estados a municípios, nos 3 (três) meses anteriores às eleições, também era válida nas situações em que o ente maior consente o uso de imóvel de sua propriedade para proveito de outro.

7. Cabe enfatizar que a vedação do art. 73, VI, “a”, justifica-se para evitar que o dinheiro público transferido de um ente federado maior a outro menor, em momento próximo às eleições, reflita na disputa em prol de algum candidato. Na cessão de uso entre entes públicos não é diferente, porque o valor econômico que o ato representa traz projeção no eleitorado, e pode facilitar o alavancamento de candidaturas e o aliciamento de apoios.

8. Ainda que a cessão de uso de imóvel entre entes federados ocorra sob interesse público, o ato é suscetível de influir em eleições e desigualar a concorrência. Daí a razão pela qual se submete ao art. 73, VI, “a”, da Lei nº 9.504, de 1997.

9. Trata-se de conclusão mais condizente com a teleologia das normas que proíbem condutas aos agentes públicos em momento eleitoral, porque não há diferenças entre as hipóteses de transferência voluntária de recursos propriamente, e a cessão de uso de imóvel entre entes públicos, quando considerados os seus potenciais de impacto no eleitorado.

10. E embora a jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral-TSE não tenha enfrentado diretamente o tema, e sequer outros órgãos jurisdicionais eleitorais apresentam decisões elucidativas no ponto, o entendimento da Advocacia-Geral da União-AGU é coerente ao aqui assumido <sup>4</sup>. No mesmo sentido, já se manifestaram outras Procuradorias-Gerais <sup>5</sup>.

11. Esses adendos devem, então, passar a integrar o item 44 da **Nota Técnica nº 1/2024 - PGE/GAPGE**, para que indique também a cessão de imóveis do Estado para municípios como conduta passível de vedação nos 3 (três) meses anteriores às eleições, de acordo com o art. 73, VI, “a”, da Lei nº 9.504, de 1997.

12. Mas isso não significa que há divergências no conteúdo das **Notas Técnicas nº 1/2024 - PGE/GAPGE e nº 2/2022 - PGE/GAPGE**. Suas diretrizes orientam corretamente a aplicação dos incisos I e VI, “a”, do art. 73, embora possam ser completadas com as razões da presente manifestação.

13. Importante esclarecer que, sob nenhuma circunstância, e em nenhum momento, a cessão de bem público poderá representar benefício a candidato, partido político, ou coligação, conforme o referido inciso I do art. 73. O impedimento do dispositivo se aplica durante todo o ano eleitoral, e objetiva, principalmente, coibir distorções na afetação público-administrativa do bem público, e, assim, censurar seu uso para finalidades eleitoreiras. Para sua incidência, pouco importa se o imóvel público é objeto de cessão de uso entre entes federados, mas sim se sua utilização (por particular, pelo Poder Público, por entidades privadas etc.) é irregular, demovida do interesse público ao qual se deve dedicar. Caso comprovado o uso indevido do bem, com o intuito de favorecimento a partido político, coligação ou candidato (finalidade específica da conduta do agente público), a cessão sujeita-se à vedação do inciso I, e isso sem prejuízo do disposto no art. 73, VI, “a”.

14. Veja-se que, já na hipótese do art. 73, VI, “a”, a cessão é, independente do intuito eleitoreiro, vedada no período de 3 (três) meses ali estabelecido. Há, portanto, presunção da finalidade eleitoral na conduta, e o ilícito tem configuração objetiva, ou seja, prescinde de prova de que é capaz de romper a igualdade de oportunidades entre os candidatos. Assim, para a vedação do art. 73, VI, “a”, basta que, no trimestre anterior às eleições, haja a formalização de cessão de uso de imóvel do Estado a municípios.

15. Por conseguinte, a cessão de imóvel estadual a municípios não pode ocorrer no período vedado do art. 73, VI, “a”, da Lei nº 9.504, de 1997. E mesmo fora desse prazo trimestral, o ato não pode propiciar favorecimentos a candidaturas, de acordo com o art. 73, I, da Lei nº 9.504, de 1997. Desse modo, o item 44 da **Nota Técnica nº 1/2024 - PGE/GAPGE** deve ser complementado, para que apresente a seguinte redação:

44. A proibição é aplicável em hipóteses de doação de bem imóvel, e de cessão de uso de bens móveis ou imóveis entre entes públicos (como do Estado de Goiás a município), às quais não se ajusta o artigo 73, § 10.

16. No texto acima, ainda deve ser inserida, após a expressão ‘imóveis’, referência a nota de rodapé em que seja mencionado o presente despacho, bem como os **Despachos nº 1900/2020-GAB** (SEI nº [000016445897](#)) e **nº 913/2018** (SEI nº [4354525](#)).

17. Com esses **acréscimos, aprova-se o Parecer nº 165/2024** (SEI nº [63163073](#)), **ressalvado** seu parágrafo 6º, e **orienta-se** que a cessão de bem imóvel do Estado a municípios submete-se à vedação do art. 73, VI, “a”, da Lei nº 9.504, de 1997.

18. Matéria orientada, encaminhem-se os autos à **Secretaria de Estado da Administração, via Procuradoria Setorial**, para os devidos fins. Antes, dê-se ciência desta orientação à **Procuradora-Chefe da Procuradoria de Defesa do Patrimônio Público e do Meio Ambiente**, para que replique aos demais integrantes da especializada, bem como aos **Procuradores Setoriais da Administração direta e indireta** e à **chefia do CEJUR**, esta última para o fim declinado no art. 6º, § 2º, da Portaria nº 127/2018 - GAB. Por fim, a Secretaria-Geral do Gabinete da Procuradoria-Geral deve promover a alteração e consolidação da **Nota Técnica nº 1/2024 - PGE/GAPGE**, consoante parágrafos 15 e 16 acima.

**RAFAEL ARRUDA OLIVEIRA**

Procurador-Geral do Estado

---

- 1 < <https://goias.gov.br/procuradoria/wp-content/uploads/sites/41/2012/11/Tecnica2-922.pdf> >

2 ‘44. A proibição é aplicável em hipóteses de doação de bem imóvel e de cessão de uso de bens móveis entre entes públicos (como do Estado de Goiás a município), às quais não se ajusta o artigo 73, § 10.’

3 ‘11. Exige-se evidência de que o ato tem capacidade de abalar a igualdade entre candidatos no pleito. Quer dizer, é preciso ficar demonstrado que houve a cessão ou o uso efetivo do bem público do interesse coletivo para servir aos interesses do candidato e de sua campanha eleitoral, caso contrário, não haverá a configuração do tipo previsto.’

4 Orientação Normativa nº 80, de 15 de abril de 2024, da AGU, esclarece que as transferências realizadas entre entes federativos distintos obedecem ao art. 73, VI, “a”, da Lei nº 9.504, de 1997.

Parecer n. 00523/2021/N UCJUR/E- CJU/PATRIMÔNIO/CGU/AGU, em que a AGU analisou a juridicidade de Minuta de Termo de Contrato de Cessão de Uso entra a União (cedente) e uma Prefeitura Municipal (cessionária); **PARECER n. 00766/2022/NUCJUR/E-CJU/PATRIMÔNIO/CGU/AGU** (< [http://sapiens.agu.gov.br/valida\\_publico?id=994919342](http://sapiens.agu.gov.br/valida_publico?id=994919342) >).

5 “CONSULTA. INCIDÊNCIA DA VEDAÇÃO DO ART. 73, § 10º, DA LEI FEDERAL 9.504/1997 SOBRE DOAÇÕES OU TRANSFERÊNCIAS GRATUITAS DE BENS OU VALORES ENTRE ENTES PÚBLICOS. 1. A vedação do art. 73, § 10º, da Lei Federal 9.504/1997 proíbe a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios pela Administração

Pública, no ano em que se realizar a eleição, diretamente a particulares, não afetando as transferências realizadas entre entes públicos. 2. A transferência de bens, valores ou benefícios entre entes públicos de esferas de governo distintas (Municípios, Estados, Distrito Federal e União) é vedada nos três meses que antecedem a eleição, por força do art. 73, VI, “a” da Lei Federal 9.504/1997. 3. A vedação do art. 73, VI, “a” da Lei Federal 9.504/1997 não é aplicável a transferência de bens ou valores entre entes públicos da mesma esfera de governo. (...) O entendimento exposto neste Parecer aplica-se tanto às doações entre entes públicos quanto às hipóteses de cessão de uso de bem móvel ou imóvel nessa situação. Ou seja, abrange tanto os negócios jurídicos que implicam a transferência de propriedade do bem mediante liberalidade quanto o caso de transferência apenas da posse a outro ente público, observadas as cautelas indicadas e os requisitos próprios para cada negócio jurídico, bem como os princípios administrativos que regem a atuação em geral da Administração Pública (principalmente os expressos no caput do art. 37 da Constituição Federal).” (Procuradoria-Geral do Paraná; Despacho nº 194/2024-PGE) Parecer Jurídico n.º 359/2022/PGCONS/PGDF/2022 – PGDF/PGCONS (< <http://parecer.pg.df.gov.br/arquivo/PGCONS/2022/PGCONS.0359.2022SEI.pdf> >)