

Protocolo nº 21.562.563-0
Despacho nº 194/2024 – PGE

- I. Aprovo o Parecer de fls. 59/74a, subscrito pelos Procuradores do Estado **Bruno Gontijo Rocha** e **Kunibert Kolb Neto**, da Assessoria Técnica do Gabinete do Procurador-Geral, Parecer este assim ementado:

“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.”

(parecer na íntegra no seguinte link: <http://www.pge.pr.gov.br/Pagina/Pareceres-Juridicos>).

- II. Revogo o Parecer nº 62/2017/PGE, preservando os efeitos dos atos administrativos praticados com base nas orientações anteriores.
- III. Publique-se o presente Despacho.
- IV. Após, remeta-se o protocolo à Coordenadoria de Estudos Jurídicos – CEJ, para catalogação e divulgação.
- V. Na sequência, restitua-se à Assessoria Técnica do Gabinete – AT/GAB/PGE.

Curitiba, *data e assinatura digital*.

Luciano Borges dos Santos
Procurador-Geral do Estado



ePROTOCOLO



D o c u m e n t o :
019421.562.5630AprovoPARECER002.2024doacoestransferenciagratiuidabensentrentespublicosATGABPGESESP.docxDocumentosGoogle.pdf.

Assinatura Avançada realizada por: **Luciano Borges dos Santos (XXX.907.759-XX)** em 27/02/2024 11:57 Local: PGE/GAB/PROC.

Inserido ao protocolo **21.562.563-0** por: **Miriam Lopes Pinheiro** em: 27/02/2024 11:28.



Documento assinado nos termos do Art. 38 do Decreto Estadual nº 7304/2021.

A autenticidade deste documento pode ser validada no endereço:
<https://www.eprotocolo.pr.gov.br/spiweb/validarDocumento> com o código:
e942109fcebba2b7203a51ea7e83066b.

PROTOCOLO Nº: 21.562.563-0

INTERESSADOS: SECRETARIA DE ESTADO DA SEGURANÇA PÚBLICA

ASSUNTO: Consulta. Incidência da vedação do art. 73, § 10, da Lei Federal no 9.504/1997 sobre doações ou transferência gratuita de bens entre entes públicos.

PARECER Nº 02/2024 - PGE

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.

1. A CONSULTA

O Sr. Secretário de Estado da Segurança Pública do Estado do Paraná apresentou a esta Procuradoria-Geral do Estado diversos questionamentos acerca da incidência de vedações previstas no art. 73, da Lei Federal 9.504/1997 no âmbito da Administração Estadual, em ano de eleição Municipal.

Um dos questionamentos foi respondido através da informação 85/2024 - AT/GAB/PGE. Em relação aos demais questionamentos, houve um entendimento inicial de que o assunto recomendaria uma consulta prévia ao Tribunal Regional Eleitoral. No entanto, constatou-se, posteriormente, não estar presente o requisito material para essa consulta: a demonstração da existência de controvérsia atual sobre a matéria.

Feitas essas explicações iniciais, delimita-se o objeto da presente manifestação, que visa responder os seguintes questionamentos:

- 1º) A vedação do Art. 73, §10, da Lei Federal nº 9.504/1997, interpretada em consonância ao restante do ordenamento jurídico pátrio, tem o condão de afetar a transferência gratuita entre órgãos públicos? Como e em que medida?
- 2º) É juridicamente possível, razoável e/ou defensável, a adoção do entendimento firmado no Parecer-Plenário nº 002/2016/CNU-Decor/CGU/AGU - referendada pelos demais documentos citados - segundo o qual a vedação, prevista no Art. 73, §10, da Lei Federal nº 9.504/1997, diz respeito à distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios, diretamente à particulares - não afetando transferências entre entes públicos, que seriam regidas pelo o Art. 73, VI, “a”, da mesma lei? Se não, por qual motivo? Esse motivo é matéria pacífica ou majoritária, no âmbito da doutrina ou da jurisprudência pátria?
- 3º) Caso a vedação do Art. 73, §10º, da Lei Federal nº 9.504/1997 se aplique à transferências de bens e valores entre entes públicos, segundo entendimento pacífico ou majoritário, estaria ainda - permitida a realização de cessão, ou ainda, doação com encargo, durante o período de “defeso eleitoral”, para cumprimento do interesse público e do federalismo cooperativo?

O dispositivo legal sob discussão está assim redigido:

Lei 9.504/1997, Art. 73, § 10. No ano em que se realizar eleição, fica proibida a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública, exceto nos casos de calamidade pública, de estado de emergência ou de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior, casos em que o Ministério Público poderá promover o acompanhamento de sua execução financeira e administrativa.

2. DISCUSSÃO

2.1. Incidência da vedação do art. 73, §10, da Lei Federal nº 9.504/1997 às transferências gratuitas de bens entre órgãos públicos.

Em relação à incidência ou não da vedação do art. 73, § 10, da Lei Federal nº 9.504/1997 transferências gratuitas de bens entre entes públicos, a Procuradoria-Geral do Estado do Paraná possui entendimento consolidado no Pareceres 62/2017-PGE, que concluiu nos seguintes termos:

a) Não há possibilidade de cessão de uso de imóvel público para órgãos integrantes da estrutura das entidades da Administração Indireta em ano eleitoral, considerando o enquadramento do caso na proibição constante no §10 do art. 73 da Lei 9.504/97 (“distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública”), ressalvados os casos de calamidade pública, estado de emergência e programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior;¹

Na época em que esse parecer foi emitido, já existia o Parecer-Plenário nº 002/2016/CNU-Decor/CGU/AGU, que resultou na Orientação Normativa CNU/CGU/AGU nº 002/2016, da Advocacia Geral da União, em sentido diametralmente oposto ao entendimento dos Pareceres 62/2017-PGE:

¹ Disponível em

https://www.pge.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/documento/2019-10/62.pdf

Orientação Normativa CNU/CGU/AGU nº 002/2016

A vedação prevista no art. 73, §10, da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, **dirige-se à distribuição gratuita e discricionária diretamente a particulares**, incluídas as doações com encargo e cessões, **não alcançando** os atos vinculados em razão de direito subjetivo do beneficiário e **as transferências realizadas entre órgãos públicos do mesmo ente federativo ou as que envolvam entes federativos distintos**, observando-se neste último caso o disposto no inciso VI, alínea "a", do mesmo artigo, que veda transferências nos três meses anteriores ao pleito eleitoral. Em qualquer caso, recomenda-se a não realização de solenidades, cerimônias, atos, eventos ou reuniões públicas de divulgação, ou qualquer outra forma de exaltação do ato administrativo de transferência capaz de afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais.

Referências: Art. 73, inciso VI, alínea "a", e § 10, da Lei nº 9.507, de 30 de setembro de 1997.

Porém, esse entendimento ainda não estava consolidado, de forma que a Procuradoria-Geral do Estado optou por adotar um posicionamento cauteloso, privilegiando a segurança jurídica dos gestores estaduais.

Acontece que, desde a emissão do Parecer 62/2017-PGE, houve uma efetiva consolidação do entendimento de que a regra do art. 73, § 10º, da Lei Eleitoral não se aplica à transferência gratuita de bens entre órgãos públicos. Entendimento esse que vem sendo amplamente adotado por outros órgãos de consultoria jurídica e já foi inclusive adotado pelo Tribunal Regional Eleitoral do Paraná.

Vejamos, pois, essa evolução.

O marco inicial desse entendimento, como já dito, é o Parecer-Plenário nº 002/2016/CNU-Decor/CGU/AGU, que possui a seguinte ementa:

DIREITO ELEITORAL. DISTRIBUIÇÃO GRATUITA DE BENS PÚBLICOS FEDERAIS EM ANO ELEITORAL. INTERPRETAÇÃO DO ART. 73, § 10, DA LEI 9.504/97.

1. A disposição do art. 73, §10, da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, dirige-se à distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios pela Administração Pública diretamente a particulares, não afetando as transferências realizadas entre entes públicos. A estes casos aplica-se o

disposto no art. 73, VI, "a", da mesma lei, vedando-se a destinação de bens a outros entes públicos nos três meses que antecedem o pleito eleitoral. Tal vedação, porém, não impede as doações realizadas entre entidades que integram a mesma esfera de governo, como por exemplo a doação de bem da União a uma autarquia ou fundação pública federal.

2. Não se admite, porém, que a única função do ente público receptor do bem seja transferi-lo à população diretamente beneficiada, configurando mera intermediação. Por outro lado, isso não obsta a transferência do bem ao ente público para a prática de atos preparatórios que antecederão a efetiva destinação aos beneficiários finais, que só poderá ocorrer fora do período vedado.

3. Não são afetadas pelas vedações da legislação eleitoral as transferências que constituem direito subjetivo do beneficiário, nas quais o agente público não dispõe de margem de discricionariedade.

4. O entendimento aqui exposto alcança doações e cessões, sendo que o encargo ou finalidade da outorga não desnatura, por si só, seu caráter gratuito.

5. Deve-se orientar o gestor a observar o princípio básico de vedação de condutas dos agentes públicos, de forma a não afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais, sugerindo-se que a divulgação do ato seja a mínima necessária ao atendimento do princípio da publicidade formal – divulgação na Imprensa Oficial, não sendo recomendada a realização de qualquer solenidade, tais como celebração de cerimônias simbólicas, atos públicos, eventos, reunião de pessoas para fins de divulgação, enfim, qualquer forma de exaltação do ato administrativo, sob pena de responsabilização do agente público que assim proceder.

O fundamento do raciocínio dessa manifestação da Advocacia-Geral da União é o de que a transferência de bens ou de valores, quando realizada entre entes públicos, nada mais seria do que uma transferência de recursos. E que, para a transferência de recursos entre entes públicos, existe uma regra específica – a do inciso VI, alínea “a”, do mesmo artigo 73 – que veda essa transferência apenas nos três meses que antecedem as eleições:

Lei 9.504/1997, Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:

VI - nos três meses que antecedem o pleito:

a) realizar transferência voluntária de recursos da União aos Estados e Municípios, e dos Estados aos Municípios, sob pena de nulidade de pleno direito, ressalvados os recursos destinados a cumprir obrigação formal preexistente para execução de obra ou serviço em andamento e com

cronograma prefixado, e os destinados a atender situações de emergência e de calamidade pública;

Extraio alguns trechos relevantes do Parecer-Plenário nº 002/2016/CNU-Decor/CGU/AGU (grifos do original):

31. O precedente citado pela CONJUR/MIN foi a Petição nº 100080, na qual o TSE analisou um pedido de orientação oriundo do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis IBAMA, no qual aquela autarquia questionava a possibilidade de doar bens apreendidos, em especial perecíveis, a órgãos e entidades públicos e privados em ano eleitoral. Ao apreciar sucintamente a questão, aquela corte adotou posição restritiva, aplicando a vedação de forma draconiana, o que resultou na edição da Resolução nº 23.291.

32. Em julgado mais recente (Consulta nº 5639), o TSE entendeu que a doação poderia ocorrer nas hipóteses excepcionadas pelo art. 73, §10, da Lei 9.504/97. Assim, a corte admitiu a doação desses bens no âmbito de programas sociais relacionados à coleta de alimentos, não havendo necessidade de que os bens doados façam parte do orçamento desses programas.

33. Em ambos os precedentes, analisou-se a possibilidade de doação de produtos apreendidos por órgãos públicos no exercício de sua competência fiscalizatória. Ou seja, trata-se, em primeiro lugar, de atividade acessória às atribuições institucionais dessas unidades. Além disso, pelo que se pode extrair dos julgados, os bens a serem doados atenderiam, precipuamente, a necessidades da população, como o fornecimento de alimentos a pessoas carentes.

34. Nesse cenário, o TSE tem adotado o posicionamento de que a conduta vedada pelo art. 73, §10, da Lei 9.504/97 decorre de ações assistencialistas, como se vê do seguinte aresto:

"RECURSO ESPECIAL ELEITORAL. ELEIÇÕES 2012. PREFEITO. AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL. CONDUTA VEDADA. ART. 73, § 10, DA LEI 9.504/97. DISTRIBUIÇÃO DE BENS. TABLETS. PROGRAMA ASSISTENCIALISTA. NÃO CONFIGURAÇÃO. CONTINUIDADE DE POLÍTICA PÚBLICA. ABUSO DE PODER POLÍTICO. DESVIO DE FINALIDADE. BENEFÍCIO ELEITORAL. NÃO COMPROVAÇÃO. REEXAME DE FATOS E PROVAS. IMPOSSIBILIDADE. DESPROVIMENTO.

1. Na espécie, a distribuição de tablets aos alunos da rede pública de ensino do Município de Vitória do Xingu/PA, por meio do denominado programa "escola digital", não configurou a conduta vedada do art. 73, § 10, da Lei 9.504/97 pelos seguintes motivos:

a) não se tratou de programa assistencialista, mas de implemento de política pública educacional que já vinha sendo executada desde o ano anterior ao pleito. Precedentes.

b) os gastos com a manutenção dos serviços públicos não se enquadram na vedação do art. 73, § 10, da Lei 9.504/97. Precedentes.

c) como os tablets foram distribuídos em regime de comodato e somente poderiam ser utilizados pelos alunos durante o horário de aula, sendo logo depois restituídos à escola, também fica afastada a tipificação da conduta vedada, pois não houve qualquer benefício econômico direto aos estudantes. Precedentes.

d) a adoção de critérios técnicos previamente estabelecidos, além da exigência de contrapartidas a serem observadas pelos pais e alunos, também descaracterizam a conduta vedada em exame, pois não se configurou o elemento normativo segundo o qual "a distribuição de bens, valores ou benefícios" deve ocorrer de forma "gratuita". Precedentes.

2. O abuso do poder político caracteriza-se quando o agente público, valendo-se de sua condição funcional e em manifesto desvio de finalidade, compromete a igualdade da disputa e a legitimidade do pleito em benefício de sua candidatura ou de terceiros, o que não se verificou no caso. No ponto, a reforma do acórdão recorrido esbarra no óbice da Súmula 7/STJ.

3. Recurso especial eleitoral desprovido." (REspe 55547, Rel. Min. João Otávio de Noronha, Acórdão de 04/08/2015)

35. Tal assertiva fica bastante clara no voto do relator, conforme se depreende do seguinte trecho:

"O acórdão recorrido não merece retoques, porquanto alinhado com a jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral. **De acordo com esta Corte Superior, a conduta vedada pelo art. 73, § 10, da Lei 9.504/97 limita-se aos casos em que a distribuição de bens ocorra mediante os denominados programas de natureza assistencialista.** Nesse sentido, cito trecho do voto proferido pelo Min. Marcelo Ribeiro no julgamento do REspe 282675/SC, DJe de 22.5.2012:

De acordo com a linha exegética adotada por esta Corte, os bens, valores, auxílios ou benefícios objetos da vedação, são aqueles de cunho assistencialista, como a distribuição de animais (RO 149655/AL, DJe 24.2.2012, Rel. Min. Arnaldo Versiani); as isenções tributárias (Cta. 153169/DF, DJe 28.10.2011, Rel. Min. Marco Aurélio); a distribuição de bens de caráter assistencial (AgRAI 116967/RJ, DJe 17.8.2011, Rel. Min. Nancy Andrighi); a distribuição de cestas básicas (AgRREspe 997906551/SC, DJe 19.4.2011, Rel. Min. Aldir Passarinho); a doação de bens perecíveis (Pet 100080/DF, DJe

24.8.2010, Rel. Min. Marco Aurélio); e o repasse de valores destinados à assistência social (CTA 95139/DF, DJe 4.8.2010, Rel. Min. Marco Aurélio).

De fato, considerando-se que a conduta vedada em exame visa proibir a "distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios", excepcionando-se essa regra geral apenas nos casos em que a distribuição ocorra mediante os denominados "programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior", afigura-se intuitiva a conclusão de que **o conteúdo normativo do art. 73, § 10, da Lei 9.504/97 visa garantir "a igualdade de oportunidade entre os candidatos", proibindo a utilização do aparelho estatal de forma a corromper uma parcela do eleitorado em maior situação de vulnerabilidade social, cuja liberdade de consciência para o exercício do sufrágio esteja mais sujeita às interferências externas.** (grifos acrescentados)

36. Ou seja, partindo da teleologia da norma, que é garantir a igualdade de oportunidade entre os candidatos, o TSE concluiu que o objeto da vedação trazida pelo art. 73, §10, da Lei 9.504/97 são os programas de natureza assistencialista. Portanto, a distribuição gratuita de bens, valores e benefícios deve se dar diretamente à população, não podendo ser enquadrada nessa conduta vedada a doação, pela Administração Pública, de bens de sua propriedade a outros entes públicos.

37. O discrimen a ser feito diz respeito à finalidade do bem doado. Caso este vise a atender a uma necessidade direta da população, sendo o ente público mero intermediário, há de se ter uma maior cautela. Assim, é alcançada pela vedação prevista no art. 73, §10, da Lei 9.504/97 a transferência patrimonial entre entes públicos na qual o receptor tem como única função promover o repasse do bem à população diretamente beneficiada, configurando mera intermediação.

38. Contudo, mesmo quando o bem venha a ser ao final destinado à população, não se pode obstar a transferência a outro ente público visando à adoção de medidas preparatórias, desde que não ocorra, no ano eleitoral, a efetiva distribuição dos bens aos beneficiários finais.

[...]

42. Como já visto, o art. 73, VI, "a", da Lei 9.504/97 veda a transferência voluntária de recursos pela União a estados e municípios apenas nos três meses que antecedem o pleito eleitoral, ao passo que o §10 desse artigo proíbe a distribuição gratuita de bens, valores e benefícios durante todo o ano em que se realizarem eleições.

43. Caso se entenda que a doação do terreno da União ao município é alcançada pelo disposto no art. 73, §10, da Lei 9.504/97, essa transferência patrimonial não poderia ocorrer durante todo o ano em que se realizar eleições, de 1º de janeiro a 31 de dezembro, portanto. Contudo, tendo em vista o disposto no art. 73, VI, "a", da mesma lei, a União poderia firmar um convênio com a prefeitura até 3 meses antes do pleito,

transferindo-lhe recursos financeiros para a aquisição de um terreno similar, possibilitando, assim, a construção da creche.

44. No caso hipotético em exame, parece estreme de dúvidas que a doação de imóvel da União ao município para a construção da creche é uma medida muito mais adequada que a transferência de recursos financeiros à municipalidade para que esta adquira um terreno similar. Afinal, a transferência do bem, além de garantir o cumprimento da função social do patrimônio imobiliário da União, atende ao princípio da eficiência, pois otimiza a gestão dos recursos públicos, que são limitados, permitindo a utilização de um capital já imobilizado e liberando os recursos financeiros correspondentes para outros fins de interesse público.

45. Ademais, a simples transferência patrimonial não tem o condão de, por si só, afetar a igualdade dos candidatos no pleito eleitoral. No exemplo aqui explorado, embora o bem imóvel doado viesse a ser destinado ao uso da população, o beneficiário direto da doação não seria esta, mas sim o município. Dessa forma, se afastaria, ao menos em tese, a possibilidade de uso da máquina pública federal em detrimento da lisura do pleito eleitoral, mediante distribuição de benefícios diretamente à população, conforme entendimento do TSE.

Com o decorrer do tempo, o entendimento do Parecer-Plenário nº 002/2016/CNU-Decor/CGU/AGU veio sendo referendado pela literatura especializada:

Ainda no campo das polêmicas, parece-me que a proibição não abrange a distribuição gratuita de bens entre os integrantes da Administração Pública de qualquer nível federativo, desde que haja uma causa justificante inerente ao interesse público, como caso do Estado doar ao Município terreno para a construção de uma escola.²

E também por manifestações de outros órgãos de consultoria, como, por exemplo, a Procuradoria-Geral do Distrito Federal (Parecer Jurídico nº 359/2022/PGCONS/PGDF), o Manual de Comportamento dos Agentes Públicos da Administração Estadual do Governo de Santa Catarina, de 2022 (embasado em diversas manifestações da Procuradoria-Geral do Estado de Santa Catarina); e pela Auditoria Interna do Ministério Público da União, também em 2022:

² Pinheiro, Igor Pereira. **Condutas Vedadas aos agentes públicos em ano eleitoral**. 4ª Ed. São Paulo: Mizuno, 2022

Parecer Jurídico nº 359/2022/PGCONS/PGDF:

ADMINISTRATIVO. DOAÇÃO. MINISTÉRIO DA SAÚDE. DOADOR. DISTRITO FEDERAL. DONATÁRIO. LEGALIDADE. ANO ELEITORAL. VEDAÇÕES. NÃO OCORRÊNCIA.

As normas restritivas da atuação do administrador público em época eleitoral visam a assegurar a igualdade de condições no pleito. O seu objetivo é evitar que o detentor de mandato se utilize dos bens e serviços públicos de modo abusivo, de tal forma que exerça uma influência descabida e exagerada no eleitorado.

É juridicamente possível a celebração da doação entre o Ministério da Saúde e o Distrito Federal, uma vez que por se tratar de negócio entre pessoas jurídicas, e não distribuição de bem ou benefício a particular, não se vislumbra hipótese capaz de influenciar ou desequilibrar o pleito eleitoral que se avizinha.

A doação de bens entre entes públicos de diferentes esferas federativas deve ser equiparada à transferência voluntária de recursos, vedada nos 3 meses que antecedem o pleito eleitoral.

Manual do Comportamento dos Agentes Públicos da Administração Estadual do Governo de Santa Catarina:

Doação de bens e equipamentos entre entes públicos. A vedação constante do multicitado § 10 não se aplica a entes públicos, como se passa com a doação de veículos (e, a fortiori, cessão de uso, na qual sequer se transmite a propriedade) para órgãos públicos ou de imóveis para a instalação de repartições públicas ou para a execução de uma atividade. Desse modo, a norma deve ser interpretada de modo a excluir os entes públicos como destinatários da distribuição vedada. A divulgação dos atos deve restringir ao atendimento do princípio da publicidade. Sugere-se a não realização de solenidades, cerimônias, atos, eventos ou reuniões públicas de divulgação, ou qualquer outra forma de exaltação do ato administrativo, capaz de afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais.

Parecer COJUR/PGE 232/2010. Procurador do Estado Ivan S.Thiago de Carvalho.

EMENTA: Revisão dos pareceres nºs 153/2010, 154/2010 e 155/2010 e 274/2008. Doação de Imóvel. Entes da Administração Pública. Período Eleitoral. Afastada a incidência do §10 do art. 73 da Lei nº 9.504/97.

Parecer COJUR n. 162/2020. Procurador do Estado Evandro Régis Eckel

Ementa: Condutas vedadas aos agentes públicos em ano eleitoral. Lei nº 9.504/97. Possibilidade de cessão de uso de veículos da Prefeitura de Videira à Polícia Civil do Estado de Santa Catarina. Não incidência do § 10 do art. 73 da Lei eleitoral. Pareceres nº 279 e 355/16, desta COJUR-PGE. A vedação, ademais, não se aplica às doações, cessões ou concessões de uso de bens entre entes públicos. Pareceres

nºs 232/2010 e 272/2018, desta COJUR e Orientação Normativa CNU/CGU/ AGU nº 002/2016.

[...]

Distribuição a entidades do mesmo Ente Político.

A vedação do § 10 do art. 73 não se aplica, ademais, a doações, cessões ou concessões de uso de bens entre órgãos e entes públicos do mesmo Ente Político, ou seja, da própria Administração Pública, direta e indireta, mesmo no período que antecede a três meses da data do pleito, tendo em vista que a norma proibitiva refere-se a transferência a outra unidade federada. A divulgação dos atos deve se limitar ao atendimento do princípio da publicidade. Sugere-se a não realização de solenidades, cerimônias, atos, eventos ou reuniões públicas de divulgação, ou qualquer outra forma de exaltação do ato administrativo, capaz de afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais.

“Tal vedação [constante do inciso VI, “a”] porém, não impede as doações realizadas entre entidades que integram a mesma esfera de governo, como por exemplo a doação de bem da União a uma autarquia ou fundação pública federal” (Orientação Normativa CNU/CGU/AGU nº 002/2016)

Parecer COJUR-PGE 272/2018. Procurador do Estado Silvio Varela Junior:

Ementa: Cessão de imóvel. Prorrogação. Órgão deficitário integrante da Administração Indireta. Obrigação do Estado de prover as necessidades dos seus órgãos. Não incidência da vedação consignada na legislação eleitoral.

Procuradoria-Geral do Estado de Santa Catarina – PGE/SC - Parecer Referencial nº 2/2022-PGE

Doação de bens e equipamentos entre entes públicos. A vedação constante do multicitado § 10 não se aplica a entes públicos, como se passa com a doação de veículos (e, a fortiori, cessão de uso, na qual sequer se transmite a propriedade) para órgãos públicos ou de imóveis para a instalação de repartições públicas ou para a execução de uma atividade.

Desse modo, a norma deve ser interpretada de modo a excluir os entes públicos como destinatários da distribuição vedada. A divulgação dos atos deve restringir ao atendimento do princípio da publicidade. Sugere-se a não realização de solenidades, cerimônias, atos, eventos ou reuniões públicas de divulgação, ou qualquer outra forma de exaltação do ato administrativo, capaz de afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais.³

³ O entendimento contido no referido Parecer Referencial da PGE-SC quanto à interpretação do art. 73, § 10 da Lei das Eleições foi reafirmado no âmbito do Parecer Referencial nº 8/2023 – PGE (item 5), que tratou do tema da doação já à luz da Lei nº 14.133/2021 (nova Lei de Licitações de Contratos Administrativos).

Ministério Público da União – MPU – Parecer Auditoria Interna do MPU – AUDIN-MPU nº 83/2022:

[...] entende-se possível a União destinar bens em ano eleitoral, desde que as transferências sejam realizadas a órgãos públicos ou entidades federais. No tocante a diferentes entes federativos (Estados ou Municípios), a destinação dos bens pela União também é viável, no entanto, devem ser observadas as restrições do período eleitoral que vedam as transferências nos três primeiros meses ao pleito eleitoral.

Em qualquer das hipóteses acima, a Orientação Normativa em epígrafe recomenda a não realização de solenidades, cerimônias, atos, eventos ou reuniões públicas de divulgação ou outra forma de exaltação do ato de doação ou cessão do bem. O objetivo é que o ato de distribuição de bens não afete a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais.

Portanto, as vedações do art. 73, §10 da Lei nº 9.507/97 referem-se à distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios pela Administração Pública realizadas diretamente a particulares, não afetando as transferências realizadas entre entes públicos.

A União poderá doar ou ceder um bem a uma autarquia ou fundação pública federal, por exemplo, em qualquer período do ano. Por outra banda, se a distribuição envolver outros entes federativos, tal ato equipara-se às transferências voluntárias e está sujeito ao período de defeso eleitoral.

Por fim, mas não menos importante, a inaplicabilidade do art. 73, §10 da Lei nº 9.507/97 à transferência de bens entre entes públicos foi reconhecida pelo Tribunal Regional Eleitoral do Paraná em julgado de 2019:

EMENTA: ELEIÇÕES 2018. AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL. ABUSO DE PODER POLÍTICO. CONDUTA VEDADA. DOAÇÃO PELA CÂMARA DOS DEPUTADOS DE EQUIPAMENTOS DE INFORMÁTICA E DE TOMÓGRAFO A PREFEITURAS MUNICIPAIS. REPASSE DE VERBA A MUNICÍPIO PARA AQUISIÇÃO DE EQUIPAMENTOS AGRÍCOLAS. ALEGAÇÃO DE USO PROMOCIONAL DOS FATOS EM BENEFÍCIO DE CAMPANHA ELEITORAL. PRELIMINARES. INÉPCIA DA PETIÇÃO INICIAL. INOCORRÊNCIA. DESCRIÇÃO FÁTICA SUFICIENTE. ALEGAÇÃO DE LITISCONSÓRCIO PASSIVO NECESSÁRIO EM RELAÇÃO AO PRESIDENTE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. NÃO ACOLHIMENTO. AUSÊNCIA DE FORMAÇÃO DE LITISCONSÓRCIO PASSIVO EM RELAÇÃO A DOAÇÕES QUE FORAM AUTORIZADAS PELO DIRETOR-GERAL DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. RECONHECIMENTO DE OFÍCIO. PROSSEGUIMENTO DA DEMANDA EM RELAÇÃO AOS DEMAIS FATOS NARRADOS. MÉRITO. INEXISTÊNCIA DE CONDUTA ABUSIVA. IMPROCEDÊNCIA DA DEMANDA. [...]

6. Não é possível o enquadramento da doação do tomógrafo como conduta vedada descrita no art. 73, §10º da Lei n.º 9.504/97, tampouco como captação ilícita de sufrágio prevista no artigo 41-A da Lei 9.504/1997, pois a doação em questão se deu entre a Câmara dos Deputados e a prefeitura beneficiada, ou seja, entre entes públicos, não tendo ocorrido doação direta do candidato ao eleitor, não configurando, portanto, vantagem pessoal.

(TRE-PR. AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL 0603941-26.2018.6.16.0000 – Curitiba – PARANÁ. Rel. Des. Tito Campos de Paula, J. 09/09/2019)

Portanto, além da própria consistência intrínseca dos argumentos apresentados pela Advocacia-Geral da União no Parecer-Plenário nº 002/2016/CNU-Decor/CGU/AGU, o fato é que esses argumentos foram, no decorrer dos anos que se seguiram à expedição do Parecer 62/2017-PGE, corroborados pela literatura especializada, por manifestações de outros respeitáveis órgãos de consultoria e também por julgado do Tribunal Regional Eleitoral do Paraná, o que demonstra a consolidação do entendimento.

2.2. As cautelas necessárias nas transferências gratuitas de bens entre órgãos públicos.

O Parecer-Plenário nº 002/2016/CNU-Decor/CGU/AGU não deixou de abordar as cautelas básicas que devem ser observadas na realização de transferência de bens entre entes públicos em ano eleitoral. Nos cabe apenas repeti-las, uma vez que são autoexplicativas:

- “Não se admite, porém, que a única função do ente público recebedor do bem seja transferi-lo à população diretamente beneficiada, configurando mera intermediação. Por outro lado, isso não obsta a transferência do bem ao ente público para a prática de atos preparatórios que antecederão a efetiva destinação aos beneficiários finais, que só poderá ocorrer fora do período vedado”.

- *“Deve-se orientar o gestor a observar o princípio básico de vedação de condutas dos agentes públicos, de forma a não afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais, sugerindo-se que a divulgação do ato seja a mínima necessária ao atendimento do princípio da publicidade formal – divulgação na Imprensa Oficial, não sendo recomendada a realização de qualquer solenidade, tais como celebração de cerimônias simbólicas, atos públicos, eventos, reunião de pessoas para fins de divulgação, enfim, qualquer forma de exaltação do ato administrativo, sob pena de responsabilização do agente público que assim proceder”.*

3. CONCLUSÃO

Com fundamento nos argumentos acima expostos, responde-se às perguntas formuladas nos seguintes termos:

- A disposição do art. 73, §10, da Lei 9.504/1997, dirige-se à distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios pela Administração Pública diretamente a particulares, não afetando as transferências realizadas entre entes públicos. A estes casos aplica-se o disposto no art. 73, VI, "a", da mesma lei, vedando-se a destinação de bens a outros entes públicos nos três meses que antecedem o pleito eleitoral.
- Essa vedação do art. 73, VI, "a", porém, não impede as doações realizadas entre entidades que integram a mesma esfera de governo, como por exemplo a doação de bem do Estado do Paraná a uma autarquia ou fundação pública estadual, uma vez que a norma menciona especificamente a *“transferência voluntária de recursos da União aos Estados e Municípios, e dos Estados aos Municípios”*.

- Não se admite, porém, que a única função do ente público receptor do bem seja transferi-lo à população diretamente beneficiada, configurando mera intermediação. Por outro lado, isso não obsta a transferência do bem ao ente público para a prática de atos preparatórios que antecederão a efetiva destinação aos beneficiários finais, que só poderá ocorrer fora do período vedado.
- O gestor deverá observar o princípio básico de vedação de condutas dos agentes públicos, de forma a não afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais, sugerindo-se que a divulgação do ato seja a mínima necessária ao atendimento do princípio da publicidade formal prevista em Lei, não sendo recomendada a realização de qualquer solenidade, tais como celebração de cerimônias simbólicas, atos públicos, eventos, reunião de pessoas para fins de divulgação, enfim, qualquer forma de exaltação do ato administrativo, sob pena de responsabilização do agente público que assim proceder.
- A transferência gratuita de bens ou valores entre entes públicos de esferas de governo distintas (Municípios, Estados, Distrito Federal e União) é proibida nos três meses que antecedem as eleições, independente do seu âmbito, por força do art. 73, VI, “a”, da Lei Federal 9.504/1997.

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).

Por fim, recomenda-se o cancelamento do Parecer 62/2017-PGE. Nesse mesmo sentido, sugere-se a revisão parcial do entendimento contido no Parecer nº 21/2018 – PGE, de modo a permitir a doação de bens públicos inservíveis ou desnecessários exclusivamente entre entes públicos, observadas as condicionantes e cautelas indicadas no presente Parecer.

Encaminhe-se a presente manifestação à apreciação do Excelentíssimo Senhor Procurador-Geral do Estado

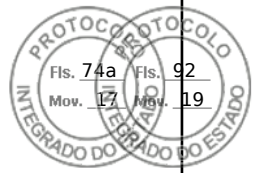
Curitiba, *assinado e datado eletronicamente*

Kunibert Kolb Neto
Procurador do Estado

Bruno Gontijo Rocha
Procurador do Estado



ePROTOCOLO



Documento: **Parecer__202421.562.5630SESPCONSULTA doacaoparaorgaospublicosemanoeitoralrev.pdf.**

Assinatura Qualificada realizada por: **Bruno Gontijo Rocha** em 26/02/2024 12:51.

Assinatura Avançada realizada por: **Kunibert Kolb Neto (XXX.563.369-XX)** em 26/02/2024 12:27 Local: PCG/PGE.

Inserido ao protocolo **21.562.563-0** por: **Kunibert Kolb Neto** em: 26/02/2024 12:26.



Documento assinado nos termos do Art. 38 do Decreto Estadual nº 7304/2021.

A autenticidade deste documento pode ser validada no endereço:

<https://www.eprotocolo.pr.gov.br/spiweb/validarDocumento> com o código:
6c06acf39cd5dd7912fd564010e92ca3.