



ESTADO DO PARANÁ
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
Grupo Permanente de Trabalho – Domínio Público (GPT8)

Protocolo n. 14.873.750-9

Assunto: Cessão de uso de imóveis públicos em ano eleitoral e propositura de projeto de lei versando sobre cessões em geral e doações nesse mesmo período.

Interessado: Secretaria de Estado da Administração e Previdência.

PARECER Nº 62 /2017 – PGE

Ementa: CESSÃO DE USO DE IMÓVEIS PÚBLICOS. PROJETO DE LEI ACERCA DE CESSÕES EM GERAL E DOAÇÕES. ANO ELEITORAL. Impossibilidade, em regra, de cessão de uso de imóveis públicos no ano eleitoral (art. 73, § 10 da Lei 9.504/97). Ressalva em relação às exceções contidas na segunda parte do § 10 do art. 73 da Lei Federal 9.504/97. Possibilidade de propositura de projeto de lei versando sobre cessões em geral e doações em ano eleitoral. Necessidade de observância, quanto ao conteúdo da lei, das restrições constantes no § 10 do art. 73 da Lei 9.504/97.

I - RELATÓRIO

Cuida-se de consulta efetuada pelo Sr. Secretário de Estado da Administração e da Previdência, por meio do Ofício n. 556/2017-GS, a partir de dúvida suscitada pela Coordenadoria do Patrimônio do Estado no bojo do Memorando 058/2017, por meio da qual visa obter manifestação desta Procuradoria Geral do Estado acerca dos seguintes pontos:

- a) Possibilidade de cessão de uso de imóveis para entidades da Administração Indireta, em ano eleitoral;



ESTADO DO PARANÁ
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
Grupo Permanente de Trabalho – Domínio Público (GPT8)

b) Possibilidade de propositura de projeto de lei, versando sobre cessões em geral e doações de imóveis, para tramitação ao longo do ano eleitoral.

O protocolo foi recebido pelo Sr. Diretor Geral deste órgão, sendo encaminhado ao Sr. Procurador Chefe da Coordenadoria do Consultivo que, por sua vez, redirecionou a consulta a este Grupo Permanente de Trabalho.

É o relato do essencial.

II - ANÁLISE

O tema objeto de consulta já foi, parcialmente, tratado no âmbito da Informação n. 147/2014, emitida pelo então Núcleo Jurídico da Administração da Secretaria da Administração e Previdência – manifestação que instrui o presente protocolo –, oportunidade em que esta Procuradoria Geral do Estado asseverou, na fundamentação da referida manifestação, inexistir restrição à cessão de uso de imóvel para órgãos da Administração Indireta do próprio Estado, desde que a cessão não configure benefício de candidato, partido ou coligação.

Na conclusão dessa informação não constou, no entanto, menção ao caso da cessão de uso de imóveis – apenas fez-se alusão à doação, conforme item 3, III –, o que motivou o primeiro questionamento a ser respondido no presente pronunciamento, conforme se observa das razões contidas no Memorando 058/2017.

Para elucidar tal ponto, cabe, primeiramente, traçar os contornos do instituto da cessão de uso de imóveis públicos para, após, averiguar se o caso esbarra no óbice



ESTADO DO PARANÁ
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
Grupo Permanente de Trabalho – Domínio Público (GPT8)

elencado no art. 73, § 10 da Lei Federal 9.504/97 – estabelece normas para as eleições –, que veda, **no ano eleitoral**, 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”.

A cessão de uso, segundo José dos Santos Carvalho Filho ¹, “é aquela em que o Poder Público consente o uso gratuito de bem público da mesma pessoa ou de pessoa diversa, incumbida de desenvolver atividade que, de algum modo, traduza interesse para a coletividade”.

Dessa definição podem ser extraídos os seguintes elementos: a) concessão **gratuita** de uso, sem importar transferência do domínio; b) entre órgãos da mesma pessoa jurídica ou de pessoas jurídicas diversas – a exemplo do que ocorre quando envolve cessão de uso de imóveis para órgãos integrantes da estrutura de entidades da Administração Indireta; c) para desenvolvimento de atividade de interesse coletivo. Tais elementos também estão presentes em definições dadas por outros autores², bem como podem ser extraídos do conceito de cessão ordinária conferido pelo art. 18, *caput* da Lei 9.636/98³ – que, a despeito de ser lei aplicável apenas à esfera federal, dispondo sobre regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis da União, traz definição do referido instituto de direito público.

¹ *Manual de Direito Administrativo*. 23ª Ed. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2010, p. 1.288.

² MEIRELLES, Hely Lopes; BURLE FILHO, José Emanuel. *Direito Administrativo Brasileiro*. 42ª Ed., São Paulo: Malheiros, 2016, p. 645; DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 30ª Ed., Rio de Janeiro: Forense, 2017 (versão digital).

³ Art. 18. A critério do Poder Executivo poderão ser cedidos, gratuitamente ou em condições especiais, sob qualquer dos regimes previstos no Decreto-Lei nº 9.760, de 1946, imóveis da União a:

I - Estados, Distrito Federal, Municípios e entidades sem fins lucrativos das áreas de educação, cultura, assistência social ou saúde; (Redação dada pela Lei nº 11.481, de 2007)

II - pessoas físicas ou jurídicas, em se tratando de interesse público ou social ou de aproveitamento econômico de interesse nacional. (Redação dada pela Lei nº 11.481, de 2007)



ESTADO DO PARANÁ
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
Grupo Permanente de Trabalho – Domínio Público (GPT8)

Fixados os contornos básicos da cessão de uso de imóvel, nota-se que tal modalidade de uso privativo de bem público não pode ser, **em regra**, viabilizada quando estiver em curso o ano eleitoral, considerando tratar-se de **transferência gratuita** da posse do bem público, enquadrável, portanto, na acepção de “distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública” (art. 73, § 10 da Lei 9.504/97).

Esta expressão não se restringe aos casos de doação, abrangendo toda e qualquer transferência gratuita, ainda que não abarque a propriedade do bem. Com efeito, o Tribunal Superior Eleitoral já teve o ensejo de proclamar que o **empréstimo de bens**, em ano eleitoral, encontra óbice no referido dispositivo da Lei de eleições:

Conduta vedada. Distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios.

1. À falta de previsão em lei específica e de execução orçamentária no ano anterior, a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios, em ano eleitoral, **consistente em programa de empréstimo de animais, para fins de utilização e reprodução, caracteriza a conduta vedada do art. 73, § 10, da Lei nº 9.504/97.** 2. A pena de cassação de registro ou diploma só deve ser imposta em caso de gravidade da conduta.

Recurso ordinário provido, em parte, para aplicar a pena de multa ao responsável e aos beneficiários.

(Recurso Ordinário nº 149655, Acórdão, Relator(a) Min. Arnaldo Versiani Leite Soares, Publicação: RJTSE - Revista de jurisprudência do TSE, Volume 23, Tomo 1, Data 13/12/2011, Página 11) (grifamos)

A cessão de uso de bem público, segundo a própria definição já exposta, assemelha-se à figura privada do comodato, que, segundo o Código Civil de 2002,



ESTADO DO PARANÁ
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
Grupo Permanente de Trabalho – Domínio Público (GPT8)

consubstancia um “empréstimo gratuito de coisas não fungíveis”⁴, circunstância que reforça a aplicabilidade do precedente citado acima ao presente caso.

Cabe destacar, por oportuno, que não se exige que a distribuição gratuita tenha fins eleitorais ⁵, o que confere um caráter amplo à vedação, desvinculando da necessidade de comprovação do proveito da cessão de uso em prol de eventual campanha eleitoral, candidato ou partido político.

A única ressalva permitida pela legislação eleitoral é quando se tratar de situações passíveis de serem enquadradas como calamidade pública, estado de emergência ou programas sociais **autorizados em lei e já em execução orçamentária desde o exercício anterior ao ano eleitoral**. Em casos assim, não haveria óbice para que se procedesse à cessão de uso de bem público.

O entendimento defendido na presente manifestação já foi objeto de igual consideração no âmbito federal.

Com efeito, a Procuradoria Federal Especializada junto ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, por meio do Parecer n. 00150/2015/PFE-DNIT/PGF/AGU, reafirmando posicionamento anterior, entendeu haver impedimento para a cessão gratuita de bens ferroviários em ano eleitoral, inclusive envolvendo outros entes federativos – no caso, a consulta, inicialmente, decorria de pedido realizado pelo Município de Água Fria/BA.

⁴ Defendendo tal equivalência: MEIRELLES, Hely Lopes; BURLE FILHO, José Emanuel. *Direito Administrativo Brasileiro*. 42ª Ed., São Paulo: Malheiros, 2016, p. 646.

⁵ SILVA, Alan Rogério Mansur; ESMERALDO, Elmana Viana Lucena. Comentário ao artigo 73, parágrafo 10. In: Célia Regina de Lima Pinheiro, José Edvaldo Pereira Sales, Juliana Rodrigues Freitas (Coords.). *Comentários à lei das eleições: Lei nº 9.504/1997, de acordo com a Lei nº 13.165/2015*. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 270. No mesmo sentido: TSE, RESPE Nº 36026 (AgR-RESpe) - BA, Ac. DE 31/03/2011, Relator(a) Min. Aldir Guimarães Passarinho Junior.

5015

M

Handwritten signature



ESTADO DO PARANÁ
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
Grupo Permanente de Trabalho – Domínio Público (GPT8)

No que tange ao segundo questionamento, não há impedimento para a propositura de projeto de lei, versando sobre cessões em geral e doações de imóveis, para tramitação ao longo do ano eleitoral, não sendo tal hipótese alcançada pela norma que se extrai do § 10 do art. 73 da Lei 9.504/97.

É que a proibição constante nesse dispositivo legal demanda, para sua incidência, a efetivação de um ato concreto que importe em distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios, **não abrangendo a mera propositura de projeto de lei que veicule previsões abstratas que disciplinem cessões em geral e doações de imóveis públicos** no âmbito do Estado do Paraná.

O que se deve atentar é para a impossibilidade de previsões que afrontem as proibições constantes na Lei 9.504/97, a exemplo de regras que permitam cessões de uso ou doações de imóveis público, em ano eleitoral, fora das exceções consignadas no art. 73, § 10 desse diploma legal ou, então, previsões que ensejem, desde logo, cessões de uso ou doações de imóveis a destinatários individualizados no ano eleitoral (lei de efeitos concretos).

III - CONCLUSÃO

Ante o exposto, este Grupo Permanente de Trabalho conclui que:

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;



ESTADO DO PARANÁ
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
Grupo Permanente de Trabalho – Domínio Público (GPT8)

b) Inexiste óbice para a propositura de projeto de lei, para tramitação durante o ano eleitoral, que verse sobre cessões em geral e doações de imóveis públicos, devendo-se atentar para o impedimento de inserção de previsões que colidam com as proibições constantes na Lei 9.504/97, na forma da fundamentação contida no presente parecer.

À consideração superior.

Curitiba, 29 de novembro de 2017.


DIOGO DA ROS GASPARIN

Procurador do Estado

Coordenador GPT-Domínio Público


DANIELA DE SOUZA GONÇALVES

Procuradora do Estado

Membro GPT-Domínio Público


BRUNO GONTIJO ROCHA
Procurador do Estado
Membro GPT-Domínio Público

TAÍS ALBUQUERQUE ROCHA HOLANDA
Procuradora do Estado
Membro GPT-Domínio Público


FÁBIO BERTOLI ESMANHOTTO
Procurador do Estado
Membro GPT-Domínio Público



ESTADO DO PARANÁ
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
Gabinete do Procurador-Geral

Protocolo nº 14.873.750-9
Despacho nº 732/2017 - PGE

- I. Aprovo o Parecer da lavra dos Procuradores do Estado, Diogo da Roz Gasparin, Daniela de Souza Gonçalves, Bruno Gontijo Rocha, Tais de Albuquerque Rocha Holanda e Fábio Bertoli Esmanhotto, integrantes do Grupo Permanente de Trabalho - Domínio Público, em 07 (sete) laudas, por mim chanceladas;
- II. Restitua-se à Secretaria de Estado da Administração e da Previdência - SEAP.

Curitiba, 07 de dezembro de 2017.



Paulo Sérgio Rosso
Procurador-Geral do Estado