



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO  
COORDENAÇÃO-GERAL JURÍDICA DE ASSUNTOS ORÇAMENTÁRIOS, ECONÔMICOS E INTERNACIONAIS  
ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS - BLOCO: K - 4º ANDAR - SALA 482 - CEP: 70040-906 - BRASÍLIA - DF

**PARECER n. 00331/2018/GCG/CGJOC/CONJUR-MP/CGU/AGU**

**NUP: 03650.000078/2018-03**

**INTERESSADOS: SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO E INFRAESTRUTURA - SDI/MP**

**ASSUNTOS: CONDUTAS VEDADAS AOS AGENTES PÚBLICOS EM ELEIÇÕES**

**EMENTA:**

I - Consulta sobre a aplicação das normas que tratam de condutas vedadas aos agentes públicos em período eleitoral no âmbito do Programa "Minha Casa, Minha Vida" - PMCMV.

II - Questionamentos relacionados a quatro fases distintas do ciclo básico de implementação do PMCMV: (i) seleção de novos empreendimentos; (ii) contratação de empreendimentos previamente selecionados; (iii) início da execução de empreendimentos já contratados; e (iv) liberação de recursos e realização de pagamentos relativos a empreendidos em fase de execução.

III - As vedações contidas na legislação eleitoral e na Lei de Responsabilidade Fiscal não constituem, em tese, óbice à continuidade das ações do Programa "Minha Casa, Minha Vida" durante o período eleitoral.

IV - Ressalva quanto à necessidade de observar as seguintes vedações de conduta impostas aos agentes públicos em período eleitoral, vedações essas que possuem pertinência temática, ao menos em tese, com as atividades de seleção, contratação, execução e pagamento de empreendimentos no âmbito do PMCMV: (i) proibição de uso indevido, desvio ou abuso de poder administrativo (art. 22 da Lei Complementar 64/1990); (ii) proibição de uso promocional do PMCMV em favor de candidato, partido ou coligação (art. 73, IV, da Lei 9.504/1997); (iii) proibição de execução do PMCMV no ano da eleição por entidade nominalmente vinculada a candidato ou por esse mantida (art. 73, §§ 10 e 11, da Lei 9.504/1997); (iv) proibição de transferência voluntária de recursos da União aos demais entes federativos nos três meses que antecedem as eleições, aí incluída a destinação de bens imóveis da União que seja eventualmente necessária à execução do programa (art. 73, VI, "a", da Lei 9.504/1997); e (v) proibição de assunção de obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro do exercício, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa, ainda que a obrigação seja assumida junto aos bancos públicos controlados pela própria União (art. 42 da LRF).

V - Competência da Consultoria Jurídica junto ao Ministério das Cidades para fornecer esclarecimentos mais detalhados sobre o impacto da legislação eleitoral na implementação do PMCMV.

**1. RELATÓRIO**

1. A Secretaria de Desenvolvimento da Infraestrutura (Nota Técnica nº 4591/2018-MP, SEI: 5739666) formulou consulta a esta Consultoria Jurídica sobre a aplicação das normas que tratam de condutas vedadas aos agentes públicos em período eleitoral no âmbito do Programa "Minha Casa, Minha Vida" - PMCMV.

2. O PMCMV é um programa de estímulo à construção, reforma e aquisição de habitações urbanas e rurais por famílias de baixa renda, sendo composto por dois subprogramas: (i) Programa Nacional de Habitação Urbana - PNHU e (ii) Programa Nacional de Habitação Rural - PNHR (art. 1 da Lei 11.957/2009). Os principais mecanismos de atuação de União são a concessão de subvenção econômica aos beneficiários do programa e a participação em fundos específicos de financiamento habitacional, conforme previsto no art. 2 da Lei 11.957/2009, que dispõe o seguinte:

"Art. 2 Para a implementação do PMCMV, a União, observada a disponibilidade orçamentária e financeira:

I - concederá subvenção econômica ao beneficiário pessoa física no ato da contratação de financiamento habitacional;

II - participará do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), mediante integralização de cotas e transferirá recursos ao Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) de que tratam, respectivamente, a Lei n. 10.188, de 12 de fevereiro de 2001, e a Lei n. 8.677, de 13 de julho de 1993;

III - realizará oferta pública de recursos destinados à subvenção econômica ao beneficiário pessoa física de operações em Municípios com população de até 50.000 (cinquenta mil) habitantes;

IV - participará do Fundo Garantidor da Habitação Popular - FGHab; e

V - concederá subvenção econômica por meio do Banco Nacional de Desenvolvimento

Econômico e Social - BNDES, sob a modalidade de equalização de taxas de juros e outros encargos financeiros, especificamente nas operações de financiamento de linha especial para infraestrutura em projetos de habitação popular."

3. A regulamentação de diversos aspectos do PMCMV, assim como a sua implementação, constituem competência do Ministério das Cidades, que conta com o apoio operacional da Caixa Econômica Federal e do Banco do Brasil (art. 25 da Lei 13.502/2017, Lei 11.957/2009 e Decreto 7.499/2011). O programa é acompanhado e avaliado por um comitê interministerial específico, o Comitê de Acompanhamento do Programa Minha Casa Minha Vida - CAPMCMV, coordenado por este Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (art. 26 do Decreto 7.499/2011).

4. Conforme informado pela SDI, o Ministério das Cidades teria apresentada alguns questionamentos sobre o impacto da legislação eleitoral na execução do PMCMV no ano de 2018 em reunião técnica do CAPMCMV (itens 1 e 7 da Nota Técnica nº 4591/2018-MP, SEI: 5739666).

5. Para melhor contextualizar a consulta, a SDI apresentou as seguintes informações sobre a implementação do PMCMV (item 9 da da Nota Técnica nº 4591/2018-MP, SEI: 5739666):

- o Desde 2017, são realizadas seleções de projetos previamente à contratação das Unidades Habitacionais e publicizadas pelo MCidades em seu sítio eletrônico na internet e no Diário Oficial da União (DOU).
- o Nas modalidades MCMV Empresas e Entidades Urbanas, a contratação se dá entre o FAR e FDS, por intermédio da CAIXA ou do Banco do Brasil, e a empresa privada ou entidade, respectivamente, que executa as obras.
- o Para a modalidade MCMV Rural, a contratação se dá sem a intermediação de fundos financeiros, mas também por meio da CAIXA ou Banco do Brasil com a entidade que executa as obras.
- o O FAR pode ainda custear edificação de equipamentos de educação, saúde e outros complementares à habitação, desde que vinculada a um empreendimento habitacional contratado pelo Fundo (art. 82-D da Lei nº 11.977/2009).
- o Em nenhuma das modalidades do Programa o MCidades contratualiza diretamente com o a construtora ou entidade.

6. Os questionamentos específicos formulados pela SDI a esta Consultoria Jurídica foram os seguintes (item 8 da da Nota Técnica nº 4591/2018-MP, SEI: 5739666):

**a) Abertura ou divulgação de seleção de novos empreendimentos**

Existe alguma restrição para a abertura e divulgação de resultados de processos de seleção de empreendimentos PMCMV nas modalidades Empresas e Entidades Urbanas e Rurais durante o período eleitoral? Em caso afirmativo, qual o período de vedação?

**b) Contratação e início de obras de empreendimentos previamente selecionados**

Existe alguma restrição para contratação de novas operações do PMCMV e para o desembolso de recursos destinados ao início das respectivas obras durante o período eleitoral? Em caso afirmativo, qual o período de vedação? A eventual vedação persistiria mesmo que houvesse saldo de recursos financeiros nos fundos/conta gráfica suficientes para os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício?

**c) Início de obras de empreendimentos já contratados**

Para obras contratadas e não iniciadas, existe alguma vedação de início de obras, empenho e liberação de recursos para o FAR ou FDS ou de pagamento para o executor (empresa privada ou entidade) durante o período eleitoral? Em caso afirmativo, qual o período de vedação?

**d) Liberação de recursos para o FAR e FDS ou conta gráfica na CAIXA (MCMV Rural), bem como realização de pagamento aos executores (empresa privada ou entidade)**

Existe alguma restrição à liberação de recursos e realização de pagamentos para as obras em andamento, iniciadas antes do período eleitoral? Em caso afirmativo, qual o período de vedação?

## 2. ANÁLISE JURÍDICA

7. Devido ao fato de que a implementação do Programa "Minha Casa, Minha Vida", assim como a regulamentação dos seus principais aspectos, constituem competência do Ministério das Cidades, o órgão de execução da Advocacia-Geral da União com competência para esclarecer todos os detalhes do impacto da legislação eleitoral sobre o programa é a Consultoria Jurídica junto ao Ministério das Cidades (art. 11 da Lei Complementar 73/1993).

8. Nada impede, contudo, que esta Consultoria Jurídica forneça esclarecimentos mais genéricos sobre os questionamentos formulados pela SDI, tendo em vista a participação deste Ministério no CAPMCMV na qualidade de coordenador, ressalvada, porém, a competência da Consultoria Jurídica do Ministério das Cidades para a avaliação específica do impacto da legislação eleitoral sobre os detalhes operacionais do programa.

9. Os questionamentos formulados pela SDI estão relacionados a quatro fases distintas do ciclo básico de implementação do PMCMV: (i) seleção de novos empreendimentos; (ii) contratação de empreendimentos previamente selecionados; (iii) início da execução de empreendimentos já contratados; e (iv) liberação de recursos e realização de pagamentos relativos a empreendimentos em fase de execução. Essas quatro fases podem ser, sinteticamente, referidas como: seleção, contratação, execução e pagamento.

10. Esse conjunto de atividades (seleção, contratação, execução e pagamento) possui pertinência temática, ao menos em tese, com cinco espécies de condutas que são vedadas aos agentes públicos em período eleitoral, quatro delas tipificadas na legislação eleitoral e uma delas tipificada na Lei de Responsabilidade Fiscal.

11. Esclarecimentos adicionais sobre essas e outras condutas vedadas em período eleitoral estão disponíveis na cartilha específica elaborada pela Advocacia-Geral da União para orientação aos agentes públicos: "Condutas Vedadas aos Agentes Públicos Federais em Eleições: Eleições 2018" (disponível em: [www.agu.gov.br/page/download/index/id/38264434](http://www.agu.gov.br/page/download/index/id/38264434)).

## **2.1 Uso indevido, desvio ou abuso de poder econômico ou administrativo (art. 22 da Lei Complementar 64/1990)**

12. Não obstante as condutas vedadas aos agentes públicos em período eleitoral sejam objeto de tipificação específica no art. 73 da Lei 9.504/1997, casos nos quais a vedação, em regra, independe de comprovação de interferência efetiva da conduta no equilíbrio do pleito, o art. 22 da Lei Complementar 64/1990, lei essa que trata das inelegibilidades, estabelece uma tipificação mais genérica para os casos de uso indevido, desvio ou abuso de poder econômico ou poder de autoridade. De acordo com o dispositivo:

"Art. 22. Qualquer partido político, coligação, candidato ou Ministério Público Eleitoral poderá representar à Justiça Eleitoral, diretamente ao Corregedor-Geral ou Regional, relatando fatos e indicando provas, indícios e circunstâncias e pedir abertura de investigação judicial para apurar uso indevido, desvio ou abuso do poder econômico ou do poder de autoridade, ou utilização indevida de veículos ou meios de comunicação social, em benefício de candidato ou de partido político, obedecido o seguinte rito: (...)."

13. Essa tipificação ampla constitui um instrumento para a própria defesa da normalidade e legitimidade das eleições, seja (i) contra a influência do poder econômico, seja (ii) contra o abuso de autoridade por parte de agentes públicos, conforme determina o art. 14, § 9, da Constituição Federal:

"Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:

(...)

§ 9 Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para exercício de mandato considerada vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta."

14. A mesma proibição também está contida no Código Eleitoral (Lei 4.737/1965), cujo art. 237 dispõe que:

"Art. 237. A interferência do poder econômico e o desvio ou abuso do poder de autoridade, em desfavor da liberdade do voto, serão coibidos e punidos."

15. No caso do PMCMV, a norma pode vir a ser aplicada, em tese, para coibir o risco de eventual uso indevido, desvio ou abuso de poder administrativo na gestão do programa e no atendimento dos seus beneficiários finais.

16. Em relação às fases do programa que constituem objeto específico da consulta formulada pela SDI, a norma pode vir a ser aplicada para coibir a utilização de critérios e a adoção de decisões discriminatórias na seleção, contratação, execução e pagamento de empreendimentos, critérios e decisões que desvirtuem a finalidade social básica do programa, fazendo uso da construção e reforma de unidades habitacionais apenas como um meio para a obtenção de finalidades eleitoreiras, e não para atender de modo equitativo a população potencialmente destinatária do programa.

17. É importante ressaltar que, conforme previsto no art. 22, XVI, da Lei Complementar 64/1990: "para a configuração do ato abusivo, não será considerada a potencialidade de o fato alterar o resultado da eleição, mas apenas a gravidade das circunstâncias que o caracterizam". Ou seja, o que vale é a gravidade do ato abusivo, e não necessariamente o seu impacto negativo no equilíbrio do pleito.

## **2.2 Uso promocional de distribuição gratuita de bens e serviços de caráter social (art. 73, IV, da Lei 9.504/1997)**

18. De acordo com o art. 73, IV, da 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:  
(...)  
IV - fazer ou permitir uso promocional em favor de candidato, partido político ou coligação, de distribuição gratuita de bens e serviços de caráter social custeados ou subvencionados pelo Poder Público; (...)."

19. Trata-se de conduta permanentemente vedada, mas cuja vedação torna-se ainda mais significativa em ano de eleições.

20. Sendo o PMCMV um programa de "caráter social", que consiste na entrega de unidades habitacionais subvencionadas pelo poder público a famílias de baixa renda, é expressamente vedado o uso promocional do programa em favor de "candidato, partido político ou coligação".

21. A vedação, obviamente, não constitui óbice à regular implementação do programa em qualquer uma de suas fases, proibindo apenas condutas que façam uso do programa para fins eleitorais.

22. A vedação se aplica, especialmente, na fase final do ciclo do programa, isto é, na entrega efetiva das unidades habitacionais aos beneficiários, momento esse que apresenta riscos específicos de uso promocional tendente a afetar o equilíbrio das eleições.

23. Contudo, a vedação também se aplica, em tese, às demais fases do programa que constituem objeto específico da consulta formulada pela SDI. Seja na seleção, contratação, execução ou pagamento dos empreendimentos que darão origem à distribuição futura das unidades habitacionais subvencionadas, os agentes públicos ficam proibidos de utilizar qualquer uma dessas fases para priorizar aliados políticos de modo a promover determinados candidatos, partidos ou coligações.

24. Há, inclusive, um precedente específico do Tribunal Superior Eleitoral sobre a ilegalidade do uso promocional do PMCMV durante as eleições de 2012 (RESPE 13348/PI, Rel. Min. Antonio Herman Benjamin, DJe 17/10/2016):

"RECURSO ESPECIAL. ELEIÇÕES 2012. PREFEITO. AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL (AIJE). ABUSO DE PODER POLÍTICO E ECONÔMICO. CONDUTAS VEDADAS A AGENTES PÚBLICOS. DOAÇÕES DE LOTES E USO PROMOCIONAL DE PROGRAMA HABITACIONAL. MARGEM MÍNIMA DE VOTOS. GRAVIDADE. DESPROVIMENTO.

Histórico da Demanda

1. Os recorrentes, Prefeito reeleito e Vice-Prefeito de Marcos Parente/PI em 2012, foram condenados às sanções de multa, cassação de diplomas e inelegibilidade, em Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE), por abuso de poder econômico e político e condutas vedadas a agentes públicos em campanha.

(...)

16. Os recorrentes foram condenados por condutas vedadas a agentes públicos (art. 73, IV e § 10, da Lei 9.504/97) e abuso de poder político e econômico (art. 22 da LC 64/90) por uso promocional do Programa Minha Casa, Minha Vida e doações de lotes visando alavancar suas candidaturas.

(...)

19. As condutas são incontroversas e gravíssimas. Em entrevista a rádio local concedida no mês de setembro, faltando menos de um mês para o pleito, servidora da Secretaria de Assistência Social e o Secretário de Obras exaltaram o recorrente Manoel Emídio - candidato a se reeleger e em plena campanha - como viabilizador do Programa Minha Casa, Minha Vida e anunciaram, ao vivo, 40 famílias contempladas. (...)"

### **2.3 Distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios (art. 73, § 10, da Lei 9.504/1997)**

25. Enquanto o art. 73, IV, da Lei 9.504/1997 proíbe, genericamente, o uso promocional de distribuição de bens e serviços de caráter social, o art. 73, § 10, da Lei 9.504/1997 contém uma vedação mais taxativa e específica, proibindo a distribuição, em si, de bens, valores ou benefícios no ano da eleição. De acordo com o dispositivo:

"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."

26. Em relação ao PMCMV, seria possível discutir, preliminarmente, se a entrega de unidades habitacionais subvencionadas pelo poder público caracterizaria, em si, uma "distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios", já que os beneficiários contribuem ativamente, em proporções distintas a

dependem da faixa de renda, para a própria construção/reforma das unidades habitacionais a contratarem os respectivos financiamentos com os bancos públicos (CEF e BB).

27. Contudo, ainda que a concessão do financiamento subvencionado fosse considerada uma "distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios", o fato do PMCMV constituir um programa já relativamente consolidado, com execução orçamentária iniciada em 2009, seria suficiente para incluir o programa na exceção específica de que trata a parte final do dispositivo.

28. Além disso, como a consulta formulada pela SDI tem como objeto as fases do programa que antecedem a entrega efetiva das unidades habitacionais, essa vedação específica não constitui, em tese, um óbice para a realização de qualquer dessas fases (seleção, contratação, execução e pagamento de empreendimentos).

29. Para além da entrega final das unidades habitacionais, a implementação do PMCMV pode envolver também a eventual distribuição, por meio de cessão ou doação, de imóveis da União necessários para a construção/reforma dessas unidades habitacionais. Esses imóveis podem, em tese, ser destinados: (i) seja aos entes federativos abarcados pelo programa (estados, municípios e DF), (ii) seja a entidades sem fins lucrativos diretamente envolvidas na execução do programa ou (iii) seja aos próprios beneficiários finais do programa, em conjunto com as respectivas unidades habitacionais.

30. Em relação à destinação de imóveis da União a entidades sem fins lucrativos e aos beneficiários finais do programa, destinação essa que constitui uma espécie de etapa suplementar à execução do próprio programa, esta Consultoria Jurídica já se manifestou, em mais de uma ocasião, pela ausência de contrariedade ao art. 73, § 10, da Lei 9.504/1997, sob o argumento principal de que a destinação faz parte de um programa social mais amplo executado desde 2009 (PARECER Nº 0208 - 5.12/2014/DPC/CONJUR-MP/CGU/AGU, exarado nos autos no Processo 04905.000935/2014-67; e PARECER Nº 0506 - 5.12/2014/DPC/CONJUR-MP/CGU/AGU, exarado nos autos no Processo 03090.000388/2014-89). Esse entendimento foi devidamente corroborado pela Consultoria-Geral da União da Advocacia-Geral da União - CGU/AGU, nos seguintes termos (PARECER Nº 044/2014/DECOR/CGU/AGU):

"DIREITO ELEITORAL. POSSIBILIDADE DE ENQUADRAR AS DISTRIBUIÇÕES GRATUITAS DE BENS DA UNIÃO ÀS ENTIDADES E ASSOCIAÇÕES SEM FINS LUCRATIVOS, OU DIRETAMENTE À POPULAÇÃO NO ÂMBITO DO PROGRAMA "MINHA CASA MINHA VIDA", NA EXCEÇÃO PREVISTA NA PARTE FINAL DO ART. 73, § 10, DA LEI 9.504/97. I - Retorno dos autos com prestação de maiores informações fáticas e jurídicas por parte da CONJUR/MP (Parecer nº 0506-5.12/2014/DPC/CONJUR-MP/CGU/AGU) e manifestação da CONJUR/MCidades (NOTA nº 183/2014/CONJUR-MCIDADES/CGU/AGU), em atendimento aos olicitado no DESPACHO nº 067/2014/SFT/CGU/AGU. II - CONJUR/MP sustenta a tese de que, em virtude da finalidade vinculada ao PMCMV, as distribuições gratuitas de bens da União às entidades e associações sem fins lucrativos e, se for o caso, aos beneficiários finais, no âmbito do PMCMV, a tornam parte do programa social em tela, que estaria previsto em lei específica (Lei nº 11.977/2009) e em execução orçamentária desde 2009, o que tornaria juridicamente viável a sua concretização ainda que em ano eleitoral, em vista da exceção contida na parte final do art. 73, §10, da Lei nº 9.504/97, posição também defendida pela CONJUR/MCidades. III - Pela plausibilidade jurídica da tese defendida pela CONJUR/MP e CONJUR/MCidades, diante do contexto por elas apresentado."

31. Em relação especificamente à participação de entidades sem fins lucrativos na execução do PMCMV, é importante ressaltar que art. 73, § 11, da Lei 9.504/1997 estabelece uma vedação adicional à participação de entidades vinculadas a candidatos na execução dos programas sociais objeto da exceção de que trata o § 10. De acordo com o dispositivo:

"Art. 73. (...)

(...)

§ 11. Nos anos eleitorais, os programas sociais de que trata o § 10 não poderão ser executados por entidade nominalmente vinculada a candidato ou por esse mantida."

32. É importante ressaltar também que a Consultoria-Geral da União da Advocacia-Geral da União, por meio da sua Câmara Nacional de Uniformização de Entendimentos Consultivos, editou uma orientação normativa específica sobre a interpretação do art. 73, § 10, da Lei 9.504/1997 (Orientação Normativa CNU/CGU/AGU nº 002/2016), orientação essa que possui caráter vinculante em relação a todos os órgãos de execução da AGU, inclusive esta Consultoria Jurídica:

"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,

33. Resumindo, tanto a entrega de unidades habitacionais quanto a eventual destinação de imóveis da União a entidades sem fins lucrativos e aos beneficiários finais do PMCMV não constituem objeto da vedação de que trata o art. 73, § 10, da Lei 9.504/1997. Logo, se a destinação desses imóveis for necessária para a realização de alguma das fases do programa que constituem objeto da consulta da SDI (seleção, contratação, execução e pagamento de empreendimentos), essa destinação não será afetada em razão da realização de eleições.

#### **2.4 Transferência voluntária de recursos da União aos demais entes federativos (art. 73, VI, "a", da Lei 9.504/1997)**

34. De acordo com o art. 73, VI, "a", da 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; (...)."

35. O dispositivo veda a transferência voluntária de recursos da União aos demais entes federativos nos três meses que antecedem a eleição, ressalvadas as exceções previstas no próprio dispositivo (obrigação formal preexistente relativa a obra/serviço em andamento e emergência/calamidade pública).

36. Tendo em vista que as principais operações do PMCMV são executadas diretamente pelos bancos públicos (CEF e BB) e não envolvem a transferência de recursos da União aos demais entes federativos, mas apenas a transferência de recursos aos fundos específicos operacionalizados pelos bancos públicos, o dispositivo não representa, em tese, óbice à implementação do programa.

37. Contudo, conforme o entendimento fixado pela Orientação Normativa CNU/CGU/AGU nº 002/2016, transcrita acima, a eventual destinação de imóveis da União aos demais entes federativos no âmbito do PMCMV é equiparada a uma transferência voluntária de recursos. Logo, essa destinação, caso necessária para a realização das fases do programa que constituem objeto da consulta da SDI (seleção, contratação, execução e pagamento de empreendimentos), não pode ser realizada nos três meses que antecedem a eleição - no caso das eleições de 2018, a partir de 7 de julho de 2018.

#### **2.5 Assunção de obrigação de despesa sem correspondente disponibilidade de caixa (art. 42 da LRF)**

38. De acordo com o art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000):

"Art. 42. É vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito. Parágrafo único. Na determinação da disponibilidade de caixa serão considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício."

39. O âmbito de aplicação do dispositivo é detalhado pelo 148 da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2018 (Lei 13.473/2017), que dispõe que:

"Art. 148. Para efeito do disposto no art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, considera-se contraída a obrigação no momento da formalização do contrato administrativo ou do instrumento congênere.

Parágrafo único. No caso de despesas relativas à prestação de serviços já existentes e destinados à manutenção da administração pública federal, consideram-se compromissadas apenas as prestações cujos pagamentos devam ser realizados no exercício financeiro, observado o cronograma pactuado."

40. Trata-se, portanto, de vedação aplicável no momento da formalização do contrato, que não poderá ser celebrado nos dois últimos quadrimestres do mandato do titular do Poder Executivo federal - no caso da eleição de 2018, a partir de 1 de maio de 2018 - caso as obrigações a serem assumidas envolvam o pagamento de parcelas em exercícios futuros sem que haja suficiente disponibilidade de caixa.

41. No caso do PMCMV, tendo em vista que os empreendimentos são contratados diretamente pelos bancos públicos (CEF e BB), e não pela administração direta da União, a vedação não seria, em tese, aplicável ao programa, já que os bancos públicos, por serem empresas estatais não dependentes,

não são englobados pelas vedações impostas pela LRF à União (arts. 1, § 3, I, "b", e 2 da LRF).

42. Em todo caso, a vedação se aplica, genericamente, à administração direta da União, que fica proibida, nos dois últimos quadrimestres do mandato do Presidente da República, de assumir obrigações contratuais de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro do exercício, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa, ainda que a obrigação seja assumida junto aos bancos públicos controlados pela própria União.

### **3. CONCLUSÃO**

43. Do exposto, em resposta à consulta formulada pela Secretaria de Desenvolvimento da Infraestrutura, são essas as conclusões desta Consultoria Jurídica:

1. as vedações contidas na legislação eleitoral e na Lei de Responsabilidade Fiscal não constituem, em tese, óbice à continuidade das ações do Programa "Minha Casa, Minha Vida" durante o período eleitoral;
2. na implementação do PMCMV, é necessário, contudo, observar as seguintes vedações de conduta impostas aos agentes públicos em período eleitoral, vedações essas que possuem pertinência temática, ao menos em tese, com as atividades de seleção, contratação, execução e pagamento de empreendimentos no âmbito do PMCMV, conforme descrito acima:
  1. proibição de uso indevido, desvio ou abuso de poder administrativo (art. 22 da Lei Complementar 64/1990);
  2. proibição de uso promocional do PMCMV em favor de candidato, partido ou coligação (art. 73, IV, da Lei 9.504/1997);
  3. proibição de execução do PMCMV no ano da eleição por entidade nominalmente vinculada a candidato ou por esse mantida (art. 73, §§ 10 e 11, da Lei 9.504/1997);
  4. proibição de transferência voluntária de recursos da União aos demais entes federativos nos três meses que antecedem as eleições, aí incluída a destinação de bens imóveis da União que seja eventualmente necessária à execução do programa (art. 73, VI, "a", da Lei 9.504/1997);
  5. proibição de assunção de obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro do exercício, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa, ainda que a obrigação seja assumida junto aos bancos públicos controlados pela própria União (art. 42 da LRF).

44. Tendo em vista que a competência para a implementação do PMCMV, assim como para a regulamentação dos seus principais aspectos, cabe ao Ministério das Cidades, compete à Consultoria Jurídica junto ao Ministério das Cidades fornecer esclarecimentos mais detalhados sobre o impacto da legislação eleitoral na implementação do programa.

45. Em relação aos encaminhamentos, sugerimos que:

1. seja solicitada, por meio do SAPIENS, a manifestação da Consultoria Jurídica junto ao Ministério das Cidades sobre as conclusões expostas neste Parecer, por se tratar de matéria precipuamente inserida no âmbito das competências institucionais do Ministério das Cidades;
2. o teor deste Parecer seja comunicado, por meio do SEI, à Secretaria de Desenvolvimento da Infraestrutura deste Ministério.

46. Solicitamos, ainda, que a Coordenação de Documentação e Informação desta Consultoria Jurídica providencie a juntada aos autos do processo eletrônico das seguintes manifestações anteriores desta CONJUR:

1. PARECER Nº 0208 – 5.12/2014/DPC/ CONJUR-MP/CGU/AGU, exarado nos autos no Processo 04905.000935/2014-67; e
2. PARECER Nº 0506 – 5.12/2014/DPC/ CONJUR-MP/CGU/AGU, exarado nos autos no Processo 03090.000388/2014-89

À consideração superior.

Brasília, 28 de março de 2018.

GUILHERME FRANCISCO ALFREDO CINTRA GUIMARÃES  
Advogado da União

mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 03650000078201803 e da chave de acesso 064fe384

---

Documento assinado eletronicamente por GUILHERME FRANCISCO ALFREDO CINTRA GUIMARAES, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 120477809 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): GUILHERME FRANCISCO ALFREDO CINTRA GUIMARAES. Data e Hora: 28-03-2018 19:06. Número de Série: 13829390. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.

---



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO  
COORDENAÇÃO-GERAL JURÍDICA DE ASSUNTOS ORÇAMENTÁRIOS, ECONÔMICOS E INTERNACIONAIS  
ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS - BLOCO: K - 4º ANDAR - SALA 482 - CEP: 70040-906 - BRASÍLIA - DF

---

**DESPACHO DE APROVAÇÃO n. 00928/2018/PFF/CGJOE/CONJUR-MP/CGU/AGU**

**NUP: 03650.000078/2018-03**

**INTERESSADOS: SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO E INFRAESTRUTURA - SDI/MP**

**ASSUNTOS: ORÇAMENTO**

1. Aprovo o PARECER n. 00331/2018/GCG/CGJOE/CONJUR-MP/CGU/AGU.
2. Encaminhe-se, conforme proposto.

Brasília, 04 de abril de 2018.

PAULO FERNANDO FEIJÓ TORRES JÚNIOR  
COORDENADOR-GERAL JURÍDICO DE ASSUNTOS ORÇAMENTÁRIOS, ECONÔMICOS E INTERNACIONAIS  
ADVOGADO DA UNIÃO

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 03650000078201803 e da chave de acesso 064fe384

---

Documento assinado eletronicamente por PAULO FERNANDO FEIJO TORRES JUNIOR, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 121956137 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): PAULO FERNANDO FEIJO TORRES JUNIOR. Data e Hora: 04-04-2018 10:50. Número de Série: 17107735. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

---



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO  
GABINETE DA CONJUR/MP

ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS - BLOCO K - 4º ANDAR - SALA 482 - CEP: 70040-906 - BRASÍLIA - DF

---

**DESPACHO DE APROVAÇÃO n. 00930/2018/CONJUR-MP/CGU/AGU**

**NUP: 03650.000078/2018-03**

**INTERESSADOS: SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO E INFRAESTRUTURA - SDI/MP**

**ASSUNTOS: ORÇAMENTO**

- I. Aprovo a manifestação.
- II. Encaminhe-se conforme sugerido.

Brasília, 04 de abril de 2018.

VÂNIA LÚCIA RIBEIRO VIEIRA  
CONSULTORA JURÍDICA

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 03650000078201803 e da chave de acesso 064fe384

---

Documento assinado eletronicamente por VANIA LUCIA RIBEIRO VIEIRA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 121985058 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): VANIA LUCIA RIBEIRO VIEIRA. Data e Hora: 04-04-2018 14:05. Número de Série: 13424160. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.

---



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO

PARECER Nº 0208 – 5.12/2014/DPC/CONJUR-MP/CGU/AGU

PROCESSO Nº 04905.000935/2014-67

INTERESSADA: SECRETARIA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO

ASSUNTO: Consulta. Vedações da lei eleitoral. Destinações gratuitas de imóveis da União. Art. 73, inciso VI, alínea “a”, e parágrafo 10, da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997.

I – Processo encaminhado pela SPU solicitando análise e manifestação jurídica “a respeito do enquadramento do Programa ‘Minha Casa, Minha Vida’ na exceção prevista no art. 73, §10, parte final, da Lei nº 9.504/97, que trata da possibilidade de destinação de bens pela Administração Pública no âmbito de ‘programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior”.

II – Dúvida também sobre o enquadramento na exceção veiculada na parte final deste parágrafo 10 do art. 73 da Lei nº 9.504/97 das hipóteses de outorga de TAUS às famílias ribeirinhas que vivem e trabalham tradicionalmente em áreas da União, virtuais beneficiárias do Programa Bolsa Verde.

III – Atual entendimento da CGU sobre o tema. Vinculação dos demais órgãos de assessoramento jurídico da União.

IV – Manifestação à luz deste entendimento. Submissão das conclusões ao órgão superior da AGU, antes que a SPU tome qualquer providência.

V – Ponto adicional: CUEM. Direito subjetivo dos interessados. Ausência de manifestação volitiva por parte da administração. Análise de eventual reconsideração por parte da CGU.

VI – Pela remessa dos autos à CGU para conhecimento e manifestação conclusiva.

1. A Secretaria do Patrimônio da União (SPU), por meio do Memorando nº 362/2014/CGLEP/SPU-MP (fls. 15/16), solicita análise e manifestação jurídica “a respeito do

enquadramento do Programa ‘Minha Casa, Minha Vida’ na exceção prevista no art. 73, §10, parte final, da Lei nº 9.504/97, que trata da possibilidade de destinação de bens pela Administração Pública no âmbito de ‘programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior’”.

2. Embora não destacada nesse Memorando, a SPU também apresenta dúvida (Nota Técnica nº 76/CGHRF/CGAL/DEDES/SPU/MP – fls. 3/14) sobre a incidência das vedações eleitorais na outorga de Termos de Autorização de Uso Sustentável (TAUS) às famílias ribeirinhas que vivem e trabalham tradicionalmente em áreas da União, virtuais beneficiárias do Programa Bolsa Verde.

3. É o relatório. Passamos a opinar.

4. Inicialmente, cumpre ressaltar que a Consultoria-Geral da União (CGU), órgão superior da Advocacia-Geral da União (AGU), tem posição relacionada ao tema, devidamente aprovada pelo Exmo. Sr. Advogado-Geral da União. Nessa esteira, esta CONJUR, bem como os demais órgãos de assessoramento jurídico da AGU, se encontra vinculada a esse entendimento, na forma do art. 4º, inciso X, da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993<sup>1</sup>.

5. Assim, antes que enfrentemos as dúvidas levantadas pela SPU, deve ser traçada uma síntese do atual entendimento da CGU sobre as vedações eleitorais, mormente aquelas constantes do art. 73, inciso VI, alínea “a”, e parágrafo 10, da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. *Verbis*:

“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;

[ ...]

§ 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.”

6. Pelo PARECER Nº 3/2012/CGU/AGU, aprovado pelo Sr. Consultor-Geral da União através do Despacho nº 112/2012, o qual, por sua vez, também foi aprovado por despacho do Exmo. Sr. Advogado-Geral da União em 13 de abril de 2012, entendeu-se que o parágrafo 10

<sup>1</sup> Art. 4º São atribuições do Advogado-Geral da União:

[ ...]

X - fixar a interpretação da Constituição, das leis, dos tratados e demais atos normativos, a ser uniformemente seguida pelos órgãos e entidades da Administração Federal; (grifo nosso)





do art. 73 se refere à distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da administração pública diretamente para a população, e não à doação realizada entre entes públicos. Transcreve-se o trecho pertinente do PARECER Nº 3/2012/CGU/AGU:

“16. Assim como no caso do inciso IV, a norma se destina à distribuição de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública para a população, e não à doação realizada entre entes da Federação. Para uma maior compreensão do que é vedado por essa norma, seguem exemplos: distribuição gratuita de alimentos e cestas básicas, bem como de flores por candidato aos eleitores (Agravo regimental em Recurso Especial Eleitoral nº 35590, Relator Ministro Arnaldo Versiani Leite Soares, publicação no DJE em 24/05/2010) e programa social que preveja o fornecimento gratuito de CNH a pessoas de baixa renda (Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral nº 28433, Relator Ministro Felix Fischer, publicado no DJE em 18/11/2009).

17. Como se nota, não é o caso dos autos, em que a execução de plano de investimento nacional com o propósito de crescimento econômico inclui a doação de máquinas e equipamentos para a recuperação de estradas.

18. Há, portanto, no caso, ausência de subsunção do fato às normas do artigo 73 da Lei nº 9.504/97 até aqui analisadas.” (grifo nossos)

7. Aqui, convém um esclarecimento importante para a consulta tratada nos autos, que envolve também a destinação para entidades privadas e associações sem fins lucrativos: como transcrito *supra*, a expressão utilizada pela CGU foi “entes da Federação” (Distrito Federal, Estados e Municípios); contudo, parece-nos que tal expressão foi utilizada porque a situação concreta analisada na oportunidade envolvia a doação de bens para Município. Nada obstante, captando a teleologia do entendimento fixado, pensamos que a vedação também não se aplica quando os envolvidos, conquanto não sejam “entes da Federação”, são entes integrantes da administração pública *lato sensu*, como, por exemplo, uma autarquia estadual. O mesmo não se pode dizer das entidades e associações que não integram a administração, ainda que atuem em parceria.

8. Este entendimento veio sendo aplicado pela CONJUR/MP. Ainda em 2012, a partir de uma questão relativa à programa de regularização fundiária de interesse social realizado pela SPU no Município de Inconfidentes/MG, a CGU foi novamente instada a se manifestar, mas dessa vez especificamente sobre a exceção “ou de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior”, que é ponto primordial na presente consulta.

9. Anteriormente, pelo Parecer nº 0731-5.12/2012/MAA/CONJUR-MP/CGU/AGU, havíamos entendido de forma bem ampla no sentido de que a autorização legal referida na parte final do parágrafo 10 do art. 73 da Lei nº 9.504/97 seria o art. 31 da Lei 9.636, de 15 de maio de 1998 (nos casos de doação), *não se exigindo lei específica para cada programa social*. Afirmamos também que, embora fosse suficiente a autorização legislativa genérica, o programa de regularização fundiária em si deveria ser específico, já estando em execução no ano anterior ao das eleições.

10. Abordamos ainda precedentes do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) que exigiam previsão em lei específica para o enquadramento de programa social na exceção da lei.

Sustentamos que tais julgados tratavam de distribuição de bens de caráter assistencial, enquanto os programas de regularização fundiária, devido às suas especificidades, dispensariam a previsão em lei específica. Por fim, aduzimos que, mesmo não vedadas pela lei eleitoral, tais doações deveriam ser feitas de modo a não permitir sua exploração político-eleitoral, mantendo incólume a igualdade de oportunidades entre os candidatos.

11. Porém, pelo Parecer nº 37/2012/DECOR/CGU/AGU, a CGU entendeu ser necessário que o programa de regularização fundiária seja previsto em lei específica para que se possa enquadrá-lo na última exceção do art. 73, parágrafo 10, da Lei 9.504/97. Considerou que esse dispositivo legal deveria ser interpretado *de forma restritiva*, de modo a não frustrar a finalidade da norma.

12. Em vista desse entendimento restritivo, a SPU solicitou que diligenciássemos junto à CGU a reconsideração da sua posição, o que foi feito através da NOTA Nº 3344-5.12/2012/MAA/CONJUR-MP/CGU/AGU. Aproveitando a oportunidade, enviamos outros pontos obscuros que deveriam ser dirimidos pelo órgão superior da AGU, quais sejam: a) se a vedação se aplica apenas às doações ou também atinge outros instrumentos de destinação, como cessões, em especial as que transferem direitos reais, e concessões de uso especial para fins de moradia; b) se a vedação efetivamente não se aplicaria às destinações gratuitas a outros entes públicos, como Estados, Municípios, Distrito Federal, autarquias e fundações, para as mais diversas finalidades, inclusive para a execução de projetos de regularização fundiária<sup>2</sup>.

13. Pois bem, a CGU se manifestou sobre esse pedido de reconsideração e esclarecimentos através do Parecer nº 084/2012/DECOR/CGU/AGU, devidamente aprovado mediante o DESPACHO DO CONSULTOR-GERAL DA UNIÃO Nº 1712/2012, que é o último entendimento sobre o tema. Nele, o órgão não reconsiderou o seu posicionamento, voltando a afirmar que a exceção “ou de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior” depende de lei específica, de modo que a Lei nº 9.636/98 (autorização genérica) não pode desempenhar esse papel, muito menos normas infralegais (ex.: decreto, ainda que específico). Destacamos trechos conclusivos da manifestação da CGU:

“12. Indubitavelmente, a Lei 9.636/98, invocada pela CONJUR/MPOG para justificar a pretendida incidência da terceira exceção entabulada no § 10 do art. 73 da Lei 9.504/97, não delinea uma política pública. Limita-se a estabelecer esferas de competência e a outorgar poderes para a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União. O vocábulo ‘programa social’ vai muito além disso, dizendo respeito a toda uma programação do Estado voltada à concretização de uma meta. Advirta-se que não se faz referência, aqui, a uma meta abstrata, utópica, mas a um objetivo bem definido, cuja concretude será buscada através de uma ação estatal concatenada, previamente planejada, e a ser avaliada, posteriormente, por instrumentos e indicadores técnico-científicos.

[ ... ]

19. O legislador sopesou o contexto que pretendia regular e decidiu, de forma legítima, prestigia a isonomia no processo eleitoral, extirpando do administrador qualquer

<sup>2</sup> Questionamos esse ponto porque, como visto, estávamos interpretando o Parecer nº 3/2012/CGU/AGU no sentido de inexistência de vedação a doação a entes públicos independentemente da finalidade, já que não estaria configurada a “distribuição gratuita de bens”, vedada pelo art. 73, parágrafo 10, da Lei nº 9.504/97.



discricionariedade quanto ao espectro de incidência do § 10 do art. 73 da Lei 9.504/97. A literalidade da referida norma refere-se a ‘programas sociais autorizados em lei’. Com a devida vênia daqueles que entendem o contrário, não se consegue inferir hermenêutica capaz de abstrair do vocábulo ‘lei’ qualquer referência a ‘norma infralegal’. Ademais, as próprias razões que nortearam a edição da norma em exame reiteram sua literalidade: o repúdio a atos administrativos deturpados no período eleitoral, eivados de desvio de finalidade, somente poderá ser efetivado por meio da exigência de uma lei específica que autorize a realização de determinado programa social.”

14. Quanto aos demais esclarecimentos solicitados na NOTA Nº 3344-5.12/2012/MAA/CONJUR-MP/CGU/AGU, a CGU entendeu que a vedação incide também para os casos de cessão, em especial aqueles que transferem direitos reais (CDRU), bem como as concessões de uso especial para fins de moradia (CUEM). *Verbis:*

“27. Questiona-se se a proibição de doação em ano eleitoral ‘se aplica apenas às doações ou se também atinge outros instrumentos de destinação, como cessões, em especial as que transferem direitos reais, e concessões de uso especial para fins de moradia’ (fl. 30).

28. A resposta há de ser positiva. O § 10 do art. 73 da Lei 9.504/97 proíbe a ‘distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública’. O dicionário Houaiss conceitua o termo ‘benefício’ como ‘graça, privilégio, honra ou provento concedidos a alguém; proveito, vantagem, direito’. Trata-se, portanto, de um termo vago, cuja amplitude semântica explicita a convicção legislativa de impedir qualquer mau uso da coisa pública capaz de desequilibrar a disputa eleitoral.

29. Não há muito espaço para divagações nesse particular: é claro que ‘cessões, em especial as que transferem direitos reais, e concessões de uso especial para fins de moradia’ (fl. 30), exemplos constantes do pedido de reconsideração da CONJUR/MPOG, configuram espécies de ‘benefício’. Incide, portanto, a vedação entabulada no § 10 do art. 73 da Lei 9.504/97.” (grifo do original)

15. Para facilitar a compreensão, sintetizamos em alíneas o atual entendimento da CGU sobre o parágrafo 10 do art. 73 da Lei nº 9.504/97:

a) é vedado durante todo o ano eleitoral a distribuição gratuita de bens pela União *diretamente à população*, salvo nas hipóteses 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;

b) entende-se como distribuição gratuita não só as doações, mas também os casos de cessão, em especial aqueles que transferem direitos reais (CDRU), bem como as concessões de uso especial para fins de moradia (CUEM);

c) a exceção “ou de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior” depende de previsão em lei específica, de modo que a Lei nº 9.636/98 (autorização genérica) não pode desempenhar esse papel, muito menos normas infralegais (ex.: decreto, ainda que específico);

d) a vedação contida no parágrafo 10 do art. 73 da Lei nº 9.504/97 não se aplica aos entes da administração pública, inclusive em projetos de regularização fundiária, se destinando basicamente à distribuição gratuita de bens diretamente à população.

16. Não obstante, com base em interpretação formulada a partir do disposto no art. 73, inciso VI, alínea “a”, da Lei nº 9.504/97, a CGU entendeu que é vedado à União a distribuição gratuita de bens (doações e cessões gratuitas a qualquer título) aos “entes da federação” *no período de três meses que antecede as eleições*. No particular, cabe mais um esclarecimento: como o dispositivo fala expressamente nos entes políticos menores (Estados, Municípios e Distrito Federal<sup>3</sup>), temos interpretado que essa vedação não se aplica aos demais entes da administração pública *federal*.

17. De todo modo, trazendo para os questionamentos encaminhados na consulta em voga, adiantamos que, em se tratando de destinação gratuita para entidades particulares, associações sem fins lucrativos ou diretamente à população, não há que se falar na aplicação do art. 73, inciso VI, alínea “a”, da Lei nº 9.504/97, justamente porque tal dispositivo se destina exclusivamente aos entes políticos menores. Fazemos essa ressalva desde logo porque os pontos (i) e (ii) do item 40 da Nota Técnica nº 76/CGHRF/CGAL/DEDES/SPU/MP a ele fazem referência *de forma equivocada*, ao nosso sentir.

18. Nessa esteira, o parâmetro legal da nossa manifestação está cingido ao parágrafo 10 do art. 73 da Lei nº 9.504/97, **que é a vedação aplicável à destinação gratuita de bens às entidades particulares, associações sem fins lucrativos ou diretamente à população.**

19. Mais especificamente, a SPU questiona sobre a possibilidade de se enquadrar as destinações gratuitas no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida – Entidades<sup>4</sup> (PMCMV – Entidades) e os termos de autorização de uso sustentável (TAUS’s) às famílias ribeirinhas que vivem e trabalham tradicionalmente em área da União<sup>5</sup> na exceção “programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior”, contida na parte final do parágrafo 10 do art. 73 da Lei nº 9.504/97.

20. Invertendo a ordem dos questionamentos, trabalharemos primeiramente com a outorga dos TAUS. Trata-se do instrumento utilizado pelo órgão de gestão patrimonial para reconhecer *de forma gratuita* a posse tradicional das famílias e comunidades ribeirinhas, possibilitando o uso racional e sustentável dos recursos naturais disponíveis. Como relatado na Nota Técnica nº 76/CGHRF/CGAL/DEDES/SPU/MP, a outorga do TAUS garante diferentes benefícios, dentre eles: i) comprovação de endereço; ii) comprovação de atividade rural para fins de aposentadoria; iii) acesso a créditos e programas sociais do governo federal, como o Programa Bolsa Verde.

<sup>3</sup> Não há menção expressa ao Distrito Federal, mas a lógica da norma facilmente orienta para a sua inclusão, na medida em que menciona os entes políticos menores.

<sup>4</sup> Entidades sem fins lucrativos representativas de famílias de baixa renda beneficiárias do programa habitacional federal.

<sup>5</sup> A outorga dos TAUS’s permite aos contemplados o acesso ao Programa Bolsa Verde.



21. O TAUS, à míngua de disposição legal específica que defina seus contornos, se encontra atualmente disciplinado na Portaria SPU nº 89, de 15 de abril de 2010. O preâmbulo deste ato normativo, além de fazer referência a normas constitucionais e as que regulam a concessão de direito real de uso (CDRU), menciona expressamente o genérico art. 1º, inciso XVII, do Regimento Interno da SPU, aprovado pela Portaria nº 232, de 3 de agosto de 2005, *in verbis*:

“Art. 1º A Secretaria do Patrimônio da União, órgão subordinado diretamente ao Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão, tem por finalidade:

[ ... ]

XVII - disciplinar a utilização de bens de uso comum do povo e adotar as providências necessárias à fiscalização de seu uso;”

22. O referido título, cuja natureza é marcadamente transitória e precária, pode ser concedido coletiva ou individualmente. De acordo com o art. 11, *caput*, da Portaria SPU nº 89/2010, a outorga do TAUS inicia o processo de regularização fundiária na respectiva localidade, podendo ser convertido em CDRU. *Verbis*:

“Art. 1º Disciplinar a utilização e o aproveitamento dos imóveis da União em favor das comunidades tradicionais, com o objetivo de possibilitar a ordenação do uso racional e sustentável dos recursos naturais disponíveis na orla marítima e fluvial, voltados à subsistência dessa população, mediante a outorga de Termo de Autorização de Uso Sustentável - TAUS, a ser conferida em caráter transitório e precário pelos Superintendentes do Patrimônio da União.

Parágrafo único. A autorização prevista no *caput* poderá compreender as áreas utilizadas tradicionalmente para fins de moradia e uso sustentável dos recursos naturais, contíguas ou não.

[ ... ]

Art. 8º O Termo de Autorização de Uso Sustentável – TAUS poderá ser outorgado nas seguintes modalidades:

I - Coletiva, em nome de uma coletividade de famílias ou de sua entidade comunitária representativa: por poligonal fechada com coordenadas de pontos geodésicos da área utilizada para fins de moradia; por poligonal fechada com coordenadas de pontos geodésicos da área de uso tradicional coletivo dos recursos naturais.

II - Individual, de área circunscrita, conforme o caso: a uma área definida em poligonal fechada por pontos georreferenciados, respeitados os limites de tradição das posses existentes no local; a um raio de até 500m, a partir de um ponto geodésico georreferenciado estabelecido no local de moradia do requerente, respeitados os limites de tradição das posses existentes no local.

[ ... ]

Art. 11 O Termo de Autorização de Uso Sustentável - TAUS inicia o processo de regularização fundiária, podendo ser convertido em Concessão de Direito Real de Uso - CDRU.”

23. Assim, o TAUS é um instrumento de destinação precário utilizado pela SPU, não previsto em legislação específica, cujo campo volitivo de atuação deste órgão patrimonial é altamente identificável. Dada a amplitude do entendimento proferido pela CGU no Parecer nº 084/2012/DECOR/CGU/AGU, entendemos que a assinatura de TAUS's também é vedada durante todo o período eleitoral, por forma do art. 73, parágrafo 10, da Lei nº 9.504/97. Aliás, na medida em que o TAUS é uma fase da regularização fundiária em determinadas localidades, a qual pode culminar com a outorga da CDRU, parece-nos evidente que ela também esbarra nas vedações eleitorais, *já que a própria CDRU gratuita à população foi expressamente vedada pela CGU*.

24. Portanto, como o TAUS, em última instância, é uma disponibilização gratuita de terrenos da União diretamente à população (coletiva ou individualmente), não vemos como subtrai-la do campo de vedação do art. 73, parágrafo 10, da Lei nº 9.504/97, conforme a leitura feita pela CGU. Resta-nos estudar a possibilidade de enquadrá-la na exceção “programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior”, já que a SPU alega que a outorga do TAUS seria condição *sine qua non* ao acesso das famílias beneficiárias ao Programa Bolsa Verde, tratado na Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011 (regulamentada no Decreto nº 7.572, de 28 de setembro de 2011<sup>6</sup>).

25. O Programa Bolsa Verde foi idealizado para autorizar que a União transfira recursos financeiros e disponibilize serviços de assistência técnica a famílias em situação de extrema pobreza que desenvolvam atividades de conservação de recursos naturais em áreas específicas, a partir da assinatura de termo de adesão emitido pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA). Embora lei e decreto regulamentador não condicionem expressamente o acesso ao programa à outorga do TAUS, a SPU informa que o Comitê Gestor descrito no art. 9º do Decreto nº 7.572/2011<sup>7</sup> entende que “apenas os ribeirinhos titulados pela SPU/MP com perfil de renda de extrema pobreza e inclusos no CadUnico poderão ter acesso ao Programa Bolsa Verde”.

26. Entretanto, pensamos que o fato de os órgãos envolvidos na execução do programa terem estipulado que somente aqueles ribeirinhos que tenham firmado TAUS com a SPU poderão assinar o termo de adesão para recebimento dos benefícios não importa na conclusão de que o próprio TAUS é um programa social autorizado em lei. Não se olvide do entendimento consideravelmente restritivo da CGU acerca do tema.

27. Aliás, o TAUS em si, conquanto não se negue sua importância, nem é propriamente um programa social previsto em lei, mas um mero instrumento de destinação utilizado pela SPU idealizado em norma interna cujo embasamento foi extraído da legislação patrimonial em sentido amplo.

---

<sup>6</sup> Em verdade, a denominação “Programa Bolsa Verde” veio com este decreto. Tanto a Medida Provisória nº 535, de 2 de junho de 2011, quanto a lei de conversão nº 12.512/2011, falam em “Programa de Apoio à Conservação Ambiental”.

<sup>7</sup> Art. 9º O Comitê Gestor do Programa Bolsa Verde será composto por representantes titulares e suplentes dos seguintes órgãos:

I - Ministério do Meio Ambiente, que o presidirá;  
II - Casa Civil da Presidência da República;  
III - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome;  
IV - Ministério do Desenvolvimento Agrário;  
V - Ministério da Fazenda; e  
VI - Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão.

§ 1º Os membros do Comitê Gestor do Programa Bolsa Verde e os respectivos suplentes serão indicados pelos órgãos que o compõem e designados por portaria do Ministro de Estado do Meio Ambiente.

§ 2º A participação no Comitê Gestor do Programa Bolsa Verde será considerada serviço público relevante, não remunerado.



28. Além disso, na espécie, entendemos que o programa social autorizado em lei e virtualmente em execução orçamentária no exercício anterior é justamente o Programa Bolsa Verde, e não o TAUS. Nesse sentido, se for o caso, o que poderia se enquadrar na exceção prevista na parte final do parágrafo 10 do art. 73 da Lei nº 9.504/97 *é o próprio repasse de recursos financeiros aos aderentes*, nos termos do art. 6º da Lei nº 12.512/2011, e não a autorização de uso sustentável do terreno. Vale ressaltar que o escopo maior do Programa Bolsa Verde é a conservação ambiental, e não a regularização fundiária, embora haja certo atrelamento.

29. Portanto, à luz da leitura conferida pela CGU, interpretamos que o TAUS, nos moldes atuais, está sujeito à vedação contida no art. 73, parágrafo 10, da Lei nº 9.504/97. No mesmo passo, a despeito dos argumentos ofertados pela SPU no tocante ao Programa Bolsa Verde, também com enfoque no entendimento restritivo da CGU, pensamos que o TAUS não corresponde à exceção “programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior”. Desse modo, até que haja manifestação em sentido oposto proveniente do órgão superior da AGU, revendo o entendimento hoje vigente, sugerimos que os órgãos patrimoniais suspendam as outorgas de TAUS's durante todo o ano eleitoral.

30. Visto isso, estamos aptos a adentrar no segundo ponto da consulta, que trata das destinações gratuitas de imóveis da União às entidades e associações sem fins lucrativos no âmbito do PMCMV. De plano, cumpre ressaltar que, previamente à leitura restritiva feita pela CGU, vínhamos admitindo as destinações lavradas no âmbito do referido programa, como se extrai, por exemplo, do PARECER/ Nº 1590 - 5.2.2 /2010/DPC/CONJUR/MP, senão vejamos:

“14. Vale ressaltar que a doação se insere no âmbito de execução do programa ‘Minha Casa Minha Vida’, idealizado pela Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009. Dessa forma, por estar incluída em um programa de implemento diferido, isto é, autorizado em lei e já em execução orçamentária desde o exercício anterior, não se aplicam as vedações presentes na legislação eleitoral, mormente a do parágrafo 10 do art. 73 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, cuja redação foi inserida pela Lei nº 11.300, de 10 de maio de 2006.”

31. Diante do novo quadro traçado pelo órgão superior da AGU, que, conquanto restritivo, não elenca e nem poderia elencar as destinações enquadradas na exceção “programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior”, pensamos ser este o momento oportuno para se trabalhar a questão no âmbito do PMCMV.

32. Diferentemente do Programa Bolsa Verde, a finalidade do PMCMV é a criação de mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais ou requalificação de imóveis urbanos e produção ou reforma de habitações rurais para famílias de baixa renda (art. 1º, *caput*, da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009<sup>8</sup>). No particular, uma das formas de implementação do programa é a disponibilização gratuita de terrenos da União para

<sup>8</sup> Art. 1º O Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV tem por finalidade criar mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais ou requalificação de imóveis urbanos e produção ou reforma de habitações rurais, para famílias com renda mensal de até R\$ 4.650,00 (quatro mil, seiscentos e cinquenta reais) e compreende os seguintes subprogramas:

a construção das moradias, o que já denota a estreita vinculação da destinação dos imóveis públicos vocacionados para habitação de interesse social com o PMCMV.

33. Da análise das Leis nº 11.481, de 31 de maio de 2007, e sobremaneira nº 11.977, de 7 de julho de 2009, bem como do fluxo descrito pela SPU no âmbito do PMCMV – Entidades, percebe-se que a destinação<sup>9</sup> do terreno à entidade habilitada no Ministério das Cidades (MCidades) é uma etapa *necessária* à concretização do programa, ao menos nessa modalidade. Após a construção das unidades habitacionais, os imóveis já individualizados são transferidos mediante a assinatura de contratos com os beneficiários finais que preenchem os requisitos legais, seja pela entidade selecionada, seja pela própria União. O financiamento da unidade é contratado pelo próprio beneficiário final com a Caixa Econômica Federal (CEF).

34. Pois bem, à luz do entendimento da CGU, a destinação gratuita de bens às entidades sem fins lucrativos estranhas à administração é conduta, em princípio, vedada pelo art. 73, parágrafo 10, da Lei nº 9.504/97. Entretanto, no âmbito do PMCMV – Entidades, justamente porque a destinação é uma fase acoplada ao próprio programa (ao menos nessa modalidade), nos parece que há enquadramento na exceção prevista na parte final deste dispositivo - programa previsto em lei específica já em execução orçamentária no exercício anterior. Assim, em princípio, entendemos que as distribuições gratuitas de terrenos da União a entidades e associações sem fins lucrativos, bem como diretamente à população, no âmbito do PMCMV, não se encontra vedada em ano eleitoral, porquanto abarcada perla exceção legal.

35. Convém reiterar que, na hipótese, não há que se falar na aplicação do art. 73 inciso VI, alínea “a”, da Lei nº 9.504/97, que se destina expressamente aos entes *políticos* menores. Se a modalidade utilizada no PMCMV é a de destinação direta à população ou às entidades e associações sem fins lucrativos, há ausência de subsunção do fato à norma.

36. De todo modo, ainda que não identifiquemos óbice na legislação eleitoral para as operações em voga, se for o caso, há sempre a necessidade de que elas sejam realizadas em estrita observância ao 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 dos atos seja a mínima necessária ao atendimento do princípio da publicidade formal. Ou seja, basta a publicação dos atos obrigatórios na Imprensa Oficial, sendo vedada 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.

37. Ao cabo, remanesce uma questão que, embora não seja objeto da consulta, foi trabalhada no bojo do Parecer nº 084/2012/DECOR/CGU/AGU. Trata-se da inclusão das concessões de uso especial para fins de moradia (CUEM's) no bolo das espécies de destinação

<sup>9</sup> Sobretudo por intermédio de concessão de direito real de uso (CDRU).



que se encontram vedadas pela lei eleitoral (parágrafo 10 do art. 73 da Lei nº 9.504/97). Vale lembrar que a CGU concluiu ser claro que as “cessões, em especial as que transferem direitos reais, e concessões de uso especial para fins de moradia’ (fl. 30), exemplos constantes do pedido de reconsideração da CONJUR/MPOG, configuram espécies de ‘benefício’. Incide, portanto, a vedação entabulada no § 10 do art. 73 da Lei 9.504/97” (grifo nosso).

38. Chamamos a atenção, porém, para a diferença dos regimes jurídicos dessas formas de destinação, o que poderia levar a uma mudança de entendimento por parte do órgão superior da AGU.

39. Enquanto a cessão de uso e a concessão de direito real de uso trazem em sua carga análise de conveniência e oportunidade sopesadas pelo órgão gestor do Patrimônio da União, a concessão de uso especial para fins de moradia é um *direito subjetivo* dos pretensos interessados, uma vez preenchidos os requisitos legais. Portanto, o campo volitivo da SPU é praticamente reduzido à zero, na medida em que os beneficiários que fazem jus ao direito podem exigir o seu deferimento. E mais: como direito subjetivo que é, a SPU não poderá negá-lo, sob pena de a União ser acionada judicialmente<sup>10</sup>.

40. Transcreve-se o disposto nos arts. 1º, 2º, 3º e 6º da Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001:

“Art. 1º Aquele que, até 30 de junho de 2001, possuiu como seu, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, até duzentos e cinquenta metros quadrados de imóvel público situado em área urbana, utilizando-o para sua moradia ou de sua família, tem o direito à concessão de uso especial para fins de moradia em relação ao bem objeto da posse, desde que não seja proprietário ou concessionário, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º A concessão de uso especial para fins de moradia será conferida de forma gratuita ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º O direito de que trata este artigo não será reconhecido ao mesmo concessionário mais de uma vez.

§ 3º Para os efeitos deste artigo, o herdeiro legítimo continua, de pleno direito, na posse de seu antecessor, desde que já resida no imóvel por ocasião da abertura da sucessão.

Art. 2º Nos imóveis de que trata o art. 1º, com mais de duzentos e cinquenta metros quadrados, que, até 30 de junho de 2001, estavam ocupados por população de baixa renda para sua moradia, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, onde não for possível identificar os terrenos ocupados por possuidor, a concessão de uso especial para fins de moradia será conferida de forma coletiva, desde que os possuidores não sejam proprietários ou concessionários, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º O possuidor pode, para o fim de contar o prazo exigido por este artigo, acrescentar sua posse à de seu antecessor, contanto que ambas sejam contínuas.

§ 2º Na concessão de uso especial de que trata este artigo, será atribuída igual fração ideal de terreno a cada possuidor, independentemente da dimensão do terreno que cada um ocupe, salvo hipótese de acordo escrito entre os ocupantes, estabelecendo frações ideais diferenciadas.

§ 3º A fração ideal atribuída a cada possuidor não poderá ser superior a duzentos e cinquenta metros quadrados.

Art. 3º Será garantida a opção de exercer os direitos de que tratam os arts. 1º e 2º também aos ocupantes, regularmente inscritos, de imóveis públicos, com até duzentos e cinquenta metros quadrados, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, que estejam situados em área urbana, na forma do regulamento.

[ ... ]

<sup>10</sup> Em determinadas situações, deve garantir o exercício desse direito até mesmo em outra localidade.

Art. 6º O título de concessão de uso especial para fins de moradia será obtido pela via administrativa perante o órgão competente da Administração Pública ou, em caso de recusa ou omissão deste, pela via judicial.

§ 1º A Administração Pública terá o prazo máximo de doze meses para decidir o pedido, contado da data de seu protocolo.

§ 2º Na hipótese de bem imóvel da União ou dos Estados, o interessado deverá instruir o requerimento de concessão de uso especial para fins de moradia com certidão expedida pelo Poder Público municipal, que ateste a localização do imóvel em área urbana e a sua destinação para moradia do ocupante ou de sua família.

§ 3º Em caso de ação judicial, a concessão de uso especial para fins de moradia será declarada pelo juiz, mediante sentença.

§ 4º O título conferido por via administrativa ou por sentença judicial servirá para efeito de registro no cartório de registro de imóveis.” (grifos nossos)

41. Por sua vez, o art. 22-A da Lei nº 9.636/98, ao tratar exclusivamente da CUEM em imóveis da União, também assevera de forma incisiva:

“Art. 22-A. A concessão de uso especial para fins de moradia aplica-se às áreas de propriedade da União, inclusive aos terrenos de marinha e acrescidos, e será conferida aos possuidores ou ocupantes que preencham os requisitos legais estabelecidos na Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001.

§ 1º O direito de que trata o caput deste artigo não se aplica a imóveis funcionais.

§ 2º Os imóveis sob administração do Ministério da Defesa ou dos Comandos da Marinha, do Exército e da Aeronáutica são considerados de interesse da defesa nacional para efeito do disposto no inciso III do caput do art. 5º da Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, sem prejuízo do estabelecido no § 1º deste artigo.” (grifo nosso)

42. Na doutrina a abordagem também não é diferente. José dos Santos Carvalho Filho<sup>11</sup>, traçando uma clara distinção entre a CDRU e a CUEM, chega a classificar esta última como um ato administrativo vinculado, e não como um contrato. Veja-se:

“[...] Outro aspecto que nos parece relevante no tema diz respeito à natureza jurídica do instituto no que concerne à forma jurídica de que se reveste. Ao exame do regime jurídico desse tipo de concessões, que tem lineamentos singulares, está claro que o legislador atribuiu à Administração *atividade vinculada* para o fim de reconhecer ao ocupante o *direito subjetivo* à concessão para moradia, desde que cumpridos os requisitos legais. Quer dizer: cumprido o suporte fático do direito pelo ocupante, outra conduta não se espera da Administração senão a de outorgar a concessão. A lei não lhe outorgou qualquer margem de liberdade para decidir sobre a outorga ou não da concessão. Ora, justamente por isso é que a concessão de uso especial para fins de moradia só pode ostentar a natureza jurídica de *ato administrativo vinculado*, e não de contrato administrativo, como poderia parecer à primeira vista em razão do que sucede nas demais formas de concessão.” (destaques do original)

43. Portanto, a CUEM é um ato vinculado no qual o campo de atuação volitiva da administração é praticamente nulo. Sendo assim, por consequência lógica, não haveria que se falar na sua utilização indevida, de modo a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais.

44. Com isso, firmamos a posição jurídica desta CONJUR sobre três pontos ligados à legislação eleitoral, sendo que dois deles para fins de resposta à consulta formulada pela SPU e um pertinente a entendimento da CGU que nos parece, com as vênias devidas, equivocado. Em resumo:

<sup>11</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 21ª edição, revista, ampliada e atualizada. Editora *Lumen Juris*. Rio de Janeiro, 2009 (pp. 1115/1116).



a) impossibilidade de enquadrar as outorgas de TAUS's para acesso ao Programa Bolsa Verde na exceção programa social autorizado em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior (parte final do parágrafo 10 do art. 73 da Lei nº 9.504/97);

b) possibilidade de enquadrar as distribuições gratuitas de bens da União às entidades e associações sem fins lucrativos (ou, se for o caso, diretamente à população) no âmbito do PMCMV na exceção programa social autorizado em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior (parte final do parágrafo 10 do art. 73 da Lei nº 9.504/97).

c) afastamento da aplicação da CUEM do disposto no do parágrafo 10 do art. 73 da Lei nº 9.504/97, porquanto estamos a tratar de um direito subjetivo dos pretensos beneficiários (uma vez preenchidos os requisitos legais), inexistindo campo para atuação volitiva por parte da administração.

45. De todo modo, *parece-nos ser medida de ordem que seja colhida a opinião da CGU sobre todas essas conclusões*, tendo em mira que a posição que hoje baliza a linha de atuação dos órgãos de assessoramento jurídico da União já se encontra, em certa medida, traçada por aquele órgão superior da AGU. Especificamente quanto à alínea "c" do item antecedente, sugerimos que a CGU avalie a possibilidade de reconsideração do seu entendimento, pelas razões acima expostas e de sorte a evitar a multiplicação de ações judiciais em face da União.

46. Nessa esteira, como pensamos ser necessário que as conclusões sejam submetidas ao crivo da CGU, recomendamos que nenhuma destinação tratada neste parecer seja operacionalizada pela SPU antes de proferido o parecer pelo órgão superior da AGU.

47. São estas as considerações que entendemos pertinentes à espécie, pelo que sugerimos a remessa dos autos à Consultoria-Geral da União para conhecimento e manifestação conclusiva, na forma proposta por este opinativo.

À consideração superior.

Brasília, 25 de fevereiro de 2014.

A large, stylized handwritten signature in black ink, which appears to read "Daniel País da Costa".

DANIEL PAÍS DA COSTA,  
Advogado da União

Coordenador-Geral Jurídico de Patrimônio Imobiliário da União Substituto



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO

DESPACHO DO CONSULTOR JURÍDICO/MP

REFERÊNCIA: Processo nº 04905.000935/2014-67

- I. Aprovo o PARECER Nº 0208 – 5.12/2014/DPC/CONJUR-MP/CGU/AGU.
- II. Envie-se cópia do parecer ora aprovado à Secretaria do Patrimônio da União para ciência e acompanhamento.
- III. Remetam-se os autos à Consultoria-Geral da União para conhecimento e providências, na forma proposta pelo opinativo.

Brasília, 27 de fevereiro de 2014.

  
MARCELO AZEVEDO DE ANDRADE  
Consultor Jurídico Substituto



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO

PARECER Nº 0506 – 5.12/2014/DPC/CONJUR-MP/CGU/AGU

PROCESSO Nº 03090.000388/2014-89

INTERESSADA: CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO

ASSUNTO: Consulta. Vedações da lei eleitoral. Destinações gratuitas de imóveis da União. Art. 73, parágrafo 10, da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Programa Minha Casa, Minha Vida.

I – Processo devolvido pela SPU “para consulta sobre o enquadramento da atuação do MP/SPU no âmbito ‘de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior’ (Lei nº 9.504/1997, art. 73, parágrafo 10), quanto as ações em andamento no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida Entidades (Lei 11.977/2009), que implicam na destinação a entidades habilitadas no Ministério das Cidades, representativas de famílias de baixa renda beneficiárias do programa habitacional federal”.

II – Origem: consulta formulada pelo órgão patrimonial sobre a possibilidade de se enquadrar as distribuições gratuitas de bens da União às entidades, associações sem fins lucrativos e, se for o caso, aos beneficiários finais no âmbito do PMCMV na exceção programa social autorizado em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior (parte final do parágrafo 10 do art. 73 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997).

III – PARECER Nº 0208 – 5.12/2014/DPC/CONJUR-MP/CGU/AGU. Possibilidade. Necessidade de consulta à CGU, à luz do seu entendimento restritivo. Solicitação de complementação da fundamentação jurídica e do fornecimento de informações sobre casos concretos.

IV – Cumpridas as diligências indicadas, sugere-se a remessa dos autos à CGU para conhecimento e providências de sua atribuição.

1. Trata-se de expediente devolvido a esta Consultoria Jurídica (CONJUR/MP) pela Secretaria do Patrimônio da União (SPU), por intermédio do DESPACHO CGHRF/DEDES/SPU-MP

(fls. 43/47), “para consulta sobre o enquadramento da atuação do MP/SPU no âmbito ‘de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior’ (Lei nº 9.504/1997, art. 73, parágrafo 10), quanto as ações em andamento no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida Entidades (Lei 11.977/2009), que implicam na destinação a entidades habilitadas no Ministério das Cidades, representativas de famílias de baixa renda beneficiárias do programa habitacional federal”.

2. A consulta tem origem em outro processo (nº 04905.000935/2014-67), no qual, através do Memorando nº 362/2014/CGLEP/SPU-MP e da Nota Técnica nº 76/CGHRF/CGAL/DEDES/SPU/MP (fls. 23/33), a SPU questionou à CONJUR/MP, dentre outros pontos já esclarecidos, sobre a possibilidade de se enquadrar as distribuições gratuitas de bens da União às entidades, associações sem fins lucrativos e, se for o caso<sup>1</sup>, aos beneficiários finais no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) na exceção *programa social autorizado em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior* (parte final do parágrafo 10 do art. 73 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997<sup>2</sup>).

3. Por intermédio do PARECER Nº 0208 – 5.12/2014/DPC/CONJUR-MP/CGU/AGU (fls. 11/17-v), esta CONJUR entendeu pela viabilidade jurídica dessa destinação em ano eleitoral, tendo em vista o seu enquadramento na exceção legal. Transcreve-se o trecho que trabalhou com a fundamentação que embasou este entendimento:

“30. Visto isso, estamos aptos a adentrar no segundo ponto da consulta, que trata das destinações gratuitas de imóveis da União às entidades e associações sem fins lucrativos no âmbito do PMCMV. De plano, cumpre ressaltar que, previamente à leitura restritiva feita pela CGU, vínhamos admitindo as destinações lavradas no âmbito do referido programa, como se extrai, por exemplo, do PARECER/ Nº 1590 - 5.2.2 /2010/DPC/CONJUR/MP, senão vejamos:

‘14. Vale ressaltar que a doação se insere no âmbito de execução do programa ‘Minha Casa Minha Vida’, idealizado pela Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009. Dessa forma, por estar incluída em um programa de implemento diferido, isto é, autorizado em lei e já em execução orçamentária desde o exercício anterior, não se aplicam as vedações presentes na legislação eleitoral, mormente a do parágrafo 10 do art. 73 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, cuja redação foi inserida pela Lei nº 11.300, de 10 de maio de 2006.’

31. Diante do novo quadro traçado pelo órgão superior da AGU, que, conquanto restritivo, não elenca e nem poderia elencar as destinações enquadradas na exceção ‘programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior’, pensamos ser este o momento oportuno para se trabalhar a questão no âmbito do PMCMV.

32. Diferentemente do Programa Bolsa Verde, a finalidade do PMCMV é a criação de mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais ou requalificação de imóveis urbanos e produção ou reforma de habitações rurais para famílias de baixa renda (art. 1º, *caput*, da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009<sup>3</sup>). No

<sup>1</sup> Isso porque, em alguns casos, não é a União que fica encarregada de assinar os contratos com os beneficiários finais, mas a própria entidade ou associação sem fins lucrativos. Contudo, se a União conservar essa atribuição em contrato, as destinações aos beneficiários finais das parcelas do terreno referentes às unidades já concluídas também poderiam enfrentar o óbice da legislação eleitoral.

<sup>2</sup> 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:  
[...]

§ 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. (grifo nosso)

<sup>3</sup> [nota de rodapé do original] Art. 1º O Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV tem por finalidade criar mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais ou requalificação de imóveis



particular, uma das formas de implementação do programa é a disponibilização gratuita de terrenos da União para a construção das moradias, o que já denota a estreita vinculação da destinação dos imóveis públicos vocacionados para habitação de interesse social com o PMCMV.

33. Da análise das Leis nº 11.481, de 31 de maio de 2007, e sobremaneira nº 11.977, de 7 de julho de 2009, bem como do fluxo descrito pela SPU no âmbito do PMCMV – Entidades, percebe-se que a destinação<sup>4</sup> do terreno à entidade habilitada no Ministério das Cidades (MCidades) é uma etapa *necessária* à concretização do programa, ao menos nessa modalidade. Após a construção das unidades habitacionais, os imóveis já individualizados são transferidos mediante a assinatura de contratos com os beneficiários finais que preenchem os requisitos legais, seja pela entidade selecionada, seja pela própria União. O financiamento da unidade é contratado pelo próprio beneficiário final com a Caixa Econômica Federal (CEF).

34. Pois bem, à luz do entendimento da CGU, a destinação gratuita de bens às entidades sem fins lucrativos estranhas à administração é conduta, em princípio, vedada pelo art. 73, parágrafo 10, da Lei nº 9.504/97. Entretanto, no âmbito do PMCMV – Entidades, justamente porque a destinação é uma fase acoplada ao próprio programa (ao menos nessa modalidade), nos parece que há enquadramento na exceção prevista na parte final deste dispositivo - programa previsto em lei específica já em execução orçamentária no exercício anterior. Assim, em princípio, entendemos que as distribuições gratuitas de terrenos da União a entidades e associações sem fins lucrativos, bem como diretamente à população, no âmbito do PMCMV, não se encontra vedada em ano eleitoral, porquanto abrangida pela exceção legal.

35. Convém reiterar que, na hipótese, não há que se falar na aplicação do art. 73 inciso VI, alínea "a", da Lei nº 9.504/97, que se destina expressamente aos entes *políticos* menores. Se a modalidade utilizada no PMCMV é a de destinação direta à população ou às entidades e associações sem fins lucrativos, há ausência de subsunção do fato à norma.

36. De todo modo, ainda que não identifiquemos óbice na legislação eleitoral para as operações em voga, se for o caso, há sempre a necessidade de que elas sejam realizadas em estrita observância ao 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 dos atos seja a mínima necessária ao atendimento do princípio da publicidade formal. Ou seja, basta a publicação dos atos obrigatórios na Imprensa Oficial, sendo vedada 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." (grifos e destaques do original)

4. Não obstante, como a posição que atualmente baliza a linha de atuação dos órgãos de assessoramento jurídico relacionada às vedações eleitorais já se encontra definida pela Consultoria-Geral da União (CGU), entendemos na ocasião ser medida de prudência que fosse colhida a opinião deste órgão superior da Advocacia-Geral da União (AGU) acerca dos argumentos desenvolvidos no PARECER Nº 0208 – 5.12/2014/DPC/CONJUR-MP/CGU/AGU. Nesse meio tempo, recomendamos que nenhuma destinação gratuita no âmbito do PMCMV fosse concretizada.

5. Contudo, pelo PARECER Nº 012/2014/DECOR/CGU/AGU (fls. 3/8), aprovado pelo DESPACHO Nº 067/2014/SFT/CGU/AGU (fls. 9/10), a CGU consignou a necessidade de que a CONJUR/MP complementasse os fundamentos jurídicos apresentados no PARECER Nº 0208 – 5.12/2014/DPC/CONJUR-MP/CGU/AGU, bem como informasse se há ou não casos concretos no âmbito do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que envolvam essa modalidade de destinação gratuita.

urbanos e produção ou reforma de habitações rurais, para famílias com renda mensal de até R\$ 4.650,00 (quatro mil, seiscentos e cinquenta reais) e compreende os seguintes subprogramas:

<sup>4</sup> [ nota de rodapé do original] Sobretudo por intermédio de concessão de direito real de uso (CDRU).

6. Pela NOTA Nº 0932 - 5.12/2014/DPC/CONJUR-MP/CGU/AGU (fls. 19/20-v), indicamos que a fundamentação a ser complementada também envolvia elementos de índole técnica, dentre eles a existência ou não dos casos concretos. Nesse passo, sugerimos previamente a oitiva da SPU para que o órgão apresentasse casos em que essa modalidade de contratação foi utilizada, bem como os embasamentos legais e infralegais empregados.

7. Para além dos documentos anexados às fls. 23/42, a SPU se manifestou através do citado DESPACHO CGHRF/DEDES/SPU-MP. Sobre os casos concretos de destinação gratuita sob a modalidade “PMCMV – Entidades”, reproduz-se o excerto pertinente do documento:

“12. Para o Plano de Aceleração de Destinação de Áreas para Habitação – PAAH foi feito um levantamento nacional das áreas da União em processos de destinação para entidades organizadoras no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida-Entidades, onde se constatou que e existência de 139 imóveis da União sendo discutidos no âmbito dos Grupos de Trabalhos Estaduais – GTE’s. Destes, 45 imóveis foram destinados à entidades organizadoras e outros 60 estão em processo de destinação. Destes, acreditamos que 23 estão aptos para serem destinados ainda este ano (vide planilha em anexo).

13. Considerando a existência de inúmeras Entidades Organizadoras habilitadas no Ministério das Cidades, aptas a requerer recursos do programa Minha Casa Minha Vida Entidades, e considerando que a maioria das áreas em processo de destinação possuem PDISP publicada em anos anteriores ao presente, muitas das quais com conclusão da seleção da Entidade Organizadora, não há motivo para que essas destinações sigam a recomendação da Cartilha da AGU sobre as destinações em ano eleitoral.

14. Conforme informa a já citada Nota Técnica nº 76/CGHRF/CGAL/DEDES/SPU (anexada), o compromisso assumido pela SPU perante a Secretária-Geral da Presidência da República, junto aos movimentos nacionais de moradia, é o de viabilizar a assinatura dos contratos de destinação das áreas que compõem o G2 ainda em 2014.

15. São justamente esses processos do Programa Minha Casa Minha Vida – Entidades, que já vem sendo trabalhados há anos, e que estão em fase conclusiva de destinação, os que estarão prejudicados caso não seja permitida a ‘titulação’ neste ato de 2014. Pois o impedimento atinge a CDRU para as entidades organizadoras.

16. Ressaltamos, por fim, que o fluxo dessas destinações é acompanhado pelo Ministério das Cidades e pela Caixa Econômica Federal, que atuam, ainda, no grupo de trabalho de abrangência nacional – GTN, instituído pela SPU para acompanhar e monitorar as decisões dos GTE’s e o andamento das cessões.” (grifos nossos)

8. No tocante ao fluxo e às normas utilizadas, a SPU traz as seguintes considerações:

“2. O Programa Minha Casa Minha Vida, instituído pela lei nº 11.977/09, possui como uma de suas modalidades o Programa Habitacional Popular Minha Casa Minha Vida – Entidades (PMCMV-E), que visa atender à população com renda de até R\$ 1.600,00, organizada de forma associativa por meio de uma Entidade Organizadora – EO, seja ela uma cooperativa, uma associação, um sindicato, ou qualquer outro ente sem fins lucrativos.

3. Tais Entidades Organizadoras recebem subsídios da União, por meio de financiamentos, para a construção de unidades habitacionais, incluindo a produção, aquisição ou requalificação dos imóveis já existentes. As entidades devem estar habilitadas no Ministério das Cidades, bem como terem os seus projetos previamente selecionadas/aprovados pela CAIXA e Ministério das Cidades, conforme estabelece a Lei nº 11.977/09, e normativos internos de tais órgãos. Os recursos, por sua vez, são provenientes do Orçamento Geral da União – OGU, aportados ao Fundo de Desenvolvimento Social – FDS.

4. Cumprindo o que determina a legislação patrimonial, mais especificamente o art. 23 da lei 11.481/07, que incumbe a SPU de adotar ‘providências visando a realização de levantamento dos imóveis da União que possam ser destinados a implementar políticas habitacionais direcionadas à população de menor renda no âmbito do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS, instituído pela Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005’, e amparada na autorização contida no art. 18, II, § 1º da Lei 9.636/98, esta Secretaria vem buscando atuar junto ao Ministério das Cidades, à Caixa Econômica



Federal e às referidas Entidades Organizadoras, com o objetivo de destinar áreas da União também para a produção habitacional no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida – Entidades (Lei 11.977/09).

5. Conforme informa a Nota Técnica nº 76/CGHRF/CGAL/DEDES/SPU (doc. 01), esse tipo de destinação se tornou uma das ações mais significativas da SPU. O interesse público neste tipo de destinação se evidencia, pois a ação vai ao encontro das diretrizes estabelecidas no Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, de '(...) aproveitamento de áreas dotadas de infra-estrutura não utilizadas ou subutilizadas, inseridas na malha urbana', e 'da utilização prioritária de terrenos de propriedade do Poder Público para a implantação de projetos habitacionais de interesse social' (Lei 11.124/2005, art. 4º, II, b e c).

6. A destinação de imóveis da União para execução de projetos de provisão habitacional no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida é de interesse social e público, pois a população alvo dos programas habitacionais em questão é composta, predominantemente, por famílias de baixa renda, sendo priorizadas as famílias com renda mensal de até R\$ 1.600,00. O programa Minha Casa Minha Vida visa atender a demanda habitacional da parcela da população mais carente e vulnerável socialmente, para a garantia do direito fundamental à moradia digna (art. 6º, CF/88), entendido como componente essencial para elevar o padrão de vida nas cidades brasileiras.

7. Por meio do trabalho desenvolvido pelos Grupos de Trabalho Estaduais – GTE's, de Apoio à Provisão de Habitação de Interesse Social, instituídos no âmbito das Superintendências do Patrimônio da União nos Estados e DF desde 2009, foram identificados e selecionados imóveis da União com vocação para habitação de interesse social. Vários destes imóveis foram destinados, outros estão em processos de regularização para ulterior destinação – vide lista em anexo (doc. 02).

8. Visando dar maior agilidade aos processos de destinação para habitação, foi instituído, em julho de 2013, o Plano de Aceleração de Destinação de Áreas para Habitação – PAAH. Por meio deste plano, a Secretaria do Patrimônio da União estabeleceu novos prazos, metas e procedimentos nos processos de destinação de áreas da União para provisão habitacional em parceria com entidades organizadoras, entre outros.

9. O critério precípua para que uma entidade pleiteie um imóvel da União para desenvolver um projeto habitacional sempre foi a sua habilitação junto ao Ministério das Cidades. Ao longo desses anos, no âmbito dos GTEs – Grupos de Trabalho Estaduais, foram sendo instituídos critérios para seleção das entidades habilitadas, entre os quais, experiência, limite de áreas por entidades locais, etc.

10. Visando padronizar os procedimentos no órgão, foram instituídos critérios gerais a serem seguidos pelas Superintendências na Portaria SPU nº 292 (DOU nº 206 de 23 de outubro de 2013, seção 01, página 98, com retificação publicada no DOU nº 214 de 04 de novembro de 2013, seção 01, página 98, página 11 – (doc. 03). Frisamos que a publicidade ao processo de seleção das entidades organizadoras é feito por meio de publicação de extrato de dispensa de licitação prevista da Lei 8.666/1983, art. 17, I,."

9. É o relatório. Passamos a opinar.

10. Inicialmente, cumpre observar que, atendendo à solicitação da CGU, o órgão patrimonial informou sobre a existência de diversos casos concretos que envolvem a matéria, dentre eles 23 aptos para destinação ainda no ano de 2014. Nessa esteira, foi anexada às fls. 34/40 planilha de controle da SPU com as informações dos casos mencionados. Tal circunstância denota a relevância da discussão travada nos autos, bem como a necessidade de definição do entendimento jurídico a ser observado pela SPU.

11. Centraremos, portanto, as atenções na complementação dos fundamentos jurídicos apresentados no PARECER Nº 0208 – 5.12/2014/DPC/CONJUR-MP/CGU/AGU, embora a ideia geral que acopla a destinação gratuita de imóveis da União ao PMCMV já esteja nele delineada.

12. O PMCMV é um programa social cuja lei data de 2009 e está em execução desde exercícios anteriores. Em tese, portanto, amolda-se ao disposto na parte final do art. 73,

parágrafo 10, da Lei nº 9.504/97 (exceção à vedação eleitoral). A dúvida fica por conta da possibilidade de inserir a destinação de imóvel da União para entidades, associações sem fins lucrativos e, se for o caso, aos beneficiários finais no âmbito desse programa também na exceção legal, já que a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, não traz expressamente esse fluxo que os órgãos técnicos chamam de “PMCMV – Entidades”, ou simplesmente “PMCMV-E”.

13. Vê-se da argumentação desenvolvida pela SPU que o procedimento que termina por destinar gratuitamente imóveis da União no PMCMV advém de uma aplicação sistemática das normas da União. De todo modo, o próprio art. 3º, parágrafo 1º, da Lei nº 11.977/09 normatiza que, em áreas urbanas, os critérios de prioridade para atendimento ao programa devem contemplar também a doação pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios de terrenos localizados nestas áreas. *Verbis*:

“Art. 3º Para a indicação dos beneficiários do PMCMV, deverão ser observados os seguintes requisitos:

[ ...]

§ 1º Em áreas urbanas, os critérios de prioridade para atendimento devem contemplar também:

I – a doação pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios de terrenos localizados em área urbana consolidada para implantação de empreendimentos vinculados ao programa;”

14. Poderia surgir a dúvida: ora, se a União não é mencionada neste dispositivo, significa que ela não pode destinar gratuitamente terrenos de sua propriedade no âmbito do PMCMV? A resposta, ao nosso sentir, há de ser negativa.

15. O PMCMV é um programa social federal cuja implementação envolve a disponibilidade orçamentária e financeira da União das mais diversas formas, nos termos do art. 2º da Lei nº 11.977/09<sup>5</sup>. Parece-nos evidente que não seria necessário mencionar de maneira expressa que a União poderia destinar gratuitamente áreas de sua propriedade para a implantação de empreendimentos vinculados ao programa, *simplesmente porque o programa é federal e “bancado” pela União*. Justamente pelo mesmo motivo o legislador entendeu conveniente fazer alusão expressa na legislação sobre a doação de terrenos dos Estados, Distrito Federal e Municípios.

<sup>5</sup> Art. 2º Para a implementação do PMCMV, a União, observada a disponibilidade orçamentária e financeira:

I - concederá subvenção econômica ao beneficiário pessoa física no ato da contratação de financiamento habitacional;

II – participará do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), mediante integralização de cotas e transferirá recursos ao Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) de que tratam, respectivamente, a Lei nº 10.188, de 12 de fevereiro de 2001, e a Lei nº 8.677, de 13 de julho de 1993;

III - realizará oferta pública de recursos destinados à subvenção econômica ao beneficiário pessoa física de operações em Municípios com população de até 50.000 (cinquenta mil) habitantes;

IV - participará do Fundo Garantidor da Habitação Popular - FGHab; e

V - concederá subvenção econômica por meio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, sob a modalidade de equalização de taxas de juros e outros encargos financeiros, especificamente nas operações de financiamento de linha especial para infraestrutura em projetos de habitação popular.

§ 1º A aplicação das condições previstas no inciso III do caput dar-se-á sem prejuízo da possibilidade de atendimento aos Municípios com população entre 20.000 (vinte mil) e 50.000 (cinquenta mil) habitantes por outras formas admissíveis no âmbito do PMCMV, nos termos do regulamento.

§ 2º O regulamento previsto no § 1º deverá prever, entre outras condições, atendimento aos Municípios com população urbana igual ou superior a 70% (setenta por cento) de sua população total e taxa de crescimento populacional, entre os anos 2000 e 2010, superior à taxa verificada no respectivo Estado.



16. Nesse sentido, quando a concretização de um projeto do PMCMV envolve a destinação gratuita de imóveis da União, o fundamento utilizado é a legislação patrimonial genérica da União, sobretudo a Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998. Aliás, daí surgiu a preocupação desta CONJUR de submeter o entendimento esposado no PARECER Nº 0208 – 5.12/2014/DPC/CONJUR-MP/CGU/AGU à CGU. Explica-se:

17. Depois de proferido o PARECER Nº 3/2012/CGU/AGU (interpretou o art. 73, parágrafo 10, da Lei nº 9.636/98), a partir de uma questão relativa a programa de regularização fundiária de interesse social realizado pela SPU no Município de Inconfidentes/MG, a CGU foi novamente instada a se manifestar, mas dessa vez especificamente sobre a exceção “ou de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior”. Anteriormente, pelo Parecer nº 0731-5.12/2012/MAA/CONJUR-MP/CGU/AGU, havíamos entendido no sentido de que a autorização legal referida no parágrafo 10 do art. 73 da Lei nº 9.504/97 seria a própria Lei nº 9.636/98, *não se exigindo lei específica para cada programa social*.

18. Ocorre que, pelo Parecer nº 37/2012/DECOR/CGU/AGU, a CGU entendeu ser necessário que o programa de regularização fundiária seja previsto em lei específica para que se possa enquadrá-lo na última exceção do art. 73, parágrafo 10, da Lei 9.504/97. Considerou que esse dispositivo legal deveria ser interpretado de forma restritiva, de modo a não frustrar a finalidade da norma. Em vista desse entendimento, a SPU apresentou novos argumentos para que diligenciássemos junto à CGU a reconsideração, o que foi feito através da NOTA Nº 3344-5.12/2012/MAA/CONJUR-MP/CGU/AGU.

19. A CGU se manifestou sobre esse pedido de reconsideração e esclarecimentos através do Parecer nº 084/2012/DECOR/CGU/AGU, devidamente aprovado mediante o DESPACHO DO CONSULTOR-GERAL DA UNIÃO Nº 1712/2012. Nele, não reconsiderou o seu posicionamento, voltando a afirmar que a exceção “ou de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior” depende de lei específica, de modo que a Lei nº 9.636/98 (autorização genérica) não pode desempenhar esse papel, muito menos normas infralegais (ex.: decreto, ainda que específico).

20. Portanto, uma destinação gratuita pura e simples para uma entidade não integrante da administração pública ou para uma pessoa física não pode ser concretizada em ano eleitoral com base nas normas autorizativas da Lei nº 9.636/98. Mas e se essa destinação estiver inserida em um programa social autorizado em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior, que é o caso PMCMV? No PARECER Nº 0208 – 5.12/2014/DPC/CONJUR-MP/CGU/AGU, entendemos que ela seria possível, mas a peculiaridade da situação recomendava, *ad cautelam*, a oitiva da CGU.

21. Como se absorve dos documentos acostados aos autos, a União, cumprindo o disposto no art. 4º, inciso II, alínea “c”, da Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005<sup>6</sup>, e no art. 23 da Lei nº 11.481, de 31 de maio de 2007<sup>7</sup>, disponibiliza terrenos de sua propriedade para a habitação de interesse social. Caso haja uma entidade organizadora (ex.: associação sem fins lucrativos) habilitada junto ao Ministério das Cidades (MCidades) e com projeto selecionado e aprovado pela Caixa Econômica Federal (CEF) e por aquela Pasta para implantação no âmbito do PMCMV, em muitos casos a SPU se utiliza da legislação geral de Patrimônio para destinar o terreno em que o empreendimento habitacional será efetivado. Como ressalta o órgão patrimonial, “esse tipo de destinação se tornou uma das ações mais significativas da SPU”.

22. Nessas hipóteses, via de regra o procedimento percorre o seguinte caminho: depois de identificada a vocação do terreno para a habitação de interesse social, a SPU publica uma portaria de interesse do serviço público (art. 5º, parágrafo único, do Decreto-Lei nº 2.398, de 21 de dezembro de 1987<sup>8</sup>), que vincula a utilização do imóvel; feito isso, as entidades habilitadas conforme explicitado no item precedente apresentam suas propostas; caso haja mais de uma entidade habilitada interessada em implementar o projeto do PMCMV no terreno da União, a definição da contemplada observa o disposto na Portaria SPU nº 292, de 14 de outubro de 2013 (fls. 41/42).

23. Previamente à destinação, é outorgado à entidade escolhida “Termo de Anuência”, a partir do qual ela poderá realizar vistoria no imóvel e fazer um estudo de viabilidade técnica para utilizá-lo como habitação de interesse social. Constatada a viabilidade do empreendimento, o terreno será destinado à entidade através de concessão de direito real de uso (CDRU), na forma do disposto no art. 5º da Portaria SPU nº 292/2013:

“Art. 5º A Superintendência procederá à lavratura do contrato de cessão sob regime de CDRU dos imóveis da União às Entidades Organizadoras, fazendo neles constar os encargos relativos à aprovação de projetos, desmembramentos, construção de habitações de interesse social, de sua destinação a famílias com renda de acordo com as regras do Programa Minha Casa, Minha Vida – Entidades.”

24. Por sua vez, o procedimento para destinação via CDRU é tocado com fulcro no teor do art. 18, inciso II e parágrafo 1º, da Lei nº 9.636/98, c/c art. 7º do Decreto-Lei nº 271, de

<sup>6</sup> Art. 4º A estruturação, a organização e a atuação do SNHIS devem observar:

[ ... ]

II – as seguintes diretrizes:

[ ... ]

c) utilização prioritária de terrenos de propriedade do Poder Público para a implantação de projetos habitacionais de interesse social;

<sup>7</sup> Art. 23 O Poder Executivo, por meio da Secretaria do Patrimônio da União, adotará providências visando a realização de levantamento dos imóveis da União que possam ser destinados a implementar políticas habitacionais direcionadas à população de menor renda no âmbito do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS, instituído pela Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005.

<sup>8</sup> Art. 5º Ressalvados os terrenos da União que, a critério do Poder Executivo, venham a ser considerados de interesse do serviço público, conceder-se-á o aforamento:

[ ... ]

Parágrafo único. Considera-se de interesse do serviço público todo imóvel necessário ao desenvolvimento de projetos públicos, sociais ou econômicos de interesse nacional, à preservação ambiental, à proteção dos ecossistemas naturais e à defesa nacional, independentemente de se encontrar situado em zona declarada de interesse do serviço público, mediante portaria do Secretário do Patrimônio da União.



28 de fevereiro de 1967. Vale ressaltar que o dispositivo da Lei nº 9.636/98 dispensa o procedimento licitatório para associações e cooperativas que se enquadrem no inciso II do *caput* deste artigo (pessoas jurídicas em se tratando de interesse público ou social ou de aproveitamento econômico de interesse nacional). *Verbis*:

“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:

[...]

II - pessoas físicas ou jurídicas, em se tratando de interesse público ou social ou de aproveitamento econômico de interesse nacional.

§ 1º A cessão de que trata este artigo poderá ser realizada, ainda, sob o regime de concessão de direito real de uso resolúvel, previsto no art. 7º do Decreto-Lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967, aplicando-se, inclusive, em terrenos de marinha e acrescidos, dispensando-se o procedimento licitatório para associações e cooperativas que se enquadrem no inciso II do *caput* deste artigo.”

“Art. 7º É instituída a concessão de uso de terrenos públicos ou particulares remunerada ou gratuita, por tempo certo ou indeterminado, como direito real resolúvel, para fins específicos de regularização fundiária de interesse social, urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra, aproveitamento sustentável das várzeas, preservação das comunidades tradicionais e seus meios de subsistência ou outras modalidades de interesse social em áreas urbanas.

§ 1º A concessão de uso poderá ser contratada, por instrumento público ou particular, ou por simples termo administrativo, e será inscrita e cancelada em livro especial.

§ 2º Desde a inscrição da concessão de uso, o concessionário fruirá plenamente do terreno para os fins estabelecidos no contrato e responderá por todos os encargos civis, administrativos e tributários que venham a incidir sobre o imóvel e suas rendas.

§ 3º Resolve-se a concessão antes de seu termo, desde que o concessionário dê ao imóvel destinação diversa da estabelecida no contrato ou termo, ou descumpra cláusula resolutória do ajuste, perdendo, neste caso, as benfeitorias de qualquer natureza.

§ 4º A concessão de uso, salvo disposição contratual em contrário, transfere-se por ato *inter vivos*, ou por sucessão legítima ou testamentária, como os demais direitos reais sobre coisas alheias, registrando-se a transferência.

§ 5º Para efeito de aplicação do disposto no *caput* deste artigo, deverá ser observada a anuência prévia:

I - do Ministério da Defesa e dos Comandos da Marinha, do Exército ou da Aeronáutica, quando se tratar de imóveis que estejam sob sua administração; e

II - do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência de República, observados os termos do inciso III do § 1º do art. 91 da Constituição Federal.”

25. Depois de finalizadas as unidades habitacionais com os recursos do programa, alguns contratos com as entidades conservam a atribuição da União para transferir as respectivas parcelas do terreno aos beneficiários finais. Nessas hipóteses, além da CDRU firmada com a entidade sem fins lucrativos, a União ainda assina as CDRU's específicas com os beneficiários finais do programa.

26. A despeito dos aspectos legais da CDRU, que devem ser analisados caso a caso pelos órgãos de assessoramento jurídico, a questão está em saber se essa forma de destinação sob a modalidade gratuita (tanto a da fase inicial para as entidades sem fins lucrativos quanto a da fase posterior para os beneficiários, se for o caso), implementada para fins específicos de provisão habitacional de interesse social no âmbito do PMCMV, se acopla de tal forma ao programa que pode ser considerada como parte integrante da própria política pública prevista em lei específica e já em execução orçamentária no exercício anterior. Parece-nos que sim, como já ressaltado no PARECER Nº 0208 – 5.12/2014/DPC/CONJUR-MP/CGU/AGU.

27. Vale ressaltar que a outorga da CDRU à entidade sem fins lucrativos *tem como finalidade específica a destinação do imóvel ao PMCMV*. Caso tal finalidade não seja cumprida, o bem retorna imediatamente ao patrimônio da União, o que denota a vinculação da destinação ao próprio programa social. Outrossim, nas hipóteses em que a União assina também os contratos de CDRU com os beneficiários finais, são estipuladas disposições que cingem a utilização do terreno para fins de moradia (dentre outras limitações).

28. Assim sendo, a disponibilização do imóvel da União via CDRU às entidades sem fins lucrativos é uma etapa acessória e necessária ao atendimento da finalidade do programa: construção de unidades habitacionais para famílias de baixa renda. Ademais, a depender da modelagem de contratação, a destinação de parcelas do terreno (com as unidades já prontas) pela União aos beneficiários finais *é a própria concretização e razão do programa*. Por conseguinte, conquanto a CDRU encontre supedâneo na legislação patrimonial geral da União (seja para as entidades sem fins lucrativos, seja para os beneficiários finais), a vinculação da sua finalidade ao PMCMV a torna parte deste programa social previsto em lei específica (Lei nº 11.977/09).

29. Nessa esteira, com espedaque nos fundamentos acima reforçados, esta CONJUR continua a entender que é possível enquadrar as distribuições gratuitas de bens da União às entidades e associações sem fins lucrativos e, se for o caso, aos beneficiários finais no âmbito do PMCMV na exceção “programa social autorizado em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior” (parte final do parágrafo 10 do art. 73 da Lei nº 9.504/97), o que tornaria juridicamente viável a sua concretização ainda que em ano eleitoral.

30. Em face de todo o exposto, tendo sido fornecidas as informações solicitadas pela Consultoria-Geral da União, bem como complementados os fundamentos jurídicos, sugerimos a devolução dos autos a este órgão superior da AGU para conhecimento e providências de sua atribuição.

À consideração superior.

Brasília, 8 de maio de 2014.



DANIEL PAIS DA COSTA  
Advogado da União

Coordenador-Geral Jurídico de Patrimônio Imobiliário da União Substituto



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO

DESPACHO DO CONSULTOR JURÍDICO/MP

REFERÊNCIA: Processo nº 03090.000388/2014-89

- I. Aprovo o PARECER Nº 0506 – 5.12/2014/DPC/CONJUR-MP/CGU/AGU.
- II. Devolvam-se os autos à Consultoria-Geral da União para conhecimento e providências de sua atribuição.

Brasília, 24 de MAIO de 2014.

  
WALTER BAERE DE ARAÚJO FILHO  
Consultor Jurídico