



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

PARECER n. 00066/2018/DPC/CGJPU/CONJUR-MP/CGU/AGU

NUP: 04905.000147/2018-02

INTERESSADA: SECRETARIA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO

ASSUNTO: Art. 14 da Lei nº 13.240, de 30 de dezembro de 2015. Transferência de gestão. Vedações eleitorais.

I - Processo enviado a esta CONJUR pela SPU, por intermédio da Nota Técnica nº 509/2018-MP, pelo qual formula alguns questionamentos ligados à transferência de gestão das praias marítimas urbanas a que se refere o art. 14 da Lei nº 13.240, de 30 de dezembro de 2015, e o seu eventual enquadramento nas vedações eleitorais tratadas na Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997.

II - Atual posição da CGU acerca das vedações eleitorais: Orientação Normativa CNU/CGU/AGU nº 002/2016. Considerações.

III - A transferência de gestão em voga não caracteriza distribuição gratuita de imóveis da União, de modo a atrair a aplicação do parágrafo 10 da Lei nº 9.504/97, e nem transferência voluntária de recursos, conduta vedada pelo inciso VI, alínea "a", daquele dispositivo nos três meses que antecedem ao pleito eleitoral.

IV - Utilização das áreas cuja gestão foi transferida para o Município para a prática de condutas vedadas pela legislação eleitoral. Caráter nacional da Lei nº 9.504/97. Penalidades nela previstas. Comentários sobre a competência da SPU. Condutas que devem ser informadas ao órgão competente. Ausência de consequências automáticas sobre o termo de adesão.

V - Pela devolução dos autos à SPU para conhecimento e providências.

1. Trata-se de expediente enviado a esta Consultoria Jurídica (CONJUR/MP) pela Secretaria do Patrimônio da União (SPU), por intermédio da Nota Técnica nº 509/2018-MP, pelo qual formula alguns questionamentos ligados à transferência de gestão das praias marítimas urbanas a que se refere o art. 14 da Lei nº 13.240, de 30 de dezembro de 2015, e o seu eventual enquadramento nas vedações eleitorais tratadas na Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997.

2. O referido documento ressalta que o "tema é complexo e não são raras as dúvidas e contestações". Além disso, o fato é que a posição hoje vigente na Consultoria-Geral da União (CGU), materializada na Orientação Normativa CNU/CGU/AGU nº 002/2016, não versa expressamente sobre o instituto previsto no art. 14 da Lei nº 13.240/15. *Verbis:*

"A vedação prevista no art. 73, §10, da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, dirige-se à distribuição gratuita e discricionária diretamente a particulares, incluídas as doações com encargo e cessões, não alcançando os atos vinculados em razão de direito subjetivo do beneficiário e as transferências realizadas entre órgãos públicos do mesmo ente federativo ou as que envolvam entes federativos distintos, observando-se neste último caso o disposto no inciso VI, alínea 'a', do mesmo artigo, que veda transferências nos três meses anteriores ao pleito eleitoral. Em qualquer caso, recomenda-se a não realização de solenidades, cerimônias, atos, eventos ou reuniões públicas de divulgação, ou qualquer outra forma de exaltação do ato administrativo de transferência capaz de afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais. Referências: Art. 73, inciso VI, alínea 'a', e § 10, da Lei nº 9.507 (sic), de 30 de setembro de 1997."

3. A dúvida maior diz respeito ao inciso II do parágrafo 2º do art. 14 da Lei nº 13.240/15, que dá ao Município, uma vez firmado o termo de adesão, o direito "sobre a totalidade das receitas auferidas com as utilizações autorizadas". Ademais, a SPU parece não ter clareza sobre o seu papel fiscalizatório no que tange aos terrenos cuja gestão é transferida. Ao cabo, formula os seguintes questionamentos:

a) Há vedação para a transferência da gestão das praias marítimas urbanas de que trata o art. 14, da Lei 13.240, de 2015, em anos eleitorais ou mesmo em períodos desses?

b) Havendo eventos culturais notadamente políticos, como comícios e outros, em partes das áreas transferidas (mesmo que a transferência se dê em anos anteriores), caberá alguma sanção ao município ou mesmo à União?

c) Condutas como a exposta no item anterior são suficientes ou mesmo podem impor a rescisão do Termo de Adesão com o Município?"

4. É o breve relatório. Passamos a opinar.

5. Como bem sintetiza a Orientação Normativa CNU/CGU/AGU nº 002/2016, no que se refere às atribuições institucionais da SPU (de índole exclusivamente patrimonial), há que se invocar

eminentemente o disposto no inciso VI, alínea "a", e no parágrafo 10 da Lei nº 9.504/97, senão vejamos:
"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. Já adentrando no primeiro questionamento feito pelo órgão patrimonial, o trabalho está em analisar se a transferência de gestão das praias marítimas urbanas, inclusive das áreas de bens de uso comum com exploração econômica, se enquadra em algum dos dispositivos acima transcritos.

7. Quanto ao parágrafo 10 do art. 73 da Lei nº 9.504/97, não temos maiores dificuldades em afirmar que ele não representa uma vedação à transferência de gestão dos bens em tela em ano eleitoral. Primeiro porque, em última instância, esse instituto não configura uma distribuição gratuita propriamente dita dos bens, já que apenas se está transferindo ao Município a gestão, e não a sua propriedade ou a utilização. Segundo porque, ainda que enquadrássemos a transferência de gestão no conceito de distribuição gratuita, a CGU é clara ao dizer que esse dispositivo *não alcança as transferências realizadas entre órgãos públicos do mesmo ente federativo ou as que envolvam entes federativos distintos*.

8. Resta-nos, pois, estudar se a transferência de gestão é conduta vedada pelo inciso VI, alínea "a", do mesmo art. 73 da Lei nº 9.504/97. Cabe ressaltar que, embora essa norma fale apenas na "transferência voluntária de recursos" (ao contrário do parágrafo 10, que fala especificamente em distribuição de bens), a CGU equiparou essa expressão às destinações gratuitas de imóveis aos entes federativos menores (a exemplo das doações, concessões do direito real de uso e cessões de uso gratuitas).

9. De plano, como adotamos a premissa de que a transferência de gestão não representa uma transferência patrimonial ou da utilização dos bens propriamente dita, parece-nos que a ela também não se aplica a vedação contida no inciso VI, alínea "a", do art. 73 da Lei nº 9.504/97.

10. Com relação ao dispositivo invocado pela SPU (inciso II do parágrafo 2º do art. 14 da Lei nº 13.240/15), parece-nos que o fato de o Município fazer jus sobre a totalidade das receitas auferidas com as utilizações por ele autorizadas não representa uma transferência voluntária de recursos da União ao Município.

11. Em primeiro lugar, os recursos aos quais têm direito os Municípios que assumam a gestão das praias marítimas urbanas não são da União, mas verbas de particulares que obtiveram o direito de utilizar parcelas da área após autorização das respectivas municipalidades. Trata-se de previsão legal que visa simplesmente a remunerar o Município pelo custos assumidos na gestão destes bens, os quais podem ser, inclusive, maiores dos que os recursos auferidos. Aliás, já havíamos feito esse alerta no PARECER n. 00856/2017/DPC/CGJPU/CONJUR-MP/CGU/AGU (NUP 04905.002763/2016-28), que analisou a então minuta do modelo de termo de adesão, o qual veio a ser aprovado pela Portaria SPU nº 113, de 12 de julho de 2017, *in verbis*:

"13. De fato, o art. 195, parágrafo 3º, da Constituição Federal veda que pessoa jurídica (de direito privado ou público) em débito com o sistema da seguridade social, como estabelecido em lei, contrate com o Poder Público ou dele receba benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios. Ocorre que o termo de adesão não deve ser encarado como um contrato propriamente dito firmado com o Município. Na realidade, o termo de adesão se revela um claro exemplo de *federalismo de cooperação*, onde os interesses dos entes envolvidos são convergentes, e não divergentes.

14. Ademais, o Município não está recebendo um 'benefício' na pura acepção da palavra. Aos recursos por ele auferidos mediante as utilizações autorizadas há uma contrapartida que é justamente o dever de gerir a área, o que não raras vezes pode ser mais custoso. Assim, parece-nos que o art. 195, parágrafo 3º, da Constituição Federal não se aplica ao novel instrumento ora proposto em regulamentação." (destaque do original)

12. Ademais, o fato é sequer há uma garantia de que o Município auferirá quaisquer recursos financeiros após assumir a gestão das praias marítimas urbanas. Isso porque simplesmente pode não haver qualquer utilização cujo viés imponha a onerosidade (por exemplo, não esteja configurada finalidade lucrativa, nos termos do art. 18, parágrafo 5º, da Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998). Cabe lembrar que o modelo de termo aprovado veda a outorga de direitos reais (por exemplo, o aforamento), a inscrição de ocupação e tem cláusula expressa dizendo que não há previsão de transferência de recursos entre as partes (Cláusula Décima Primeira).

13. Portanto, respondendo ao primeiro questionamento enviado pela SPU, entendemos que a transferência de gestão das praias marítimas urbanas, prevista no art. 14 da Lei nº 13.240/15, não é vedada em ano eleitoral e nem em períodos deste. Ou seja, a ela não se aplicam as vedações contidas no inciso VI, alínea "a", e no parágrafo 10 do art. 73 da Lei nº 9.504/97.

14. Quanto ao questionamento "b", o qual pode ser analisado em conjunto com o "c", necessariamente teremos que tecer considerações sobre os objetivos da transferência de gestão das praias marítimas urbanas, bem como sobre as atribuições institucionais da SPU. Como tivemos a

oportunidade de asseverar no aludido PARECER n. 00856/2017/DPC/CGJPU/CONJUR-MP/CGU/AGU, "o instituto previsto nesse art. 14 da Lei nº 13.240/15 nada mais é do que uma homenagem à realidade, representando o reconhecimento legal de dois fatores: i) impossibilidade material de a SPU atuar como agente principal fiscalizatório das praias marítimas urbanas (escassez de recursos técnicos e humanos) e ii) aptidão dos próprios Municípios, dada a proximidade com a questão, para gerenciar estes bens, conquanto submetidos às orientações normativas da SPU e à legislação federal".

15. Isto é, o que a SPU está transferindo é a gestão patrimonial da área. Nada mais natural que assim o seja, pois, como se sabe, a SPU é o órgão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão responsável pela administração patrimonial da União. E, obviamente, só se transfere o que se tem.

16. Nesse passo, ao nosso sentir, a atividade fiscalizatória da SPU que necessariamente deverá recair sobre as praias marítimas urbanas cuja gestão foi transferida ao Município deve estar voltada à administração patrimonial. Tanto é verdade que o modelo de termo de adesão, ao tratar dos deveres da municipalidade em relação à submissão às atividades fiscalizatórias da SPU, dá expresso destaque ao Decreto-Lei nº 2.398, de 21 de dezembro de 1987, e à Lei nº 9.636/98, normas cujo viés é eminentemente patrimonial.

17. Queremos com isso dizer que cada órgão ou entidade da Administração Pública, de qualquer esfera federativa, continuará a exercer as suas competências institucionais, independentemente da transferência de gestão. É claro que, a depender da conduta averiguada, inevitavelmente impotará alguma consequência sobre o termo de gestão. Por exemplo, se o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) constatar que o próprio Município gestor ou particular com a aquiescência do Município está lesando unidade de conservação localizada na área transferida em gestão, a SPU se verá compelida a atuar, ora multando (v. item 39 do PARECER n. 00856/2017/DPC/CGJPU/CONJUR-MP/CGU/AGU), ora rescindindo o termo por culpa do Município.

18. Contudo, pensamos não ser o caso das condutas trazidas pela SPU na Nota Técnica nº 509/2018-MP. Isso porque, o fato de a área transferida em gestão estar sendo utilizada para condutas vedadas pela Lei nº 9.504/97 não nos parece trazer consequências diretas sob o ponto de vista patrimonial. É dizer: o termo de adesão não é o *locus* apropriado para que condutas dessa natureza sejam combatidas e nem a SPU é o órgão competente para tal.

19. Vale ressaltar que a Lei nº 9.504/97 já elenca as sanções aos agentes públicos que pratiquem as condutas vedadas pelos incisos do *caput* e pelo parágrafo 10 do seu art. 73, quais sejam: suspensão imediata da conduta vedada, multa no valor de cinco a cem mil UFIR e cassação do registro ou diploma do candidato beneficiado (seja ele servidor ou não). Além disso, tais condutas podem caracterizar atos de improbidade administrativa, sujeitando os agentes às disposições constantes da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. Vê-se, pois, que as penalidades são destacadamente dirigidas aos agentes públicos infratores, e não à respectiva entidade federativa.

20. Poderíamos ser questionados, então: ora, se a prática dessas condutas não guardam relação de causa/consequência em relação ao termo de adesão, caso a SPU tome ciência dessas condutas, o que ela deve fazer? Aqui teremos que averiguar o órgão público competente para combater tais condutas.

21. O parágrafo 12 do art. 73 da Lei nº 9.504/97 diz que a "representação contra a não observância do disposto neste artigo observará o rito do art. 22 da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, e poderá ser ajuizada até a data da diplomação". Por sua vez, o *caput* desse art. 22 vai no seguinte sentido:

"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:"

22. Portanto, caso a SPU tome conhecimento de conduta vedada pelo art. 73 da Lei nº 9.504/97, seja ela praticada em área cuja gestão foi transferida ao Município (com base no art. 14 da Lei nº 13.240/15), seja em área administrada pelo próprio órgão patrimonial, sugerimos que informe imediatamente ao Ministério Público Eleitoral. Isso sem prejuízo de que interceda junto ao Município para que ele próprio, se for o caso, também auxilie no combate a essas condutas vedadas.

23. Assim, em resposta aos questionamentos "b" e "c", parece-nos que a prática de condutas vedadas pela legislação eleitoral não deve ter como consequência a aplicação de sanções ao Município relacionadas ao termo de adesão. Tomando ciência dessas condutas, sugerimos que o órgão patrimonial proceda conforme o disposto no item precedente.

24. Por fim, cabe lembrar que nada impede que a SPU considere a prática dessas condutas vedadas pela lei eleitoral para revogar, por interesse público, o termo de adesão. Mas essa seria uma decisão de gestão, atrelada aos critérios de conveniência e oportunidade da Administração, conforme o disposto no inciso III do parágrafo 2º do art. 14 da Lei nº 13.240/15.

25. Em face do exposto, são essas as considerações que entendemos pertinentes à espécie, pelo que sugerimos a devolução dos autos à Secretaria do Patrimônio da União para conhecimento e providências.

À consideração superior.

Brasília, 19 de janeiro de 2018.

DANIEL PAIS DA COSTA
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) 04905000147201802 e da chave de acesso 35ab0935

Documento assinado eletronicamente por DANIEL PAIS DA COSTA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 103367579 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): DANIEL PAIS DA COSTA. Data e Hora: 25-01-2018 15:35. Número de Série: 1735574. 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. 00162/2018/CONJUR-MP/CGU/AGU

NUP: 04905.000147/2018-02

**INTERESSADOS: MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO -
SECRETARIA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO**

ASSUNTOS: PATRIMÔNIO PÚBLICO

1. De acordo com o **PARECER n. 00066/2018/DPC/CGJPU/CONJUR-MP/CGU/AGU**
2. Encaminhe-se da forma proposta.

Brasília, 25 de janeiro de 2018.

ANA PAULA PASSOS SEVERO
CONSULTORA JURÍDICA ADJUNTA SUBSTITUTA

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 04905000147201802 e da chave de acesso 35ab0935

Documento assinado eletronicamente por ANA PAULA PASSOS SEVERO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 104592908 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ANA PAULA PASSOS SEVERO. Data e Hora: 25-01-2018 17:31. Número de Série: 7149438180178787399. Emissor: AC CAIXA PF v2.
