



ESTADO DE GOIÁS
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Referência: Processo nº 202600005019788

Interessado(a): Secretaria de Estado da Administração - SEAD

Assunto: consulta eleitoral

DESPACHO Nº 1085/2026/GAB

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO E ELEITORAL. CONSULTA. LEI ESTADUAL Nº 24.229/2026. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA RURAL. TERRAS NÃO DEVOLUTAS. CONDUTAS VEDADAS EM ANO ELEITORAL. ART. 73, § 10, DA LEI Nº 9.504/1997. DISTINÇÃO ENTRE DOAÇÃO E MODALIDADES ONEROSAS. IMPOSSIBILIDADE DE DOAÇÃO DE IMÓVEIS PÚBLICOS NO ANO ELEITORAL, ANTE A AUSÊNCIA DE EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DO PROGRAMA NO EXERCÍCIO ANTERIOR. POSSIBILIDADE DE CONTINUIDADE DA VENDA DIRETA, DA CONCESSÃO DE DIREITO REAL DE USO ONEROSA E DOS ATOS PREPARATÓRIOS, DESDE QUE OBSERVADOS OS PRINCÍPIOS DA IMPESSOALIDADE, MORALIDADE, LEGALIDADE E SEGURANÇA JURÍDICA. APROVAÇÃO DO PARECER DA PROCURADORIA DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E DO MEIO AMBIENTE. CONSOLIDAÇÃO DE ORIENTAÇÃO INSTITUCIONAL. MATÉRIA ORIENTADA.

1. Cuida-se de consulta formulada pela Secretaria de Estado da Administração – SEAD, por intermédio do **Despacho nº 542/2026/SEAD/GRF-02868** (SEI nº 91547739), visando à obtenção de orientação jurídica acerca da incidência das vedações previstas na legislação eleitoral sobre os procedimentos de regularização fundiária rural disciplinados pela recém editada Lei estadual nº 24.229, de 14 de abril de 2026.

2. O diploma legal instituiu novos instrumentos destinados à regularização das ocupações incidentes sobre imóveis rurais de domínio do Estado de Goiás, não enquadrados como terras devolutas, compreendendo as modalidades de doação, venda direta e concessão de direito real de uso onerosa, circunstância que ensejou dúvida quanto à possibilidade de implementação dessas medidas durante o ano eleitoral de 2026, especialmente à luz da Nota Técnica nº 1/2026/PGE/GAPGE-10030 (SEI nº [84574003](#)) e da Cartilha Eleitoral elaborada por esta Procuradoria Geral do Estado.

3. Nessa senda, a Gerência de Regularização Fundiária da SEAD formulou os seguintes questionamentos:

I - Os procedimentos de regularização fundiária rural previstos na Lei Estadual nº 24.229/2026, especialmente aqueles que culminem na doação, venda direta ou transferência definitiva do domínio ao particular, submetem-se às vedações aplicáveis ao período eleitoral tratadas na Nota Técnica nº 1/2026/PGE/GAPGE-10030 e na Cartilha Eleitoral elaborada por essa Procuradoria-Geral do Estado?

II - Em caso positivo, quais atos poderão ser praticados durante o período eleitoral e qual o marco procedimental a partir do qual restará vedada a continuidade dos processos de regularização fundiária rural, se houver?

III - É juridicamente possível a continuidade dos atos preparatórios, instrutórios e de saneamento processual durante o período eleitoral, com a suspensão apenas dos atos que importem efetiva transferência do domínio ou titulação definitiva ao particular?

IV - Quais procedimentos e cautelas devem ser observados pela Administração Pública para a implementação uniforme da Lei Estadual nº 24.229/2026, de modo a assegurar a regularidade dos atos administrativos e a observância da legislação eleitoral vigente?

4. Submetida a matéria à apreciação da Procuradoria de Defesa do Patrimônio Público e Meio Ambiente – PPMA, foi elaborado o **Parecer nº 216/2026/PGE/PPMA** (SEI nº 91796710), no qual se procedeu ao exame das repercussões da legislação eleitoral sobre cada uma das modalidades de regularização fundiária previstas na Lei estadual nº 24.229/2026.

5. Na manifestação jurídica, consignou-se, inicialmente, que a **doação** de imóveis públicos rurais configura hipótese de distribuição gratuita de bens, submetendo-se à vedação estabelecida pelo art. 73, § 10, da Lei nº 9.504/1997. Assentou-se, ainda, que a **exceção** prevista no referido dispositivo legal não incide na hipótese examinada, porquanto a Lei estadual nº 24.229/2026 foi editada no próprio ano eleitoral, inexistindo demonstração de execução orçamentária do correspondente programa social no exercício financeiro anterior, requisito expressamente exigido pela legislação eleitoral e pela jurisprudência consolidada do Tribunal Superior Eleitoral.

6. Em relação às modalidades de **venda direta e concessão de direito real de uso onerosa**, a Especializada concluiu que tais instrumentos possuem natureza jurídica onerosa, exigindo contraprestação econômica do particular, circunstância que, em princípio, afasta a incidência da vedação específica relativa à distribuição gratuita de bens, sem prejuízo da observância das demais restrições impostas pela legislação eleitoral, especialmente quanto aos deveres de impessoalidade, moralidade administrativa e vedação de promoção pessoal de agentes públicos.

7. A PPMA também reconheceu a possibilidade de continuidade, durante o período eleitoral, dos atos internos de planejamento, regulamentação, organização administrativa, levantamento patrimonial, georreferenciamento, saneamento documental, instrução processual e demais providências preparatórias de caráter geral e impessoal, desde que não importem individualização de beneficiários, geração de expectativa concreta de recebimento gratuito do imóvel ou efetiva transferência patrimonial.

8. Ao final, os quesitos formulados pela consulente foram respondidos nos seguintes termos:

a) Os procedimentos de regularização fundiária rural previstos na Lei estadual nº 24.229/2026 submetem-se às vedações eleitorais, especialmente quando envolverem doação ou transferência gratuita de domínio a particulares. As modalidades de venda direta e concessão de direito real de uso onerosa, por envolverem contraprestação econômica, não se enquadram, em princípio, na vedação específica do art. 73, § 10, da Lei nº 9.504/1997, sem prejuízo das cautelas eleitorais gerais.

b) Durante o ano eleitoral de 2026, poderão ser praticados atos gerais, técnicos, internos e impessoais de regulamentação, planejamento, estruturação administrativa, levantamento patrimonial, análise dominial, vistorias gerais, georreferenciamento, saneamento documental e elaboração de fluxos procedimentais. Na modalidade de doação, contudo, ficam vedados os atos de cadastramento de interessados para recebimento gratuito do imóvel, habilitação individual, publicação de listas de aptos à doação, declaração de direito à titulação gratuita, autorização específica de doação, emissão ou entrega de títulos definitivos, assinatura de instrumentos translativos e registro imobiliário decorrente da doação.

c) É juridicamente possível a continuidade dos atos preparatórios, instrutórios e de saneamento processual durante o período eleitoral, desde que não impliquem seleção de beneficiários, geração de expectativa individualizada de recebimento gratuito do bem ou efetiva transferência patrimonial.

d) Para a implementação uniforme da Lei estadual nº 24.229/2026, recomenda-se a separação dos fluxos relativos às modalidades gratuita e onerosas; a suspensão, quanto à doação, dos atos de cadastramento, habilitação, seleção, titulação, assinatura e registro imobiliário durante o ano eleitoral; a manutenção apenas de providências preparatórias gerais e impessoais; a motivação técnica dos atos praticados; a observância de critérios objetivos; a publicidade estritamente formal; e a vedação de solenidades, eventos, atos simbólicos

ou qualquer forma de divulgação que possa associar a política pública a autoridades, agentes públicos, candidatos, partidos ou coligações.

9. Na sequência, a Chefia da Procuradoria de Defesa do Patrimônio Público e Meio Ambiente, por meio do **Despacho nº 3210/2026/PGE/PPMA** (SEI nº 92342615), aprovou integralmente o opinativo, reconhecendo sua conformidade com a orientação institucional já adotada por esta Procuradoria-Geral do Estado em relação aos instrumentos de regularização fundiária disciplinados pela Lei estadual nº 20.954/2020, especialmente no tocante à distinção entre as modalidades gratuitas e onerosas de alienação de bens públicos.

10. Considerando a relevância jurídica da matéria, a potencial repercussão da orientação sobre inúmeros procedimentos administrativos em tramitação no âmbito da Administração Pública estadual e a necessidade de uniformização institucional da interpretação das normas eleitorais aplicáveis à implementação da Lei estadual nº 24.229/2026, os autos foram submetidos à apreciação deste Gabinete, para manifestação conclusiva, nos termos do art. 7º da Portaria nº 127/2018-GAB.

11. É o relatório. Passa-se à fundamentação.

12. Verifica-se, neste momento, a compatibilidade da implementação dos instrumentos previstos na Lei estadual nº 24.229/2026 com o regime das condutas vedadas aos agentes públicos durante o ano eleitoral, especialmente à luz do art. 73 da Lei federal nº 9.504/1997, bem como se busca estabelecer diretrizes uniformes para a atuação da Administração Pública Estadual.

13. Inicialmente, cumpre destacar que o regime jurídico das condutas vedadas, previsto no art. 73 da Lei nº 9.504/1997, não se destina à paralisação da Administração Pública nem à suspensão da execução das políticas públicas durante o período eleitoral. A finalidade da norma consiste em preservar a igualdade de oportunidades entre os candidatos, impedindo que a máquina administrativa seja utilizada para influenciar a vontade do eleitorado mediante a concessão de benefícios públicos ou a exploração política da atuação estatal.

14. Trata-se de mecanismo de proteção da legitimidade do processo democrático, diretamente relacionado aos princípios republicano, da moralidade administrativa e da impessoalidade, evitando que a atuação administrativa seja instrumentalizada em favor de agentes políticos, candidatos, partidos ou coligações.

15. Nesse contexto, as restrições impostas pela legislação eleitoral devem ser compreendidas como limitações específicas ao modo de atuação da Administração durante o período eleitoral, e não como impedimentos absolutos ao exercício da função administrativa. A continuidade da atividade estatal constitui, igualmente, valor constitucional protegido, razão pela qual somente devem ser obstados os atos capazes de produzir os efeitos expressamente vedados pela legislação eleitoral.

16. Sob essa perspectiva, revela-se acertada a distinção estabelecida pela Procuradoria de Defesa do Patrimônio Público e Meio Ambiente entre as diferentes modalidades de regularização fundiária disciplinadas pela Lei estadual nº 24.229/2026.

17. A doação de imóvel público rural caracteriza inequívoca hipótese de distribuição gratuita de bem público. Ainda que condicionada ao preenchimento de requisitos objetivos e destinada à implementação de política pública de relevante interesse social, permanece presente a característica essencial da gratuidade da transferência patrimonial, circunstância que atrai a incidência do art. 73, § 10, da Lei nº 9.504/1997.

18. Diversamente, a venda direta e a concessão de direito real de uso onerosa possuem natureza jurídica substancialmente distinta. Em ambas as hipóteses, a aquisição do direito pelo particular decorre do cumprimento de obrigação economicamente aferível, consistente no pagamento de preço público ou de contraprestação periódica fixada segundo critérios legais e técnicos.

19. Não se trata, neste último caso, de benefício patrimonial concedido gratuitamente pela Administração Pública, mas de negócio jurídico administrativo de natureza onerosa, no qual existe efetiva contraprestação do administrado em favor do Estado.

20. Essa distinção possui relevância jurídica decisiva.

21. Isso porque a vedação constante do § 10 do art. 73 dirige-se especificamente à distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios, não alcançando, em princípio, os instrumentos administrativos em que exista equivalência econômica entre as prestações assumidas pelas partes.

22. Naturalmente, isso não significa que as modalidades onerosas estejam imunes ao controle eleitoral. Permanecem plenamente aplicáveis as demais limitações decorrentes da legislação eleitoral e dos princípios constitucionais que regem a Administração Pública, especialmente quanto à vedação de favorecimento político, direcionamento de beneficiários, utilização promocional dos atos administrativos ou qualquer prática capaz de comprometer a isonomia do processo eleitoral.

23. No tocante à modalidade de doação, igualmente correta se mostra a conclusão alcançada pela Procuradoria especializada quanto à inaplicabilidade, na hipótese examinada, da **exceção** prevista na parte final do § 10 do art. 73 da Lei nº 9.504/1997.

24. A legislação eleitoral admite, excepcionalmente, a continuidade da distribuição gratuita de bens quando decorrente de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior ao da eleição.

25. Cuida-se de norma excepcional, cuja interpretação deve observar critérios estritos, justamente porque representa hipótese de mitigação de vedação destinada à preservação da igualdade entre os concorrentes ao pleito eleitoral.

26. Não basta, portanto, que a política pública possua finalidade social ou que tenha sido regularmente instituída por lei.

27. O legislador federal estabeleceu requisito adicional consistente na demonstração de execução orçamentária no exercício anterior ao pleito, justamente para impedir que programas sociais sejam instituídos ou implementados em período próximo às eleições com potencial de influenciar a formação da vontade do eleitor.

28. No caso dos autos, conforme adequadamente consignado no **Parecer nº 216/2026/PGE/PPMA** (SEI nº 91796710), a Lei estadual nº 24.229/2026 foi editada apenas em 14 de abril de 2026, inexistindo execução orçamentária do correspondente programa durante o exercício financeiro de 2025.

29. Ausente um dos pressupostos cumulativos previstos na própria legislação eleitoral, não há espaço para interpretação ampliativa da exceção legal, sob pena de esvaziamento da finalidade protetiva do art. 73, § 10, da Lei das Eleições.

30. A conclusão, contudo, não conduz à paralisação integral da política pública instituída pela Lei estadual nº 24.229/2026.

31. Ao contrário, a continuidade da atividade administrativa constitui corolário dos princípios da eficiência e da continuidade do serviço público, impondo-se distinguir os atos de mera organização administrativa daqueles que importam efetiva execução da política pública mediante transferência patrimonial.

32. Sob esse enfoque, reputa-se plenamente admissível a prática de atos gerais de regulamentação, planejamento, padronização procedimental, saneamento documental, georreferenciamento, estudos técnicos, levantamentos patrimoniais, organização cadastral, capacitação de servidores e demais providências internas indispensáveis à adequada implementação futura da política pública.

33. Da mesma forma, revela-se possível o prosseguimento da instrução dos processos administrativos sempre que as providências adotadas não impliquem individualização de beneficiários, reconhecimento de direito subjetivo à titulação gratuita ou geração de expectativa concreta de recebimento do imóvel.

34. Em sentido oposto, devem permanecer suspensos, durante o período eleitoral, todos os atos administrativos que representem execução concreta da modalidade gratuita de regularização fundiária, compreendendo, dentre outros, o cadastramento específico de beneficiários, a

habilitação individual para recebimento do imóvel, a publicação de listas de contemplados, a expedição de atos autorizativos de doação, a emissão de títulos definitivos, a celebração de instrumentos translativos e o encaminhamento para registro imobiliário.

35. Essa solução concilia, de forma proporcional, a observância da legislação eleitoral com a necessidade de preservação da continuidade administrativa, evitando tanto a indevida paralisação da atuação estatal quanto a prática de atos potencialmente incompatíveis com a neutralidade exigida durante o processo eleitoral.

36. Cumpre ressaltar, ainda, que toda a atuação administrativa relacionada à implementação da Lei estadual nº 24.229/2026 deverá observar rigorosamente os princípios da impessoalidade, da moralidade administrativa, da publicidade institucional e da segurança jurídica.

37. A publicidade dos atos deverá restringir-se ao estritamente necessário para atendimento das exigências legais de transparência, vedando-se solenidades, cerimônias públicas, eventos de entrega de títulos, campanhas institucionais ou qualquer iniciativa que permita associação da política pública à atuação pessoal de autoridades, agentes públicos, candidatos, partidos políticos ou coligações.

38. A motivação técnica dos atos administrativos, a observância de critérios objetivos previamente estabelecidos, a adequada instrução processual e a documentação das decisões constituem medidas indispensáveis para assegurar a legitimidade da atuação administrativa e prevenir questionamentos futuros quanto à regularidade da implementação da política pública.

39. À vista dessas considerações, verifica-se que o **Parecer nº 216/2026/PGE/PPMA**, aprovado pelo **Despacho nº 3210/2026/PGE/PPMA**, examinou adequadamente a matéria sob os aspectos constitucional, administrativo e eleitoral, oferecendo solução jurídica compatível com o regime das condutas vedadas, com a jurisprudência eleitoral e com os princípios que regem a Administração Pública, razão pela qual suas conclusões merecem integral acolhimento e devem ser erigidas à condição de orientação institucional desta Procuradoria-Geral do Estado.

40. A solução jurídica adotada promove adequada harmonização entre a preservação da normalidade e da legitimidade do processo eleitoral e a necessidade de continuidade da atividade administrativa, assegurando que a implementação da política pública de regularização fundiária rural ocorra em estrita observância aos limites impostos pela legislação eleitoral e aos princípios que disciplinam a atuação estatal.

41. Considerando, ainda, a relevância da matéria, sua repercussão sobre inúmeros procedimentos administrativos, em curso ou que serão instaurados, e a necessidade de conferir uniformidade interpretativa aos órgãos da Administração Pública Estadual, mostra-se conveniente que as conclusões ora acolhidas sejam adotadas como orientação institucional desta Procuradoria-Geral do Estado, de modo a assegurar atuação administrativa homogênea, previsível e juridicamente segura em todos os procedimentos submetidos ao mesmo regime normativo.

42. Ante o exposto, aprovam-se o **Parecer nº 216/2026/PGE/PPMA** (SEI nº 91796710), bem como o **Despacho nº 3210/2026/PGE/PPMA** (SEI nº 92342615), por seus próprios e jurídicos fundamentos, acolhendo integralmente as conclusões neles exaradas. Desta forma, consolida-se, para fins de atuação consultiva e administrativa no âmbito do Poder Executivo do Estado de Goiás, o entendimento de que: a) a modalidade de doação prevista na Lei estadual nº 24.229/2026, por configurar distribuição gratuita de bem público, submete-se à vedação constante do art. 73, § 10, da Lei federal nº 9.504/1997, não incidindo, na hipótese, a exceção relativa aos programas sociais, em razão da inexistência de execução orçamentária no exercício anterior ao pleito; b) as modalidades de venda direta e de concessão de direito real de uso onerosa, por envolverem contraprestação econômica do particular, não configuram, em princípio, distribuição gratuita de bens, permanecendo autorizada sua tramitação durante o período eleitoral, sem prejuízo da estrita observância dos princípios da impessoalidade, moralidade, publicidade institucional e das demais condutas vedadas previstas na legislação eleitoral; c) durante o período eleitoral poderão ser praticados atos gerais, técnicos, preparatórios, instrutórios e de saneamento processual relacionados à implementação da Lei estadual nº 24.229/2026, desde que não

impliquem individualização de beneficiários, geração de expectativa concreta de recebimento gratuito do imóvel ou efetiva transferência patrimonial.

43. Por consequência, adotam-se as **respostas** aos questionamentos da SEAD apresentadas pela PPMA, minudenciadas no parágrafo 8º, deste Despacho.

44. Restituam-se os presentes autos à **Secretaria de Estado da Administração**, via Procuradoria Setorial. Antes, porém, dê-se ciência desta orientação referencial aos Procuradores do Estado lotados na **Procuradoria de Defesa do Patrimônio e Meio Ambiente - PPMA e Procuradorias Setoriais da Administração direta e indireta do Estado**, bem como à **Chefia do CEJUR**, esta última para o fim declinado no art. 6º, § 2º, da Portaria nº 127/2018 GAB. Doravante, os Procuradores-Chefes de Procuradorias Setoriais deverão, diretamente, orientar administrativamente a matéria em feitos semelhantes, perfilhando as diretrizes deste despacho referencial, conforme art. 2º da Portaria nº 170 – GAB/2020 - PGE.

LUCIANA BENVINDA BETTINI E SOUZA DE REZENDE

Procuradora-Geral do Estado em exercício

(art. 10, inciso I, da Lei Complementar Estadual nº 58, de 2006)

GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DO ESTADO.



Documento assinado eletronicamente por **LUCIANA BENVINDA BETTINI E SOUZA DE REZENDE**, Subprocurador (a) Geral de Assuntos Administrativos, em 09/07/2026, às 09:01, conforme art. 2º, § 2º, III, "b", da Lei 17.039/2010 e art. 3ºB, I, do Decreto nº 8.808/2016.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site http://sei.go.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=1 informando o código verificador **92879707** e o código CRC **1356E3BB**.



Referência: Processo nº 202600005019788



SEI 92879707