



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

PROCESSO ADMINISTRATIVO ELETRÔNICO Nº 18/3174-0000009-3

INFORMAÇÃO Nº 068/18/GAB

Gabinete

EMENTA:

CENTRAIS DE ABASTECIMENTO DO RIO GRANDE DO SUL S.A. – CEASA/RS. DOAÇÃO DE VALORES. FUNDO COMUNITÁRIO PRÓ-SEGURANÇA. SECRETARIA DE SEGURANÇA PÚBLICA DO RIO GRANDE DO SUL – SSP/RS. ENTES ESTADUAIS. ANO ELEITORAL. ART. 73, § 10, DA LEI Nº 9.504/97.

1. O Fundo Comunitário Pró-Segurança, vinculado à SSP/RS, objetiva captar e destinar recursos financeiros em ações de segurança, na forma estabelecida por lei, voltados à segurança pública e preservação da ordem pública.
2. A doação de valores por sociedade de economia mista estadual ao referido fundo, gerido por órgão integrante da Administração Pública Direta Estadual, em ano eleitoral, não se insere nas vedações previstas no art. 73, § 10, da Lei nº 9.504/97.
3. Conclusão que se extrai do Parecer nº 17.357/18 e da exegese da Lei nº 9.504/97.

AUTORA: AMALIA DA SILVEIRA GEWEHR

Aprovada em 1º de novembro de 2018.



Nome do documento: FOLHA DE IDENTIFICACAO.pdf

Documento assinado por

Órgão/Grupo/Matrícula

Data

Daniela Elguy Larratea

PGE / GAB-AA / 350432802

01/11/2018 15:05:00





ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

INFORMAÇÃO

CENTRAIS DE ABASTECIMENTO DO RIO GRANDE DO SUL S.A. – CEASA/RS. DOAÇÃO DE VALORES. FUNDO COMUNITÁRIO PRÓ-SEGURANÇA. SECRETARIA DE SEGURANÇA PÚBLICA DO RIO GRANDE DO SUL – SSP/RS. ENTES ESTADUAIS. ANO ELEITORAL. ART. 73, § 10, DA LEI nº 9.504/97.

1. O Fundo Comunitário Pró-Segurança, vinculado à SSP/RS, objetiva captar e destinar recursos financeiros em ações de segurança, na forma estabelecida por lei, voltados à segurança pública e preservação da ordem pública.

2. A doação de valores por sociedade de economia mista estadual ao referido fundo, gerido por órgão integrante da Administração Pública Direta Estadual, em ano eleitoral, não se insere nas vedações previstas no art. 73, § 10, da Lei nº 9.504/97.

3. Conclusão que se extrai do Parecer nº 17.357/18 e da exegese da Lei nº 9.504/97.

1. Trata-se de processo administrativo eletrônico enviado pelas Centrais de Abastecimento do Rio Grande do Sul S.A. – CEASA/RS, no qual se questiona a possibilidade de doação de valores ao Fundo Comunitário Pró-Segurança, criado pela Lei Estadual RS nº 15.104/2018.

Relata a CEASA/RS que vem sofrendo inúmeras ocorrências, necessitando, assim, de patrulhamento ostensivo e preventivo. Em face disso, questiona acerca da possibilidade de doação de valores ao Fundo Comunitário Pró-Segurança para fins de aquisição de duas motocicletas e um veículo de patrulhamento, pela Brigada Militar, no presente ano eleitoral.

Instruem o expediente os seguintes documentos: ofício da Presidência da CEASA/RS, memorando do Supervisor de Segurança da CEASA/RS, relatório de delitos e ocorrência havidos na CEASA/RS, Lei Estadual RS nº 15.104/2018,



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

manifestações da CAGE, informação da Assessoria Jurídica da Secretaria da Fazenda e ofício do Secretário da Fazenda Adjunto.

Passa-se à análise.

2. O art. 73, §10, da Lei nº 9.504/97 veda distribuição gratuita de bens, valores ou benefício em ano eleitoral por parte da Administração Pública.

Sobre o tema, o Parecer nº 17.357/18, de lavra do Procurador do Estado Guilherme de Souza Fallavena, aprovado em 28 de agosto do corrente ano, conclui que a doação de bens em favor do IPE Saúde pela Administração Pública Estadual durante o ano eleitoral não se insere nas vedações previstas no art. 73, § 10, da Lei nº 9.504/97:

“Cuida-se, em estreitas linhas, de se examinar a possibilidade de o Estado do Rio Grande do Sul, por meio de sua Secretaria de Administração e Recursos Humanos, assim como o Ministério Público do Estado, promoverem doação de bens em favor da Autarquia Estadual IPE Saúde durante o curso de ano eleitoral.

(...)

Examinando as informações que instruem o presente, observa-se que (i) se pretende entabular doação entre Entes Públicos integrantes de um mesmo Ente Político; (ii) visa-se à estruturação de Autarquia constituída para o atendimento do disposto no 41 da Constituição do Estado, atualmente particionada em duas; assim como (iii) trata-se de necessidade inadiável para o serviço, cujo desenvolvimento reclama imediato aporte de materiais, sob pena de restar inviabilizado.

Com efeito, tem-se que a regra estabelecida pela Informação nº 42/2017-PDPE é a impossibilidade de doação de bens entre Entes Públicos durante o ano eleitoral.

Entretanto, nos presentes autos há elementos diferenciadores em relação àqueles que deram supedâneo ao supracitado entendimento, que versava sobre a (im)possibilidade de doação de um automóvel pelo Estado do Rio Grande do Sul a um Município.”

À partida, verifica-se que se está diante de uma doação entre Entes Públicos integrantes de um mesmo Ente Político, qual seja, o Estado do Rio Grande do Sul. Efetivamente, cuida-se a Autarquia donatária de uma criação, por meio de descentralização administrativa,



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

realizada pelo Ente Público doador, isto é, conquanto materialmente tenham patrimônios distintos, haure-se originariamente o patrimônio da donatária do patrimônio do próprio doador.

Não é, portanto, a mesma situação fática que restou vedada pela Informação nº 42/2017-PDPE, em que se pretendia a doação de um automóvel entre Entes Públicos integrantes de esferas diversas na organização federativa.

A finalidade da doação, por outro lado, é a viabilização material de uma Autarquia cuja previsão tem assento na Constituição Estadual, que assim disciplina:

Art. 41. O Estado manterá órgão ou entidade de previdência e assistência à saúde para seus servidores e dependentes, mediante contribuição, na forma da lei previdenciária própria. (grifei)

Do artigo supracitado, percebe-se que a criação de uma Autarquia para a prestação de serviços de saúde para os servidores e dependentes do Estado foi uma opção política do Ente Público instituidor, uma vez que a própria Constituição Estadual permitiu que tal serviço fosse oferecido diretamente pelo Estado, por meio de um órgão com essa finalidade (desconcentração administrativa).

Dai porque se pode concluir que, se o Estado poderia prestar o serviço diretamente, destinando o patrimônio que lhe aprovesse para o desempenho das atividades pelo órgão, o mesmo raciocínio se aplica à destinação do patrimônio à Autarquia instituída com essa finalidade, alijando-se de fato a *fattispecie* daquela que originou a Informação nº 42/2017-PDPE.

Não é demais ressaltar, a esse ensejo, que a descentralização administrativa revela-se técnica de organização do serviço que objetiva, em última análise, a eficiência na administração. Dessa forma, não se justifica imprimir tratamento diferenciado a uma possível transferência de bens para um perspectivado órgão destinado à prestação de serviços de saúde e à transferência para uma Autarquia criada justamente para que esses serviços sejam dispensados de modo mais eficiente.

Com efeito, uma vez que constam deste PROA contundentes informações no sentido de que o patrimônio destinado pela Lei 15.144/2018 é insuficiente para que a Autarquia possa “desempenhar as competências que lhe foram atribuídas” (fl. 11), tem-se que é lícito ao Estado do Rio Grande do Sul atuar visando a corrigir imediatamente essa situação.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Sobre o ponto, convém trazer à colação lição de Marçal Justen Filho (in Curso de Direito Administrativo, versão digital com base na 13ª edição, revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018):

“Mas daí não se segue que a autarquia seja investida de autonomia tão intensa que impeça o controle de sua atuação por parte da Administração direta, a quem se encontra subordinada.

Esse vínculo de subordinação é usualmente identificado pela expressão “poder de tutela”, que indica o controle exercitado pelo ente da Administração direta sobre os sujeitos da Administração indireta que estão a ele vinculados. O poder de tutela não significa a competência para revisar diretamente as ações e omissões praticadas no âmbito da autarquia. Nem envolve o poder de editar diretamente atos substitutivos daqueles de competência da autarquia. **Cabe à pessoa política o poder jurídico de verificar a regularidade da atividade desenvolvida no âmbito autárquico. A identificação de algum desvio ou irregularidade deve acarretar determinações aos órgãos da autarquia para adoção das providências cabíveis**”. (grifei)

Neste delineamento, uma vez que é lícito ao Ente Político identificar a existência de irregularidades na atividade desenvolvida por Autarquia, promovendo determinações objetivando a adoção de providências cabíveis, entende-se que é igualmente lícito proceder à destinação de patrimônio com a finalidade de viabilizar a predita atividade.

Observa-se, assim, que, conquanto a figura jurídica da doação represente de fato o ingresso gratuito de bens da esfera jurídica de um Ente para outro, a hipótese aqui tratada não se enquadra no conceito vedado de “distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública”, excepcionando-se da restrição legal, por (i) estar-se diante de necessário cumprimento de comando constitucional; (ii) estar-se diante de Entes Públicos pertencentes a um mesmo Ente Político, isto é, a uma mesma Administração Pública, não se vislumbrando distribuição de bens pela Administração Pública, senão para ela mesma; assim como (iii) não se poder aguardar até o término do ano eleitoral sem que isso acarrete possível solução de continuidade ao serviço público.

A propósito, ainda que quando da elaboração da Informação nº 42/2017-PDPE se tenham identificado interpretações



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

jurisprudenciais conflitantes acerca da doação de bens entre Entes Públicos, considera-se aplicável à hipótese vertente o seguinte precedente do E. TRE/RS, cuja emenda foi lavrada nos seguintes termos:

"Consulta. Eleições 2008. Possibilidade de doação de bens e equipamentos de saúde por Estado a municípios em ano eleitoral, em face da legislação de regência da matéria. Referido ato de doação é possível, não havendo incidência do § 10 do art. 73 da Lei n. 9.504/97, uma vez que se trata de relação jurídica entre entes públicos (Estado e Município) e desde que dele não decorra qualquer vantagem de cunho eleitoral a algum dos candidatos ao pleito municipal.

No caso em tela, não se vislumbra vedação à continuidade da cessão de máquinas e equipamentos pela Secretaria consultante, sob o prisma do inciso I do art. 73, da Lei das Eleições, desde que a decisão administrativa seja fundamentada em critérios estritamente técnicos, sem qualquer tipo de favorecimento a qualquer candidato, partido político ou coligação." (TRE-RS, Consulta nº 132007, Acórdão de 05/06/2008, Relatora Dra. Lizete Andreis Sebben, Publicação> PSESS - Publicado em Sessão, Data 05/06/2008 - Grifos acrescidos) – grifei.

A matéria, nos exatos termos ora tratados, já foi objeto de análise pela Consultoria-Geral da União, cujo parecer recebeu a seguinte ementa:

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

1. A disposição do art. 73, §10, da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, dirige-se à distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios pela Administração Pública diretamente a particulares, não afetando as transferências realizadas entre entes públicos. A estes casos aplica-se o disposto no art. 73, VI, "a", da mesma lei, vedando-se a destinação de bens a outros entes públicos nos três meses que antecedem o pleito eleitoral. **Tal vedação, porém, não impede as doações realizadas entre entidades que integram a mesma esfera de governo, como por exemplo a doação de bem da União a uma autarquia ou fundação pública federal.**

2. Não se admite, porém, que a única função do ente público receptor do bem seja transferi-lo à população diretamente beneficiada, configurando mera intermediação. Por outro lado, isso não obsta a transferência do bem ao



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

ente público para a prática de atos preparatórios que antecederão a efetiva destinação aos beneficiários finais, que só poderá ocorrer fora do período vedado.

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

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

5. Deve-se orientar o gestor a observar o princípio básico de vedação de condutas dos agentes públicos, de forma a não afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais, sugerindo-se que a divulgação do ato seja a mínima necessária ao atendimento do princípio da publicidade formal – divulgação na Imprensa Oficial –, não sendo recomendada a realização de qualquer solenidade, tais como celebração de cerimônias simbólicas, atos públicos, eventos, reunião de pessoas para fins de divulgação, enfim, qualquer forma de exaltação do ato administrativo, sob pena de responsabilização do agente público que assim proceder. (Parecer-Plenário nº 002/2016/CNU/AGU – 28/06/2016) – grifei.”

Essa mesma conclusão aplica-se no presente caso, que envolve entes pertencentes à mesma esfera de Administração Pública.

Vejamos.

3. A CEASA/RS é sociedade por ações de economia mista de capital fechado, cuja gestão compete ao Governo do Estado do Rio Grande do Sul através de sua Secretaria de Desenvolvimento Rural, Pesca e Cooperativismo - SDR. Foi constituída através da Lei Estadual nº 5993/70 e da Lei Municipal nº 3413/70. Através do Decreto nº 70.502/72, que regulamenta o Sistema Nacional de Centrais de Abastecimento – SINAC, e da Lei nº 8819/89, foi autorizado ao Estado do Rio Grande do Sul receber as ações da União Federal, tornando-se acionista majoritário das Centrais de Abastecimento do Rio Grande do Sul.

Portanto, a CEASA/RS integra a Administração Pública, se sujeitando ao disposto no art. 73, §10, da Lei nº 9.504/97.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

4. Já os fundos constituem uma universalidade de receitas vinculadas a despesas específicas, não possuem personalidade jurídica, sendo administrados pelo órgão público indicado na lei de criação e se revestindo em unidade orçamentária do ente instituidor.

O conceito de Fundo Público encontra definição própria na legislação financeira pátria, nos termos prescritos pelos artigos 71 a 74 da Lei nº 4.320/64, que estatui normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal:

Art. 71. Constitui fundo especial o produto de receitas especificadas que por lei se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação.

Art. 72. A aplicação das receitas orçamentárias vinculadas a turnos especiais far-se-á através de dotação consignada na Lei de Orçamento ou em créditos adicionais.

Art. 73. Salvo determinação em contrário da lei que o instituiu, o saldo positivo do fundo especial apurado em balanço será transferido para o exercício seguinte, a crédito do mesmo fundo.

Art. 74. A lei que instituir fundo especial poderá determinar normas peculiares de controle, prestação e tomada de contas, sem de qualquer modo, elidir a competência específica do Tribunal de Contas ou órgão equivalente.

Quanto ao instituto, a CF prevê a sua instituição por meio de lei, determinando que o estabelecimento de condições para sua instituição e funcionamento se dará por lei complementar, nos seguintes termos:

“Art. 167. São vedados: (...) IX - a instituição de fundos de qualquer natureza, sem prévia autorização legislativa.”

Art. 165 (...)

§ 9 Cabe à lei complementar:

I - dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual;

II - estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta, bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

5. A Lei Estadual RS nº 15.104/2018, que cria o Fundo Comunitário Pró-Segurança com o objetivo de captação e destinação de recursos financeiros decorrentes de incentivos de contribuintes em ações de segurança pública, atribui a sua gestão à Secretaria da Segurança Pública – SSP/RS, consoante previsão do art. 1º, § 1º:

“§ 1º O Fundo Comunitário PRÓ-SEGURANÇA será presidido pelo Secretário da Segurança Pública do Estado, competindo à Secretaria da Segurança Pública – SSP/RS – sua gestão.”

Nesse diapasão, os valores a serem doados pela CEASA/RS ao Fundo Comunitário PRÓ-SEGURANÇA serão administrados pela SSP/RS.

6. Observa-se que a hipótese do presente caso não se enquadra no conceito de “distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública”, vedado por lei.

Conforme alegado pelo Diretor Presidente da CEASA/RS, diante da falta de patrulhamento ostensivo e preventivo, aumentaram os delitos praticados nas dependências daquele ente. Por esse motivo, o referido ente pretende firmar convênio com a Secretaria da Segurança Pública do RS e Brigada Militar, “objetivando a melhoria da prestação do serviço na área da segurança e das atividades técnicas operacionais” (fl. 2). Inequívoco, portanto, o interesse público, visando à garantia da segurança, à prevenção da violência e à preservação a ordem pública.

Ademais, o referido fundo observa diretrizes e preceitos legais. Os recursos captados são destinados a ações de segurança, na forma estabelecida por lei, voltadas à segurança pública e à preservação da ordem pública.

Ainda, o fato de os entes envolvidos pertencerem à mesma esfera de Administração Pública corrobora o não enquadramento da doação pretendida na vedação insculpida no § 10 do art. 73 da Lei 9.504/97, consoante esposado no Parecer nº 17.357/18.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Por fim, gize-se que a espera até o término do presente ano poderia acarretar prejuízo às atividades prestadas pela CEASA/RS, ante os fatos narrados.

Assim, denota-se que o atendimento de interesse público não se insere na vedação inscrita no § 10 do art. 73 da Lei 9.504/97.

7. Em conclusão, adotando-se a posição exarada no Parecer nº 17.357/18, tem-se que é possível a doação de valores da CEASA/RS ao Fundo Comunitário Pró-Segurança, gerido pela SSP/RS, em ano eleitoral, para fins de aquisição de duas motocicletas e um veículo de patrulhamento, pela Brigada Militar, por não subsumir-se à prescrição do § 10 do art. 73 da Lei nº 9.504/97, na linha da fundamentação acima.

É a informação.

Porto Alegre, 30 de outubro de 2018.

AMALIA DA SILVEIRA GEWEHR,
Procuradora do Estado.

Processo Administrativo Eletrônico nº 18/3174-0000009-3



Nome do arquivo: 3_Minuta_Informação_Para_Analise_PGA-AJ CEASA.pdf
Autenticidade: Documento Íntegro



DOCUMENTO ASSINADO POR	DATA	CPF/CNPJ	VERIFICADOR
Amalia da Silveira Gewehr	31/10/2018 16:40:17 GMT-03:00	00361533039	Assinatura válida

Documento Assinado Digitalmente

Documento eletrônico assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Processo nº 18/3174-0000009-3

**Acolho as conclusões da Informação do Gabinete da
Procuradoria-Geral do Estado, de autoria da Procuradora
do Estado AMALIA DA SILVEIRA GEWEHR.**

Restitua-se à Secretaria da Fazenda.

**Eduardo Cunha da Costa,
Procurador-Geral Adjunto
para Assuntos Jurídicos.**

Documento Assinado Digitalmente



Nome do arquivo: 0.011592959705208683.tmp

Autenticidade: Documento Íntegro



DOCUMENTO ASSINADO POR	DATA	CPF/CNPJ	VERIFICADOR
Eduardo Cunha da Costa	01/11/2018 14:36:18 GMT-03:00	96296992068	Assinatura válida

Documento Assinado Digitalmente

Documento eletrônico assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.