



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

PROCESSO ADMINISTRATIVO ELETRÔNICO Nº 19/1900-0053610-0

PARECER Nº 19.296/22

Assessoria Jurídica e Legislativa

EMENTA:

MUNICIPALIZAÇÃO DE ESTABELECIMENTO ESTADUAL DE ENSINO. CESSÃO DE USO DE BEM IMÓVEL. REGIME DE RECUPERAÇÃO FISCAL. NÃO ENQUADRAMENTO NO CONCEITO DE TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS DO INCISO XI DO ARTIGO 8º DA LEI COMPLEMENTAR Nº 159/2017. ONEROSIDADE DA CESSÃO. NÃO INCIDÊNCIA DA VEDAÇÃO PREVISTA NO PARÁGRAFO 10 DO ARTIGO 73 DA LEI Nº 9.504/1997. DELIBERAÇÃO DO COMITÊ GESTOR DE ATIVOS. LEI ESTADUAL Nº 15.764/2021. POSSIBILIDADE.

1. O inciso XI do artigo 8º da Lei Complementar nº 159/2017 veda a transferência voluntária de recursos do ente federativo aderente ao Regime de Recuperação Fiscal. Todavia, a aludida vedação não incide nas parcerias que não envolvam a transferência de recursos propriamente ditos, como nos casos de cessão de uso de bem público, em que se verifica apenas a transferência temporária da posse do bem, que permanece sob o domínio do ente cedente.

2. Excepcionalização da vedação prevista no § 10 do art. 73 da Lei nº 9.504/1997, que proíbe a distribuição gratuita de bens em ano eleitoral, em razão do caráter oneroso da cessão de bem imóvel do Estado para a continuidade das atividades da escola, considerando que o Município assumirá diversas responsabilidades em relação à manutenção da escola municipalizada e dará continuidade à prestação do serviço público de ensino.

3. Com fundamento nos artigos 8º, incisos IV e V, e 63 da Lei Estadual nº 15.764/2021, não se vislumbram óbices ao encaminhamento da presente demanda ao Comitê Gestor de Ativos para deliberação.

AUTOR: GUILHERME DE SOUZA FALLAVENA

Aprovado em 31 de março de 2022.



Nome do documento: FOLHA_IDENTIFICACAO.doc

Documento assinado por

Órgão/Grupo/Matrícula

Data

Daniela Elguy Larratea

PGE / GAB-AA / 350432802

31/03/2022 09:55:13





ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

PARECER

MUNICIPALIZAÇÃO DE ESTABELECIMENTO ESTADUAL DE ENSINO. CESSÃO DE USO DE BEM IMÓVEL. REGIME DE RECUPERAÇÃO FISCAL. NÃO ENQUADRAMENTO NO CONCEITO DE TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS DO INCISO XI DO ARTIGO 8º DA LEI COMPLEMENTAR Nº 159/2017. ONEROSIDADE DA CESSÃO. NÃO INCIDÊNCIA DA VEDAÇÃO PREVISTA NO PARÁGRAFO 10 DO ARTIGO 73 DA LEI Nº 9.504/1997. DELIBERAÇÃO DO COMITÊ GESTOR DE ATIVOS. LEI ESTADUAL Nº 15.764/2021. POSSIBILIDADE.

1. O inciso XI do artigo 8º da Lei Complementar nº 159/2017 veda a transferência voluntária de recursos do ente federativo aderente ao Regime de Recuperação Fiscal. Todavia, a aludida vedação não incide nas parcerias que não envolvam a transferência de recursos propriamente ditos, como nos casos de cessão de uso de bem público, em que se verifica apenas a transferência temporária da posse do bem, que permanece sob o domínio do ente cedente.

2. Excepcionalização da vedação prevista no § 10 do art. 73 da Lei nº 9.504/1997, que proíbe a distribuição gratuita de bens em ano eleitoral, em razão do caráter oneroso da cessão de bem imóvel do Estado para a continuidade das atividades da escola, considerando que o Município assumirá diversas responsabilidades em relação à manutenção da escola municipalizada e dará continuidade à prestação do serviço público de ensino.

3. Com fundamento nos artigos 8º, incisos IV e V, e 63 da Lei Estadual nº 15.764/2021, não se vislumbram óbices ao encaminhamento da presente



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

demanda ao Comitê Gestor de Ativos para deliberação.

Trata-se de processo administrativo eletrônico oriundo da Secretaria da Educação, objetivando a análise acerca da viabilidade jurídica de realização de procedimento relacionado à municipalização de estabelecimento estadual de ensino, notadamente a cessão de uso de imóvel da Escola Estadual de Ensino Fundamental Duque de Caxias, para o Município de Giruá, em razão das vedações delineadas no artigo 3º do Decreto Estadual nº 56.368/2022 e no § 10 do artigo 73 da Lei nº 9.504/1997.

Instruem o expediente os seguintes documentos: Ofício nº 105/2019, em que o Prefeito Municipal de Giruá informa o acolhimento da proposta do Estado para municipalizar a Escola Estadual de Ensino Fundamental Duque de Caxias; matrícula do imóvel (fls. 03-04); ficha cadastral do imóvel (fls. 05-13); Informação DAM/SEDUC nº 181/2019 (fl. 14); Certidão Negativa de Tributos Municipais (fl. 36); Informação AJU/GAB/SEDUC (fl. 41); Informação ASJUR/SPE/SEPLAG nº 013/2021 (fls. 51-52); Informação SEPLAG nº 90/2021 (fl. 54); Termo de Desafetação nº 1557/590-2021 (fl. 81); Informação nº 115/2022 - DICORP/DEAPE/SPGG (fl. 94); e Informação ASJUR/SPE/SPGG nº 052/2022 (fls. 96-105).

Com a aprovação da Titular da Pasta (fl. 105), o expediente foi remetido à Procuradoria-Geral do Estado, para análise e parecer.

É o relatório.

1. Considerações introdutórias acerca do Regime de Recuperação Fiscal.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

O Regime de Recuperação Fiscal está previsto na Lei Complementar nº 159/2017, impondo uma série de restrições aos estados aderentes, que deverão cumprir metas e compromissos visando à redução da sua situação de desequilíbrio financeiro.

A conformação dogmática do regime é dada pelo artigo 1º, § 2º, do mencionado diploma normativo, que dispõe que “[o] Regime de Recuperação Fiscal envolve a ação planejada, coordenada e transparente de todos os Poderes, órgãos, entidades e fundos dos Estados e do Distrito Federal para corrigir os desvios que afetaram o equilíbrio das contas públicas, por meio da implementação das medidas emergenciais e das reformas institucionais determinadas no Plano de Recuperação elaborado previamente pelo ente federativo que desejar aderir a esse Regime”.

No que se refere às restrições impostas aos estados aderentes, verifica-se que o art. 4º-A da Lei Complementar nº 159/2017, incluído pela Lei Complementar nº 178/2021, preconiza o seguinte:

Art. 4º-A. Deferido o pedido de adesão ao Regime de Recuperação Fiscal: (Incluído pela Lei Complementar nº 178, de 2021)

I - o Estado, conforme regulamento do Poder Executivo Federal: (Incluído pela Lei Complementar nº 178, de 2021)

...

c) **cumprirá o disposto nos arts. 7º-D e 8º** e fará jus às prerrogativas previstas no art. 10 e art. 10-A; (Incluída pela Lei Complementar nº 178, de 2021)

O art. 8º, por seu turno, contempla vedações a serem observadas



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

pelo Estado durante a vigência do Regime de Recuperação Fiscal, e que também incidem, por força do mencionado artigo 4º-A, I, “c”, desde o momento do deferimento do pedido de adesão até a homologação do Plano de Recuperação Fiscal.

A habilitação do Estado do Rio Grande do Sul para adesão ao regime ocorreu por meio do Despacho de 27 de Janeiro de 2022 da Secretaria do Tesouro Nacional, a partir de quando passou o mencionado ente subnacional a se submeter ao regramento constante da Lei Complementar nº 159/2017 (artigo 4-A, I, “c”, da Lei Complementar nº 159/2017).

Cabível salientar que o Plano de Recuperação Fiscal a ser homologado poderá afastar a incidência das vedações, na forma do § 2º, inciso II, do artigo 8º da Lei Complementar nº 159/2001. Presentemente, contudo, estando o aludido Plano em fase de elaboração, a incidência das limitações é plena, mas não absoluta, uma vez que devem ser analisados concretamente os elementos objetivos de cada proscrição.

A respeito dos procedimentos a serem observados para a verificação da incidência das vedações durante as etapas do Regime de Recuperação Fiscal, mostra-se pertinente citar os esclarecimentos veiculados no Parecer nº 19.261/22:

REGIME DE RECUPERAÇÃO FISCAL. HABILITAÇÃO PARA ADESÃO. VEDAÇÕES. ART. 8º DA LC 159/17. MARCO TEMPORAL. INTERPRETAÇÃO. ORIENTAÇÕES GERAIS. DECRETO Nº 56.368/22. COMITÊ ESTADUAL DE SUPERVISÃO. COMPETÊNCIAS.

1. O processo de adesão ao Regime de Recuperação Fiscal (RRF) pode ser definido em três fases: avaliação do pedido de adesão, elaboração do Plano de Recuperação Fiscal (PRF) e avaliação do Plano de



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Recuperação Fiscal.

2. O Estado do Rio Grande do Sul encontra-se, atualmente, na segunda etapa do processo, ou seja, foi confirmada pelo Ministério da Economia a habilitação para adesão e está em curso a elaboração do PRF.

3. A incidência das vedações previstas no art. 8º da LC nº 159/17 ocorre de forma diversa na fase de adesão e após a homologação do Plano de Recuperação Fiscal e consequente vigência do RRF. No período compreendido entre a publicação do deferimento do pedido de adesão ao regime (28.01.2022) e a homologação do PRF, as vedações constantes do art. 8º da LC nº 159/17 incidem de forma plena, sendo absolutamente inadmitida a prática de qualquer dos atos arrolados naquele dispositivo, nem mesmo mediante compensação, consoante disposto no §1º do art. 3º do Decreto nº 56.368/22.

4. Na construção do Plano de Recuperação Fiscal será incluída seção com as ressalvas às vedações previstas no art. 8º da LC nº 159/17, bem como a definição de impacto financeiro considerado irrelevante. Assim, o PRF homologado pelo Presidente da República comportará exceções, negociadas entre Estado e União, às vedações do art. 8º da Lei do RRF, de modo que o ente subnacional poderá ajustar eventual compensação, afastamento ou atenuação das restrições legais. Portanto, no interregno subsequente à homologação do plano, vigerão tais exceções (previamente aprovadas) às vedações.

5. Nas hipóteses em que os órgãos e entidades da Administração Pública Estadual direta e indireta suscitarem questionamento envolvendo dúvida jurídica relevante, acerca da adequada interpretação, incidência ou abrangência das vedações e suas respectivas exceções, que não estejam resolvidos em Parecer Jurídico prévio da Procuradoria-Geral do Estado ou em precedentes específicos para o Estado do Rio Grande do Sul expedidos pelo Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal do Estado do Rio Grande do Sul –



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

CSRRF-RS, deverão formalizar consulta ao Procurador-Geral do Estado, a teor do §2º do art. 7º do Decreto nº 56.368/22.

6. Nos termos do art. 3º, §§2º e 3º, do Decreto nº 56.368/22, após a expedição do Parecer Jurídico favorável pela Procuradoria-Geral do Estado, o ato administrativo que dependa da interpretação da abrangência das vedações arroladas no art. 8º da LC nº 159/17 será submetido ao Comitê Estadual de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal, que deliberará autorizando ou rejeitando, expressamente, a prática do ato. O mesmo colegiado poderá, ainda, antes de sua deliberação final, determinar a realização de consulta prévia ao Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal do Estado do Rio Grande do Sul, com fulcro nos artigos 7º e 7º-B da LC nº 159/17, e no artigo 32 do Decreto Federal nº 10.681/21, que balizam a competência orientativa deste órgão.

[...]

Feitas essas considerações prefaciais, impõe-se adentrar na análise das questões suscitadas no expediente.

2. Da cessão de uso de bem imóvel. Transferência temporária da posse de bem público. Não incidência do artigo 8º, inciso XI, da Lei Complementar nº 159/2017.

A presente consulta objetiva analisar a possibilidade jurídica de perfectibilização de cessão de uso de bem imóvel do Estado do Rio Grande do Sul ao Município de Giruá, tendo em vista a municipalização da Escola Estadual de Ensino Fundamental Duque de Caxias.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

A dúvida decorre do disposto no artigo 8º, XI, da Lei Complementar nº 159/2017, *in verbis*:

Art. 8º São vedados ao Estado durante a vigência do Regime de Recuperação Fiscal:

...

XI - a celebração de convênio, acordo, ajuste ou outros tipos de instrumentos que envolvam a transferência de recursos para outros entes federativos ou para organizações da sociedade civil, ressalvados:

- a) aqueles necessários para a efetiva recuperação fiscal;
- b) as renovações de instrumentos já vigentes no momento da adesão ao Regime de Recuperação Fiscal;
- c) aqueles decorrentes de parcerias com organizações sociais e que impliquem redução de despesa, comprovada pelo Conselho de Supervisão de que trata o art. 6º;
- d) aqueles destinados a serviços essenciais, a situações emergenciais, a atividades de assistência social relativas a ações voltadas para pessoas com deficiência, idosos e mulheres jovens em situação de risco e, suplementarmente, ao cumprimento de limites constitucionais;

...

§ 2º As vedações previstas neste artigo poderão ser: (Redação dada pela Lei Complementar nº 181, de 2021)

I - objeto de compensação; ou (Incluído pela Lei Complementar nº 178, de 2021)

II - excepcionalmente ressalvadas. (Incluído pela Lei Complementar nº 178, de 2021)

II – afastadas, desde que previsto expressamente no Plano de Recuperação Fiscal em vigor. (Redação dada pela Lei Complementar nº 181, de 2021)



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

§ 3º A compensação prevista no inciso I do § 2º deste artigo, previamente aprovada pelo Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal, se dará por ações: (Incluído pela Lei Complementar nº 178, de 2021)

I - com impactos financeiros iguais ou superiores ao da vedação descumprida; e (Incluído pela Lei Complementar nº 178, de 2021)

II - adotadas no mesmo Poder ou no Tribunal de Contas, no Ministério Público e na Defensoria Pública. (Incluído pela Lei Complementar nº 178, de 2021)

§ 4º É vedada a compensação de aumento de despesa primária obrigatória de caráter continuado com receitas não recorrentes ou extraordinárias. (Incluído pela Lei Complementar nº 178, de 2021)

§ 5º Considera-se aumento de despesa a prorrogação daquela criada por prazo determinado. (Incluído pela Lei Complementar nº 178, de 2021)

§ 6º Ressalva-se do disposto neste artigo a violação com impacto financeiro considerado irrelevante, nos termos em que dispuser o Plano de Recuperação Fiscal.

§ 7º Ato do Ministro de Estado da Economia disciplinará a aplicação do disposto nos §§ 2º e 3º. (Incluído pela Lei Complementar nº 178, de 2021)

Diante dos termos da lei e da situação concreta, faz-se necessário perscrutar a respeito da extensão do conceito de “transferência de recursos”. De modo mais específico, cabe averiguar se estão abrangidas pelo conceito as hipóteses de parcerias em que não há propriamente uma transferência de recursos financeiros pelo Estado, mas apenas a transferência temporária da posse de um bem público, como no caso da cessão de uso ora analisada.

Salienta-se que a Lei Complementar nº 159/2017 não define o



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

que constitui “transferência de recursos” para fins de incidência da vedação prevista no inciso XI do artigo 8º. Contudo, a referida lei prevê, em seu artigo 1º, § 3º, inciso III, que os conceitos constantes da Lei Complementar nº 101/2000 deverão ser observados:

“§ 3º Para os efeitos desta Lei Complementar: (Redação dada pela Lei Complementar nº 178, de 2021)

(...)

III - **observar-se-ão os conceitos e as definições da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**, em particular o disposto em seus arts. 1º, 2º, 18 e 19. (Incluído pela Lei Complementar nº 178, de 2021)” (grifou-se)

Nessa senda, o artigo 25 da LRF dispõe que se entende “por transferência voluntária a **entrega de recursos correntes ou de capital** a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde”.

A ideia de **recursos** correntes ou de capital parece estar atrelada à definição legal de **receitas** correntes e de capital, que, por seu turno, é dada pelos §§ 1º e 2º do artigo 11 da Lei nº 4.320/64, nos seguintes termos:

Art. 11 - A receita classificar-se-á nas seguintes categorias econômicas: Receitas Correntes e Receitas de Capital. (Redação dada pelo Decreto Lei nº 1.939, de 1982)

§ 1º - São **Receitas Correntes** as receitas tributária, de contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços e outras e, ainda, as provenientes de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinadas a atender despesas



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

classificáveis em Despesas Correntes. (Redação dada pelo Decreto Lei nº 1.939, de 1982)

§ 2º - São **Receitas de Capital** as provenientes da realização de recursos financeiros oriundos de constituição de dívidas; da conversão, em espécie, de bens e direitos; os recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, destinados a atender despesas classificáveis em Despesas de Capital e, ainda, o superávit do Orçamento Corrente. (Redação dada pelo Decreto Lei nº 1.939, de 1982)

É esta a concepção sustentada no campo doutrinário por Marcus Abraham. Vejamos (destaques acrescentados):

Nos termos do art. 25 da LRF, entende-se por transferência voluntária a entrega de **recursos correntes ou de capital** a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde (SUS). Portanto, tais repasses não decorrem de normas cogentes, mas sim se originam da vontade dos entes federativos para a realização de uma atividade em colaboração mútua, tendo em vista fins comuns. A Lei 4.320/1964 também disciplina a **transferências de recursos** da União em sentido amplo, incluindo, também, as entidades privadas sem fins lucrativos como possíveis destinatárias de repasses. (ABRAHAM, Marcus. Lei de Responsabilidade Fiscal Comentada. 3ª Edição, versão eletrônica. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2021).

É possível concluir, dessa forma, que o artigo 8º, XI, da Lei Complementar nº 159/2017 interdita a transferência voluntária de *recursos* do ente



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

federativo aderente ao Regime de Recuperação Fiscal independentemente de sua origem, sejam eles classificados como receitas correntes ou de capital. Todavia, não se vislumbra que estejam abrangidas pela vedação em testilha as parcerias que não envolvam a transferência de recursos propriamente ditos, como a transferência temporária da posse de um bem público, de que é exemplo a de cessão de uso.

Por oportuno, cumpre trazer à baila a lição de Hely Lopes Meirelles acerca do instituto da cessão de uso:

“(...) cessão de uso é a transferência gratuita da posse de um bem público de uma entidade ou órgão para outro, a fim de que o cessionário o utilize nas condições estabelecidas no respectivo termo, por tempo certo ou indeterminado. (...)”

Como bem ponderou Caio Tácito, esta cessão se inclui entre as modalidades de utilização de bens públicos não aplicados ao serviço direto do cedente e não se confunde com nenhuma das formas de alienação. **Trata-se, apenas, de transferência de posse do cedente para o cessionário, mas ficando sempre a Administração-proprietária com o domínio do bem cedido, para retomá-lo a qualquer momento ou recebê-lo ao término do prazo da cessão.** (MEIRELLES, Hely Lopes; BURLE FILHO, José Emmanuel. *Direito Administrativo brasileiro*. 42 ed. São Paulo: Malheiros, 2016. p. 645-646) (grifou-se)

Com efeito, observa-se que, na cessão de uso, não há propriamente “transferência de recursos”, nos moldes do artigo 25 da Lei Complementar nº 101/2000, mas apenas transferência da posse de um bem do cedente para o cessionário, sendo que o cedente permanece tendo o domínio do bem cedido.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

No caso dos autos, a cessão de uso de bem imóvel do Estado do Rio Grande do Sul ao Município de Giruá, como destacado na manifestação da Assessoria Jurídica da Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão (fls. 96-105), não envolve “*qualquer repasse financeiro por parte do Estado*”. Ao contrário, dela deflui economia aos cofres estaduais, uma vez que, consoante a aludida manifestação, “[n]ão se pode perder de vista que o caso telado versa sobre **municipalização de escola com transferência de mantença, ou seja, os custos operacionais e de conservação do bem, assim como as taxas sobre ele incidentes passarão a ser suportados pelo ente municipal**” (fl. 100, grifo acrescido).

Logo, não há falar em “transferência de recursos” por parte do Estado, restando afastada a incidência da vedação constante no inciso XI do artigo 8º da Lei Complementar nº 159/2017, e, por conseguinte, no inciso XI do artigo 3º do Decreto Estadual nº 56.368/2022.

Cumprê ressaltar, ainda, que a aludida cessão relaciona-se com o procedimento de municipalização da Escola Estadual de Ensino Fundamental Duque de Caxias. Nessa senda, a cedência do imóvel estadual à municipalidade mostra-se fundamental para a continuidade das atividades desenvolvidas na escola e, em última análise, para o atendimento do direito social à educação, previsto nos artigos 6º e 205 da Constituição Federal.

Assim sendo, sob o prisma do regramento jurídico incidente no Regime de Recuperação Fiscal, não se vislumbram óbices à perfectibilização de cessão de uso de bem imóvel do Estado do Rio Grande do Sul ao Município de Giruá.

3. Municipalização de estabelecimento estadual de ensino.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Previsão de contrapartida pelo município. Não incidência da vedação do artigo 73, § 10, da Lei nº 9.504/97.

A cessão de uso de bem imóvel pretendida na situação vertente deve ser analisada, ainda, à luz das disposições da Lei nº 9.504/1997. A denominada Lei das Eleições estabelece condutas vedadas aos agentes públicos durante o período eleitoral, com o objetivo de preservar a lisura do processo eleitoral.

Considerando o objeto da consulta, assume especial relevância o disposto no § 10 do artigo 73 da Lei nº 9.504/1997. Eis o teor desse dispositivo:

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. (Incluído pela Lei nº 11.300, de 2006)

Conforme bem apreendido por ocasião do Parecer nº 15.708, de lavra da Procuradora do Estado Marlise Fischer Gehres,

"a Lei Federal nº 9.504/97 visa a estabelecer as normas que regem as eleições. Em seus arts. 73 a 78, estão relacionadas as condutas vedadas aos agentes públicos em campanhas eleitorais.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Segundo João Gabriel Lemes Ferreira (A Nova Limitação aos Agentes Públicos em Ano Eleitoral: a Vedação à Distribuição Gratuita de Bens, Valores ou Benefícios (Art. 73, §10, da Lei nº 9.504/97). Boletim de Direito Municipal, p. 352, maio/2008):

"É uma importante inovação no campo das limitações aos agentes públicos para fins de manutenção da igualdade nas eleições. Aliás, é mais uma imposição de amarras aos agentes públicos, que já tinham algumas limitações em períodos próximos às eleições. Não sem razão, os legisladores vêm estreitando sobremaneira o raio de ação dos administradores públicos com uma única finalidade: tornar cada vez mais isonômica a disputa entre candidatos, de modo que impeça a prática de ações que criem uma situação de vantagem para qualquer candidato.

(...)

Essa, aliás, é a intenção do administrador público mal-intencionado: tornar legítimo um discurso de manutenção do poder, com fundamento em ações revestidas de caráter de atendimento coletivo, mas que representam um instrumento de manipulação das massas em benefício próprio. O agente público usa a máquina administrativa para conceder benesses e, com isso, estabelece um vínculo de simpatia com o seu nome ou com o nome do candidato, sempre em nome do interesse coletivo e do bem comum, quando, na verdade, pretende continuar no comando do aparato estatal e dos seus privilégios.

O que se espera combater é justamente essa destinação particular da máquina administrativa, que bem caracteriza o abuso de poder.

(...)

Não se pode olvidar que a concessão de uma benesse, seja ela um bem, um valor específico ou qualquer benefício, acaba ameaçando a racionalidade do indivíduo, posto poder surgir uma condição de gratidão que ameaça, ainda que inconscientemente, a livre vontade do



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

beneficiado. Uma dádiva altera o equilíbrio normalmente atribuído a um indivíduo. Assim que a oferta é aceita, surge um motivo para que o beneficiado se comprometa com a autoridade pública concedente, alterando aquela situação de antes da distribuição gratuita.

Antes da distribuição gratuita, o sentimento do indivíduo é um. Depois da distribuição gratuita, não é fantasioso afirmar que o sentimento difere. Houve um evento que efetivamente modificou o estado das coisas, em tese a favor da autoridade pública. O favorecimento é, pois, certo."

A intenção da legislação, portanto, é impedir o uso da máquina pública em prol de um determinado candidato. Visa, precipuamente, manter a igualdade de condições de participação entre os concorrentes, o equilíbrio nas escolhas e a isonomia de chances dos participantes do processo eleitoral".

Com efeito, nos termos do artigo 73 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:

(...)

§ 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.

2. Alhures, adotou esta Procuradoria-Geral do Estado entendimento bastante restritivo, no sentido de que doação de bens, mesmo que entre Entes Públicos, estaria vedada. Vejamos a respeito a informação nº



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

42/2017 da Procuradoria do Domínio Público Estadual, de autoria da Procuradora do Estado Marlise Fischer Gehres:

"Esta a situação posta: o art. 73, §10, da Lei nº 9.504/97 veda a doação de bens em ano eleitoral, não excetuando a doação entre entes públicos. O Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul posicionou-se no sentido da possibilidade de doação entre entes públicos, por não caracterizar prejuízo à isenção do pleito eleitoral. O Tribunal Superior Eleitoral, por sua vez, não excepcionaliza a doação entre entes públicos da vedação constante na Lei Eleitoral. A posição mais segura, portanto, é adotar-se o entendimento do TSE, entendendo restar vedada a doação de bens em ano eleitoral, mesmo entre entes públicos."

Tal entendimento, no entanto, não se aplica à hipótese vertente.

Isso porque, a um, no caso da municipalização de estabelecimento de ensino, não se vislumbra, *prima facie*, finalidade eleitoreira na cessão de imóvel do Estado para que continue abrigando a escola que já funciona no local, pois aos olhos da comunidade não haverá a implementação de qualquer novo serviço público, e sim a continuidade das atividades relacionadas ao ensino. Atraem-se, ao ensejo, as conclusões constantes do Parecer nº 18.277, desta Procuradoria-Geral do Estado, assim ementado:

SECRETARIA DA SEGURANÇA PÚBLICA. POLÍCIA CIVIL. DOAÇÃO DE BENS EM FAVOR DO ESTADO PELA UNIÃO, POR INTERMÉDIO DA SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL. ANO ELEITORAL (ART. 73, § 10, DA LEI 9.504/97). POSSIBILIDADE. 1. A doação de bens em favor do Estado do Rio Grande do Sul pela Administração Pública Federal durante o ano em que ocorrem eleições



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

no âmbito municipal não se insere nas vedações previstas no art. 73, § 10, da Lei nº 9.504/97.2. **Inexistência de potencialidade eleitoreira do ato. Parecer nº 15.708.3. Exceção às conclusões constantes da Informação nº 042/17/PDPE.**

(grifou-se)

Além disso, considerando que o cessionário assumirá responsabilidades em relação à manutenção da escola municipalizada e das atividades de ensino, a cessão se reveste de caráter oneroso, ainda que de tal não deflua a necessidade de pagamento de contraprestação financeira propriamente dita.

Nesse sentido, a jurisprudência vem afastando a gratuidade quando a cessão de uso impõe encargos ao cessionário, conforme se depreende da ementa exemplificativamente colacionada abaixo:

REPRESENTAÇÃO. PRELIMINAR DE INÉPCIA DA INICIAL AFASTADA. CONDUTA VEDADA. SUPOSTA VIOLAÇÃO AO ARTIGO 73, VI, A, E § 10, DA LEI Nº 9.504/1997. TRANSFERÊNCIA VOLUNTÁRIA. DOAÇÃO GRATUITA. CESSÕES DE USO. INOCORRÊNCIA. IMPROCEDÊNCIA.

1. Por se tratar de norma de cunho restritivo, não se admite a interpretação ampliativa da norma do art. 73, pelo que estão absolutamente fora do alcance do inciso VI as transferências de recursos financeiros feitos para entidades privadas, pois para a caracterização da transferência como voluntária a que alude o dispositivo é preciso que repasse das verbas seja feito de um ente da federação para outro, na forma prevista no art. 25 da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

2. **Cessões de uso não podem ser consideradas doações gratuitas (§ 10 do artigo 73 da Lei n.º 9.504/1997), pois tratam de contratos que não transmitem a propriedade. Além disso, a cessão de uso, quando estabelece encargos, por óbvio, destoa do elemento "gratuidade".** (Precedentes: Recurso Eleitoral nº 80058, Acórdão nº 26960 de 16/10/2014, Relator MANCIPOR OLIVEIRA LOPES, Publicação: DJE - Diário da Justiça Eletrônico, Tomo 200, Data 29/10/2014, Página 1 e 2.)
3. A doação de terra não se caracteriza como gratuita, não obstante algumas normas concernentes ao direito agrário assim classificá-la. A referência normativa diz respeito a que a terra não é paga e não ao sentido técnico-jurídico concernente ao fato de que não possuem encargos. (Precedentes: Ação de Investigação Judicial Eleitoral nº 290846, Acórdão nº 28195 de 05/08/2016, Relator(a) CÉLIA REGINA DE LIMA PINHEIRO, Publicação: DJE - Diário da Justiça Eletrônico, Tomo 157, Data 30/8/2016, Página 1 a 3)
4. Representação julgada improcedente. (Representação nº 302537, ACÓRDÃO n 28944 de 16/12/2016, Relator(a) LUCYANA SAID DAIBES PEREIRA, Publicação: DJE - Diário da Justiça Eletrônico, Tomo 6, Data 30/01/2017, Página 1, 2) (grifou-se).

Esta Procuradoria-Geral do Estado também já enfrentou questão semelhante na Informação nº 024/18/GAB, em caso no qual se analisou a possibilidade de o Estado receber em doação imóvel de propriedade do Município, porque nele estava edificada escola estadual:

SECRETARIA DE EDUCAÇÃO. RECEBIMENTO DE DOAÇÃO DA MUNICIPALIDADE. PERÍODO ELEITORAL. TERRENO UTILIZADO HÁ MAIS DE 25 ANOS PELO ENTE PÚBLICO ESTADUAL, COM EDIFICAÇÃO DE ESCOLA NO LOCAL. POSSIBILIDADE DE



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

**RECEBIMENTO PELO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL.
EXCEÇÃO PREVISTA NO PARÁGRAFO 10 DO ARTIGO 73 DA LEI Nº
9.504/1997.**

1. Em regra, são vedadas as disposições gratuitas de bens em ano eleitoral, não havendo óbice jurídico ao recebimento de bens em doação, conclusão que se extrai do disposto no artigo 73, § 10, da Lei nº 9.504/1997. **2. Na hipótese vertente, destinando-se o terreno há mais de 25 anos à manutenção de escola estadual, atendendo-se diretamente o direito social à educação, e tendo sido aprovada a doação em ano não eleitoral, ainda que a origem do bem seja outro Ente Público, não se verifica óbice ao recebimento do imóvel pelo Estado do Rio Grande do Sul.** (grifou-se)

O caráter social da doação que se pretende empreender, aliado ao fato de que se trata de demanda que tramita há mais de doze anos, bem como à circunstância de que do ato não defluirá qualquer benefício eleitoral, conduzem ao afastamento da vedação prevista no § 10 do artigo 73 da Lei 9.504/97.

5. Quanto a este último ponto, convém divorciar duas situações evidentemente dessemelhantes: na primeira delas, um Ente Público intenta ceder o uso a outro bem que está presentemente em sua posse; na segunda, o bem cuja cessão se pretende já está na posse do cessionário. Isso porque, de fato versam as limitações constantes do artigo 73 da Lei nº 9.504/97 sobre eventuais benefícios eleitorais que determinadas condutas possam trazer a agentes públicos.

Mais recentemente, no Parecer nº 17.399, esse entendimento foi reafirmado em caso que versava sobre terreno utilizado há significativo lapso temporal por ente público municipal com edificação de escola no local:



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

SECRETARIA DE MODERNIZAÇÃO ADMINISTRATIVA E DOS RECURSOS HUMANOS. **CESSÃO DE USO DE BEM IMÓVEL. PERÍODO ELEITORAL. TERRENO UTILIZADO HÁ MAIS DE 25 ANOS PELO ENTE PÚBLICO MUNICIPAL, COM EDIFICAÇÃO DE ESCOLA NO LOCAL. POSSIBILIDADE DE CESSÃO DO USO PELO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. EXCEÇÃO PREVISTA NO PARÁGRAFO 10 DO ARTIGO 73 DA LEI Nº 9.504/1997.**

1. Inexistindo a gratuidade da cessão de uso pretendida, entende-se não incidir a vedação prevista no § 10 do artigo 73 da Lei 9.504/97 para a hipótese de que se cuida no presente processo administrativo.

2. **O caráter social da doação que se pretende empreender, aliado ao fato de que se trata de demanda que tramita há mais de doze anos, bem como à constatação de que do ato não defluirá qualquer benefício eleitoral, conduzem ao afastamento da vedação prevista no § 10 do artigo 73 da Lei 9.504/97.**

(...)

Conforme se percebe na cláusula quarta da minuta do termo de convênio nº 45/2018 (fl. 44), **o Município assumirá diversas responsabilidades como decorrência da cessão**, com destaque para a realização das obras e das benfeitorias necessárias à manutenção do estabelecimento de ensino municipal situado no terreno. Consoante deliberado pelo Comitê Gestor de Ativos, a cessão de uso em tela se justifica na "necessidade de regularização, possibilitando ao Município a destinação, bem como a captação de recursos para a manutenção do estabelecimento de ensino municipalizado" (fl. 48).

Assim sendo, um primeiro aspecto a ser ressaltado é que, na hipótese concreta, **a cessão se reveste de caráter oneroso, ainda que de tal não deflúa a necessidade de pagamento de contraprestação financeira propriamente dita.**



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

A propósito, anote-se que o conceito de gratuidade se relaciona com a ausência de contraprestação; é disso que cuida o § 10 do artigo 73 da Lei 9.504/1997. *In casu*, muito embora não se possa antever uma relação propriamente sinalagmática, nela compreendida a bilateralidade exata entre prestação e contraprestação, existe uma prestação, consistente na cessão de uso do imóvel, e uma contraprestação, a cargo do Município, que deverá (i) realizar as obras e as benfeitorias no imóvel, de maneira a permitir a manutenção do estabelecimento de ensino municipalizado; (ii) ressarcir eventuais danos causados ao patrimônio cedido ou de terceiros, decorrentes das atividades desenvolvidas; (iii) pagar as taxas incidentes sobre o bem; (iv) pagar as despesas com consumo de água e de energia elétrica.

(grifou-se)

Nessa senda, na esteira da jurisprudência administrativa do Estado do Rio Grande do Sul acima colacionada, situações específicas tais como a presente, na qual se evidencia o caráter oneroso e a ausência de finalidade eleitoreira da cessão, em vista da continuidade da prestação do serviço público de educação que a medida visa a efetivar, consideram-se excepcionadas da vedação delineada no § 10 do art. 73 da Lei nº 9.504/1997.

4. Análise do pedido de cessão de uso de bem imóvel pelo Comitê Gestor de Ativos. Lei Estadual nº 15.764/2021.

Indaga o órgão consulente, ainda, acerca da viabilidade jurídica de a cessão de uso pretendida no caso dos autos ser remetida para exame e para deliberação do Comitê Gestor de Ativos.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

O Comitê Gestor de Ativos, consoante artigo 6º da Lei Estadual nº 15.764/2021 - que “[d]ispõe sobre a Política e o Sistema de Gestão do Patrimônio Imobiliário do Estado, suas autarquias e fundações, institui o Programa Permanente de Aproveitamento e Gestão Eficiente de Imóveis Públicos e dá outras providências” - “é o órgão superior da Política de Gestão do Patrimônio Imobiliário do Estado, de caráter consultivo, propositivo, deliberativo e diretivo”.

Entre as competências atribuídas ao referido órgão, estão a de “deliberar sobre o uso, oneroso ou não oneroso, do patrimônio imobiliário de propriedade do Estado, de suas autarquias e fundações” e a de “deliberar sobre encargos e contrapartidas de doação ou de cessão de uso de imóveis do Estado, suas autarquias e fundações” (artigo 8º, incisos IV e V, da Lei Estadual nº 15.764/2021).

O uso de imóveis do Estado por terceiros encontra-se regulado nos artigos 63 e 64 da Lei Estadual nº 15.764/2021. Enquanto o primeiro cuida das cessões de uso que se revestem de caráter oneroso, o segundo trata das cessões de uso de caráter não oneroso.

Haja vista que na espécie está-se diante de cessão de uso com caráter oneroso, verifica-se inaplicável o artigo 64 do aludido diploma (referido na manifestação da fl. 97), assumindo relevo o disposto no artigo 63 da Lei Estadual nº 15.764/2021, *in litteris*:

“Art. 63. A cessão de uso a terceiros de imóveis dominicais pertencentes ao Estado, suas autarquias e fundações, **conforme deliberação do Comitê Gestor de Ativos, terá caráter oneroso** e duração não superior a 30 (trinta) anos.

§ 1º A deliberação do Comitê Gestor de Ativos acerca da contrapartida



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

devida pelo uso do imóvel levará em conta o valor de referência relativo ao uso oneroso do bem imóvel, conforme as diretrizes da Política de Gestão do Patrimônio Imobiliário do Estado definidas em regulamento, devendo ser consideradas as especificidades do caso concreto, os parâmetros de mercado, os ônus gerados pelo imóvel e a finalidade do uso oneroso.

§ 2º A cessão de uso de imóvel público estadual poderá prever como contrapartida a edificação, reforma ou prestação de serviços de engenharia no imóvel cedido ou em outros imóveis de propriedade do Estado, suas autarquias ou fundações.

§ 3º O uso por terceiros na forma do § 2º deste artigo será feito sob condição resolutiva até que a obrigação seja integralmente cumprida pelo cessionário.

§ 4º Na hipótese de descumprimento pelo cessionário da contrapartida, das condições ou dos prazos estabelecidos, a cessão resolver-se-á sem direito a qualquer indenização, ressalvadas as hipóteses de acessão havida por construção ou plantação e benfeitorias necessárias e úteis, quando não realizadas como contrapartida, na forma do § 2º deste artigo, e a posse do imóvel será imediatamente revertida ao ente público proprietário.” (grifou-se)

Diferentemente do artigo 64 da Lei Estadual nº 15.764/2021, o seu artigo 63 não traz a exigência de regulamentação para o encaminhamento da cessão de uso ao Comitê Gestor de Ativos.

Destarte, com supedâneo nas disposições da Lei Estadual nº 15.764/2021, não se vislumbram óbices a que se encaminhe a demanda para deliberação do Comitê Gestor de Ativos.

5. Ante o exposto, delineiam-se as seguintes conclusões:



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

a) o inciso XI do artigo 8º da Lei Complementar nº 159/2017 veda a transferência voluntária de recursos do ente federativo aderente ao Regime de Recuperação Fiscal, não incidindo, contudo, nas parcerias que não envolvam a transferência de recursos propriamente ditos, como nos casos de cessão de uso de bem público, em que se verifica apenas a transferência temporária da posse do bem, que permanece sob o domínio do ente cedente;

b) é viável excepcionar a vedação prevista no § 10 do art. 73 da Lei nº 9.504/1997, que proíbe a distribuição gratuita de bens em ano eleitoral, em razão do caráter oneroso da cessão de bem imóvel do Estado para a continuidade das atividades de ensino, considerando que o Município assumirá diversas responsabilidades em relação à manutenção da escola municipalizada e dará continuidade à prestação do serviço público de ensino, restando igualmente afastada, *prima facie*, a finalidade eleitoreira do ato;

c) com base nos artigos 8º, incisos IV e V, e 63 da Lei Estadual nº 15.764/2021, não se vislumbram óbices ao encaminhamento da presente demanda ao Comitê Gestor de Ativos para deliberação.

É o parecer.

Porto Alegre, 28 de março de 2022.

Guilherme de Souza Fallavena,
Procurador do Estado.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Processo Administrativo Eletrônico nº 19/1900-0053610-0

Documento Assinado Digitalmente



Nome do arquivo: Parecer 19296-22

Autenticidade: Documento Íntegro



DOCUMENTO ASSINADO POR	DATA	CPF/CNPJ	VERIFICADOR
Guilherme de Souza Fallavena	28/03/2022 16:58:16 GMT-03:00	83035877068	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 19/1900-0053610-0

PARECER JURÍDICO

O **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO**, no uso de suas atribuições, aprova o **PARECER** da **CONSULTORIA-GERAL/ASSESSORIA JURÍDICA E LEGISLATIVA**, de autoria do Procurador do Estado **GUILHERME DE SOUZA FALLAVENA**, cujas conclusões adota para responder a **CONSULTA** formulada pela **SECRETARIA DA EDUCAÇÃO**.

Restitua-se à Procuradoria Setorial junto à Secretaria da Educação.

PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO, em Porto Alegre.

EDUARDO CUNHA DA COSTA,
Procurador-Geral do Estado.



Nome do arquivo: DESPACHO_ACOLHIMENTO_PGE

Autenticidade: Documento Íntegro



DOCUMENTO ASSINADO POR	DATA	CPF/CNPJ	VERIFICADOR
Eduardo Cunha da Costa	30/03/2022 19:46:09 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.