



Procedência: Secretaria de Estado de Governo - SEGOV

Interessado: Subsecretaria de Assuntos Municipais

Número: 4.604

Data: 27 de junho de 2016


Assunto: Eleições de 2016. Ações para formalização de doação de bens móveis. Exegese do art. 73, inciso VI e art. 73, §§ 10 e 11, da Lei 9.504/97. Considerações. Entendimento consolidado na Consultoria Jurídica do Estado.

## NOTA JURÍDICA

A Subsecretaria de Assuntos Municipais da SEGOV, encaminha consulta solicitando exame e emissão de estudo jurídico a respeito da possibilidade, neste ano eleitoral, de implementar um *“conjunto organizado de ações para doação de equipamentos que visam à continuidade de diferentes políticas públicas estaduais”*.

A consulta é desprovida de manifestação técnica ou documentos correlatos, cuidando tão-somente de elencar de forma sintética diversas ações que envolvem a transferência de recursos ou de bens móveis, no âmbito da execução das atividades correlatas de determinadas Pastas da Administração Pública Estadual.

É o breve relatório. Opina-se.

  
Ana Paula Muller Rodarte  
Procuradora do Estado  
MASP 598.204-6 - OAB/MG 68.212



Da leitura do expediente de consulta, afere-se pretender neste ano de eleições municipais, a continuidade das ações abaixo elencadas:

- Doações de veículos pela Secretaria de Estado de Saúde para prefeituras municipais, com indicação e previsão do programa social no inciso VIII do Anexo I da Lei 18.692/2009 e declaração de efetiva execução financeira no ano de 2015;

- Doações de vigas metálicas, mata-burros, bueiros e abrigos de ônibus pela Secretaria de Estado de Transportes e Obras Públicas para municípios, com previsão na mesma Lei 18.692/2009 e declarada a efetiva execução financeira no ano de 2015;

- Doações de academias ao ar livre e kits de materiais esportivos pela Secretaria de Estado de Esportes para prefeituras municipais, em observância aos programas sociais de incentivo ao esporte previsto no inciso XXXIII da Lei nº 18.692/2009, contando com execução e repasses financeiros no ano de 2015; e, por fim,

- Doações de ônibus escolares pela Secretaria de Estado de Educação para as prefeituras municipais atenderem alunos residentes em zona rural, indicando-se neste caso a lei nº 21.777/2015, e afirmando a execução financeira da ação no ano anterior de 2015.

Ao final do expediente de consulta, reitera a Subsecretaria Consulente a necessidade da continuidade dos programas sociais neste ano de 2016, reafirmando que já contavam com execução financeira efetiva nos anos anteriores, bem como afirma que as doações serão realizadas até o dia 01/07/2016.

Ana Paula Maggler Rodarte  
Procuradora do Estado  
MASP 598.204-5 - OAB/MG 68.212



Pois bem. Da análise detida da situação e dos entendimentos trazidos na consulta, não há dúvida de que a situação concreta esbarra nas vedações de cunho eleitoral já em curso desde 01º de janeiro de 2016, notadamente os dispositivos que tratam das hipóteses de transferência voluntária prevista no art. 73, VI, “a”, da Lei 9.504/97, bem como a norma do art. 73, §10, da Lei 9.504/97, relativa a toda e qualquer distribuição de bens, valores ou benefícios, de modo que a doação de bens móveis para prefeituras municipais em prol da população em geral, se enquadra na dicção “benefícios” de um modo geral.

Neste caminhar, posto que a matéria em questão não é nova nesta Casa, oportuno rememorar as orientações consolidadas no âmbito do ainda atual Parecer nº 15.000/2010, no qual se assentou o seguinte, quanto à interpretação da norma do art. 73, VI, “a”, da Lei 9.504/97 (vedação de transferência voluntária do Estado para Municípios):

a) a regra geral é a vedação de transferência voluntária de recursos, nos três meses anteriores ao pleito, ou seja, neste ano de 2016, a partir de 02/07/2016; excepcionalmente, a lei autoriza a transferência voluntária de recursos em dois casos: (i) quando destinados a cumprir obrigação assumida em convênio ou outro instrumento jurídico, com cronograma fixando previamente as datas dos repasses, assinado antes do dia 02/07/2016, para a execução de obra ou serviço cuja execução física já tenha se iniciado (ii) em situações de emergência ou calamidade pública, sem qualquer limitação de tempo (Notas Jurídicas 422, de 07.06.04; Nota Jurídica 500, de 29.07.04; Nota Jurídica 550, de 08.09.04; Nota Jurídica 1.184, de 20.06.06; Parecer 14.827, de 12.02.08);

  
Paula Muggler Rodarte  
Procuradora do Estado  
598.204-6 - OAB/MG 68.212



b) *“a transferência voluntária de recursos é toda transferência que não decorra de obrigação legal, ou seja, obrigação de repartição de receitas tributárias não previstas diretamente na Constituição ou em lei. Todo repasse de verbas que não for decorrência direta de previsão constitucional ou legal, como é o caso das receitas tributárias, enquadra-se no conceito de transferência voluntária”* (Nota Jurídica 422, de 07.06.04; Parecer 14.827, de 12.02.08);

c) a transferência voluntária referida no art. 73, VI, “a”, da Lei 9.504/97, envolve não apenas dinheiro ou recurso financeiro, mas também quaisquer bens móveis ou imóveis e, ainda, serviços (Notas Jurídicas 495 e 496, ambas de 27.07.04; Nota Jurídica 550, de 08.09.04; Nota Jurídica 1.747, de 13.08.08);

d) a vedação de realização de transferência voluntária no período eleitoralmente vedado apanha não só a transferência de recursos ou a execução do convênio em si, já firmado, mas também implica em proibição de assinatura de convênios novos ou aditamento de convênios no período eleitoral, seja com o próprio município seja com entidades da administração indireta municipal (Nota Jurídica 1.278, de 02.10.06; Nota Jurídica 1.724, de 22.08.08; Nota Jurídica 553, de 23.08.04; Nota Jurídica 1.166, de 07.06.06; Nota Jurídica 1.247, de 24.08.06);

e) não podem ser assinados aditivos ou novos convênios relativos ao programa estadual que envolve transferência de bens para municípios, no período eleitoral vedado (três meses antes das eleições), ainda que postergada a entrega do bem para depois das eleições; e não pode ser entregue nenhum bem no período eleitoral vedado, devendo ser suspensa, formalmente, em tal período,

Ana Paula Maggler Rodarte  
Procuradora do Estado  
MASP 598.204-6 - OAB/MG 68.212



a execução de tais convênios, que tenham sido assinados antes da proibição eleitoral (Nota Jurídica 1.144, de 11.05.06);

f) a vedação do art. 73, VI, “a”, da Lei 9.504/97, termina com o fim das eleições, em primeiro turno ou segundo turno, acaso este aconteça, razão pela qual, após esse marco ou termo *ad quem*, tornam a ser juridicamente possíveis as transferências voluntárias do Estado para os Municípios (Nota Jurídica 1.774, de 25.09.08; Nota Jurídica 553, de 23.08.04; Nota Jurídica 1.166, de 07.06.06; Nota Jurídica 1.806, de 06.11.08; Nota Jurídica 1.818, de 20.11.08; Nota Jurídica 1.270, de 22.09.06).

Da mesma forma, foi assentado no citado Parecer, a consolidação a respeito da interpretação desta Consultoria Jurídica em torno da interpretação da norma contida no art. 73, § 10, da Lei 9.504/97 (distribuição gratuita de recursos, bens e serviços para a população no âmbito de programa social):

a) devem ser suspensas a partir de 01 de janeiro de 2016, até o término do ano, toda a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios que não se enquadrem nas exceções legais da Lei 9.504/97, quais sejam, atendimento de situações de urgência e de calamidade pública ou para dar sequência a programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior” (Parecer 14.827, de 12.02.08; Nota Jurídica 1.796, de 17.10.08; Nota Jurídica 1.723, de 22.07.08; Nota Jurídica 1.794, de 15.10.08; Nota Jurídica 1.806, de 06.11.08; Nota Jurídica 1.874, de 09.03.09; Nota Jurídica 1.754, de 22.08.08; Nota Jurídica 1.722, de 22.07.08);

Ana Paula Müngler Rodarte  
Procuradora do Estado  
MASP 598.204-6 - OAB/MG 68.212



b) fica vedado, em princípio, o ajustamento de convênio entre Estado e entidades privadas sem fins lucrativos, prevendo o repasse de bens, valores e serviços para reverter para a população, já que o convênio é uma das formas jurídicas mais comuns por meio da qual o Estado repassa gratuitamente bens para associações privadas: por meio do convênio o Estado pode promover o repasse para entidades privadas assistenciais, sem fins lucrativos, para que estas realizem a distribuição de bens, recursos ou serviços para pessoas carentes, dentro de programas sociais. Com isso, esse tipo de convênio com entidades assistenciais privadas estaria abrangido pela proibição do art. 73, § 10, da Lei 9.504/97, de modo que o Estado só pode repassar bens para associações privadas, a fim de que estas promovam o auxílio ou ajuda para a população carente, no âmbito de programas sociais, se estes programas estiverem criados em lei e em execução em exercícios anteriores (Nota Jurídica 1.874, de 09.03.09);

c) deve ser tratada com atenção especial as hipóteses de convênio entre o Estado e entidades privadas, quando o convênio preveja contrapartida, pois mesmo em tais casos, quando, por exemplo, a contrapartida do ente privado for muito reduzida, pode haver infringência ao art. 73, § 10, da Lei 9.504/97, em razão de se configurar a situação como doação dissimulada sob a forma jurídica convênio (Nota Jurídica 1.723, de 22.07.08);

d) a interpretação do art. 73, § 10, da Lei 9.504/97, acrescido pela Lei 11.300/06, no que diz respeito ao lapso temporal da vedação deve ser literal: proibida a distribuição gratuita de bens ou benefícios pela Administração Pública durante todo o ano eleitoral e não só até a data da eleição, como ocorre nas hipóteses de transferência voluntária prevista no art. 73, VI, “a”, da Lei

Ana Paula Muggler Rodarte

Procuradora do Estado



9.504/97 (Notas Jurídicas 1.247 e 1.248, ambas de 24.08.06; Nota Jurídica 1.806, de 06.11.08; Nota Jurídica 1.818, de 20.11.08);

e) durante a vedação prevista no art. 73, § 10, da Lei 9.504/97, e mesmo após o encerramento do pleito eleitoral, mas ainda dentro do ano de eleição, a Administração Pública Estadual não pode promover a distribuição gratuita de bens, ou seja, firmar, executar novos convênios, ou realizar novas transferências para entidades privadas sem fins lucrativos, ou aditar convênios, a não ser nas hipóteses excepcionais já previstas no citado art. 73, § 10, da Lei 9.504/97, acrescido pela Lei 11.300/06, quais sejam, dar continuidade a programas sociais em andamento, previstos em lei e já em execução orçamentária em exercício anterior, ou para atender situações de urgência ou calamidade pública (Nota Jurídica 1.247, de 24.08.06);

f) a Lei 12.034/2009 promoveu acréscimo do § 11 do art. 73 da Lei 9.504/97 (acrescido pela Lei 12.034/2009), com a seguinte dicção: *“nos anos eleitorais, os programas sociais de que trata o § 10 não poderão ser executados por entidade nominalmente vinculada a candidato ou por esse mantida”*. Com isso, a Administração não pode em hipótese alguma, mesmo quando a situação se enquadre nas exceções do § 10 do art. 73, da Lei 9.504/97, assinar convênio ou repassar bens e valores para entidades privadas sem fins lucrativos indicadas no art. 73, § 11, cuja vedação é peremptória e não comporta qualquer exceção, durante todo o ano de 2010;

g) no caso de programa social que importe em distribuição de valores, bens e serviços ser continuado no ano eleitoral, em razão da aplicação das hipóteses de exceção do art. 73, § 10, da Lei 9.504/97, o órgão gestor do

Ana Paula Muggler Rodarte  
Procuradora do Estado



programa deve, obrigatoriamente, comunicar o representante do Ministério Público sobre a continuidade do programa no ano eleitoral, para, se for o caso, a Promotoria promover o acompanhamento da execução, tudo nos termos do art. 73, § 10, da Lei 9.504/97 (Nota Jurídica 1.796, de 17.10.08; Nota Jurídica 1.786, de 08.10.08).

h) a distribuição de bens, valores ou serviços de forma gratuita deve guardar proporcionalidade aos anos anteriormente executados, ou seja, no ano eleitoral não deve haver aumento substancial com relação à execução do programa nos anos precedentes, posto que tal conduta pode configurar abuso de poder econômico e atrair as sanções daí advindas.

Evidente que a vedação do art. 73, § 10, da Lei 9.504/97, não pode ser elidida, no período que vai de 1º de janeiro de 2016 até 2 de julho de 2016, quando, por exemplo, o Estado repassa o bem para o Município, a fim de que este, a seu turno, repasse para a população em geral ou entidade privada sem fins lucrativos aplicá-lo em prol da população.

Também essa transferência se encontra vedada, pois ela traduziria burla à vedação do art. 73, § 10, da Lei 9.504/97, pelo simples fato de se intercalar o município como entidade interposta, a fim de atrair a norma mais benéfica - no sentido de menor período de vedação - do art. 73, VI, "a", da Lei 9.504/97.

E esta advertência se impõe, pelo fato de chamar atenção a finalidade das doações descritas de forma sucinta na consulta. E, de fato, as ações trazidas a estudo parece-nos estarem abarcadas pela previsão do §10, ou seja, hipóteses de programa social. Tanto é assim, que a própria Subsecretaria

Ana Paula Muggler Rodarte  
Procuradora do Estado





Consulente cuidou de indicar a vinculação de cada uma das ações ao correlato programa social de amparo da atividade, contando todas elas com previsão na lei geral de programas sociais de nº 18.692/2009, excetuada a hipótese de doação dos ônibus escolares que foi objeto de normatização legal específica em 2015, conforme indica o ilustre Subsecretário.

Assim, diante do quadro teórico e das informações trazidas nos casos em que se solicita o exame, podem se tecer as seguintes conclusões:

a) os repasses de bens móveis para Municípios, ou seja, para Prefeituras de Municípios, são, em tese, enquadráveis nas hipóteses do art. 73, VI, “a”, da Lei 9.504/97, e por isso podem ocorrer até a data limite de 3 meses antes das eleições (03.07.2010), sendo, após, absolutamente vedada qualquer transferência voluntária;

b) os bens devem ser repassados para os próprios Municípios, para incorporação patrimonial pela municipalidade, noutro dizer, os bens devem ser internalizados no âmbito municipal, e não repassados a entidades privadas sem fins lucrativos ou à própria população local;

c) no caso de repasses durante o ano de 2016 para a população ou entidades sem fins lucrativos, via município, a perspectiva só pode se efetuar se houve lei anterior ao presente exercício, prevendo a hipótese, e desde que o programa em si tenha apenas sua execução continuada, sem configurar repasse novo ou nova execução.

Ana Paula Miglier Rodarte  
Procuradora do Estado  
MASP 598.2046 - OAB/MG 68.212



Pelo que vem de ser exposto, essas são as orientações gerais consolidadas no âmbito desta Consultoria Jurídica, de modo que a SUBSEAM, com base nelas, deve apreciar cada caso concreto, no âmbito das singularidades de cada ação envolvida, para apurar se enquadram ou não nos parâmetros indicados.

À consideração superior.

Belo Horizonte, 27 de junho de 2016

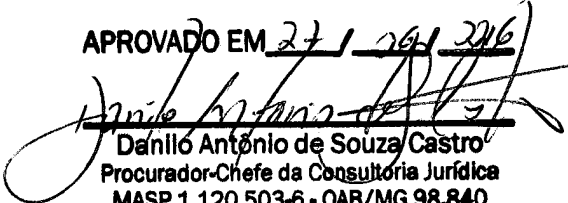
  
Ana Paula Muggler Rodarte

Procuradora do Estado

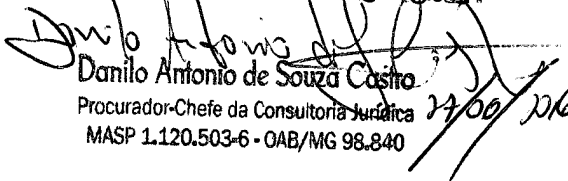
Masp 598.204.6

OAB/MG 68.212

APROVADO EM 27 / 06 / 2016

  
Danilo Antonio de Souza Castro  
Procurador-Chefe da Consultoria Jurídica  
MASP 1.120.503-6 - OAB/MG 98.840

Oportuno recomendar que, ao se formalizar as doações sejam advertidos os municípios doadores acerca dos procedimentos a seu cargo que devem ser obtidos concernentemente à transferência, retenção, remessa e ao transporte dos bens doados.

  
Danilo Antonio de Souza Castro  
Procurador-Chefe da Consultoria Jurídica  
MASP 1.120.503-6 - OAB/MG 98.840