



GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

ADVOCACIA GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Processo nº 1490.01.0011393/2023-78

Procedência: Secretaria de Estado de Governo.

Interessados: Assessoria Jurídica da Secretaria de Estado de Governo; Superintendência Central de Convênios e Parcerias (SCCP) e Diretoria Central de Normatização e Otimização (DCNO).

Número: 6.429.

Data: 11/01/2024.

Classificação Temática: Direito Eleitoral. Vedações aos agentes públicos em ano eleitoral. Transferências voluntárias de bens, serviços e recursos.

Precedentes: Parecer nº 15.000/2010; Nota Jurídica nº 4.898/2017; Nota Jurídica nº 4.979/2018; e Nota Jurídica nº 5.111/2018.

Ementa: DIREITO ELEITORAL. CONDUTAS VEDADAS AOS AGENTES PÚBLICOS EM ANO DE ELEIÇÕES. LEI FEDERAL Nº 9.504/1997. CONSELHO ESTADUAL DE FOMENTO E COLABORAÇÃO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. ESPAÇO DE DIÁLOGO INSTITUCIONAL ENTRE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL E REPRESENTANTES DA SOCIEDADE CIVIL. EDITAL DE SELEÇÃO DE CONSELHEIROS. EVENTUAIS DESPESAS RELACIONADAS À ATIVAÇÃO DO CONSELHO. AUSÊNCIA DE IMPEDIMENTOS ELEITORAIS. RESSALVAS QUE SE FAZ.

Referências normativas: Lei Federal nº 9.504/1997; Lei Federal nº 13.019/2014; Decreto Estadual nº 47.132/2017; e Resolução Conjunta Segov/Sec-Geral/AGE nº 1, de 05 de janeiro de 2022.

NOTA JURÍDICA

-I-

RELATÓRIO

1. Trata-se de consulta advinda da **Secretaria de Estado de Governo (SEGOV)**, subscrita pela sua Assessoria Jurídica (78199639). Nela a consulente, após tecer considerações sobre o surgimento do **Conselho Estadual de Fomento e Colaboração do Estado de Minas Gerais (CONFOCO-MG)**, informa que o Decreto Estadual nº 47.132/2017, atribuiu à SEGOV a competência para a ativação do conselho, bem como a definição de processo seletivo para a seleção de conselheiros representantes da sociedade civil. Fazendo-se necessário realizar o processo de seleção dos conselheiros representantes da

sociedade civil.

2. Questiona, face ao calendário eleitoral, a legitimidade da implementação do Conselho Estadual de Fomento e Colaboração e da publicação do edital respectivo, com a consequente seleção dos conselheiros representantes da sociedade civil. Solicitando, ainda, recomendações quanto à incidência de possíveis vedações eleitorais durante esse trâmite.

3. N a **Nota Técnica nº 21/SEGOV/DCNO/2023** (79306775), a Diretoria Central de Normatização e Otimização, órgão da Secretaria de Estado de Governo, vinculada à Superintendência Central de Convênios e Parcerias, apresentou um panorama sobre as regras de funcionamento do Conselho Estadual de Fomento e Colaboração e eventuais despesas relacionadas à realização de suas atividades. Foi juntada, ainda, a minuta do Edital de Seleção dos representantes de organizações da sociedade civil e das redes de articulações de organizações da sociedade civil com atuação no estado de Minas Gerais.

4. O expediente está instruído com os seguintes documentos: Consulta Jurídica (78199639); Nota Técnica nº 21/SEGOV/DCNO/2023 (79306775); minuta do Edital de Seleção (79324496); e Ofício SEGOV/ASSJUR nº 305/2023 (79341332).

5. Em suma é o relatório. Passa-se a opinar.

-II-

FUNDAMENTAÇÃO

6. A questão envolvendo as limitações a que os gestores do Poder Executivo estadual estão sujeitos em ano eleitoral não é nova nesta Consultoria Jurídica. Sendo objeto, a cada biênio, de inúmeros pareceres e manifestações jurídicas de seus membros ao longo dos últimos anos. Situação que se agrava à medida que cresce, de um lado, a preocupação dos gestores com a legitimidade de seus atos e conduta no ano em que se realizam as eleições; e, de outro, a responsabilidade da Advocacia-Geral do Estado, ao exercer sua competência constitucional, em atuar no sentido de evitar questionamentos futuros dos atos do Poder Executivo praticados no período que antecede e sucede o pleito.

7. Expoente maior da atuação da Advocacia-Geral do Estado a respeito do tema, o **Parecer nº 15.000, de 19 de março de 2010**, ao explicitar detalhadamente as condutas vedadas pela legislação eleitoral, atua como norte ao gestor público em matéria do que se admite e do que não se permite realizar em ano de eleições. Sendo o documento referencial a orientar o administrador público quanto à interpretação jurídica atribuída às restrições contidas, principalmente, no art. 73 da referida Lei nº 9.504/1997.

8. O Parecer aborda, especialmente, as vedações relativas à *transferência de bens, recursos e serviços a entes públicos e privados*. E tem sido usualmente complementado pela edição de ato normativo conjunto do qual participa a Advocacia-Geral do Estado, em que estabelecidas as regras a que estão sujeitos os agentes públicos estaduais em dado ano eleitoral. Inclusive em matéria de publicidade institucional. Reconhecendo-se, no último pleito, a publicação da **Resolução Conjunta Segov/Sec-Geral/AGE nº 1, de 05 de janeiro de 2022**, que, apesar de se referir ao ano eleitoral de 2022, possui comandos normativos que servem como norte para o pleito a ser realizado neste ano, sendo provável que venha a ser publicada resolução conjunta veiculando normas de igual teor.

9. Adentrando o tema da consulta, é possível observar que tais pareceres e atos normativos exercem, ao mesmo tempo, dupla função: norteiam o agente público quanto ao que está impedido de fazer em razão das restrições impostas pela legislação eleitoral; e, por interpretação inversa, indicam, dentre os atos típicos de gestão administrativa, aqueles atos que não sofrem as consequências da realização do pleito.

10. E levando em consideração o segundo dos referidos efeitos ou funções, pode-se entender, tal como indicado por ocasião da edição da Nota Jurídica AGE/CJ nº 4.979, de 2018, que os atos de gestão que não se enquadram nos conceitos de transferência voluntária de recursos, publicidade institucional e distribuição de bens estão, a contrario sensu, fora do espectro de incidência das vedações impostas, especialmente, pelo art. 73 da Lei Federal nº 9.504/1997. Submetendo-se, como de praxe, às restrições e limitações que lhe são típicas, às quais não se acrescem impedimentos decorrentes da realização das

eleições.

11. A julgar pelas descrições apresentadas pela consulente, o **Conselho Estadual de Fomento e Colaboração** é um *órgão colegiado de caráter consultivo, de natureza paritária entre a Administração Pública Estadual e a sociedade civil, sendo integrante da estrutura da Secretaria de Estado de Governo*. Não se confundindo, pois, com os instrumentos jurídicos denominados Termo de Fomento e Termo de Colaboração, que possuem regramento próprio. O Conselho constitui, na realidade, um *espaço institucional de diálogo entre a Administração Pública Estadual e representantes de organizações da sociedade civil, com o fim último de sugerir, apoiar e acompanhar políticas e ações voltadas ao fortalecimento das relações de fomento e de colaboração com os órgãos e entidades estaduais*.

12. Não se vislumbra, ainda, transferência de recursos a entes municipais, tampouco transferência de recursos entre o estado de Minas Gerais e organizações e redes de organizações da sociedade civil.

13. É que, ao analisar as manifestações técnicas que instruem o expediente, notadamente a Nota Técnica nº 21/SEGOV/DCNO/2023 (79306775) e a minuta do Edital de Seleção de Conselheiros do CONFOCO-MG (79324496), constata-se que a Secretaria de Estado de Governo busca, no presente ano, publicar e realizar atos que, pelas características narradas, têm por objetivo exclusivo a ativação do Conselho Estadual de Fomento e Colaboração, instituído no Estado de Minas Gerais por meio do Decreto Estadual nº 47.132/2017.

14. Nessa ordem de ideias, verifica-se que um dos questionamentos realizados pela consulente diz respeito justamente à continuidade das etapas necessárias à ativação do Conselho Estadual de Fomento e Colaboração no exercício de 2024, compreendidas pela *submissão do edital para consulta pública, publicação de edital definitivo e seleção e designação de conselheiros representantes da sociedade civil*.

15. Não se extraindo, pois, quaisquer elementos aptos a enquadrar os atos de elaboração de edital de seleção de membros; submissão da proposta de edital de seleção à consulta pública; publicação do edital de seleção definitivo, após consulta pública; seleção dos conselheiros representantes da sociedade civil e designação dos conselheiros na categoria de *atos de propaganda ou de mera divulgação de determinado governo, gestão ou governante*.

16. A nosso ver, ainda que a ação pretendida pela consulente implique a divulgação de edital de chamamento, trata-se de iniciativa de eminente caráter técnico-administrativo, despida do caráter publicitário repelido pela lei. E que visa, simplesmente, dar publicidade e transparência a certa política pública, em benefício da ativação de órgão de inequívoca relevância.

17. Difere-se, desse modo, dos atos de mera *publicidade institucional* que em sua essência visam divulgar e enaltecer certa atividade de governo – ou mesmo promover determinada pessoa, ressaltando-se no entanto que, durante as eleições municipais, não se aplicam aos estados as restrições previstas no §3º do art. 73 da Lei Federal nº 9.504/1997. Não se confunde, ainda, com atos de ostensivo caráter eleitoral.

18. Nessa linha de raciocínio, *os atos de publicação do edital e de chamamento, bem como seleção e designação de conselheiros representantes da sociedade civil parece-nos enquadrar na categoria de típicos atos de gestão* que, à primeira vista, não se amoldam aos conceitos mencionados anteriormente. Inexistindo, a nosso ver, qualquer impedimento na legislação eleitoral para a implementação das medidas pretendidas durante o pleito que se inicia no corrente ano.

19. É certo, no entanto, que o transcurso do período eleitoral demanda cuidados adicionais no exercício dos atos de administração pública. E embora se entenda inexistirem impedimentos à realização do processo de seleção dos futuros conselheiros e de ativação do Conselho Estadual de Fomento e Colaboração no estado de Minas Gerais, é imperioso que a forma de realização de tais atos observe as restrições impostas pela legislação eleitoral.

20. O que significa dizer que o processo de seleção e escolha deverá se ater ao objetivo aqui descrito. Destinando-se às questões que envolvam a ativação e composição do Conselho. Sem que disso resultem a *promoção ou o enaltecimento de pessoas e governos. Candidatos ou não*.

21. Em outras palavras, a consulente deve ter atenção especial em relação à forma de organização e divulgação do processo de seleção de conselheiros representantes da sociedade civil no âmbito do CONFOCO-MG. Compete a ela, portanto, certificar-se que o conteúdo do material a ser

divulgado, incluindo a minuta do edital, limite-se aos itens técnico-informativos e fundamentais ao alcance do seu intento. *Dele não constando quaisquer menções pessoais a autoridades e candidatos. Diretas ou indiretas. Tampouco ao pleito municipal que se aproxima.* Reiterando-lhes, ainda, todo elemento gráfico capaz de vincular o processo de seleção e posse dos conselheiros a determinado governo ou gestão específica – como é o caso de slogans, banners, logotipos, marcas e logomarcas.

22. Deve-se ainda observância das disposições constantes na Resolução Conjunta a ser editada pela Secretaria Geral do Governo conjuntamente com esta Advocacia-Geral do Estado, adotando-se como norte, por ora, os comandos normativos dispostos na Resolução Conjunta Segov/Sec-Geral/AGE nº 1, de 05 de janeiro de 2022.

23. As ressalvas aqui assinaladas também se aplicam à produção de materiais informativos, cartilhas e manuais, assim como a realização de eventos, o que se estende às manifestações orais dos representantes do Conselho Estadual de Fomento e Colaboração e dos futuros conselheiros, merecendo especial atenção ao conteúdo da fala de agentes públicos, a quem se recomenda extrema cautela em suas manifestações, com o fito de não promover e enaltecer pessoas e governos, candidatos ou não.

24. Por outro lado, a consulente indaga *se a ativação do CONFOCO-MG em ano eleitoral poderia caracterizar distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios de que trata o §10 do art. 73 da Lei Federal nº 9.504/1997 e se eventuais despesas a serem realizadas pelo Poder Executivo estadual assinaladas como a contratação de serviços e aquisição de bens destinados à produção de materiais informativos, eventos, cartilhas e manuais, ou ainda que remotamente, o custeio de diárias de viagem e passagens dos conselheiros representantes da sociedade civil, encontrariam óbice no artigo mencionado.*

25. Com efeito, a questão envolta à proibição de distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública em ano eleitoral também não é novidade nesta Consultoria Jurídica.

26. É que, mesmo sendo um ano de eleições municipais, o Estado de Minas Gerais deve observância notadamente ao §10 do art. 73 da Lei Federal nº 9.504/1997, que assim dispõe:

Art. 73 (...)

§ 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) (grifo nosso).

27. De maneira similar, a Resolução Conjunta Segov/Sec-Geral/AGE nº 1, de 2022, que ora se adota como norte estabelece que:

Art. 9º – É vedada à administração pública estadual direta e indireta, nos termos do § 10 do art. 73 da Lei Federal nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, a partir de 1º de janeiro até 31 de dezembro de 2022, conforme Resolução TSE nº 23.674, de 16 de dezembro de 2021, a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios diretamente à população em geral, ou através de entidades privadas sem fins lucrativos, 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. (grifo nosso)

28. Ademais, embora tenha sido emitido numa época anterior à Lei Federal nº 13.019/2014, em que não existiam o termo de colaboração e o termo de fomento e em que eram celebrados convênios e instrumentos congêneres com entidades sem fins lucrativos, o Parecer Jurídico AGE/CJ nº 15.000/2010 ainda é bastante esclarecedor acerca da vedação à distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública:

E quanto à 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), podem ser colacionadas as seguintes orientações:

a) devem ser suspensas a partir de 01 de janeiro de 2010, 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);

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 reverteres 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 9.504/97 (Notas Jurídicas 1.247 e 1.249, 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 seja, 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);

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 2010 até 3 de julho de 2010, quando, por exemplo, o Estado repassa o bem para o Município, a fim de que este, a seu turno, repasse para entidade privada sem fins lucrativos aplicá-lo em prol da população. (grifo nosso)

29. Especificamente no caso submetido à apreciação desta Consultoria Jurídica, observam-se, pelas manifestações técnicas e demais documentos que instruem o expediente, que *as eventuais despesas a serem realizadas pelo Conselho Estadual de Fomento e Colaboração, necessárias à sua ativação e funcionamento, são, na realidade, desdobramentos dos atos de gestão elencados anteriormente.*

30. Vale assim dizer que *as despesas relacionadas à produção de materiais informativos, cartilhas e manuais e à realização de eventos não encontraria óbice no parágrafo dez do art. 73 da Lei*

Federal nº 9.504/1997, especialmente porque não dizem respeito a gastos oriundos de ajustamento de convênio entre Estado e entidades privadas sem fins lucrativos, ou ainda de repasses às Organizações e Redes de Organizações da Sociedade Civil, para posterior revestimento em benefício da população em geral.

31. Ademais, *no que concerne à possibilidade, ainda que remota, de custeio de diárias de viagem e passagens aos conselheiros representantes da sociedade civil*, tem-se que tais verbas possuem natureza indenizatória, pois são voltadas ao ressarcimento de despesas realizadas ou a se fazer em função do cumprimento de determinado trabalho, não sendo pagas como contraprestação pelo trabalho, mas para o trabalho, in casu, relacionados a eventuais deslocamentos dos conselheiros para participar de reuniões, eventos e demais atividades a serem promovidas pelo Conselho Estadual de Fomento e Colaboração.

32. Não se enquadram, portanto, na vedação contida no §10 do art. 73 da Lei Federal nº 9.504/1997.

-III-

CONCLUSÃO

33. Em conclusão, e respondendo aos questionamentos apresentados pela consulente no corpo desta Nota Jurídica, *somos da opinião da ausência de impedimentos legais à realização, durante o período eleitoral, dos atos destinados à ativação e funcionamento do CONFOCO-MG, compreendidos pela submissão do edital para consulta pública, publicação de edital definitivo e seleção e designação de conselheiros representantes da sociedade civil*. Por não enquadrá-los, a julgar pelas características apresentadas e desde que restritos aos objetivos técnicos-administrativos descritos, como atos de publicidade institucional.

34. De igual modo, *somos da opinião da ausência de impedimentos legais no que toca às eventuais despesas a serem realizadas pelo Conselho Estadual de Fomento e Colaboração no âmbito de sua ativação*, por entendermos que se tratam de desdobramentos de atos de gestão, os quais não são vedados pela legislação eleitoral.

35. Ressalvando-se, todavia, a necessidade da observância das limitações impostas pela legislação eleitoral, especialmente na realização e execução de eventos durante o período que antecede o pleito, nos termos recomendados ao longo desta Nota Jurídica, o que também se estende à elaboração de materiais gráficos e informativos, cerimônias e manifestações orais correlatas.

É como opinamos.

À superior consideração.

Belo Horizonte, 11 de janeiro de 2024.

LUIZ FILIPE DA SILVA

Assessoria do Advogado-Geral do Estado

MASP 1.560.169-3

TATIANA SALES CÚRCIO FERREIRA

Procuradora do Estado

MASP 1.182.174-1 OAB/MG 102.714

Aprovado por:

RAFAEL REZENDE FARIA
Procurador-Chefe da Consultoria Jurídica
MASP 1.181.946-3 OAB/MG 110.416



Documento assinado eletronicamente por **Luiz Filipe da Silva, Assessor(a)**, em 11/01/2024, às 11:14, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).



Documento assinado eletronicamente por **Tatiana Sales Curcio Ferreira, Procurador(a) do Estado**, em 11/01/2024, às 11:21, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).



Documento assinado eletronicamente por **Rafael Rezende Faria, Procurador(a) Chefe**, em 12/01/2024, às 16:13, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.mg.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **80055659** e o código CRC **C7BB697B**.

Referência: Processo nº 1490.01.0011393/2023-78

SEI nº 80055659