



**PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**  
**SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL**

**PROCESSO n.º** 18487-121025/2016

**INTERESSADO:** PREFEITURA MUNICIPAL DE REDENÇÃO DA SERRA

**ASSUNTO:** DOAÇÃO DE PERFIS METÁLICOS QUE SERÃO UTILIZADOS PARA OBRAS E SERVIÇOS DE INTERESSE PÚBLICO.

**PARECER-SubG Cons n.º** 32/2016

DOAÇÃO. PERÍODO ELEITORAL. Análise do alcance do artigo 73, § 10, da Lei federal nº 9.504/97. Enquadramento de única doação no inciso VI, "a", do mesmo dispositivo. Observações. Submissão da conclusão ao d. Procurador Geral do Estado.

1. Cuida-se de requerimento, feito pelo Município de Redenção da Serra ao Estado, para a doação de *"02 perfis metálicos de 10m cada, que serão utilizados para obras e serviços de interesse público, relacionados ao setor agrícola"*<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Conforme consta de fl. 04.



**PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**  
**SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL**

2. Tais bens foram doados ao Estado pelo Metrô, conforme instrumento de fls. 09/10, e foram avaliados em R\$ 1.275,03 (mil duzentos e setenta e cinco reais e três centavos)<sup>2</sup>.

3. Ocorre que a Consultoria Jurídica da Secretaria de Agricultura e Abastecimento, pelo despacho CJ/SAA nº 66/16 (fls. 24/25), entendeu que a medida estaria vedada no presente exercício, por caracterizar distribuição de bens<sup>3</sup>. Foi citado precedente do Tribunal Superior Eleitoral que, segundo sustentado, confirmaria a vedação<sup>4</sup>.

4. Tendo em vista a repercussão do tema, os autos foram encaminhados a esta Subprocuradoria, para análise e parecer.

**É a síntese do necessário. Opino.**

5. Pelo que depreendo, a controvérsia<sup>5</sup> reside em qual vedação legal a presente doação está inserida: se no inciso VI, alínea "a", ou se no § 10 do artigo 73 da Lei federal nº 9.504/97<sup>6</sup>, a seguir transcritos:

<sup>2</sup> Conforme consta de fl. 16.

<sup>3</sup> Vedada pelo artigo 73, § 10, da Lei federal nº 9.504/97.

<sup>4</sup> AC. TSE, de 1º de julho de 2010, na Pet nº 100080.

<sup>5</sup> Cabe ressaltar que, ainda que a eleição seja municipal, incidem tais restrições ao Estado, conforme interpretação, a *contrario sensu*, do § 3º do artigo 73 da Lei federal nº 9.504/97.

<sup>6</sup> Ressalvo que, a meu ver, o § 10 seria aplicado apenas nos casos em que o destinatário fosse privado, enquanto a alínea "a" do inciso VI seria aplicada nos casos em que o destinatário fosse ente público. Todavia, pode haver diversas nuances em determinada hipótese que justifiquem a aplicação, pelos órgãos de controle, de ambos os dispositivos ainda que entes públicos sejam destinatários dos bens. A celeuma foi muito bem abordada pelo Parecer PA nº 70/10, que contém ponderações que valem a transcrição:

*"12 - A meu ver deve-se distinguir a transferência voluntária de recursos em favor de entes da Federação (na conceituação do inciso I do artigo 2º da LRF, a União, cada Estado, o Distrito Federal e cada Município), da mera distribuição gratuita de bens e serviços em favor da população, até por considerar que a lei deve ser precisa, com adequada utilização de termos técnicos, e não deve conter palavras ou dispositivos inúteis - o que aconteceria com a alínea "a" do inciso VI, se alcançada pelo § 10 do artigo 73 da Lei das Eleições. No entanto, para evitar transformar "a administração pública em verdadeiro palco eleitoral que leve ao desequilíbrio do pleito" (RCED 698/TO), há grande possibilidade de também*



**PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**  
**SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL**

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:

[...]

VI - nos três meses que antecedem o pleito:

a) realizar transferência voluntária de recursos da União aos Estados e Municípios, e dos Estados aos Municípios, sob pena de nulidade de pleno direito, ressalvados os recursos destinados a cumprir obrigação formal preexistente para execução de obra ou serviço em andamento e com cronograma prefixado, e os destinados a atender situações de emergência e de calamidade pública;

[...]

§ 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. [g.n.]

6. Pela literalidade dos dispositivos acima, é necessário ponderar, primeiramente, se uma única doação é caracterizada como transferência voluntária ou como distribuição de bens. Caso se enquadre em transferência voluntária, a doação estará vedada nos três meses anteriores ao pleito eleitoral. Caso se enquadre em distribuição, a doação estará vedada desde o início do ano eleitoral.

---

*se considerar que qualquer distribuição gratuita inclui as transferências voluntárias aos entes federados e fica proibida a partir de 1º de janeiro, em ano eleitoral; nesta hipótese, a alínea a do inciso VI teria sido mantida apenas para garantir aquelas transferências voluntárias que não sejam propriamente gratuitas, por contar com alguma contrapartida, e que se destinam a garantir compromissos anteriormente assumidos.”*

No mesmo sentido estão as diretrizes da Procuradoria Geral do Estado para as eleições de 2014, aprovadas em 25 de março de 2014 e veiculadas em ofício circular, que relata, referindo-se ao §10 já citado, que “o Tribunal Superior Eleitoral tem adotado entendimento bem mais restritivo da norma, abrangendo, inclusive, as doações feitas entre entes públicos, independentemente da finalidade. Nesse sentido: Ac.-TSE, de 1º.7.2010, na Pet nº 100080: proibição de doação de bens perecíveis apreendidos; Ac. TSE, de 20.9.2011, na Cta nº 153169: proibição de implemento de benefício fiscal referente à dívida ativa do município, bem como de encaminhamento de projeto de lei à Câmara dos Vereadores, objetivando a previsão normativa voltada a favorecer inadimplentes; AC. TSE, de 30.12.2011, no RO nº 149655: programa de empréstimos de animais, para fins de utilização e reprodução, em ano eleitoral, caracteriza a conduta vedada deste parágrafo”. Diante desses precedentes, é explicado no mesmo documento que “a princípio as doações entre entes públicos de bens móveis e imóveis e as doações de imóveis não estariam vedadas pela norma proibitiva desse § 10, desde que destituídas de caráter eleitoral e desprovidas de potencial para influenciar no resultado do pleito. Referidos atos (entre entes públicos) estariam disciplinadas pela norma do inciso VI deste artigo (cuja proibição incide a partir de 05/07). Nada obstante, dada interpretação restritiva adotada pelo TSE, recomenda-se cautela na atuação e análise prévia de cada caso concreto”.

Diante desse quadro, por cautela, a presente análise parte do pressuposto de que é possível a aplicação do artigo 73, § 10, da Lei federal nº 9.504/97, para doações realizadas entre entes públicos.



**PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**  
**SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL**

7. Pois bem.

8. O vocábulo “transferência” significa mero *ato de transmissão de propriedade a outrem*<sup>7</sup>, no que se insere um único ato de liberalidade entre dois sujeitos. Já o vocábulo “distribuição” significa *operação pela qual se reparte entre vários o que pertence ou toca a cada um deles*<sup>8</sup>, ou seja, pressupõe que a liberalidade tenha mais de um destinatário. Assim, pela definição dos termos, conclui-se que uma única doação a um único ente não se enquadra em “distribuição”. Com isso, tal ato somente seria limitado pelo inciso VI, alínea “a”, do artigo 73 da Lei federal nº 9.504/97.

9. Por outro lado, as proibições constantes do inciso VI e do § 10 do artigo 73 devem ser interpretadas de acordo com fim a que se destinam<sup>9</sup>. E a finalidade da norma está explicitada no *caput* do dispositivo, que estabelece como irregulares as condutas *tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais*. Desse modo, uma determinada ação que potencialmente possa ser enquadrada em ambos os dispositivos, como no presente caso, deverá sê-lo naquele que garanta a isonomia entre os candidatos no pleito eleitoral, sem constituir um óbice desarrazoado para a gestão pública. E uma única doação, não sendo realizada nos três meses que antecedem o pleito, parece-me difícil que influa no seu resultado<sup>10</sup>. Portanto, também por essa lógica, o § 10 do artigo 73 não se aplicaria a uma única doação.

<sup>7</sup> Consoante definição disponível no dicionário Houaiss, site <http://houaiss.uol.com.br/busca?palavra=transfer%25C3%25AAncia>, acesso em 17/02/16. No mesmo sentido, o artigo 25, *caput*, da Lei Complementar federal nº 101/00 define transferência voluntária como “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.”

<sup>8</sup> Consoante definição disponível no dicionário Priberam, site <http://www.priberam.pt/dlpo/distribuição>, acesso em 17/02/16.

<sup>9</sup> Pressuposto aplicável à interpretação de todas as normas, conforme artigo 5º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei federal nº 4/42) e artigo 5º da Lei estadual nº 10.177/98.

<sup>10</sup> Ainda mais no presente caso, cujos bens a serem doados têm valor ínfimo - R\$ 1.275,03 (mil duzentos e setenta e cinco reais e três centavos) - quando comparado ao orçamento do Município incorporador, cuja receita prevista o ano de 2016 é de R\$ 14.400.000,00 (quatorze milhões e quatrocentos mil reais), conforme Lei municipal nº 1039/15 (Lei Orçamentária Anual).

W



**PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**  
**SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL**

10. Note-se que esse entendimento não está em conflito com o precedente citado pela origem<sup>11</sup>, no qual foi decidido ser irregular a doação de bens perecíveis a diversos órgãos ou entidades, ou seja, foi decidido ser irregular a *distribuição* de tais bens, conforme consta do relatório do julgamento:

Esta Assessoria prestou as seguintes informações – folha 38:

O Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA requisita orientações acerca da possibilidade de destinação de bens apreendidos, em especial os perecíveis, a órgãos e entidades, públicos e privados, na forma do artigo 25 da Lei 9.605/1998 e disposições regulamentares (Decreto 6.514/2008 e Instrução Normativa 28/2009 – IBAMA), em face da vedação do artigo 73, § 10, da Lei 9.504/1997 (Lei das Eleições).

Discorre a autarquia sobre a determinação que lhe é dirigida pela Lei 9.605/1998, no já citado artigo 25, quanto à destinação de bens apreendidos no exercício do poder de polícia ambiental (folha 6 v.). Visando à concretização do mandamento legal, foi editado o Decreto no 6.514/2008, que, nos artigos 106, 107, 134, 135 e 137, regulamenta a apreensão e posterior doação de bens, perecíveis ou não (folhas 23, 23 v. e 25 v.). Já a Instrução Normativa 28/2009 – IBAMA prevê, nos artigos 24, 25 e 46, a doação sumária de produtos perecíveis (folhas 30 v. e 32 v.).

Tendo em vista a vedação à distribuição gratuita, por parte da administração pública, de bens, valores ou benefícios em ano eleitoral – excetuando-se as hipóteses de calamidade pública, estado de emergência ou programas sociais autorizados em lei e já em execução (Lei 9.504, artigo 73, § 10) –, indaga a autarquia acerca da possibilidade de destinação de bens apreendidos, perecíveis ou não, a órgãos e entidades, públicos e privados. [g.n.]

11. Aliás, o d. Procurador Geral do Estado, ao apreciar o Parecer PA nº 49/10, entendeu possível ocorrer a doação de bens, em ano eleitoral, mas desde que não haja potencial para influir no pleito eleitoral:

Entendo que, de fato, a solução ideal é a consulta ao Tribunal Regional Eleitoral, conclusão do Parecer PA n. 49/10 que aprovo. No entanto, diante dos fundamentos adotados em julgados dos Tribunais Regionais Eleitorais dos Estados de Santa Catarina e do Rio Grande do Sul, mostrar-se-á consistente e hígida a decisão do administrador público, no ano em que se realizam eleições, de autorizar doação “*de bens, valores ou benefícios*” a outro ente da Federação, desde que essas liberalidades não tenham a potencialidade de influenciar no pleito eleitoral, circunstância que exigirá a análise percuente, em cada caso, pela autoridade competente para autorizar a doação. No entanto, é vedada a transferência voluntária de recursos entre os entes da Federação nos três meses que antecedem o pleito, conforme dispõe a

<sup>11</sup> veiculado na Resolução TSE nº 23.291, de 01 de julho de 2010 - Petição nº 1000-80.2010.6.00.0000.



**PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**  
**SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL**

*alínea "a" do inciso VI do artigo 73 da Lei 9.504, de 30.9.1997, "ressalvados os recursos destinados a cumprir obrigação formal preexistente para execução de obra ou serviço em andamento e com cronograma prefixado, e os destinados a atender situações de emergência e de calamidade pública".*

12. Julgo possível avançar o posicionamento institucional da Procuradoria Geral do Estado, acima transcrito, para restar explícito que uma única doação a um único ente não se enquadra no conceito de *distribuição*, o que afasta a incidência do § 10 do artigo 73 da Lei federal nº 9.504/97, apenas devendo ocorrer antes do período vedado pelo artigo 73, VI, "a", da mesma norma.

13. Esse entendimento pode ser replicado a outros casos, desde que a unidade administrativa que autorize a liberalidade se assegure que não há outras doações a outros entes, sob o mesmo contexto fático, o que, repito, poderá ser entendido como "distribuição gratuita de bens" pelos órgãos de controle.

14. Pelo fato de a questão ser controvertida, lembro que subsiste a possibilidade de encaminhamento de consulta ao E. Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo, com fundamento no artigo 30, VIII, da Lei federal nº 4.737/65, confirmando-se a presente conclusão.

15. Por fim, apesar de não ser objeto desta análise, alerto que, no caso ora tratado, não está especificada qual será a destinação dos bens a serem doados, apenas constando que serão empregados em obras e serviços de interesse público. Por cautela, sugiro que seja feita essa especificação, até mesmo para confirmação de que a doação não interferirá no pleito eleitoral, de modo que a conduta seja julgada regular mesmo que os órgãos de controle não adotem a tese aqui defendida.

16. Tendo em vista que o tema é de grande repercussão para toda a Administração Estadual, é prudente que a proposta exposta no item 12 seja submetida ao d. Procurador Geral do Estado, com fundamento no artigo 21, IX, da Lei Complementar estadual nº 1.270/15.



**PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**  
**SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL**

É o parecer, que submeto à superior consideração.

São Paulo, 10 de Março de 2016.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Fabio Daher Montes', written over a faint dotted line.

**FABIO AUGUSTO DAHER MONTES**

**Procurador do Estado**



**PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**  
**SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL**

**PROCESSO nº:** 18487-121025/2016  
**INTERESSADO:** PREFEITURA MUNICIPAL DE REDENÇÃO DA SERRA  
**ASSUNTO:** DOAÇÃO DE PERFIS METÁLICOS QUE SERÃO UTILIZADOS PARA OBRAS E SERVIÇOS DE INTERESSE PÚBLICO.

1. Aprovo o **Parecer SubG Cons. nº 32/16**, fixando entendimento de que uma única doação pelo Estado de São Paulo a um único ente público, no caso, o Município de Redenção da Serra, não se enquadra no conceito de “*distribuição*”, o que afasta a incidência do § 10 do artigo 73 da Lei federal nº 9.504/97.

2. Para a aplicação desse entendimento, a unidade administrativa que autorizar a liberalidade deverá atestar que não há outras doações a outros entes, sob o mesmo contexto fático, conferindo segurança jurídica à medida.

3. Submeta-se o presente ao d. Procurador Geral do Estado.

SubG-Consultoria, 10 de Março de 2016.

Assinatura manuscrita em tinta preta, apresentando uma grafia cursiva e fluida.

**CRISTINA M. WAGNER MASTROBUONO**  
SUBPROCURADORA GERAL DO ESTADO  
CONSULTORIA GERAL



**PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**  
**SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL**

**PROCESSO n°:** 18487-121025/2016  
**INTERESSADO:** PREFEITURA MUNICIPAL DE REDENÇÃO DA SERRA  
**ASSUNTO:** DOAÇÃO DE PERFIS METÁLICOS QUE SERÃO UTILIZADOS PARA OBRAS E SERVIÇOS DE INTERESSE PÚBLICO.

1. Aprovo o Parecer SubG Cons. nº 32/16.
2. Retorne-se à Subprocuradoria Geral da Consultoria Geral para divulgação, encaminhando-se o expediente à Secretaria de Agricultura e Abastecimento.

GPG, 14 de março de 2016.

  
ELIVAL DA SILVA RAMOS  
PROCURADOR GERAL DO ESTADO