Procedência: Companhia de Tecnologia da Informação do Estado de Minas Gerais - PRODEMGE

Interessado: Assessoria Jurídica da PRODEMGE, SECCRI – Secretaria de Casa Civil e Relações Institucionais e IOMG - Imprensa Oficial do Estado de Minas Gerais.

Número: 15.849

Data: 16 de fevereiro de 2017

Classificação Temática: Termo de Cessão de contratos, bens móveis, imóveis e pessoal celebrado entre a SECCRI e PRODEMGE. Reforma Administrativa. Extinção da Imprensa Oficial do Estado de Minas Gerais.

Ementa: Direito Administrativo. Contrato Administrativo. Termo de Cessão celebrado entre a SECCRI - Secretaria de Casa Civil e Relações Institucionais e a PRODEMGE. Reforma Administrativa promovida pela Lei Estadual nº 22.257, de 27 de julho de 2016. Extinção da Autarquia Imprensa Oficial do Estado de Minas Gerais – IOMG e competências incorporadas pela SECCRI pela Lei Estadual nº 22.285, de 14 de agosto de 2016. Apoio de empresa pública que compõe a Administração Indireta do Estado de Minas Gerais para atuação na execução das ações desempenhadas pela extinta autarquia objeto do termo de cessão. Análise do instrumento formal para apoio da PRODEMGE. Viabilidade do ajuste, ressalvada sua transitoriedade e a necessidade de autorização por meio de ato normativo a ser editado pelo Governador do Estado, para incorporação definitiva.

A escolha do Termo de Cessão como instrumento jurídico adequado para dispor acerca da transferência das competências, bens móveis e imóveis, para realizar as publicações de atos oficiais de órgãos e entidades da Administração Pública do Poder Executivo do Estado é válida para amparar as ações ali previstas. Contudo, entende-se pela provisoriedade e transitoriedade do ajuste, uma vez que a transferência definitiva prevista no citado ajuste não prescinde de edição posterior de normativo legal, observadas as regras mínimas quanto à transferência e alienação, em sentido amplo, de bens públicos.

RELATÓRIO

A Companhia de Tecnologia da Informação do Estado de Minas Gerais - PRODEMGE, por meio de sua Assessora Jurídica, Carolina Feitosa Dolabela Chagas, encaminha a esta Advocacia Geral do Estado-AGE, para análise e pronunciamento, expediente contendo indagação acerca da juridicidade do *Termo de Cessão* celebrado entre o Estado de Minas Gerais, por intermédio da Secretaria de Estado de Casa Civil e de Relações Institucionais – SECCRI, e a Consulente PRODEMGE, tendo por objeto a cessão dos contratos de despesas, do uso dos bens móveis e imóveis e dos servidores da extinta Imprensa Oficial de Minas Gerais, nos termos da Cláusula Primeira do ajuste.

No OF.PROD.AJU nº 00016/2017, a empresa pública PRODEMGE, rememora as recentes edições da Lei Estadual nº 22.257/16 que promoveu alterações na estrutura orgânica do Poder Executivo Estadual, e, no que interessa à consulta, dispondo em seu art. 25, inciso II acerca da concessão de competência à Secretaria de Estado de Casa Civil e de Relações Institucionais – SECCRI, para edição e gestão das publicações do Diário Oficial do Estado, em conjunto à Lei Estadual nº 22.285/2016 que extinguiu a autarquia Imprensa Oficial do Estado de Minas Gerais e disciplinou a incorporação de sua estrutura organizacional e competências pela SECCRI.

Neste caminhar, relata a Consulente que em decorrência legal, *"foram também transferidos os arquivos e a execução de todos os contratos, convênios, acordos e outras modalidades de ajustes celebrados pela IOMG, bem como bens móveis e imóveis afetos à atividade de imprensa oficial, nos termos dos arts. 3º e 5º da Lei Estadual nº 22.285 de 14/09/22016"*.

Aduzindo a impossibilidade de interrupção dos serviços de impressão do jornal Diário Oficial de Minas Gerais, bem como afirmando que a PRODEMGE, na condição de sociedade de economia mista e diante da "*comprovada expertise em serviços de impressão na Administração Pública Estadual e sua competência legal para a realização de tais atividades, nos termos do art. 183 da Lei n. 22.257/16*", foi formalizado em 17 de outubro de 2016, instrumento de *Termo de Cessão* com o fito de viabilizar a transferência provisória para a empresa Consulente, *"dos bens móveis, imóveis, contratos e servidores (cessão por instrumento próprio) ligado aos serviços gráficos"*.

Ressalta o expediente consular *"que tal medida foi estruturada como solução transitória, até que o Estado, por intermédio da SECCRI, avalie o interesse da manutenção do Parque Gráfico da IOMG e na sua assunção material pela PRODEMGE, de modo a justificar a incorporação definitiva de tal acervo dos serviços gráficos"*.

Feita a digressão fática, e tendo em vista estar-se diante de ato administrativo já praticado e em vigor desde outubro do ano passado, vem a PRODEMGE consultar esta Advocacia-Geral do Estado notadamente sobre dois pontos:

1) *O Termo de Cessão confere o respaldo jurídico necessário para a assunção, pela PRODEMGE, dos serviços gráficos realizados anteriormente pela extinta Imprensa Oficial?*
2) *Considerando que a PRODEMGE tem natureza jurídica de sociedade de economia mista, com obrigação de emissão de nota fiscal de serviço, o Termo de Cessão confere segurança necessária para que a Empresa realize emissão desse documento fiscal pelos serviços prestados ao Estado?*

Por derradeiro, solicita a Consulente que, na hipótese de discordância desta AGE acerca do instrumento escolhido para formatar a relação jurídica em questão, qual seja, o Termo de Cessão, seja outra modalidade de ajuste indicada para implementação.

Ladeia a consulta formulada, cópia xerográfica do mencionado *Termo de Cessão*, assinado pela Cedente e Cessionária, datado de 17.10.2016, desprovida a consulta de Nota Técnica ou manifestação prévia pela Assessoria Jurídica Consulente. Ressalva-se que os Anexos I, II e III mencionados no corpo do instrumento também não integraram a consulta.

Breve relato. Opina-se.

PARECER

Delimitado o questionamento acerca dos pontos acima transcritos, relata-se ter sido a consulta inicialmente encaminhada à 2ª Procuradoria de Dívida Ativa da Advocacia-Geral do Estado, na pessoa do Procurador do Estado Adriano Dutra, para análise da questão de natureza tributária contida na segunda indagação formulada.

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

Neste norte, emitiu-se o posicionamento externado no Memo. AGE/2º PDA n. 040/2017, que constará como parte integrante do presente estudo. Da sua leitura, afere-se a conclusão favorável à emissão dos documentos fiscais, com esteio no art. 173, §1º, inc. II da Constituição Federal ao estabelecer que as sociedades de economia mista estarão sujeitas ao regime tributário próprio das empresas privadas.

Em conclusão, opinou o Procurador do Estado em questão: *"Pode-se concluir, então, que em razão do Termo de Cessão firmado entre EMG e PRODEMGE, esta última prestará, mediante remuneração, pelo menos os seguintes serviços: a) administração em geral, inclusive de bens e negócios de terceiros (item 17.12 da Lista Anexa à LC n. 116/03); b) composição gráfica, fotocomposição, clicheria, zincografia, litografia e fotolitografia (item 13.05 da Lista Anexa à LC n. 116/03). Em razão disso, deverá emitir os respectivos documentos fiscais, sob pena de, não o fazendo, incorrer nas penalidades previstas na legislação municipal."*

A par da conclusão eriçada, é feita a seguinte ressalva ao final: *"a análise a ser realizada pela Consultoria Jurídica será capaz de indicar se o Termo de Cessão assinado é instrumento que confere segurança jurídica necessária para a emissão desses documentos fiscais. Uma vez afirmado que sim, que o Termo confere tal segurança jurídica, deverão ser emitidos os respectivos documentos fiscais para acobertar a prestação de serviços derivados do instrumento contratual."*

Neste norte, analisada de forma pontual e objetiva a questão atinente à possibilidade legal de emissão de Notas Fiscais pela PRODEMGE, adentra-se no estudo da juridicidade do citado *Termo de Cessão* em vigor, nos moldes do primeiro questionamento formulado e acima transcrito.

1) TERMO DE CESSÃO DE CONTRATOS, BENS MÓVEIS E IMÓVEIS

Como historiado acima, implementada a reforma administrativa estadual com o advento da Lei Estadual nº 22.257, de 27/07/2016, as atribuições da extinta autarquia Imprensa Oficial do Estado de Minas Gerais – IOMG, formalizada pela edição da Lei Estadual nº 22.285, de 14/09/2016,

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

operou-se a incorporação pela SECCRI das competências para edição e gestão das publicações do Diário do Estado, bem como de estrutura organizacional do órgão extinto, por fim, alterando-se o órgão de lotação dos servidores para a SECCRI.

Desta feita, a estrutura organizacional da IOMG passou a integrar a estrutura da SECCRI que, sob a denominação de Imprensa Oficial, adquiriu *status* de subsecretaria, nos termos de decreto (§§ 1º e 2º do art. 1º da Lei n. 22.285/2016 e art. 2º, incisos I e II; art. 4º, XI, e art. 43 e seguintes, todos do Decreto n. 47.058/2016), senão vejamos:

> Art. 1º - Fica extinta a autarquia Imprensa Oficial do Estado de Minas Gerais – IO-MG – criada pela Lei nº 11.050, de 19 de janeiro de 1993.
>
> §1º - As competências da IO-MG serão incorporadas pela Secretaria de Estado de Casa Civil e de Relações Institucionais – Seccri.
>
> §2º - A estrutura organizacional da IO-MG integrará a estrutura organizacional da Seccri e, sob a denominação de Imprensa Oficial, terá status de subsecretaria, nos termos de decreto.
>
> Art. 2º - A Seccri, em razão do disposto no art. 1º, passará a ter, dentre suas competências, a edição e gestão das publicações no Diário Oficial do Estado.
>
> Art. 3º - O Estado, por intermédio da Seccri, sucederá a IO-MG nos contratos e convênios celebrados e nos demais direitos e obrigações.
>
> §1º - Ficam transferidos para a Seccri os arquivos e a execução dos contratos, convênios, acordos e outras modalidades de ajustes celebrados pela IO-MG até a data de entrada em vigor desta Lei, procedendo-se, quando necessário, às alterações contratuais."
>
> §2º- Aplica-se o disposto no caput aos contratos, convênios e demais ajustes que tenham como objeto o fornecimento de mão de obra, preferencialmente àqueles que assegurem trabalho a pessoas com deficiência.
>
> Art. 4º - Os bens móveis que constituem patrimônio da IO-MG reverterão ao patrimônio da Seccri.
>
> Art. 5º - Os bens imóveis que constituem patrimônio da IO-MG reverterão ao patrimônio do Estado, cabendo à Secretaria de Estado de Fazenda – SEF – os atos necessários a sua destinação.

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

> Art. 20 – As futuras alienações ou cessões de bens móveis ou imóveis da IO-MG, revertidos aos órgãos mencionados nesta Lei, deverão atender a finalidades de interesse público, devidamente justificadas, e aos demais requisitos da legislação pertinente, sob pena de nulidade do ato e responsabilidade do gestor responsável.

Continuando, operada a transferência legal acima descrita, e reconhecida a incapacidade material e operacional de assunção das atividades de impressão gráfica propriamente dita, e diante da impossibilidade de interrupção dos serviços de impressão do Diário Oficial de Minas Gerais, entendeu a SECCRI que *"dentre as entidades da Administração indireta do Estado de Minas, a que tem as melhores condições de assumir tal atividade material de impressão do Diário Oficial é a Companhia de Tecnologia da Informação do Estado de Minas Gerais – PRODEMGE"*.

Neste dizer, escolhida a PRODEMGE para o exercício do mister, entendeu a SECCRI que justificada a transferência provisória dos bens móveis, imóveis, contratos e servidores para a PRODEMGE, como se retira dos "Considerandos" do *Termo de Cessão* em análise: ***"a presente cessão configura-se como uma medida transitória, até que o Estado, por intermédio da SECCRI, avalie o interesse na manutenção do Parque Gráfico da IOMG e na sua assunção material pela PRODEMGE, de modo a justificar a incorporação de tal acervo dos serviços gráficos"***.

Portanto, a redistribuição de competências que ensejou a escolha de se firmar o *Termo de Cessão* em comento, teve como motivação expressa do ato, a edição das Leis Estaduais nº 22.257/16 e nº 22.285/16.

Diante do histórico fático e normativo, passa-se a analisar as cláusulas do citado *Termo de Cessão*, com o fito de verificar se, de fato, o instrumento escolhido foi o mais adequado para amparar a transferência provisória ali descrita, de maneira a ofertar a necessária segurança jurídica para a assunção dos serviços anteriormente desenvolvidos pela extinta IO-MG.

Noutro dizer, compreendido o arranjo geral entre Estado, via SECCRI, e PRODEMGE para envolver a empresa estatal no apoio provisório, até ulterior decisão, à execução do ofício de impressão gráfica estadual, notadamente aqueles relativos à publicação dos atos oficiais públicos ou privados de interesse público.

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

Diante do cenário narrado, a análise que se realizará neste Parecer será permeada exclusivamente pelo parâmetro da legalidade, não se adentrando em questões técnicas ou discricionárias, que constituem verdadeiras opções de Governo no âmbito da execução de suas políticas públicas, entre elas a de reorganização administrativa e sua forma de execução.

Assim, o envolvimento da PRODEMGE, como entidade da Administração estadual indireta, para apoiar o Estado na execução de sua política de publicação, impressão e distribuição do Diário Oficial de Minas Gerais, na busca de *"maior eficiência na gestão das atividades de imprensa oficial"* e a *"necessidade de cooperação e melhor aproveitamento das competências no âmbito da própria Administração Estadual"*, *como consta nos "Considerandos" do Termo de Cessão* , é, nitidamente, opção discricionária,[1] de Governo, de modo que não cabe, em análise jurídica, adentrar tal seara.

Dessa forma, compete, apenas, em sede de exame jurídico do tema, verificar, primeiramente, se a modelagem de envolvimento da PRODEMGE na execução da política estatal de atividades de impressão gráfica, respeita os cânones de legalidade estrita, para, em seguida, se viável o envolvimento da PRODEMGE na execução desta política estatal a partir da extinção da IOMG, partindo-se para análise do ajuste escolhido para implementar a perspectiva.

Neste norte, a PRODEMGE, conforme disposto na Lei Estadual nº 6.003, de 12 de outubro de 1972, possui natureza jurídica de sociedade de economia mista, vinculada diretamente ao Governador do Estado, pertencendo à Administração indireta do Estado de Minas Gerais, (art. 1º), e tem entre seus objetivos, segundo sua Lei de instituição vigente (art. 2º, inciso VI, acrescentado pelo art. 183 da Lei nº 22.257/2016), especificamente, *"prestar serviços de impressão a terceiros, notadamente de revistas, livros e coletâneas de leis, quando presente o interesse público"*.

---

[1] Como destacam os autores alemães Hans Wolff, Otto Bachof e Rolf Stober, *"a discricionariedade é certamente conceito fundamento do direito administrativo e instrumento central de orientação da actuação da Administração"*, utilizado para *"permitir uma adaptação tanto quanto possível justa, apropriada e flexível da conformação jurídica concreta às circunstâncias especiais de casos concretos e às decisões políticas dos órgãos do Governo e da Administração"*, daí que a discricionariedade é *"decorrência tanto do chamado princípio da oportunidade, como de um princípio geral de estruturação da Administração"* (Direito Administrativo, Fundação Calouste Gulbenkian, 2006, p. 461/462). Daí que, ainda na esteira das lições dos mesmos autores, o controle no âmbito da discricionariedade não mira as escolhas operadas pela Administração, mas apenas o atendimento da legalidade (ob. cit., p. 468).

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

Verifica-se que a PRODEMGE, entidade integrante da Administração estadual indireta, tem entre seus objetivos justamente o de prestar serviços de impressão a terceiros, notadamente de revistas, livros e coletâneas de leis, quando presente e aferido o interesse público, conforme competência descrita no dispositivo acima.

A determinação legal acima transcrita autorizou a perspectiva ora em estudo de se optar pela transferência da execução dos serviços gráficos, propriamente ditos, para a PRODEMGE, diante da impossibilidade material, técnica e operacional da absorção desta atividade prática pela SECCRI.

Por conseguinte, sob o ponto de vista da legalidade, é viável a opção do Governo Estadual em usar a entidade da Administração indireta, PRODEMGE, para apoio na execução da política pública em questão, mediante ajuste dos instrumentos jurídicos adequados para regular a forma de atuação conjunta do Estado e da PRODEMGE, e que ora se reveste do instrumento de *Termo de Cessão* para análise.

Em examinando as linhas gerais do *Termo de Cessão* entre Estado, via SECCRI, e PRODEMGE, a fim de engajar a empresa estatal para apoiar a efetivação da política estadual de atividades de impressão de material gráfico, destaque-se, de início, que o apoio da PRODEMGE nesta política pública, conforme as ações descritas no Termo, se dará por meio de utilização de recursos financeiros provenientes do Estado de Minas Gerais, conforme item 6.4 do Termo: *"O ESTADO, por intermédio da CEDENTE, deverá providenciar desembolso financeiro suficiente para manutenção de serviço gráfico, a partir das despesas devidamente comprovadas, geradas no âmbito da realização do serviço gráfico pela CESSIONÁRIA, nos termos deste TERMO, mediante solicitação instruída com os devidos comprovantes."*

No âmbito das linhas gerais do Termo de Cessão, ora examinado sob o prisma da legalidade, é importante destacar que:

a) Estipula a **CLÁUSULA SEGUNDA,** a **cessão dos contratos** de despesas da IOMG por ela sucedidos, dispostos no Anexo I (frise-se que os Anexos não instruíram a consulta). Referida transferência tem amparo legal na dicção do art. 3º da Lei nº 22.285/2016 que extinguiu a IOMG, acima transcrito.

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

Os contratos transferidos tem por objeto *"a prestação dos serviços gráficos, incluída a publicação, impressão e distribuição do Diário Oficial"*, comprometendo-se a Cessionária PRODEMGE, nos termos do ajuste, em *"assumir a gestão e o pagamento dos contratos de despesas, anotando a assunção pela responsabilidade de pagamento e comunicando os contratados"*.

E, segundo consta, já foram entabulados os necessários aditamentos aos citados contratos em curso, dando conhecimento aos contratantes da nova titularidade da contratada.

Neste particular, implementada a cessão dos contratos celebrados pela extinta IOMG para a prestação de serviços de competência da Cessionária PRODEMGE, empresa pública integrante da Administração Pública Estadual indireta, com amparo legal das normas retro mencionadas; restando assentada a responsabilidade para execução e gestão dos contratos em questão, bem como a fiscalização e acompanhamento pela Cedente SECCRI; e, ainda tendo sido aferida a conveniência administrativa e atendimento ao interesse público de exclusivo alvedrio do gestor público diante do seu poder discricionário, esta Consultoria Jurídica não vislumbra óbice de natureza jurídico formal.

b) Autoriza o *Termo de Cessão* em sua **CLÁUSULA TERCEIRA**, a **cessão de uso gratuito dos bens imóveis** relacionados no Anexo II que não acompanhou a consulta, a partir da assunção da posse pela SECCRI. Os imóveis em questão são constituídos pelo edifício sede da extinta IOMG e pelo Parque Gráfico, conforme descrição na citada Cláusula.

Prevê ainda este item, como obrigações da Cessionária: a utilização dos bens imóveis para execução dos objetivos previstos no Termo; a responsabilidade pelos custos de manutenção e das taxas e tarifas dos bens cedidos, comprovando-as trimestralmente; devolver os bens imóveis em perfeito estado, livre e desembaraçado na hipótese de não se operar a transferência definitiva; responsabilizar-se por quaisquer ônus e danos que recaiam sobre os bens na vigência do Termo; edificar benfeitorias desde que que autorizadas pela Cedente SECCRI, prevista neste caso a incorporação ao patrimônio sem direito de indenização ou retenção; e, por fim, restou consignada a vedação de ceder, transferir, arrendar ou emprestar a terceiros os bens cedidos.

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

Neste particular, relativo aos bens imóveis de propriedade do Estado de Minas, ressalva-se o disposto nos "C*onsiderandos*" do Termo, no sentido de que "*5-o Prédio sede da IOMG e o Parque Gráfico são bens imóveis de propriedade do próprio Estado de Minas Gerais, e que a Secretaria da Fazenda – SEF vai dar cumprimento à Lei Estadual nº 22.285 de 14/09/2016, para transferir à SECCRI a responsabilidade pela gestão do patrimônio imobiliário em questão*", bem como rememora-se o preconizado pelos artigos da Lei nº 22.285/2016:

> Art. 5º - Os bens imóveis que constituem patrimônio da IO-MG reverterão ao patrimônio do Estado, cabendo à Secretaria de Estado de Fazenda – SEF – os atos necessários a sua destinação.
>
> Art. 20 – As futuras alienações ou cessões de bens móveis ou imóveis da IO-MG, revertidos aos órgãos mencionados nesta Lei, deverão atender a finalidades de interesse público, devidamente justificadas, e aos demais requisitos da legislação pertinente, sob pena de nulidade do ato e responsabilidade do gestor responsável.

Neste ângulo, da exegese conjugada, e diante dos elementos dados a conhecer no expediente, recomenda-se, na eventualidade de ainda não ter sido observado, que a Secretaria de Estado da Fazenda dê cumprimento aos preceitos legais no sentido de formalizar a destinação da gestão deste patrimônio público para a responsabilidade da SECCRI, para que esta, de seu turno, possa ceder o uso por terceiros, *in casu*, a PRODEMGE.

Da leitura do Termo, frise-se estar previsto, dentre outros aspectos, a gratuidade da cessão, o prazo de sua vigência, as obrigações da cessionária e o fato de não ser devido pela Cedente à Cessionária qualquer indenização ou ressarcimento na hipótese de rescisão, em obediência às disposições do Decreto estadual nº 46.467, de 2014, conduzindo-nos à percepção de adequação jurídico formal neste particular.

Ainda neste ponto, diante da ausência de instrução do expediente de consulta com os anexos referidos nos Termos, fica ressalvada a necessidade de observância e cumprimento aos demais preceitos do mencionado Decreto nº 46.467/2014, dispondo sobre a gestão de imóveis patrimoniais no âmbito da Administração Pública Direta, Autárquica e Fundacional.

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

No mais, amparada a cessão de uso operada na legislação legal e infra-legal para que a transferência dos bens móveis pertencentes à extinta autarquia e revertidos ao patrimônio da SECCRI nos termos do art. 4º da Lei n. 22.285/2016, esta Casa não se opõe à sua formalização sob o aspecto material e legal.

Recomenda-se, por fim, em atenção ao art. 20 da Lei nº 22.285/2016, na hipótese de se operar a assunção definitiva das atividades de impressão gráfica pela PRODEMGE, nos termos da CLÁUSULA SEXTA do Termo, deve ser observado os requisitos para alienação, em sentido amplo, dispostos no art. 17 da Lei Federal nº 8.666/93 e no art. 56 do Decreto Estadual nº 46.467/14.

c) Da leitura da **CLÁUSULA QUARTA,** dispondo acerca da **cessão de uso gratuita de bens móveis** da extinta autarquia, identificados no Anexo III, afere-se a cessão de bens móveis relacionados *"à prestação de serviço gráficos e atividades correlatas, inclusive publicação, impressão e distribuição do Diário Oficial"*. Prevê a citada cláusula ainda, a reserva de domínio dos aludidos bens pela Cedente; a utilização exclusiva dos bens pela Cessionária para o desenvolvimento das atividades correlatas às desempenhadas anteriormente pela extinta autarquia em atendimento ao interesse público; zelar pela guarda, conservação e custos de manutenção dos bens cedidos; devolver os bens móveis em perfeito estado, livre e desembaraçado na hipótese de não se operar a transferência definitiva; as melhorias realizadas nos bens serão a eles incorporadas sem direito de indenização ou retenção; e, por fim, restou consignada a vedação de ceder, emprestar, alienar ou locar a terceiros os bens cedidos.

Neste vértice, concernente à gestão de material no âmbito da Administração Pública Direta, Autárquica e Fundacional do Poder Executivo, vigora o Decreto n. 45.242/2009, especialmente, no que interessa à consulta, os ditames dos artigos abaixo transcritos:

> Art. 44. Entende-se por cessão de uso a modalidade de movimentação externa de material, com transferência gratuita de posse e troca de responsabilidade, de caráter temporário, entre órgãos ou entidades da Administração Pública Direta, Autárquica e Fundacional do Poder Executivo, ou entre estes e órgãos de quaisquer dos Poderes, do Ministério Público, do Tribunal de Contas ou de outra esfera da Federação.

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

> Art. 45. A cessão de uso será formalizada em processo do qual conste, conforme regulamentação específica da SEPLAG, no mínimo:
>
> I - documento elaborado pelo interessado na cessão, devidamente justificado, solicitando a posse do material e a sua destinação;
>
> II - termo de cessão de uso assinado pelo Secretário de Estado, dirigente máximo de órgão autônomo, entidade autárquica e fundacional do Poder Executivo, na figura do cedente, no qual o material esteja incorporado e pelo representante legal do órgão ou entidade destinatário dos materiais, na qualidade de cessionário; e
>
> III - parecer técnico do órgão ou entidade cedente, motivando a assinatura do termo.
>
> Parágrafo único. A cessão de uso é de competência de Secretário de Estado, dirigente máximo de órgão autônomo, autarquia e fundação do Poder Executivo, sendo admitida a subdelegação.
>
> Art. 46. Ficam delegadas ao Secretário de Estado e ao dirigente máximo de órgão autônomo, entidade autárquica e fundacional do Poder Executivo as competências de aceitar a cessão, sem encargo, de material em favor do Estado e autorizar seu recebimento, sendo admitida a subdelegação.

Além destes requisitos legais a serem observados, é de se observar o previsto nos artigos 32 e 33 do mesmo normativo legal, no sentido de manter a descrição dos bens de uso permanente a serem cedidos com indicação do número de registro junto ao SIAD e seus respectivos valores, para fins contábeis, devendo ser conferido, no ato de recebimento, as respectivas etiquetas de identificação de acerco patrimonial, a fim de poder ser assinado Termo de Responsabilidade, do mesmo Decreto.

Neste ponto, diante da ausência de instrução do expediente de consulta com os anexos referidos nos Termos, fica ressalvada a necessidade de observância e cumprimento ao disposto no Decreto nº 45.242/2009. No mais, amparada a cessão de uso operada na legislação legal e infra-legal para a transferência à PRODEMGE dos bens móveis pertencentes à extinta autarquia e revertidos ao patrimônio da SECCRI nos termos do art. 4º da Lei n. 22.285/2016, esta Casa não se opõe à sua formalização sob o aspecto material e legal.

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

d) Autoriza ainda o Termo, embora não conste de seu preâmbulo, a **cessão de pessoal**, conforme se retira da **Cláusula Quinta**, senão vejamos:

> CLÁUSULA QUINTA: DA CESSÃO DE PESSOAL
>
> 5.1- A CEDENTE cederá à CESSIONÁRIA todo o pessoal da extinta IOMG responsável pela prestação de serviço gráfico, publicação, impressão e distribuição do Diário Oficial e demais atividades relacionadas à indústria gráfica direta e indiretamente, inclusive quanto à manutenção predial;
>
> 5.2- A cessão será permitida a partir da publicação de ato de disposição do pessoal no Diário Oficial;
>
> 5.3- A CEDENTE e a CESSIONÁRIA deverão formalizar, em instrumento jurídico próprio, e que serão incorporados a este TERMO DE CESSÃO como aditivo, a cessão do pessoal objeto do presente TERMO, nos termos da legislação pertinente.

A cessão de servidor é ato por meio do qual a Administração Pública coloca à disposição funcionário do seu quadro para prestar serviço a outro órgão ou entidade, da mesma esfera de governo ou não, no intuito de colaboração entre as administrações, objetivando sempre a realização do interesse público. A cessão pode se dar com ou sem ônus para o órgão cedente. No caso específico o Termo não dá a conhecer quem assumirá o ônus financeiro

Neste particular, parece-nos que a cessão propriamente dita de servidores da extinta IOMG ainda será objeto de formalização, com a futura entabulação dos instrumentos legais pertinentes à hipótese. Diante disso, muito embora tenha restado consignada a cessão no ajuste, não tendo sido este ponto formatado instrumentalmente, fica facultada nova consulta à esta Casa, quando de sua formalização.

Contudo, cumpre desde já, reiterar a necessidade de observância à legislação regente da matéria, notadamente os preceitos do Decreto Estadual nº 45.055/2009, uma vez que a Lei estadual n. 869/52, não traz disciplina específica acerca da cessão de servidores públicos no âmbito do Estado de Minas Gerais, prevendo apenas em seu art. 72 que "*Nenhum funcionário poderá ter exercício em serviço ou repartição diferente daquele em que estiver*

Ana Paula Muggler Rodartel 3
Procuradora do Estado
MASP 598.204-6 - OAB/MG 68.212

lotado, salvo os casos previstos neste Estatuto ou prévia autorização do Governador do Estado". E seu parágrafo único complementa: "*Nesta última hipótese, o afastamento do funcionário só será permitido para fim determinado e por prazo certo*".

As normas veiculadas pelo Decreto estadual n. 45.055/2009, que trata do que chama de "*disposição*", ou seja, da colocação de servidores públicos à disposição de outros órgãos ou entidades públicas, disciplina no seguinte senso:

> "Art. 2º A disposição de que trata o inciso I do caput do art. 1º será concedida, sem ônus para o órgão ou entidade de origem, ao servidor da administração direta, autárquica e fundacional que tiver sido:
> I - nomeado para o exercício de cargo de provimento em comissão ou designado para o exercício de função gratificada na administração direta ou indireta do Estado, por meio de ato do titular ou dirigente máximo do órgão ou entidade; e
> II - nomeado para o exercício de cargo de provimento em comissão na administração direta ou indireta do Poder Executivo da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.
> § 1º Fica facultado ao Secretário de Estado de Governo autorizar, no interesse da Administração, a disposição, com ônus para o órgão ou entidade de origem, do servidor:
> I - que integrar os quadros da administração direta, para atender a solicitação de:
> a) outro órgão da administração direta do Estado; ou
> b) entidade da administração indireta do mesmo sistema;
> II - que integrar os quadros da administração autárquica e fundacional, para atender a solicitação de:
> a) órgão da administração direta do mesmo sistema; ou
> b) outra entidade da administração indireta do mesmo sistema; e
> III - requisitado pelo Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais, em conformidade com o disposto na Lei Federal nº 6.999, de 7 de junho de 1982.
> § 2º Os atos de competência do Governador e os atos delegados na forma do inciso VI do caput do art. 1º que tenham por objeto a nomeação de servidor efetivo para ocupar cargo comissionado ou a designação de função gratificada, no âmbito do Estado, dispensam a publicação de ato de disposição.
> § 3º Na hipótese prevista no § 2º, o titular do órgão ou entidade de origem do servidor poderá publicar, para fins de controle interno, ato próprio de registro da disposição, no qual deverá constar a data da nomeação ou designação do servidor no órgão ou entidade de destino.

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

> §5º Nas hipóteses previstas pelos incisos I e II do caput, é vedado ao servidor perceber os vencimentos e vantagens do cargo de origem, salvo ressarcimento efetuado por convênio de cooperação técnica.
> § 4º O Estado poderá ceder pessoal para exercer as funções próprias de cargo ou função, atendendo a proposta de programa estadual de municipalização, sem ônus para o município, em conformidade com a Lei nº 9.507, de 29 de dezembro de 1987.
> (Vide art. 1º do Decreto nº 45.547, de 7/2/2011.)
> (Vide art. 1º do Decreto nº 46.152, de 15/2/2013.)
> (Vide art. 1º do Decreto nº 46.670, de 16/12/2014.)
> § 5º Nas hipóteses previstas pelos incisos I e II do caput, é vedado ao servidor perceber os vencimentos e vantagens do cargo de origem, salvo ressarcimento efetuado por convênio de cooperação técnica.
> § 6º A movimentação do servidor público de entidade da administração pública indireta, nomeado para cargo em comissão de direção ou assessoramento superior na administração direta, autárquica e fundacional, fica sujeita, para efeito de opção de remuneração, à prévia assinatura de convênio de cooperação técnica entre os órgãos e entidades envolvidos, atendidos os limites de dotação orçamentária de despesa com pessoal e o disposto no inciso XI do art. 37, da Constituição Federal."

Pois bem, essa a disciplina até o momento invocada para amparar a hipótese em tela, recomenda-se, deve ser observada quando da implementação dos instrumentos de cessão dos servidores da extinta IOMG que tiveram sua lotação alterada para a SECCRI, nos termos da Lei Estadual n. 22.285/16.

e) Por fim, da leitura das **DISPOSIÇÕES GERAIS**, é de se ressalvar, como expresso no próprio ajuste, seu caráter provisório e transitório com o fito de evitar a abrupta interrupção dos serviços e descumprimento dos contratos celebrados pela extinta autarquia, tendo sido entabulado o instrumento pelo prazo de 12 (doze) meses conforme sua Cláusula Sétima.

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

Neste norte, em se avaliando e decidindo a Cedente SECCRI pela assunção definitiva pela PRODEMGE dos serviços gráficos, dos bens móveis e imóveis e por fim, dos servidores, operando-se a incorporação definitiva, após a apresentação pela Cessionária PRODEMGE de *"plano para a assunção definitiva das atividades materiais de impressão gráfica, que constará como Anexo, a ser oportunamente inserido por meio de termo aditivo"* como consignado na CLÁUSULA SEXTA, opina-se no sentido de que esta medida de incorporação, demanda estudos específicos para sua implementação, parecendo-nos, *a priori,* que importará na edição de normativo legal próprio a dar supedâneo jurídico a eventual transferência definitiva, com esteio nas legislações de regência citadas ao longo deste estudo.

Ainda atinente às DISPOSIÇÕES GERAIS, recomenda-se que a prestação de serviços gráficos a terceiros prevista no item 6.5, deve ocorrer sem prejuízo ao atendimento do interesse público, como consignado na Lei nº 22.257/16 e nº 22.258/16 acima transcritas.

Portanto, em conclusão, pode-se assentar que em suas linhas gerais o *Termo de Cessão* ajustando a atuação conjunta do Estado e da PRODEMGE para que esta última apoie o Governo Estadual na realização desta política pública, atende os requisitos de legalidade e de compatibilidade com as Leis Estaduais nº 22.257/2016 e 22.258/2016 e se insere na linha de opção discricionária da Administração Estadual.

Nesse cenário, é se frisar que, ainda que a execução seja gerida pela PRODEMGE, a Administração Direta, via SECCRI, fica com o acompanhamento técnico como consignado no *Termo de Cessão*, para garantir sua boa realização e execução pela PRODEMGE, na condição de cessionária.

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

CONCLUSÃO

Em suma, pode-se **concluir,** nos termos das considerações jurídicas ora apresentadas e considerando as competências transferidas da extinta Imprensa Oficial do Estado para a Secretaria de Estado de Casa Civil e Relações Institucionais-SECCRI/MG e a inserção dessas competências no âmbito de Subsecretaria dentro da estrutura organizacional da SECCRI, na forma do art. 1°, §§ 1° e 2°, da Lei n. 22.285/2016, que o modelo de envolvimento da empresa estatal PRODEMGE na execução de políticas governamentais relativas à publicação, impressão e distribuição do material gráfico anteriormente executado pela extinta Autarquia Imprensa Oficial do Estado de Minas Gerais, é opção discricionária da Administração que não encontra obstáculo de legalidade, sendo adequada a escolha do Termo de Cessão como instrumento jurídico para a assunção destes serviços, observadas as ressalvas ao longo do estudo, notadamente no que diz respeito à transitoriedade do ajuste celebrado.

Quanto ao segundo ponto da consulta, pelos fundamentos expostos, opina-se no sentido de que o *Termo de Cessão* analisado confere segurança jurídica para a emissão de documentos fiscais pelos serviços prestados, passando o Memo AGE/2ª PDA n. 040/2017 a fazer parte integrante deste Parecer, para todos os efeitos.

Assim, fixa-se a orientação jurídica especificamente para as hipóteses objeto da consulta, ressalvando que eventuais desdobramentos e dúvidas jurídicas poderão ser analisadas posteriormente, com a evolução da regularização da situação de assunção das competências da Imprensa Oficial pela SECCRI.

De relevo consignar que as consequências jurídicas decorrentes da extinção da Imprensa Oficial do Estado começam a ser examinadas e definidas, diante deste período de transição, embora a Lei não o tenha expressamente fixado, mas que é imprescindível até a regularização de *lege ferenda* para as hipóteses que assim suscitarem.

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

Neste caminhar, a solução jurídica adequada é a ora apresentada, diante da premente necessidade de manutenção dos serviços gráficos, vez que a edição e gestão das publicações no Diário Oficial do Estado foram expressamente atribuídas à SECCRI pelo art. 1º da Lei n. 22.285/2016.

À consideração superior.

Belo Horizonte, aos 16 de fevereiro de 2017.

Ana Paula Muggler Rodarte
Procuradora do Estado
MASP 598.206-6 – OAB/MG 68.212

Aprovado em 16 de fevereiro de 2017.

Procurador-Chefe da Consultoria Jurídica

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

Advogado-Geral do Estado

Onofre Alves Batista Júnior
ADVOGADO-GERAL DO ESTADO

Belo Horizonte, 8 de fevereiro de 2017.

Memo. AGE/2ª PDA n. 040/2017

Para: **CJ – Consultoria Jurídica**
Danilo Antônio de Souza Castro, Procurador Chefe

Referência: Solicitação de parecer proveniente da PRODEMGE – extinção da Imprensa Oficial – Termo de Cessão SECCRI X Prodemge – assunção de serviços – emissão de Notas Fiscais - necessidade

Sr. Procurador-Chefe,

Por meio do OF. PROD. AJU. n. 00016/2017, a Advocacia Geral do Estado foi instada a elaborar parecer acerca de várias questões derivadas da extinção da Imprensa Oficial do Estado de Minas Gerais (IOMG), promovida pela Lei Estadual n. 22.257/16, e da celebração de ***Termo de Cessão*** (documento anexo) entre Estado de Minas Gerais, por intermédio da ***SECCRI (Secretaria de Estado da Casa Civil e de Relações Institucionais)***, e ***PRODEMGE (Companhia de Tecnologia da Informação do Estado de Minas Gerais)***.

Rua Espírito Santo, nº 495 – 10º andar, Centro – Belo Horizonte – MG
Tel./Fax (31) 3218-0867 – *site:* www.age.mg.gov.br.

Uma das indagações formuladas pela Assessoria Jurídica da PRODEMGE diz respeito a questões tributárias:

> ***"Considerando que a PRODEMGE tem natureza de sociedade de economia mista, com obrigação de emissão de nota fiscal de serviço, o Termo de Cessão confere segurança necessária para que a Empresa realize emissão desse documento fiscal pelos serviços prestados ao Estado?".***

Em razão desse questionamento, o expediente foi encaminhado a esta 2ª PDA, ***"para manifestação acerca da indagação de natureza tributária atinente à possibilidade de a* PRODEMGE *vir a emitir nota fiscal pelos serviços descritos no Termo de Cessão".***

Da própria indagação formulada pela Assessoria Jurídica da **PRODEMGE** consta a afirmação de que esta última tem natureza jurídica de ***sociedade de economia mista*** e que, por isso, está obrigada à emissão de nota fiscal de serviços (obviamente em relação aos serviços que são por ela prestados).

Aliás, é a própria CF/88 que, em seu art. 173, §1°, inc. II, estabelece que as sociedades de economia mista estarão sujeitas ao regime tributário próprio das empresas privadas. Então não poderia ser de outra forma: uma vez prestados serviços, devem ser emitidos os respectivos documentos fiscais.

Sabe-se da existência de discussões judiciais no STF envolvendo a aplicação da imunidade recíproca a empresas públicas e sociedades de economia mista, quando estas são qualificadas como prestadoras de serviços públicos tidos como ***obrigatórios*** (como exemplo, os Correios e a Infraero – RE n. 601.392 e ARE n. 638.315).

Então, poder-se-ia cogitar de dúvida sobre a aplicação da imunidade recíproca à PRODEMGE, o que demandaria estudo mais aprofundado acerca da natureza dos serviços prestados pela consulente, sobre se podem ou não ser caracterizados como serviços públicos de natureza obrigatória.

Na hipótese de se reconhecer a imunidade, a PRODEMGE estaria dispensada da emissão de documentos fiscais, pelo menos em relação às obrigações perante o Município de Belo Horizonte (vide Decreto Municipal n. 4.032/81, especialmente o art. 56, §1°).

Mas não me parece ter sido essa a dúvida que norteou a consulta formulada (se a PRODEMGE pode ou não ser considerada imune). Por isso, parte-se do pressuposto que a imunidade recíproca aqui não se aplicará, até porque os serviços por ela prestados, salvo melhor juízo (que, repita-se, demandaria estudos mais aprofundados), não se enquadram na categoria de serviços públicos obrigatórios.

A análise do Termo de Cessão anexo (EMG x SECCRI) evidencia que, na qualidade de cessionária, a **PRODEMGE** assume a obrigação de cumprir contratos celebrados pela IOMG, visando possibilitar a prestação dos serviços gráficos, inclusive publicação, impressão e distribuição do Diário Oficial (item 2.2.2 do Termo de Cessão).

Assume, ainda, a obrigação de manter os bens imóveis cedidos, arcando com os respectivos custos (itens 3.2.2 e 3.2.3 do Termo de Cessão). O mesmo ocorre em relação aos bens móveis cedidos (item 4.2 do Termo de Cessão).

Para tanto, será remunerada: o Estado de Minas Gerais comprometeu-se a providenciar desembolso financeiro suficiente para manutenção do serviço gráfico (itens 6.4 e 6.8 do Termo de Cessão).

Pode-se concluir, então, que, em razão do Termo de Cessão firmado entre **EMG** e **PRODEMGE**, esta última prestará, mediante remuneração, pelo menos os seguintes serviços: a) ***administração em geral, inclusive de bens e negócios de terceiros*** (item 17.12 da Lista Anexa à LC n. 116/03); b) ***composição gráfica, fotocomposição, clicheria, zincografia, litografia e fotolitografia*** (item 13.05 da Lista Anexa à LC n. 116/03).

Em razão disso, deverá emitir os respectivos documentos fiscais, sob pena de, não o fazendo, incorrer nas penalidades previstas na legislação municipal.

Os serviços previstos no item 13.05, mesmo que ligado a livros, jornais e periódicos, segundo orientação jurisprudencial do STF, não estão abrangidos pela imunidade prevista no art. 150, inc. IV da CF/88, o que também aponta para a necessidade da emissão dos documentos fiscais. Nesse sentido, confira-se:

Rua Espírito Santo, nº 495 – 10º andar, Centro – Belo Horizonte – MG
Tel./Fax (31) 3218-0867 – *site:* www.age.mg.gov.br.

> ***"(...) a imunidade em questão não alcança as atividades relacionadas com a elaboração e distribuição dos livros, jornais e periódicos, tais como a edição, a impressão, a composição gráfica, a divulgação, a distribuição e o transporte.***
> ***Nesse sentido, menciono as seguintes decisões, entre outras: RE 434.826-AgR/MG, Redator para o acórdão Min. Celso de Mello; AI 368.077-AgR/SP, Rel. Min. Sepúlveda Pertence; RE 230.782/SP e RE 206.774/RS, Rel. Min. Ilmar Galvão; RE 116.607-EDv-AgR/SP e RE 375.603/MG, Rel. Min. Carlos Velloso; AI 723.018-AgR/MG, Rel. Min. Joaquim Barbosa; RE 568.454-AgR/RJ, Rel. Min. Teori Zavascki; RE 541.941/MS, Rel. Min. Gilmar Mendes; RE 630.462- AgR/PR e AI 738.717/SP, Rel. Min. Carlos Britto; RE 116.607/SP e RE 229.703/SP, Rel. Min. Moreira Alves; RE 530.121-AgR/PR e RE 504.615-AgR/SP, de minha relatoria"*** (Ag. Reg. no RE n. 698.377, Rel Min. RICARDO LEWANDOWSKI).

A análise a ser realizada pela Consultoria Jurídica será capaz de indicar se o ***Termo de Cessão*** assinado é instrumento que confere segurança jurídica necessária para a emissão desses documentos fiscais. Uma vez afirmado que sim, que o ***Termo*** confere tal segurança jurídica, deverão ser emitidos os respectivos documentos fiscais para acobertar a prestação de serviços derivados do instrumento contratual,

Essa a manifestação sobre a indagação feita pela Consultoria Jurídica.

Colocamo-nos à disposição para quaisquer esclarecimentos que se fizerem necessários.

Sub censura.

Belo Horizonte, 8 de fevereiro de 2017.

ADRIANO ANTÔNIO GOMES DUTRA
Procurador-Chefe da 2ª Procuradoria da Dívida Ativa
MASP nº 1.095.448 – 5 – OAB/MG 80.018

Rua Espírito Santo, nº 495 – 10º andar, Centro – Belo Horizonte – MG
Tel./Fax (31) 3218-0867 – *site:* www.age.mg.gov.br.