



Procedência: Secretaria-Geral da Governadoria.

Interessados: Assessoria Jurídica da Secretaria-Geral da Governadoria;
Assessoria de Relações Internacionais da Secretaria-Geral da Governadoria.

Número: 15.724

Data: 22 de julho de 2016

Ementa:

SECRETARIA-GERAL DA GOVERNADORIA –
PROGRAMA DE VOLUNTARIADO
INTERNACIONAL – LEI FEDERAL N. 9.608/1998 –
LEI ESTADUAL N. 18.716/2010 – POSSIBILIDADE
JURÍDICA – VEDAÇÃO ELEITORAL – ART. 73
DA LEI N. 9.504/97.

RELATÓRIO

1. A Secretaria-Geral da Governadoria, por meio do OF.SEC.GERAL n. 124/16, encaminha ao Chefe da Consultoria Jurídica, "por se tratar de matéria que envolve outras Secretarias de Estado", expediente por meio da qual solicita orientação desta Consultoria quanto à "possibilidade/legalidade", nos termos do inciso I do art. 26 do Decreto n. 45.771, de 2011, da demanda postulada no Memo.ARI.018.2016, de 10 de maio, anexado aos autos, que pretende *"implantar no âmbito do Estado de Minas Gerais, o Programa de Voluntariado Internacional, por meio do Termo de Adesão ao Serviço Voluntário, de Termo de Cooperação entre o Estado de Minas Gerais e o Município de Uberlândia, de Memorando de Entendimentos (MoU) entre o governo de Minas Gerais e a SKEMA*



Business School, e de MoU entre o Estado e a Região de Valônia, na Bélgica".

2. Esclarece o consulente que

"o Programa de Voluntariado Internacional não encontra previsão em lei estadual. O único documento formalizado pelo Estado de Minas Gerais que trata do assunto é o MoU assinado entre o Programa de Voluntários das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), e o Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais (TJMG); o Ministério Público do Estado de Minas Gerais (MPMG); o Governo do Estado de Minas Gerais; e o Serviço Voluntário de Assistência Social (SERVAS), anexo".

3. O expediente veio instruído com MEMO.ARI.018.2016, encaminhado pelo Chefe da Assessoria de Relações Internacionais da Secretaria-Geral da Governadoria, Rodrigo de Oliveira Perpétuo, ao Chefe da Assessoria Jurídica, Sheldon Almeida, do mesmo órgão; Termo de Adesão ao Serviço Voluntário da congoleza Armelle Cibaka; Termo de Cooperação que entre si celebram o Governo do Estado de Minas Gerais, representado pela Secretaria-Geral da Governadoria e sua Assessoria de Relações Internacionais e a Prefeitura de Uberlândia, por intermédio de sua Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Turismo; Memorando de Entendimento entre o Governo do Estado de Minas Gerais e a SKEMA Business School; Memorando de Entendimento entre o Estado de Minas Gerais e a Região de Valônia; Memorando e Entendimento entre o Programa de Voluntários das Nações Unidas – VNU/O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD e o Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais – TJMG, Ministério Público do Estado de Minas Gerais – MPMG, Governo do Estado de Minas Gerais e Serviço Voluntário de Assistência Social – SERVAS; MEMO.ARI.013.2016, encaminhado pelo Chefe da Assessoria de Relações Internacionais da Secretaria-Geral da Governadoria, Rodrigo de Oliveira Perpétuo, ao Chefe da Assessoria Jurídica, Sheldon Almeida, do mesmo órgão; Termo de Adesão ao Serviço Voluntário do francês Léo Moreau.



4. É o Relatório. Passo a opinar.

PARECER

5. A matéria versada apresenta respaldo legal. A admissão de serviço voluntário na Assessoria de Relações Internacionais, integrante da estrutura orgânica da Secretaria-Geral da Governadoria, nos termos do art. 26 da Lei Delegada n. 180, de 20 de janeiro de 2011, encontra amparo na Política Estadual de Fomento ao Voluntariado Transformador, instituído pela Lei Estadual n. 18.716, de 8 de janeiro de 2010:

"Art. 1º Fica instituída a política estadual de fomento ao voluntariado transformador, destinada a preparar cidadãos e instituições para a prática do voluntariado.

Art. 2º São objetivos da política de que trata esta Lei:
I - articular órgãos do Estado, entidades do terceiro setor, empresas e cidadãos para a prática do voluntariado transformador, em consonância com as políticas públicas implementadas pelo Estado;
II - promover e fomentar oportunidades para a prática do voluntariado transformador nos órgãos do Estado, nas entidades do terceiro setor e nas empresas sediadas no Estado;
III - oferecer capacitação a entidades sociais e gestores dos órgãos públicos que recebem voluntários;
IV - criar um sistema de acompanhamento das práticas de voluntariado executadas nos órgãos do Estado, entidades do terceiro setor e empresas, para identificar as demandas e orientar as iniciativas de trabalho voluntário no Estado.

Art. 3º São diretrizes da política estadual de fomento ao voluntariado transformador:



I - a prática do voluntariado como elemento de transformação da realidade social;

II - o fortalecimento dos setores que trabalham com voluntariado;

III - o incentivo à realização de ações de voluntariado pelas empresas;

IV - o fomento do voluntariado como instrumento de apoio ao Estado na implementação das políticas públicas.

Art. 4º Para o cumprimento dos objetivos da política de que trata esta Lei, caberá ao Estado, por meio do órgão competente:

I - promover atividades de capacitação e preparação de voluntários e entidades do terceiro setor;

II - realizar seminários, conferências, fóruns e debates públicos para a discussão do tema do voluntariado com a sociedade;

III - realizar parcerias com universidades, instituições de ensino e conselhos profissionais para fomento à participação de jovens estudantes e profissionais em ações de voluntariado;

IV - incentivar os Municípios a adotar as diretrizes e os objetivos da política de que trata esta Lei.

Parágrafo único. A forma de realização dos objetivos da política estadual de fomento ao voluntariado transformador será definida pelo órgão executor da política, em conjunto com cada órgão do governo, com a iniciativa privada e com o terceiro setor" (grifo nosso).

6. No âmbito federal, a matéria encontra-se normatizada pela Lei n. 9.608, de 18 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre o serviço voluntário e dá outras providências, conceituando serviço voluntário, nos termos do art. 1º, como *"a atividade não remunerada prestada por pessoa física a entidade pública de qualquer natureza ou a instituição privada de fins não lucrativos que tenha objetivos cívicos, culturais, educacionais, científicos,*



recreativos ou de assistência à pessoa", não gerando "vínculo empregatício nem obrigação de natureza trabalhista ou afim".

7. *In casu*, em análise, primeiramente, dois Termos de Adesão que a Secretaria-Geral da Governadoria pretende celebrar com os estrangeiros Armelle Cibaka e Léo Moreau, ambos para prestação de serviços com "*finalidades assistenciais, científicas, cívicas, culturais, educacionais, recreativas/esportivas ou tecnológicas*", sem vínculo empregatício, nem obrigação de natureza trabalhista, previdenciária ou afim, na Assessoria de Relações Internacionais da Secretaria-Geral da Governadoria, nos termos da cláusula segunda dos citados Termos.

"As principais tarefas a serem desenvolvidas serão a elaboração e o acompanhamento do projeto de voluntariado internacional, que objetiva a internacionalização do Estado por meio de intercâmbio na administração pública estadual direta e indireta e entidades do terceiro setor e sociedade civil; sensibilização dos servidores para a relevância da internacionalização do Estado, sublinhando o enriquecimento proporcionado pela troca de experiências com voluntários estrangeiros e proporcionar a cidadãos estrangeiros a possibilidade de conhecer o estado com suas estruturas institucionais".

8. Segundo o Decreto Estadual n. 45.830, de 22 de dezembro de 2011, que dispõe sobre a organização da Governadoria do Estado, compete à Assessoria:

"Art. 18. A Assessoria de Relações Internacionais tem por finalidade prestar assessoramento ao Governador em assuntos de caráter internacional, de modo a contribuir para o diálogo, fomento, atração, captação e retenção de oportunidades de promoção, integração e cooperação entre órgãos e entidades da Administração Pública estadual, organismos internacionais e outras unidades subnacionais,



competindo-lhe:

I - elaborar estudos, análises, materiais de promoção, notas técnicas, por requisição do Governador ou do Secretário-Geral, com fundamento em questões de repercussão internacional de interesse do Governo estadual;

II - elaborar agendas de trabalho para Acordos de Cooperação do Estado de Minas Gerais vigentes, bem como monitorá-los;

III - orientar e assessorar a instrução de processos para a formalização de instrumentos de cooperação a serem celebrados pelo Estado de Minas Gerais;

IV - coordenar a recepção de missões oficiais estrangeiras, em visita ao Governo estadual, as visitas do Governador a organismos internacionais, governamentais ou não, e outras unidades subnacionais;

V - prospectar oportunidades para cooperação internacional do Estado de Minas Gerais;

VI - elaborar e desenvolver projetos voltados à promoção da cooperação internacional no Estado de Minas Gerais;

VII - fomentar e apoiar a integração e o relacionamento institucional entre representantes de órgãos e entes estaduais, nacionais ou internacionais na formatação e execução de ações de cooperação internacional;

VIII - promover a conjugação de atividades de formação humana e profissional a jovens que se destaquem em suas áreas de estudo ou de trabalho, a fim de contribuírem para o desenvolvimento do ambiente de negócios, comércio, inovação e cooperação internacionais; e

IX - apoiar a indução das ações de promoção à internacionalização dos municípios mineiros (grifo nosso).



9. A pretensão do proponente, portanto, nos casos consubstanciados nos "Termos de Adesão ao Serviço Voluntário" mencionados, atende o interesse público subjacente à atuação da Governadoria e, em especial, da Assessoria de Relações Internacionais, nos termos da legislação citada, devendo os respectivos Termos prever o objeto e as condições de exercício do serviço voluntário, conforme prevê o art. 2º. da Lei Federal n. 9.608/1998, detalhando, a qualificação do prestador de serviço voluntário; o local, o prazo, a periodicidade da prestação do serviço; a definição e a natureza das atividades a serem desenvolvidas; os direitos, deveres e proibições inerentes ao regime de prestação de serviços voluntários; Plano de Trabalho; demais condições, direitos, deveres e vedações previstas em lei.

10. Sobre caso similar, versou a Nota Jurídica n. 2.811/2011, exarada pela Dra. Cristina Andrade Melo, em que registra:

"o instrumento legal apto a disciplinar a relação jurídica travada entre a entidade pública ou privada e o prestador do serviço voluntário é o TERMO DE ADESÃO, no qual desse constar o objeto e as condições de seu exercício".

11. Em relação aos Memorandos de Entendimentos colacionados aos autos desta Consulta, deve-se registrar que *Memorandum of Understanding*¹ referem-se a acordos de cooperação ou troca de informações que, de modo geral, minudenciam relações técnico-jurídicas preliminares entre as partes, comumente utilizado no Direito Internacional Público, para anteceder contratos ou instrumentos jurídicos congêneres.

12. O caso em análise abrange dois Memorandos de Entendimentos a serem assinados, respectivamente, sem previsão de contrapartida orçamentária, pelo Estado de Minas Gerais com a SKEMA Business School, tendo como objeto a *"criação de condições para que as companhias estatais do Governo de Minas possam ser anfitriãs de estudantes da Skema em programa de estágio internacional; organização de conferências internacionais para apresentar os planos e programas de*

¹ *Memorandum of understanding*. **Black's Law Dictionary**, Ninth Edition, p. 1074.
Rua Espírito Santo, 495 – Centro – Belo Horizonte – MG



internacionalização do Estado de Minas Gerais e as possibilidades de desenvolvimento econômico em Minas Gerais", e com a Região de Valônia, por intermédio de seu Ministério do Trabalho, com vistas ao fortalecimento da cooperação técnica para o desenvolvimento de ações conjuntas nas áreas de:

- a. Desenvolvimento econômico, social e sustentável;*
- b. Educação, ensino técnico e ensino superior;*
- c. Ciência tecnologia e inovação;*
- d. Programas de intercâmbio internacional;*
- e. Programas de Voluntariado Internacional e estágios internacionais;*

13. Não há óbice quanto à adoção do citado instrumento, *in casu*, considerando que a lei mineira que rege a matéria, Lei n. 18.716/2010 determina, no parágrafo único do art. 4º, "*que a forma de realização dos objetivos da política estadual de fomento ao voluntariado transformador será definida pelo órgão executor da política, em conjunto com cada órgão do governo, com a iniciativa privada e com o terceiro setor*", tendo o consulente anexado, inclusive, Memorando de Entendimento já assinado pelo Programa de Voluntários das Nações Unidas, Tribunal de Justiça de Minas Gerais, Ministério Público de Minas Gerais, Governo do Estado de Minas Gerais e Serviço Voluntário de Assistência Social.

14. Cabe ressaltar, contudo, que, como prevê a Lei Federal n. 9.698/98, quando da execução do objeto e das diretrizes estabelecidas nos citados Memorandos, deve-se atentar para o fato de que o serviço voluntário será exercido mediante a celebração de termo de adesão de serviço voluntário entre a entidade, pública ou privada, e o prestador do serviço voluntário, dele devendo constar o objeto e as condições de seu exercício.

15. Por fim, no que se refere ao Termo e Cooperação a ser celebrado entre o Governo do Estado de Minas Gerais e a Prefeitura de Uberlândia, com o "*objetivo de formar parceria para a implementação do Programa de Voluntariado Internacional de Minas Gerais*", o pleito deve ser analisado à luz da legislação eleitoral.



16. O Parecer n. 15.000/2010, exarado pelo Dr. Érico Andrade, consolidou o entendimento desta Consultoria Jurídica sobre a matéria, referente ao repasse de bens, valores e serviços por parte do Estado a Município e a entidades privadas sem fins lucrativos, diante da vedação eleitoral do art. 73, VI, “a”, e §§ 10 e 11, da Lei 9.504/97:

"a) a regra geral é a vedação de transferência voluntária de recursos, nos três meses anteriores ao pleito, ou seja, a partir de 03/07/2010; 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 03/07/2010, para a execução de obra ou serviço cuja execução física já tenha se iniciado também antes do mesmo dia 03/07/2004; (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);

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, 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).



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 seqüência 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 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 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,

lll -



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);

17. Assim, como prevê o citado Termo de Cooperação, dentre as atribuições da Assessoria de Relações Internacionais da Secretaria-Geral da Governadoria do Governo do Estado a prestação de serviços ao município de Uberlândia – "2. [...] *oferecer uma capacitação aos servidores ou empregados públicos supervisores dos voluntários.* 3. *Prover acompanhamento do município no sentido de ter uma boa execução no programa*", considera-se que a celebração do Termo se enquadra entre os casos de vedação impostos pelo art. 73, VI, "a" da Lei 9.504/97, que veda a transferência voluntária de recursos, em ano eleitoral, três meses antes das eleições, do Estado para os Municípios.

"[...] na dicção "recursos" estão compreendidos "dinheiros, bens móveis e imóveis entre outros, e, ainda, serviços, razão pela qual, a partir de 3 de julho de 2010 (Res. 23.089/2009), está vedada totalmente a transferência voluntária do Estado para os Municípios de dinheiros, bens móveis ou imóveis ou serviços, o que, evidentemente, engloba doação de bens ou cessão de uso. A vedação em questão diz respeito à transferência em si, não importando o tipo de instrumento jurídico por meio da qual ela se viabiliza, como v.g. convênio, termo de doação, termo de cessão de uso, termo de parceria, protocolo de intenções" (grifo nosso).

18. Assim, há que se concluir pela impossibilidade de celebração do Termo de Cooperação entre o Governo do Estado de Minas Gerais e a Prefeitura de Uberlândia.

Alm -



CONCLUSÃO

19. Com base na argumentação expendida neste Parecer, **opino** pela possibilidade jurídica de celebração dos Termos de Adesão propostos, referentes aos prestadores de serviço voluntário Armelle Cibaka e Léo Moreau, bem como da assinatura dos Memorandos de Entendimentos entre o Estado de Minas Gerais e Skema Business School e o Estado de Minas Gerais e a Região de Valônia, com as ressalvas feitas neste Parecer.

20. Ressalte-se, contudo, a vedação legal imposta à celebração do Termo de Cooperação entre o Governo de Minas Gerais e a Prefeitura de Uberlândia, consideradas as vedações impostas pela Lei n. 9.504/97, que estabelece as normas para as eleições.

É o parecer.

Sub censura.

Belo Horizonte, 15 de julho de 2016.

LIANA PORTILHO MATTOS
PROCURADORA DO ESTADO
OAB/MG 73.135 – MASP 665.718-3

APROVADO EM 19/07/2016.

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

Mateus Alves Batista Júnior
ADVOGADO GERAL DO ESTADO
23/07/16