



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA
BIODIVERSIDADE
COORDENAÇÃO DE MATÉRIA ADMINISTRATIVA
PARECER REFERENCIAL n. 00002/2023/COMAD/PFE-ICMBIO/PGF/AGU

NUP: 02070.007565/2023-14

INTERESSADOS: INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE - ICMBIO

ASSUNTOS: PROCESSO E PROCEDIMENTO

EMENTA: Termo (contrato) de doação. ICMBio como donatário. Acordo de Cooperação. Recomendação para adoção do presente parecer como Parecer Referencial, na forma da Orientação Normativa AGU n.º 55, de 23/05/2014 e Portaria PGF n.º 262, de 05/05/2017, nos casos de ausência de dúvidas jurídicas.

I - DO CABIMENTO E DO OBJETO DO PRESENTE PARECER REFERENCIAL

1. A Orientação Normativa AGU n.º 55, de 23 de maio de 2014, publicada no DOU em 26 de maio de 2014, autoriza a adoção de manifestação jurídica referencial, dispensando-se a análise individualizada de matérias que envolvam questões jurídicas idênticas e recorrentes, nos seguintes termos:

I - Os processos que sejam objeto de manifestação jurídica referencial, isto é, aquela que analisa todas as questões jurídicas que envolvam matérias idênticas e recorrentes, estão dispensados de análise individualizada pelos órgãos consultivos, desde que a área técnica ateste, de forma expressa, que o caso concreto se amolda aos termos da citada manifestação.

II - Para a elaboração de manifestação jurídica referencial devem ser observados os seguintes requisitos: a) o volume de processos em matérias idênticas e recorrentes impactar, justificadamente, a atuação do órgão consultivo ou a celeridade dos serviços administrativos; e b) a atividade jurídica exercida se restringir à verificação do atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de documentos.

2. Com o fim de disciplinar a “*elaboração e a divulgação de manifestação jurídica referencial pelos órgãos de execução da Procuradoria-Geral Federal no desempenho das atividades de consultoria jurídica*”, a PGF editou a Portaria n.º 262, de 05/05/2017.

3. Nos termos do Art. 1.º, parágrafo único, da aludida Portaria, “*considera-se manifestação jurídica referencial aquela que analisa todas as questões jurídicas que envolvam matérias idênticas e recorrentes, dispensando a obrigatoriedade legal de elaboração de parecer individualizado para os respectivos casos concretos*”.

4. A manifestação jurídica referencial constitui-se, portanto, em medida adequada a orientar a Administração e capaz de conferir segurança jurídica à sua atuação, prescindindo, no entanto, da análise individualizada desses processos pelo órgão de consultoria jurídica, salvo a existência de dúvida jurídica.

5. Trata-se de importante ferramenta destinada à otimização e racionalização do trabalho, viabilizando maior dedicação ao enfrentamento de questões complexas, com atuação prioritária, estratégicas e especializadas, que demandam uma atuação qualificada.

6. Relevante destacar a necessidade de observância aos requisitos estabelecidos pela Portaria n.º 262, de 05/05/2017 para a elaboração de manifestação jurídica referencial:

Art. 2.º São requisitos para a elaboração de manifestação jurídica referencial:

I - o volume de processos em matérias idênticas e recorrentes que acarrete sobrecarga de trabalho devidamente comprovada e venha a impactar, justificadamente, a atuação do órgão consultivo ou a celeridade dos serviços administrativos e

II - a atividade jurídica exercida se restringir à verificação do atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de documentos.

(...)

7. O parecer referencial também tem previsão na Instrução Normativa n.º 5/2017, da Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão:

Art. 36. (...)

§ 2.º É dispensado o envio do processo, se houver parecer jurídico referencial exarado pelo órgão de assessoramento competente, que deverá ser anexado ao processo, ressalvada a hipótese de consulta acerca de dúvida de ordem jurídica devidamente identificada e motivada.

8. Nesse contexto, a análise dos termos (contratos) de doação decorrentes de acordos de cooperação firmados entre o ICMBio e entidade parceira representa grande volume de processos e ostenta aspecto de simples conferência de documentos e prazos, sem questões jurídicas relevantes a serem dirimidas, enquadrando-se nas hipóteses autorizadas pela ON AGU n.º 55, de

9. O órgão assessorado deverá atestar, de forma expressa, que o caso concreto se amolda às hipóteses deste referencial, nos termos do Art. 3º, §2º, da Portaria PGF/AGU nº 262, de 05/05/2017, e conforme modelo de "Atestado" em anexo a este parecer.

10. Registre-se que a Administração poderá, a qualquer tempo, provocar a atuação do órgão de consultoria nas dúvidas jurídicas específicas que surgirem nos respectivos processos desta espécie, bem como para atualização do presente parecer.

II – DA FUNDAMENTAÇÃO

2. 1. FINALIDADE E ABRANGÊNCIA DO PARECER JURÍDICO

11. A atividade de exame e aprovação de minutas de editais e contratos pelos Órgãos Consultivos é prévia, conforme disposto no art. 53, da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Dessa maneira, não há determinação legal a impor a fiscalização posterior de cumprimento de recomendações feitas pela unidade jurídico-consultiva nos termos do que recomenda a orientação de Boa Prática Consultiva - BPC nº 05. Na eventualidade de o administrador não atender as orientações do Órgão Consultivo, passa a assumir, inteiramente, a responsabilidade por sua conduta.

12. Ressalte-se que o exame aqui empreendido se restringe aos aspectos jurídicos do procedimento, excluídos, portanto, aqueles de natureza eminentemente técnica, o que inclui o detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e especificações. Com relação a esses dados, parte-se da premissa de que a autoridade competente se municiará dos conhecimentos técnicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, conforme orientação constante da Boa Prática Consultiva – BPC nº 7, que assim dispõe:

A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento. (Manual de Boas Práticas Consultivas aprovado pela Portaria Conjunta nº 01, de 2 de dezembro de 2016)

13. Feita a ressalva, passamos à análise estritamente jurídica do presente processo.

2.2. DA DOAÇÃO DE BEM MÓVEL PARA O ICMBIO DECORRENTE DE ACORDOS DE COOPERAÇÃO

14. O tema objeto do presente Parecer Referencial é a hipótese de termo (contrato) de doação derivado de acordo de cooperação celebrado entre o ICMBio e entidade parceira que preveja essa doação. Portanto, pressupõe-se aqui a existência de anterior acordo de cooperação vigente entre o ICMBio e o parceiro; e esse acordo deve prever em suas cláusulas a doação do parceiro para o ICMBio. Esse é o cenário que embasa a doação contemplada pelo Referencial.

15. Como a beneficiária da doação (donatária) é a Administração Pública, não se aplica à presente hipótese as regras para doação previstas na Lei n.º 14.133/2021, que dispõe apenas sobre a alienação de bens do poder público. Dessa forma, incide aqui a aplicação supletiva dos "princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado", como permite o art. 89, caput, da Lei 14.133.

16. A respeito do assunto, a doutrina definiu e contextualizou as hipóteses de aquisição de bens pela via da doação, no âmbito da administração pública, da seguinte forma:

Entre as várias formas pelas quais o Poder Público adquire bens, destaca-se a dos contratos. Como qualquer particular, o Estado pode celebrar contratos visando à adquirir bens, já que as entidades em que se subdivide são dotadas de personalidade jurídica, com aptidão para adquirir direitos e contrair obrigações.

Desse modo, as entidades públicas podem, na qualidade de adquirentes, firmar contratos de compra e venda, de doação, de permuta e de dação em pagamento. Na verdade, é absolutamente jurídico que entidade beneficente privada faça doação de bens ao estado ou ao Município. Também não surpreende que um contribuinte de tributos estaduais, não tendo como solver seu débito, celebre com o Estado ajuste de dação em pagamento. E assim por diante. Em todos esses casos as entidades públicas figuram como adquirentes de bens de terceiros.

Alguns pontos, porém, devem ser considerados nesse tema.

Primeiramente, todos esses contratos são de natureza privada, sendo, por conseguinte, regulados pelo direito privado. Os princípios que sobre eles incidem não recebem o influxo de cláusulas de privilégio ou exorbitantes do direito comum, como ocorre nos contratos administrativos. Ao contrário, Estado adquirente e terceiro alienante se encontram no mesmo plano jurídico, de modo que o Poder Público nesse caso atua mais em função de seu **ius gestionis** do que seu **ius imperii**.

(...)

Doação é o ajuste em que o proprietário (doador) transfere a outrem (donatário) bem de seu patrimônio, a título de mera liberalidade. Esse tipo de contrato é também de direito privado, sendo regulado nos artigos 538 e seguintes do Código Civil.

(CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 24ª Ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010. pp. 1061-1062 e 1098-1099.)

17. Com efeito, a doação em tela se revela aquisição de bem móvel por meio de instituto do direito civil, através de contrato, regulado pelo direito privado, como se depreende do disposto no Código Civil acerca do tema:

Art. 538. Considera-se doação o contrato em que uma pessoa, por liberalidade, transfere do seu patrimônio bens ou vantagens para o de outra.

(...)

Art. 541. A doação far-se-á por escritura pública ou instrumento particular.

18. A possibilidade jurídica da medida é, pois, clara e inequívoca, de forma que se revela viável o prosseguimento ao feito, dado o interesse de ambas as partes.

19. O ICMBio e a entidade parceira celebraram Acordo de Cooperação. A motivação da presente doação, é, portanto, o próprio acordo de cooperação, que se está a executar por meio da doação.

20. Por todo o exposto, conclui-se pela possibilidade jurídica da doação do bem móvel descrito no Anexo da Minuta do Termo de Doação, desde que observadas as demais condições apresentadas neste Parecer Referencial.

2.3. DA DOCUMENTAÇÃO QUE DEVE CONSTAR DOS AUTOS

21. Ponto central nos Pareceres Referenciais é como deve ser feita a instrução processual, ou seja, quais documentos devem fazer parte do processo administrativo. Nesse sentido, orienta-se que os processos de termos de doação decorrentes de acordos de cooperação devem contar com a seguinte instrução mínima:

- o Termo de doação;
- o Acordo de cooperação entre ICMBio e entidade;
- o Estatuto da entidade;
- o Documentação do representante da entidade; e
- o Nota fiscal do bem a ser doado.

2.4. DA MINUTA DE CONTRATO DE DOAÇÃO (TERMO DE DOAÇÃO)

22. Deixa-se de oferecer um modelo padrão de termo de doação neste Parecer Referencial, pois já existe no âmbito do ICMBio modelo analisado e aprovado por esta Procuradoria, que consta como anexo da Instrução Normativa ICMBio n.º 14/2022. O referido modelo pode ser acessado no documento SEI n.º 11165232, parte integrante do NUP 02070.001877/2022-33.

23. Devem, portanto, ser instruídos com o referido modelo os processos dos termos de doação derivados de acordos de cooperação.

2.5. DO REGISTRO PATRIMONIAL DO BEM DOADO

24. Não se trata de uma regra a ser cumprida por ocasião da assinatura do termo de doação em si, mas é oportuno orientar que o bem objeto da doação deverá ser incorporado ao patrimônio do ICMBio, conforme legislação específica.

25. Atualmente, está em vigor na autarquia a Instrução Normativa n.º 23, de 26 de dezembro de 2018, que dispõe sobre a incorporação de materiais recebidos por meio de doação, inclusive decorrente de acordos de cooperação (art. 5º, inciso III). Na referida IN, há regras específicas para a incorporação de certos bens, como veículos, embarcações e motosserras, que são frequentemente objeto das doações.

III - CONCLUSÃO

26. Considerando todo o acima exposto e, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência do ajuste, caso sejam preenchidos todos os requisitos constantes deste Parecer Referencial, considera-se aprovada a minuta de termo de doação (art. 53, § 4º, da Lei n.º 14.133/2021).

27. Sendo referencial a presente manifestação jurídica consultiva, os processos administrativos que guardarem relação inequívoca e direta com a abordagem aqui realizada poderão, de agora em diante, dispensar análise individualizada, desde que o setor competente ateste, de forma expressa, que a situação concreta se amolda aos termos desta manifestação, conforme modelo anexo.

28. Não sendo o caso, a persistência de dúvida de cunho jurídico deverá resultar na remessa do processo administrativo ao órgão de consultoria para exame individualizado, mediante formulação dos questionamentos específicos, nos moldes da Portaria PGF n.º 526/2013.

29. As orientações emanadas dos Pareceres Jurídicos, ainda que apenas opinativos, devem ser seguidas ou, caso contrário, justificadas no corpo do processo.

30. Registre-se, por fim, que não há determinação legal a impor a fiscalização posterior de cumprimento de recomendações feitas. Eis o teor do BPC n.º 05: "*Ao Órgão Consultivo que em caso concreto haja exteriorizado juízo conclusivo de aprovação de minuta de edital ou contrato e tenha sugerido as alterações necessárias, não incumbe pronunciamento subsequente de verificação do cumprimento das recomendações consignadas*".

31. Deve ser dada publicidade à referida manifestação jurídica referencial nos termos do art. 4º da Portaria PGF/AGU n.º 262/2017:

Art. 4º As manifestações jurídicas referenciais aprovadas pelo chefe do órgão de execução da PGF deverão ser:
I - disponibilizadas na página do órgão de execução da PGF no sítio eletrônico da Advocacia-Geral da União; e
II - encaminhadas à autoridade assessorada para que possa utilizá-las nos termos do § 2º do art. 3º desta Portaria.
§ 1º Aplica-se o disposto neste artigo às manifestações jurídicas referenciais já existentes.
§ 2º As orientações jurídicas a respeito de manifestações jurídicas referenciais elaboradas pelo DEPCONSU serão disponibilizadas em sua página no sítio eletrônico da Advocacia-Geral da União e divulgadas para conhecimento de todos os integrantes da carreira de Procurador Federal.

32. É o parecer, elaborado por meio do Sistema AGU de Inteligência Jurídica (Sapiens), assinado digitalmente.
33. Destaca-se que inclusive o presente caso concreto não foi objeto de análise jurídica específica e deve ser conferido pela autoridade consulente à luz deste parecer referencial.
34. À consideração superior do Procurador Federal Coordenador da COMAD, a quem se sugere a abertura de NUP para o qual sejam vertidas cópias de todos os pareceres referenciais produzidos no âmbito da COMAD.

Brasília, 28 de junho de 2023.

GERALDO DE AZEVEDO MAIA NETO
PROCURADOR FEDERAL

ANEXO

<p>ATESTADO DE CONFORMIDADE DO PROCESSO COM O PARECER REFERENCIAL</p> <p>Processo:</p> <p>Referência/objeto:</p> <p>Atesto que o caso concreto contido no bojo dos presentes autos amolda-se à hipótese analisada pelo PARECER REFERENCIAL Nº, cujas recomendações foram integralmente atendidas. Fica, assim, dispensada a remessa dos autos para exame individualizado pela Procuradoria Federal Especializada junto à autarquia/fundação, nos termos da Portaria PGF/AGU nº 262, de 05/05/2017 e Orientação Normativa nº 55, da Advocacia Geral da União.</p> <p>....., de..... de 20.....</p> <p>Identificação e assinatura</p>
--

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 02070007565202314 e da chave de acesso e482c101



Documento assinado eletronicamente por GERALDO DE AZEVEDO MAIA NETO, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1210506392 e chave de acesso e482c101 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): GERALDO DE AZEVEDO MAIA NETO, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 29-06-2023 11:20. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA
BIODIVERSIDADE
COORDENAÇÃO DE MATÉRIA ADMINISTRATIVA

DESPACHO n. 00327/2023/COMAD/PFE-ICMBIO/PGF/AGU

NUP: 02070.007565/2023-14

INTERESSADOS: INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE - ICMBIO

ASSUNTOS: PROCESSO E PROCEDIMENTO

Aprovo o **PARECER REFERENCIAL n° 00002/2023/COMAD/PFE-ICMBIO/PGF/AGU** por seus próprios fundamentos.

À Procuradora-Chefe.

Brasília, 12 de julho de 2023.

FRANCISCO NEVES SIQUEIRA
Procurador Federal
Chefe do Serviço de Matéria Administrativa

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 02070007565202314 e da chave de acesso e482c101



Documento assinado eletronicamente por FRANCISCO NEVES SIQUEIRA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1224309102 e chave de acesso e482c101 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): FRANCISCO NEVES SIQUEIRA. Data e Hora: 12-07-2023 14:14. Número de Série: 25679063139469259700995931217. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA
BIODIVERSIDADE
GABINETE DO PROCURADOR-CHEFE
DESPACHO n. 00872/2023/GABINETE/PFE-ICMBIO/PGF/AGU

NUP: 02070.007565/2023-14

INTERESSADOS: INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE - ICMBIO

ASSUNTOS: PROCESSO E PROCEDIMENTO

1. Acompanho o PARECER REFERENCIAL n. 00002/2023/COMAD/PFE-ICMBIO/PGF/AGU aprovado pelo DESPACHO n. 00327/2023/COMAD/PFE-ICMBIO/PGF/AGU.
2. Solicito ao protocolo dessa PFE-ICMBIO que:
 - (i) remeta o o parecer e despachos de aprovação à DIPLAN;
 - (ii) seja dada ciência aos procuradores que atuam na COMAD.

Brasília, 11 de agosto de 2023.

Fabiana Martinelli Santana de Barros
Procuradora- Chefe Nacional
Procuradoria Federal Especializada junto ao ICMBio

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 02070007565202314 e da chave de acesso e482c101



Documento assinado eletronicamente por FABIANA MARTINELLI SANTANA DE BARROS, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1251151502 e chave de acesso e482c101 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): FABIANA MARTINELLI SANTANA DE BARROS, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 11-08-2023 17:54. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.
