



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA SAÚDE  
COORDENAÇÃO-GERAL DE ANÁLISE JURÍDICA DE LICITAÇÕES, CONTRATOS E INSTRUMENTOS  
CONGÊNERES

**PARECER REFERENCIAL n. 00014/2021/CONJUR-MS/CGU/AGU**

**NUP: 25000.102699/2021-13**

**INTERESSADOS: MINISTÉRIO DA SAÚDE**

**ASSUNTOS: ATOS ADMINISTRATIVOS**

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. TERMO DE DOAÇÃO COM ENCARGO. ART. 12 DO DECRETO Nº 9.373/2018. DOAÇÃO DE VEÍCULOS PERTENCENTES AO PROGRAMA SAMU 192 AOS ENTES FEDERATIVOS. MANIFESTAÇÃO JURÍDICA REFERENCIAL.

*Senhor Consultor Jurídico do Ministério da Saúde,*

**1. RELATÓRIO**

1. Esta Consultoria Jurídica é instada a se manifestar por meio do [Despacho NUJUR/SAES 0021595860](#), que solicita análise e elaboração do Parecer Referencial único com relação à utilização da minuta anexada aos autos, exclusivamente, para as doações dos veículos pertencentes ao Programa SAMU 192, tendo em vista que, conforme informou o Departamento de Atenção Hospitalar Domiciliar e de Urgência, "*verifica-se que a cada ano o DAHU, através de sua Coordenação Geral de Urgência, realizará em média mais de mil aquisições, representando um grande número de doações aos entes federativos, necessitando de uma formalização contratual com cada donatário representados pelos Estados, Municípios e o Distrito Federal.*"

2. Por isso, recomendou-se ao referido Departamento o envio de minuta padrão hábil a ensejar a elaboração de manifestação jurídica referencial, visando a celeridade dos serviços administrativos, já que a atividade jurídica exercida nesses casos, em sua maioria, se restringe à verificação do atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de documentos.

3. Dessa forma, com a manifestação jurídica referencial, os processos administrativos que veicularem consultas idênticas à enfrentada na manifestação referencial estarão dispensados de análise individualizada por órgão jurídico, bastando, para tanto, que as instâncias técnicas da Administração atestem, expressamente, que o caso concreto se amolda aos termos da manifestação referencial adotada pela Advocacia-Geral da União.

4. De todo modo, ressalta-se que na presença de qualquer situação diferenciada, em que tenha peculiaridades no caso concreto, não poderá ser utilizado este parecer referencial, devendo a área técnica responsável submeter o referido processo a esta Consultoria jurídica para análise frente a sua singularidade.

5. Ressalta-se que a presente manifestação só abarca os casos de doações dos veículos pertencentes ao Programa SAMU 192.

6. A minuta a ser analisada consta no Sistema Eletrônico de Informações, no doc. SEI nº [0021511819](#).

7. Eis o sucinto relatório.

**2. DA FIGURA DA MANIFESTAÇÃO JURÍDICA REFERENCIAL**

8. Por óbvio que o encaminhamento de Processos Administrativos com as minutas de termos de doações tem como fundamento conferir higidez jurídica no que envolve a matéria.

9. A Coordenação-Geral de Urgência informou na [Nota Informativa 20 \(0021509885\)](#) que realizará em média mais de mil aquisições, representando um grande número de doações aos entes federativos, necessitando de uma formalização contratual com cada donatário representados pelos Estados, Municípios e o Distrito Federal. Nesse sentido, surgirá um elevado número de processos repetitivos versando sobre assunto idêntico que tem, inevitavelmente, o efeito reflexo de tumultuar a atuação do órgão de assessoramento jurídico da Administração, embaraçando o desempenho de sua atribuição institucional.

10. Em razão de situações como a narrada, a Advocacia Geral da União (AGU) publicou, no dia 23 de maio de 2014, a Orientação Normativa nº 55, possibilitando a figurada Manifestação Jurídica Referencial:

*ORIENTAÇÃO NORMATIVA Nº 55, DE 23 DE MAIO DE 2014 O ADVOGADO GERAL DA UNIÃO, no uso das atribuições que lhe conferem os incisos I, X,XI e XIII, do art. 4º da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, considerando o que consta do Processo nº 56377.000011/200912, resolve expedir a presente orientação normativa a todos os órgãos jurídicos enumerados nos arts. 2º e 17 da Lei Complementar nº 73, de 1993: 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.*

*Referência: Parecer nº 004/ASMG/CGU/AGU/2014*

*LUÍS INÁCIO LUCENA ADAMS*

*RETIFICAÇÃO: Na Orientação Normativa nº 47, de 23 de maio de 2014, publicada no Diário Oficial da União nº 98, de 26 de maio de 2014, Seção 1, pág. 29, onde se lê: "Orientação Normativa nº 47, de 23 de maio de 2014...", leia-se: "Orientação Normativa nº 55, de 23 de maio de 2014..."*

11. Da leitura da Orientação Normativa em apreço, depreende-se a expressa autorização, no âmbito da AGU, para elaboração de manifestação jurídica referencial, definida como sendo aquela que analisa todas as questões jurídicas que envolvam matérias idênticas e recorrentes.

12. Dessa forma, com a manifestação jurídica referencial, os processos administrativos que veicularem consultas idênticas à enfrentada na manifestação referencial estarão dispensados de análise individualizada pelo órgão jurídico, bastando, para tanto, que as instâncias técnicas da Administração atestem, expressamente, que o caso concreto se amolda aos termos da manifestação referencial adotada pela Advocacia-Geral da União.

13. A grosso modo, a manifestação jurídica referencial consiste em parecer jurídico genérico, vocacionado a balizar todos os casos concretos, cujos contornos se amoldem ao formato do caso abstratamente analisado pela CGLICI/CONJUR/MS.

14. Trata-se, portanto, de ato enunciativo perfeitamente afinado com o princípio da eficiência (art. 37, caput, da Constituição Federal), que, seguramente, viabilizará o adequado enfrentamento de questões que, embora dotadas de baixa densidade jurídica, terminavam por tumultuar a agenda desta Consultoria Jurídica, dificultando a dedicação de tempo às verdadeiras questões jurídicas.

15. Tal medida já havia sido expressamente recomendada pelo Manual de Boas Práticas Consultivas da AGU, consoante se infere da leitura do excerto abaixo transcrito:

16.

*Embora a atividade consultiva não se confunda com as atividades da Entidade/Órgão Assessorado, o Órgão Consultivo possui importante papel no sentido de estimular a padronização e orientação geral a respeito de assuntos que despertaram ou possam despertar dúvidas jurídicas. Deste modo, é recomendável a elaboração de minutas padrão de documentos administrativos, treinamentos com os gestores e pareceres com orientações "in abstrato", a fim de subsidiar a prática de atos relacionados a projetos ou políticas públicas que envolvam manifestações repetitivas ou de baixa complexidade jurídica. (Enunciado nº 34 do Manual de Boas Práticas da Advocacia-Geral da União).*

17. Mais recentemente, tal iniciativa foi analisada e aprovada pelo Tribunal de Contas da União (TCU), conforme notícia divulgada no Informativo TCU nº 218/2014:

*Informativo TCU nº 218/2014. É possível a utilização, pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, de um mesmo parecer jurídico em procedimentos licitatórios diversos, desde que envolva matéria comprovadamente idêntica e seja completo, amplo e abranja todas as questões jurídicas pertinentes. Embargos de Declaração opostos pela Advocacia-Geral da União (AGU), em face de determinação expedida pelo TCU à Comissão Municipal de Licitação de Manaus e à Secretaria Municipal de Educação de Manaus, alegara obscuridade na parte dispositiva da decisão e dúvida razoável quanto à interpretação a ser dada à determinação expedida. Em preliminar, após reconhecer a legitimidade da AGU para atuar nos autos, anotou o relator que o dispositivo questionado "envolve a necessidade de observância do entendimento jurisprudencial do TCU acerca da emissão de pareceres jurídicos para aprovação de editais licitatórios, aspecto que teria gerado dúvidas no âmbito da advocacia pública federal". Segundo o relator, o cerne da questão "diz respeito à adequabilidade e à legalidade do conteúdo veiculado na Orientação Normativa AGU nº 55, de 2014, que autoriza a emissão de 'manifestação jurídica referencial', a qual, diante do comando (...) poderia não ser admitida". Nesse campo, lembrou o relator que a orientação do TCU "tem sido no sentido da impossibilidade de os referidos pareceres serem incompletos, com conteúdos genéricos, sem evidenciação da análise integral dos aspectos legais pertinentes", posição evidenciada na Proposta de Deliberação que fundamentou a decisão recorrida. Nada obstante, e "a despeito de não pairar obscuridade sobre o acórdão ora embargado", sugeriu o relator fosse a AGU esclarecida de que esse entendimento do Tribunal não impede que o mesmo parecer jurídico seja utilizado em procedimentos licitatórios diversos, desde que trate da mesma matéria e aborde todas as questões jurídicas pertinentes. Nesses termos, acolheu o Plenário a proposta do relator, negando provimento aos embargos e informando à AGU que "o entendimento do TCU quanto à emissão de pareceres jurídicos sobre as minutas de editais licitatórios e de outros documentos, nos termos do art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666, de 1993, referenciado nos Acórdãos 748/2011 e 1.944/2014, ambos prolatados pelo Plenário, não impede a utilização, pelos órgãos e entidades da administração pública federal, de um mesmo parecer jurídico em procedimentos licitatórios diversos, desde que envolva matéria*

*comprovadamente idêntica e que seja completo, amplo e abranja todas as questões jurídicas pertinentes, cumprindo as exigências indicadas na Orientação Normativa AGU nº 55, de 2014, esclarecendo a, ainda, de que a presente informação é prestada diante da estrita análise do caso concreto apreciado nestes autos, não se constituindo na efetiva apreciação da regularidade da aludida orientação normativa, em si mesma". Acórdão 2674/2014 Plenário, TC 004.757/20149, relator Ministro Substituto André Luís de Carvalho, 8/10/2014.*

18. Do acima exposto, pode-se concluir que:

- o A manifestação jurídica referencial uniformiza a atuação do órgão jurídico relativamente às consultas repetitivas;
- o A adoção de manifestação jurídica referencial torna desnecessária a análise individualizada de processos que versem sobre matéria que já tenha sido objeto de análise em abstrato, sendo certo que as orientações jurídicas veiculadas através do parecer referencial aplicar-se-ão a todo e qualquer processo com idêntica matéria.
- o A elaboração de manifestação jurídica referencial depende da confluência de dois requisitos objetivos, a saber: i) a ocorrência de embaraço à atividade consultiva em razão da tramitação de elevado número de processos administrativos versando sobre matéria repetitiva e ii) a singeleza da atividade desempenhada pelo órgão jurídico, que se restringe a verificar o atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de documentos; e
- o a dispensa do envio de processos ao órgão jurídico para exame individualizado fica condicionada ao pronunciamento expresso, pela área técnica interessada, no sentido de que o caso concreto se amolda aos termos da manifestação jurídica referencial já elaborada sobre a questão.

19. É o que se passará, agora, a fazer.

### **3. DO CABIMENTO DE MANIFESTAÇÃO JURÍDICA REFERENCIAL NO CASO DOS AUTOS**

20. Como já mencionado, a elaboração de **manifestação jurídica referencial** depende da comprovação, sob pena de invalidade, de dois requisitos: **i)** do volume de processos em matérias idênticas e recorrentes, que, de acordo com a ON nº 55, deve impactar, justificadamente, a atuação do órgão consultivo ou a celeridade dos serviços administrativos; e, **ii)** da singeleza da atuação da assessoria jurídica nos casos analisados, que se deve restringir à verificação do atendimento das exigências legais, a partir da simples conferência de documentos.

21. Relativamente ao primeiro requisito, a Coordenação-Geral de Urgência informou na [Nota Informativa 20 \(0021509885\)](#) que realizará em média mais de mil aquisições, representando um grande número de doações aos entes federativos, necessitando de uma formalização contratual com cada donatário representados pelos Estados, Municípios e o Distrito Federal, portanto, é notório que haverá um grande volume de processos administrativos voltados à análise de minutas que dizem respeito a doações de veículos pertencentes ao Programa SAMU 192.

22. Com a obrigatoriedade de se analisar todos os processos administrativos, haverá, como já referido, impacto negativo na atuação da Coordenação-Geral de Análise Jurídica de Licitações, Contratos e Instrumentos Congêneres - CGLICI, responsável pela consultoria e assessoramento jurídico do Ministério da Saúde.

23. Quanto ao segundo requisito imposto pela ON AGU nº 55, observa-se que o exame jurídico será limitado à mera conferência de documentos, não havendo que se falar de peculiaridades que determinem a análise jurídica individualizada dos referidos processos.

24. De todo modo, para que a análise individualizada dos processos reste dispensada, faz-se necessário que a área técnica interessada ateste, de forma expressa, que o caso concreto veiculado por cada processo administrativo se amolda aos termos da presente manifestação jurídica referencial, sendo necessário também a juntada do presente parecer e seus despachos em todos os processos em que for utilizado.

25.

### **4. DA FINALIDADE E ABRANGÊNCIA DO PARECER JURÍDICO**

26. Registra-se que esta manifestação tomará por base, exclusivamente, os elementos constantes dos autos, visto que, em face do que dispõe o art. 131 da Constituição Federal e o art. 11 da Lei Complementar nº 73/1993, incumbe a este órgão de execução da AGU prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar na análise da conveniência e oportunidade dos atos praticados no âmbito da Administração nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa, assim como os aspectos técnicos, econômicos, financeiros e orçamentários. A Boa Prática Consultiva – **BPC nº 07**, editada pela AGU, corrobora tal entendimento:

*O Órgão Consultivo não deve emitir manifestações conclusivas sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade.*

27. Importa frisar, pois, que não compete a esta CGLICI apreciar as questões de interesse e oportunidade do ato que se pretende praticar, visto que são da esfera discricionária do Administrador, tampouco dos atos técnicos e das especificações e fundamentações de ordem técnica explicitadas para justificar a celebração do ajuste.

28. Cabe esclarecer que, via de regra, **não é papel do órgão de assessoramento jurídico exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos**

**administrativos.** Incumbe, isso sim, a cada um desses observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências.

29. Desse modo, o ideal, para a melhor e completa instrução processual, é que sejam juntadas ou citadas as publicações dos atos de nomeação ou designação da autoridade e demais agentes administrativos, os atos normativos que estabelecem as respectivas competências, com o fim de que, em caso de futura auditoria, possa ser facilmente comprovado que quem praticou determinado ato tinha competência para tanto.

30. Ademais, quanto aos atos decisórios praticados com base em delegação de competência, convém destacar o contido na Lei nº da Lei nº 9.784/99:

*Art. 14. [...]*

*§ 3º As decisões adotadas por delegação devem mencionar explicitamente esta qualidade e considerar-se-ão editadas pelo delegado.*

31. Portanto, estes deverão mencionar explicitamente a qualidade e considerar-se-ão editadas pelo delegado.

32. Vale ressaltar, ainda, que aos órgãos da AGU compete – fiel, técnica e exclusivamente – assessorar os entes e órgãos assessorados na tomada de suas decisões, apontando-lhes os embaraços jurídicos eventualmente existentes, e, as opções palatáveis, segundo o ordenamento pátrio, para a consecução das políticas públicas a cargo do organismo assessorado.

33. Portanto, a atribuição legal do órgão de assessoramento jurídico esgota-se em orientar a autoridade sob o exclusivo prisma da legalidade, exarando peça opinativa que **lhe dá plena ciência das recomendações e observações lançadas pela Advocacia-Geral da União.**

34. Dessa maneira, a análise em comento tem a função de apontar possíveis riscos do ponto de vista jurídico e recomendar providências para salvaguardar a autoridade assessorada, a quem compete avaliar a real dimensão do risco e a necessidade de se adotar ou não a precaução recomendada.

35. As questões que envolvam a legalidade, de observância obrigatória pela Administração, serão apontadas, ao longo deste parecer, como óbices a serem corrigidos ou superados. O prosseguimento do feito, sem a correção de tais apontamentos, será de responsabilidade exclusiva do gestor, por sua conta e risco.

36. **Sendo assim, repisa-se que qualquer posicionamento contrário por parte da Administração é de sua total responsabilidade e deve ser justificado nos autos. A justificativa de posicionamento contrário ao da Assessoria Jurídica do Ministério deve, lógica e necessariamente, refutar todos os impedimentos legais levantados pela CGLICI.**

## **5. DA ANÁLISE JURÍDICA**

37. O Decreto n. 9.373, de 11 de maio de 2018, regulamenta, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, a alienação, a cessão, a transferência, a destinação e a disposição final ambientalmente adequadas de bens móveis.

38. A Nota Informativa 20 (0021509885) aponta como fundamento legal da doação o art. 12 do Decreto nº 9.373/2018, que dispõe:

*"Observada a legislação aplicável às licitações e aos contratos no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, bens móveis adquiridos pela União, autarquias e fundações públicas federais para a execução descentralizada de programa federal poderão ser doados à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios e às suas autarquias e fundações públicas e aos consórcios intermunicipais, para exclusiva utilização pelo órgão ou entidade executor do programa."*

39. Para o enquadramento da doação na hipótese do art. 12 do Decreto nº 9.373/2018 deverão ser observadas as seguintes condições para a doação de bens móveis pelo Poder Público:

- i) interesse público devidamente justificado;
- ii) avaliação prévia do valor econômico do bem;
- iii) utilização dos bens doados para o uso e fins de interesse social;
- iv) avaliação da oportunidade e conveniência socioeconômica da doação;
- v) enquadramento da doação em uma das hipóteses do Decreto nº 9.373/2018.

### **5.1 Interesse público devidamente justificado**

40. Sobre o requisito de interesse público devidamente justificado, convém trazer à baila os ensinamentos de Marçal Justen Filho:

*"Qualquer doação de bem público pressupõe interesse público. Por óbvio, não se admite liberalidade à custa do patrimônio público. A regra legal impõe à Administração que verifique se a doação consiste na melhor opção, inclusive para evitar a manutenção de concepções paternalistas acerca do Estado". (Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Ed. Dialética 10ª ed., p. 182)*

41. De se ver que, no caso, em se tratando de hipótese de alienação de bens adquiridos pela

União, é imprescindível a demonstração do interesse público visado pelo negócio jurídico, ainda que se tenha os entes da Federação como destinatários de tais bens.

42. É importante alertar que o princípio da motivação exige que a Administração indique minudentemente os fundamentos que explicam seus atos, sendo esse mister do administrador. Dito dever se materializa, especialmente, na necessidade de identificar e de explicar o interesse público, em obediência aos princípios constitucionais estabelecidos no artigo 37 (CF/88), essa norma incumbe, entre outras obrigações, o dever do Administrador de avaliar a eficácia, a eficiência, a moralidade e a impessoalidade dos seus atos. Sobre o tema, assim dispõe a Lei n.º 9.784/1999, em seu artigo 2º:

*A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, **motivação**, razoabilidade, proporcionalidade, **moralidade**, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, **interesse público e eficiência**. (grifamos)*

43. É válido destacar que a responsabilidade pela justificativa é do Administrador, não competindo a este consultivo analisar seu mérito. Alerta-se, ao mais, que a sua ausência ou incoerência pode ocasionar a responsabilização do administrador perante o Tribunal de Contas da União.

44. Recomenda-se que na justificativa sejam demonstrados, também, os objetivos mediatos e imediatos, os critérios ambientais adotados, se houver, o cronograma das doações, os deveres do doador e do donatário, o critério de escolha dos donatários e o custo estimado das doações, o quantitativo de bens que serão doados, a descrição detalhada de como os bens deverão ser usados e de como ocorrerá a fiscalização, de forma minuciosa, dos encargos da doação, dentre outros aspectos considerados relevantes pela Administração.

45. **Desse modo, é imprescindível a completa e robusta justificativa para o interesse público que norteará a doação que será realizada.**

## 5.2 Avaliação prévia do valor econômico do bem

46. O artigo 17, II, "a" da Lei 8.666/93 estabelece que, em qualquer caso, a alienação deve ser precedida de avaliação, constituindo-se pressuposto de validade para a dispensa de licitação para doação de bens móveis da Administração Pública Federal.

47. Por sua vez, o Decreto nº 9.373/2018 dispõe em seu art. 10 sobre a necessidade de avaliação e ser realizada por comissão especial composta por três servidores:

"Art. 10. As classificações e avaliações de bens serão efetuadas por comissão especial, instituída pela autoridade competente e composta por três servidores do órgão ou da entidade, no mínimo"

48. **Deve-se ser juntado aos autos documento que comprove ter sido constituída comissão especial de avaliação, nos moldes preconizados pelo art. 10 do Decreto n. 9.373/2018, e que seja realizada avaliação dos bens a serem doados, medida que tem por fim, inclusive, fixar o valor de eventual indenização em favor da União, em eventual hipótese de uso indevido do bem, por seu donatário.**

## 5.3 O ato donativo deve ter por objetivo "fins e uso" de interesse social

49. Sobre o instituto da doação efetuada pela Administração Pública, José dos Santos Carvalho Filho destaca a necessidade desse ato atender fins e usos de interesse social:

"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 art. 538 e seguintes do Código Civil. A Administração pode fazer doação de bens públicos, mas tal possibilidade deve ser tida como excepcional e atender a interesse público cumpridamente demonstrado. Qualquer violação a tais pressupostos espelha conduta ilegal e dilapidatória do patrimônio público". (CARVALHO FILHO, José dos Santos, in Manual de Direito Administrativo, 19ª edição, revista, ampliada e atualizada até 21/12/2007, - Rio de Janeiro, 2008, págs. 1047 e 1048).

50. Em sentido semelhante, Joel de Menezes Niebuhr apresenta os seguintes esclarecimentos, *in verbis*:

"Interesse social é espécie que se subsume ao espectro mais largo do interesse público. Isso significa que todo interesse social é pertinente ao interesse público, mas que nem todo interesse público pode ser qualificado como interesse social. Destarte, os bens móveis podem ser doados para serem utilizados em projetos sociais, isto é, que visem beneficiar as parcelas menos favorecidas da sociedade, como vem a ocorrer em atos de benemerência. Não é lícito doar bens móveis a serem utilizados em atividades de interesse público que não tenham fundo social. Por exemplo, não é lícito doar bem móvel a entidade como a Ordem dos Advogados Brasil, que, conquanto realize atividades relacionadas ao interesse público, normalmente não visam a atender interesses sociais" (Joel de Menezes Niebuhr, Licitação Pública e Contrato Administrativo, Curitiba - Zênite, 2008, pág. 71)

51. A partir dos trechos doutrinários transcritos, surge o imperativo do atingimento dos fins de interesse social da doação, entendido como a atividade destinada ao atendimento do interesse

público perseguido pela Administração Pública. Dessa forma, caberá ao gestor público aferir se o ato donativo guardará correlação com a função social da entidade beneficiária, a fim de se evitar, por exemplo, que os bens sejam transferidos para uso pessoal ou particular de um dos seus membros, ou de modo diverso da sua missão institucional.

52. Dito de outro modo, "*uso de interesse social*" ocorrerá quando a utilização do bem se destinar a atividades de interesse público que tenham função social, beneficiando, direta ou indiretamente, a sociedade.

53. **A Área técnica deverá demonstrar e atestar o fim e uso de interesse social, bem como prever na minuta de doação cláusula que estipule a forma/circunstância em que serão empregados os bens e a respectiva cláusula resolutiva de pleno direito, para que sejam definidos procedimentos de controle periódicos, a fim de resguardar a destinação do bem doado.**

54. A esse respeito, colaciona-se entendimento do Tribunal de Contas da União, no ACÓRDÃO 4134/2009 - PRIMEIRA CAMARA - PROCESSO 006.529/2002-0:

"16. A doação dos bens móveis, portanto, deve se subordinar à existência de interesse público devidamente justificado, ser precedida de avaliação, e efetivada exclusivamente para fins e uso de interesse social. *In casu*, ante as ausências da avaliação prévia, das justificativas do interesse público e da consequente previsão no instrumento de doação do fim a que se destinavam os móveis doados, revestem-se de irregularidades graves que apontam para ato de gestão temerário e ilegítimo, e que gerou como consequência primeira a fragilidade e inconsistência do controle dos bens cedidos, ensejando, a posteriori, toda sorte de desvios, malversações e dilapidações do patrimônio público"

#### **5.4 Avaliação da oportunidade e conveniência sócio-econômica.**

55. Quanto à conveniência sócio-econômica, deve a Administração demonstrar que considerou o aspecto social do ato (fim e uso de interesse social) e seu efeito econômico. O primeiro elemento diz respeito ao alcance social da medida, e o segundo, ao próprio gestor, que deverá ter levado em consideração as despesas do órgão e os gastos decorrentes do ato.

56. Poderia parecer, à primeira vista, que é sempre mais vantajoso, sob o aspecto econômico, não doar bens, pois, na venda, por exemplo, há o ingresso de recursos.

57. Ainda mais: o legislador não empregou o termo econômico isoladamente; fê-lo suceder, em composição, ao social, de tal modo que com ele deve ser conjugado para alcançar o adequado equacionamento pretendido. Desse modo, o valor social da medida deve ser sopesado com o econômico, para a Administração e para a sociedade, que, em última instância, é quem sustenta a Administração Pública.

58. **Sobre esse requisito, a área técnica deve se pronunciar quanto à avaliação da oportunidade e conveniência socioeconômica que permita inferir ter sido a doação a melhor forma para se alienar o bem.**

59. Nesse contexto, soa pertinente advertir que o Tribunal de Contas, ao julgar processos relativos à prestação de contas, tem reiteradamente expedido determinações para que os gestores exponham os motivos determinantes do ato de doação. É o que se vê do trecho do acórdão abaixo transcrito:

" (...)

37. Por outro lado, reputa-se que deve ser expedida determinação corretiva quanto à formalização do procedimento da doação. Neste sentido, ressalta-se que a determinação constante do Acórdão nº 413/2009 - 1ª Câmara pode servir como paradigma, pois se referiu a doação de bens móveis e imóveis. Dessa forma, propõe-se que o Tribunal faça a seguinte determinação:

Determinar ao Sebrae/RO que:

somente promova a doação de bens móveis ou imóveis mediante a exposição dos motivos determinantes do ato, após avaliação da oportunidade e conveniência socioeconômica da doação, atendendo, até que sobrevenha regulamentação da matéria por parte do Sebrae, aos parâmetros previstos no Decreto nº 99.658/1990; " (Acórdão 2925/2009 - Plenário; Processo 009.373/2002-0).

60. **A manifestação da área técnica deve trazer indicativo de que tenha realizado juízo de oportunidade e conveniência sócio-econômica da doação, a fim de atendimento do disposto no art.17, II, "a" da Lei 8.666/93.**

#### **5.5 Enquadramento da doação em uma das hipóteses do Decreto nº 9.373/2018**

61. O Decreto n. 9.373, de 11 de maio de 2018, regulamenta, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, a alienação, a cessão, a transferência, a destinação e a disposição final ambientalmente adequadas de bens móveis.

62. Entre outras hipóteses, encontra-se a possibilidade de "doação" prevista nos artigos 8º e 12 do referido Decreto:

Art. 8º Na hipótese de se tratar de bem móvel inservível, a doação prevista na [alínea "a" do inciso II do caput do art. 17 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993](#), permitida

exclusivamente para fins e uso de interesse social, após avaliação de sua oportunidade e conveniência socioeconômica, relativamente à escolha de outra forma de alienação, poderá ser feita em favor:

I - da União, de suas autarquias e de suas fundações públicas;

II - das empresas públicas federais ou das sociedades de economia mista federais prestadoras de serviço público, desde que a doação se destine à atividade fim por elas prestada; ([Redação dada pelo Decreto nº 10.340, de 2020](#))

(...)

III - dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e de suas autarquias e fundações públicas; ([Redação dada pelo Decreto nº 10.340, de 2020](#))

IV - de organizações da sociedade civil, incluídas as organizações sociais a que se refere a [Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998](#), e as organizações da sociedade civil de interesse público a que se refere a [Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999](#); ou ([Redação dada pelo Decreto nº 10.340, de 2020](#))

V - de associações e de cooperativas que atendam aos requisitos previstos no [Decreto nº 5.940, de 25 de outubro de 2006](#). ([Redação dada pelo Decreto nº 10.340, de 2020](#))

*Art. 12. Observada a legislação aplicável às licitações e aos contratos no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, os bens móveis adquiridos pela União, autarquias e fundações públicas federais para a execução descentralizada de programa federal poderão ser doados à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios e às suas autarquias e fundações públicas e aos consórcios intermunicipais, para exclusiva utilização pelo órgão ou entidade executor do programa.*

*Parágrafo único. Na hipótese do **caput**, quando se tratar de bem móvel permanente, o seu tombamento poderá ser feito diretamente no patrimônio do donatário, lavrando-se registro no processo administrativo competente.*

63. Portanto, a Área Técnica competente deve esclarecer no processo, especificando se a doação prevista na minuta ora analisada se destina à "execução descentralizada de programa federal", ou se "para fins de uso de interesse social", a fim de propiciar o correto enquadramento legal para tal doação..

64. **O presente parecer se baseia no art. 12 do Decreto n. 9.373, de 11 de maio de 2018, portanto, caso alguma doação de veículo do Programa SAMU 192 tenha fundamento diverso, o caso deve ser enviado para análise individualizada com a devida justificativa.**

## **6. POSSIBILIDADE DE RESPONSABILIZAÇÃO DOS GESTORES POR DOAÇÕES IRREGULARES**

65. Conforme explicitado nos tópicos acima, a doação realizada deve obedecer aos requisitos previstos nos arts. 17, II, "a", da Lei 8.666/93 e art. 12 do Decreto nº 9.373/2018, caso contrário, poderá gerar responsabilização dos gestores, ainda que não se verifique má-fé, mas apenas a falta de planejamento ou negligência na condução do planejamento, que acabe por acarretar em prejuízo para o erário.

66. Com relação à responsabilização dos gestores por doações irregulares de bens móveis no âmbito da Administração Pública Federal, ainda que, eventualmente, não verificada a má fé, trazemos à colação jurisprudência do Tribunal de Contas da União sobre o assunto (Acórdãos 3373/2006 e 742/2003 - Primeira Câmara), *in verbis*:

ACÓRDÃO 742/2003 - PRIMEIRA CÂMARA.

(...)

"11.4 A doação dos bens móveis, portanto, deve se subordinar à existência de interesse público devidamente justificado, ser precedido de avaliação, e efetivada exclusivamente para fins e uso de interesse social. In casu, a ausência da avaliação prévia; das justificativas do interesse público e consequente previsão no instrumento de doação do fim a que se destinavam os móveis doados, revestem-se de irregularidades graves que apontam para ato de gestão temerário e ilegítimo, e que gerou como consequência primeira a fragilidade e inconsistência do controle dos bens cedidos, ensejando, a posteriori, toda sorte de desvios, malversações e dilapidações do patrimônio público.

(...)

Voto:

Consoante se verifica da relatório que antecede este voto, a ressalva principal destas contas diz respeito ao procedimento de doação dos bens móveis e imóveis realizado pelos dirigentes da COLONE, em seus diferentes períodos, a qual foi registrada pelo órgão regional da Secretaria Federal de Controle Interno no Estado do Maranhão, tanto nas contas ordinárias como na extraordinária, em face da extinção da entidade, por força do Decreto nº 2.648/98.

Com efeito, foram constatadas nos períodos sob exame falhas que comprometem a lisura

da doação efetuada pelo gestor e pelo liquidante da entidade. Nesse sentir, verifico que os responsáveis não atentaram para o preceito estabelecido no art. 17 do Estatuto das Licitações, que disciplina a doação de bens móveis e imóveis, e que em ambas modalidades é obrigatório o processo licitatório, dispensado apenas para os casos previstos no próprio dispositivo legal e que deve estar sempre presente a existência do interesse público devidamente justificado, sendo ainda verdade que, nos casos de imóveis, a doação dependerá, também, de autorização legislativa quando se tratar de órgãos da administração direta e entidades autárquicas e fundacionais.

De um modo geral, observo da instrução que na doação dos bens, a despeito de não haver sido evidenciada má fé dos responsáveis, não ficou justificado o interesse público, não houve avaliação prévia e tampouco foi incluído no instrumento de doação a finalidade a que se destinava o bem doado, demonstrando, dessa forma, total descontrole dos bens da entidade por quem, na qualidade de agente público, tinha por dever zelar, conduta que pode ter provocado dilapidação ao bem público.

As alegações do ex-liquidante, por outro lado, de que não se houve com culpa nas doações efetivadas, conquanto não as tenha efetivado, caber-lhe-ia responsabilidade por ter realizado a baixa contábil dos referidos bens e ter permitido que o processo de liquidação fosse encerrado sem ter identificado, localizado e relacionado os bens móveis e imóveis da entidade em extinção, adotando as providências cabíveis quanto à regularização da sua situação, inclusive quanto a documentos de doação em que não constavam datas nem assinaturas dos donatários, e nesse sentido nada fez.

Por fim, na mesma linha de raciocínio do representante do Ministério Público, verifico que as razões aduzidas pelos responsáveis não se mostraram hábeis a elidir as irregularidades a eles imputadas, atinentes à gestão de bens móveis e imóveis da Colone.

Com essas considerações acolho os pareceres e voto por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à elevada apreciação desta 1ª Câmara".

67. A esse respeito, inclusive, o inciso III do Art. 10 da Lei nº 8.429/92, prevê como hipótese de improbidade administrativa doação quando realizada sem a observância das formalidades legais e regulamentares:

"Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente:

(...)

III - doar à pessoa física ou jurídica bem como ao ente despersonalizado, ainda que de fins educativos ou assistências, bens, rendas, verbas ou valores do patrimônio de qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, sem observância das formalidades legais e regulamentares aplicáveis à espécie"

## 7. CONSIDERAÇÕES QUANTO AO ENCARGOS

68. Os encargos previstos na doação em tela, dispostos na cláusula segunda da minuta do instrumento, os quais, em tese, não encontram vedação na legislação de regência. Ao reverso, parecem visar resguardar a finalidade da saúde da população, em última análise, protegendo o interesse público primário e o erário.

69. A não observância de tais encargos ou utilização para fins diversos poderá acarretar a revogação parcial ou total da doação, reservado, ainda, o direito de reclamar a restituição dos bens doados, sem direito à indenização ao donatário, conforme a cláusula quarta da minuta.

70. Isso está em consonância com o seguinte julgado:

*Ementa*

*CIVIL - DOAÇÃO COM ENCARGO - REVOGAÇÃO - PRESCRIÇÃO.*

**1. A doação com encargo pode ser revogada por descumprimento do mesmo, sujeitando-se a ação do doador à prescrição vintenária.**

**2. Presença da UNIÃO em desfavor de quem flui a prescrição, a qual obedece ao prazo quinquenal (Decreto nº 20.910/32).**

**3. Recurso improvido.**

*(Processo: AC 592 DF 96.01.00592-7, Relator(a): JUÍZA ELIANA CALMON Julgamento: 15/10/1996, Órgão Julgador: QUARTA TURMA; Publicação: 31/10/1996 DJ p.83356)*

*A doação onerosa pode ser revogada, visto que se trata de um negócio jurídico em que não basta, simplesmente, o donatário aceitar a doação, havendo o acordo de vontades. Ele necessita também cumprir o encargo contratual imposto pelo doador.*

*Assim estatuem os artigos 553 e 555 do diploma civil:*

*Art. 553. O donatário é obrigado a cumprir os encargos da doação, caso forem a benefício do doador, de terceiro, ou do interesse geral.*

*Art. 555. A doação pode ser revogada por ingratidão do donatário, ou por inexecução do encargo.*

71. Para Agostinho Alvim, **ainda que presente o encargo no contrato de doação, isso não retira deste o caráter de liberalidade do instituto.**

72. O encargo (ou *modus*) não corresponde a uma contraprestação, de acordo com a doutrina majoritária. Flávio Tartuce preleciona:

*Pela doação, o doador transfere do seu patrimônio bens ou vantagens para o donatário, sem a presença de qualquer remuneração. Trata-se de ato de mera liberalidade, sendo um contrato benévolo, unilateral e gratuito. Sendo negócio jurídico benévolo ou benéfico, somente se admite a interpretação restritiva, nunca a interpretação declarativa ou extensiva (art. 114 do CC).*

73. Em relação à doação modal ou com encargo, há polêmica. Isso porque há quem entenda que o contrato é bilateral, eis que o encargo é um dever a ser cumprido pelo donatário. Todavia, entende-se que o contrato é unilateral imperfeito. Isso porque o encargo não constitui uma contraprestação, um dever jurídico a fazer com que o contrato seja sinalagmático. De qualquer forma, o contrato é oneroso, mesmo sendo unilateral imperfeito.

74. É importante ressaltar que, na doutrina contemporânea, também Pablo Stolze Gagliano e Rodolfo Pamplona Filho entendem que o encargo “não tem o peso da contraprestação, a ponto de desvirtuar a natureza do contrato”.(grifo inserido)

75. Nesse sentido, também há a doutrina de Luiz Guilherme Loureiro:

*O encargo não descaracteriza a doação como um contrato unilateral. Por isso, a doutrina insiste que é preciso distinguir se o modus tem por contraprestação uma prestação moral ou econômica. Na primeira há apenas a doação; na segunda há um negócio misto, mas doação não perde o caráter de liberalidade, salvo se a contraprestação for equivalente à prestação, caso em que se tratará de uma permuta.*

76. O valor do encargo não pode ser superior ao do objeto da doação, uma vez que não haveria liberalidade, mas comutatividade.

## **8. ANÁLISE DAS MINUTAS DOS TERMOS DE DOAÇÃO COM ENCARGOS**

77. Recomenda-se que a minuta de doação tenha seu preâmbulo complementado, para citar o artigo pertinente (art. 12 do Decreto 9373 de 2018).

78. Orienta-se aperfeiçoar a redação da cláusula segunda, para sua melhor compreensão. Sugere que seja denominada “DOS ENCARGOS”, para facilitar a leitura do termo. Ao mais, recomenda-se que seja explicado que faz parte dos encargos também o cumprimento de todas as obrigações do Donatário a serem previstas em Cláusula específica, listadas no termo de doação.

79. Além dessas obrigações da donatária, previstas em cláusula específica, recomenda-se que se estipulem deveres relacionados à forma de descarte dos bens, caso se tornem inúteis por alguma razão (de preferência, obedecendo-se às condições de descarte ecológico de lixo eletrônico, nos termos do art. 1º da Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 1, de 19/01/2010 e nas normas do Conselho Nacional do Meio Ambiente- CONAMA, IBAMA, Ministério do Meio Ambiente, etc). Recomenda-se que se atentem ao princípio da moralidade e da impessoalidade nessas estipulações.

80. Nesse sentido, recomenda-se a inserção da seguinte cláusula:

### **CLÁUSULA xxx - DO DESFAZIMENTO DOS BENS**

*O desfazimento dos bens permanentes objeto deste Termo de Doação somente poderá ser efetuado após comprovado o estado de inservibilidade destes, em conformidade com a Instrução Normativa nº 205/88-SEDAP/PR e Decreto n. 9.373, de 11 de maio de 2018, o que há que ser atestado por meio de prévio parecer técnico de comissão local instituída para este fim, conforme o referido decreto, no qual também deverá restar atestada a ausência de responsabilidade da **DONATÁRIA** por tal estado*

**Parágrafo Único** - Em havendo responsabilidade da **DONATÁRIA** pelo estado de inservibilidade do(s) bem(ns), deverá esta indenizar o **DOADOR** em valor de mercado correspondente.

81. Recomenda-se a complementação do termo de doação, para que seja inserida cláusula que trate das obrigações do Doador, denominada, por exemplo, “DAS OBRIGAÇÕES DO DOADOR”.

82. Sobre isso, sugere-se, no mínimo, o seguinte:

### **CLÁUSULA xxxx. DA RESPONSABILIDADE DAS PARTES.**

*As partes, qualificadas no preâmbulo deste instrumento, comprometem-se a:*

#### **3.1. UNIÃO, REPRESENTADA PELO MINISTÉRIO DA SAÚDE - DOADORA.**

**Sobre este ponto, deverá a Administração prever as obrigações da União de forma detalhada. Enquanto isso, sugere-se a seguinte redação:**

*a) Disponibilizar à donatária os bens mencionados na cláusula primeira, na forma e nos prazos previstos neste termo.*

*b) Fiscalizar o cumprimento dos encargos da presente doação, aplicando-se, se necessário, as penalidades decorrentes de eventuais descumprimentos e a revogação prevista na Cláusula xxxxxxxx.*

*c) Publicar os termos de doação, no prazo previsto na Lei 8.666/93, no D.O.U.  
PARÁGRAFO ÚNICO. A Doadora não se responsabilizará por qualquer vício redibitório, pela evicção do OBJETO DA DOAÇÃO ou qualquer outra forma de responsabilização contratual ou extracontratual.*

83. Ainda em relação as obrigações das partes, **recomendamos** inserir os parágrafos abaixo, com vistas a definir os termos inicial e final da responsabilidade do donatário, bem como a destinação final dos bens doados, os quais, *s.m.j.*, devem ser adequados à execução do programa governamental a ser elaborado:

PARÁGRAFO PRIMEIRO - A responsabilidade pelas obrigações assumidas no presente Termo de Doação com Encargos é única e exclusiva do DONATÁRIO, cujo início se dá com a assinatura do presente termo.

PARÁGRAFO SEGUNDO - O DONATÁRIO obriga-se a cumprir as obrigações decorrentes deste Termo pelo prazo que perdurar a execução do Programa xxxxxxxxxx.

PARÁGRAFO TERCEIRO - Findo o prazo de execução do Programa xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx pelo DONATÁRIO e não havendo revogação do presente Termo de Doação, ao término da vida útil dos bem (ns) Objeto da Doação, caberá àquele proceder à destinação ambientalmente correta dos bens, em conformidade com a Política Nacional de Resíduos Sólidos, nos termos da Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, suas alterações posteriores e respectivos regulamentos.

84. Recomenda-se a complementação do termo de doação, para que seja inserida cláusula ou algum ponto que explique como ocorrerá a doação dos bens, se será obrigação do doador ou do donatário a entrega.

85. Sugere-se que na cláusula quinta "DA FISCALIZAÇÃO" sejam estipulados critérios detalhados de como ocorrerá a fiscalização na prática, a fim de não suscitar dúvidas posteriores

86. Vale lembrar que é possível à Doadora denunciar, total ou parcialmente, o termo de doação, caso se verifique que o (s) bem (ns) doado (s) não cumpre (m) mais os fins de interesse social para o quais foi (ram) doado (s), devido a desnecessidade do seu uso na rede pública de saúde do Estado Donatário, podendo reavê-lo (s) e doá-lo (s) à outra Secretaria de Saúde que o (s) demande.

87. Com relação à Cláusula Quarta, **recomendamos a adoção da seguinte redação:**

#### CLÁUSULA QUARTA - DA REVOGAÇÃO TOTAL OU PARCIAL

Em caso de constatação, pela DOADORA ou pelos órgãos de controle externo, de não utilização do bem doado para os fins e na forma a que se propõe a presente DOAÇÃO, será promovida a revogação parcial ou total deste Termo de Doação com Encargos, estando reservado à DOADORA o direito de reclamar a restituição do (s) bem (ns) doado (s) e realocá-lo (s) em outra instituição previamente indicada, sem direito de indenização à DONATÁRIA.

PARÁGRAFO PRIMEIRO - Revogada a doação deverá o DONATÁRIO devolver imediatamente o OBJETO DA DOAÇÃO à UNIÃO, arcando com os custos da devolução e sem qualquer ônus financeiro pendente.

PARÁGRAFO SEGUNDO- a devolução do bem pelo DONATÁRIO ao DOADOR, voluntária ou em decorrência de descumprimento de obrigação, será acompanhada de laudo técnico realizado por empresa autorizada pelo Ministério da Saúde, que ateste o estado de conservação e a funcionalidade do veículo e de seus equipamentos.

PARÁGRAFO TERCEIRO - a avaliação do bem de que trata o parágrafo segundo será custeada pelo DONATÁRIO.

PARÁGRAFO QUARTO- em caso de deterioração do bem antes do término da vigência das obrigações estipuladas na cláusula terceira desse termo de doação, ou em caso de o laudo técnico declarar o bem inservível, o DONATÁRIO realizará, em parcela única, a restituição do valor integral do bem ao DOADOR, conforme nota de aquisição do bem aplicada a devida correção monetária.

PARÁGRAFO QUINTO- Revogada a doação, por culpa do DONATÁRIO, este sujeitar-se-á ao pagamento de indenização à UNIÃO no valor correspondente à depreciação do OBJETO DA DOAÇÃO devolvido por ocasião da revogação, ou seu valor integral, no caso da não devolução.

PARÁGRAFO SEXTO- A revogação do Termo, quando resulte dano ao erário, enseja a instauração de Tomada de Contas Especial.

PARÁGRAFO SÉTIMO A DOADORA, sob seu exclusivo juízo de conveniência e oportunidade, desde que devidamente justificado, poderá reserva-se o direito de reclamar a restituição do valor atualizado do OBJETO DA DOAÇÃO, em substituição à devolução do bem, no caso de revogação parcial ou total deste Termo de Doação com Encargos.

88. Para a Cláusula Quinta, **recomendamos** a redação abaixo, com vistas a melhor especificar o dever de fiscalização da Doadora, e a inclusão de parágrafo único, para impor à Donatária o dever de apresentar documentação do bem doado quando solicitado pela Doadora:

#### CLÁUSULA QUINTA - DO ACOMPANHAMENTO E DA FISCALIZAÇÃO

Incumbe à DOADORA exercer as atribuições de acompanhamento, fiscalização e avaliação do cumprimento das obrigações da DONATÁRIA constante deste Termo, podendo firmar parcerias com outros órgãos e entidades para o exercício das atribuições previstas nesta

Cláusula.

PARÁGRAFO ÚNICO - A DONATÁRIA deverá apresentar, sempre que solicitado pelo DOADOR, todos os documentos referentes ao(s) Bem (ns), para que a DOADORA determine, quando necessário, as providências as serem adotadas para a adequação a este Termo, no prazo de 15 (quinze) dias a contar da constatação do fato, ou para a aplicação das penalidades previstas na legislação vigente.

89. **Recomendamos** a supressão da Cláusula Sexta da minuta proposta, uma vez que o seu conteúdo já consta da redação que sugerimos no item anterior para o Parágrafo único da Cláusula Quinta.

90. **Recomendamos** incluir as Cláusulas Oitava, Nona e Décima para tratarem da avaliação do bem, da extinção do termo de doação com encargos e da Publicação do Termo de Doação, respectivamente, com redação nos seguintes termos:

#### CLÁUSULA OITAVA - DA AVALIAÇÃO DO BEM

Ao OBJETO DA DOAÇÃO é atribuído o valor de R\$ (extenso), conforme o Laudo Técnico elaborado por Comissão Especial de Avaliação, nos moldes do art. 10 do Decreto n. 9.373/2018.

#### CLÁUSULA NONA - DA EXTINÇÃO DO TERMO DE DOAÇÃO COM ENCARGOS

O presente Termo poderá ser EXTINTO:

I. Pelo cumprimento das obrigações pelas partes, quando o Objeto da Doação será revertido definitivamente ao patrimônio da DONATÁRIA;

II. Por denúncia, a qualquer tempo, ficando os partícipes responsáveis somente pelas obrigações e auferindo as vantagens do tempo em que participaram voluntariamente da avença;

III. Pela revogação, total ou parcial, pela DOADORA ou pelos órgãos de controle externo, no caso de não utilização do bem doado para os fins e na forma a que se propõe a presente DOAÇÃO, nos termos da Cláusula Sexta;

PARÁGRAFO PRIMEIRO. A extinção do Termo quando resulte dano ao erário, enseja a instauração de Tomada de Contas Especial.

PARÁGRAFO SEGUNDO. Excetuada a hipótese do item I, a DOADORA, deverá reclamar a restituição do OBJETO DA DOAÇÃO, ou, sob seu exclusivo juízo de conveniência e oportunidade, desde que devidamente justificado, reclamar a restituição do seu valor atualizado.

PARÁGRAFO TERCEIRO- Excetuada a hipótese do item I, a DONATÁRIA compromete-se a entregar à DOADORA, no prazo de 15 dias a contar da Extinção, toda a documentação relativa aos bens devolvidos.

#### CLÁUSULA DÉCIMA - DA PUBLICAÇÃO

A DOADORA fará publicar no Diário Oficial o extrato deste termo, em conformidade com o art. 61, do parágrafo único, da Lei n.º 8.666/93, remetendo cópia à DONATÁRIA no prazo de 15 (quinze) dias contados da data de assinatura do instrumento.

91. Por fim, recomendamos renumerar a cláusula nona que passará a ser a décima primeira.

## 9. CONCLUSÃO

92. Importante frisar que, uma vez utilizada a minuta padrão do termo de doação, a análise jurídica a ser realizada pela CONJUR se resumiria a verificar se foram cumpridas as determinações acima enumeradas – simples verificação documental, conforme a hipótese descrita na Orientação Normativa nº 55 acima mencionada, expedida pelo Advogado-Geral da União.

93. Destarte, uma vez observadas as prescrições legais e regulamentares descritas neste Parecer e sendo adotada a **minuta-padrão de termo de doação dos veículos pertencentes ao Programa SAMU 192**, fica dispensada a análise individualizada pela Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Saúde.

94. Em tempo deverão ser observadas as orientações/recomendações traçadas na presente manifestação jurídica referencial, especialmente:

- o Seja apresentada justificativa robusta acerca do ato, além de demonstrados, também, os objetivos mediatos e imediatos, os critérios ambientais adotados, se houver, o cronograma das doações, os deveres do doador e do donatário, o critério de escolha dos donatários e o custo estimado das doações, o quantitativo de bens que serão doados, a descrição detalhada de como os bens deverão ser usados e de como ocorrerá a fiscalização, de forma minuciosa, dos encargos da doação, dentre outros aspectos considerados relevantes pela Administração;
- o Deve-se ser juntado aos autos documento que comprove ter sido constituída comissão especial de avaliação, nos moldes preconizados pelo art. 10 do Decreto n. 9.373/2018, e que seja realizada a avaliação dos bens a serem doados;
- o A Área técnica deverá demonstrar e atestar o fim e uso de interesse social, bem como prever na minuta de doação cláusula que estipule a forma/circunstância em que serão empregados os bens e a respectiva cláusula resolutiva de pleno direito, para que sejam

definidos procedimentos de controle periódicos, a fim de resguardar a destinação do bem doado;

- o A área técnica deve se pronunciar quanto à avaliação da oportunidade e conveniência socioeconômica que permita inferir ter sido a doação a melhor forma para se alienar o bem, a manifestação da área técnica deve trazer indicativo de que tenha realizado juízo de oportunidade e conveniência sócio-econômica da doação, a fim de atendimento do disposto nos arts. 17, II, "a" da Lei 8666/93.
- o A área técnica competente deve atestar no processo que a doação se destina à "execução descentralizada de programa federal", nos termos do art. 12 do Decreto 9373/2018.
- o A doação realizada deve obedecer aos requisitos previstos nos art. 17, II, "a" da Lei 8666/9376 e art. 12 do Decreto nº 9.373/2018, caso contrário, poderá gerar responsabilização dos gestores, ainda que não se verifique má-fé, mas apenas a falta de planejamento ou negligência na condução do planejamento, que acabe por acarretar em prejuízo para o erário;
- o A não observância quanto aos encargos ou utilização para fins diversos poderá acarretar a revogação parcial ou total da doação, reservado, ainda, o direito de reclamar a restituição dos bens doados, sem direito à indenização ao donatário, conforme a cláusula quarta da minuta;
- o Necessidade de que a minuta submetida seja preenchida com os dados correspondentes ao termo de doação a ser celebrado;
- o Quanto a Minuta submetida à análise, deve a área competente realizar os ajustes recomendados no tópico 8 deste parecer.

95. Ante o exposto, esta Consultoria Jurídica entende que, uma vez observadas as orientações contidas neste Parecer, nos termos da Orientação Normativa AGU nº 55, de 2014:

1. estão dispensadas da análise individualizada pela CONJUR as minutas dos termos de doação dos veículos pertencentes ao Programa SAMU 192;
2. a área técnica deve atestar expressamente, sob sua integral responsabilidade, que o caso concreto se amolda aos termos deste Parecer referencial; e
3. Deverá ser juntado nos autos do processo em que for utilizado: a) presente manifestação jurídica referencial; b) O ateste da área que o caso concreto se amolda.

96. Caso haja dúvidas na aplicação deste Parecer Referencial, poderão ser solicitados esclarecimentos à Consultoria Jurídica, mediante consulta específica contemplando dúvida jurídica devidamente objetivada.

97. Que seja submetida à aprovação superior, a minuta de Termo de doação, com os devidos ajustes, para que seja utilizada pelo órgão assessorado como padrão, exclusivamente nas situações tratadas neste Parecer Referencial.

98. Diante do teor do Memorando Circular nº 048/2017-CGU/AGU, recomenda-se o encaminhamento da presente manifestação jurídica referencial para ciência da Consultoria Geral da União, solicitando a abertura de tarefa ao Departamento de Informações Jurídico-Estratégicas (DEINF/CGU/AGU), para ciência.

À consideração superior.  
Brasília, 19 de julho de 2021.

ADRIELE MATOS DE SANTANA SANTOS  
Advogada da União  
Coordenadora de Suporte Jurídico em Procedimentos Licitatórios  
COJUPLI/GLICI/CONJUR-MS

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 25000102699202113 e da chave de acesso ec21c017

---

Documento assinado eletronicamente por ADRIELE MATOS DE SANTANA SANTOS, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 681810019 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ADRIELE MATOS DE SANTANA SANTOS. Data e Hora: 21-07-2021 14:39. Número de Série: 129088775082263445319940945. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

---



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA SAÚDE  
COORDENAÇÃO-GERAL DE ANÁLISE JURÍDICA DE LICITAÇÕES, CONTRATOS E INSTRUMENTOS  
CONGÊNERES

---

**DESPACHO n. 02765/2021/CONJUR-MS/CGU/AGU**

**NUP: 25000.102699/2021-13**  
**INTERESSADOS: MINISTÉRIO DA SAÚDE**  
**ASSUNTOS: ATOS ADMINISTRATIVOS**

1. Estou de acordo com o PARECER REFERENCIAL n. 00014/2021/CONJUR-MS/CGU/AGU, de lavra da Coordenadora de Suporte Jurídico em Procedimentos Licitatórios Adriele Matos de Santana Santos.
2. A manifestação em referência, acaso aprovada, dispensa a análise individualizada das doações de veículos pertencentes ao Programa SAMU 192, desde que mediante utilização da minuta ora referendada, atestando-se o enquadramento do caso neste opinativo, seu cumprimento, bem como juntando o parecer nos autos respectivos.
3. Saliente-se que esta manifestação está sendo exarada com fundamento na lei nº 8.666/93, a qual tem vigência até 1º de abril de 2023 conforme art. 193, II da Lei nº 14.133/21<sup>[1]</sup>. **A partir de 1/4/2023, esta manifestação deixa de ter qualquer validade, já que será aplicável apenas a Lei nº 14.133/21 (nova Lei de Licitações e Contratos).** A restrição da fundamentação se dá em razão da inexistência, por ora, de regulamentação suficiente, à luz da nova lei, para elaboração de parecer referencial de doação sob a égide do novo diploma legal.
4. À consideração superior do Sr. Consultor Jurídico.

Brasília, 20 de julho de 2021.

**HUGO TEIXEIRA MONTEZUMA SALES**

Coordenador-Geral de Análise Jurídica de Licitações, Contratos e Instrumentos Congêneres

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 25000102699202113 e da chave de acesso ec21c017

Notas

1. <sup>^</sup> Art. 193. Revogam-se: I - os [arts. 89 a 108 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993](#), na data de publicação desta Lei; II - a [Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993](#), a [Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002](#), e os [arts. 1º a 47-A da Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011](#), após decorridos 2 (dois) anos da publicação oficial desta Lei.

---

Documento assinado eletronicamente por HUGO TEIXEIRA MONTEZUMA SALES, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 682886107 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): HUGO TEIXEIRA MONTEZUMA SALES. Data e Hora: 20-07-2021 15:28. Número de Série: 26113175607471164680340473837. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

---



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA SAÚDE  
GABINETE DA CONSULTORIA JURÍDICA

ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS, BLOCO G, EDIFÍCIO SEDE, 6º ANDAR, BRASÍLIA/DF, CEP 70058-900

**DESPACHO n. 02767/2021/CONJUR-MS/CGU/AGU**

**NUP: 25000.102699/2021-13**

**INTERESSADO:** Departamento de Atenção Hospitalar Domiciliar e de Urgência - DAHU/SAES/MS.

**ASSUNTO:** Parecer Referencial. Doações de veículos pertencentes ao Programa SAMU 192.

1. **Aprovo** o PARECER REFERENCIAL n. 00014/2021/CONJUR-MS/CGU/AGU, da lavra da Coordenadora de Suporte Jurídico em Procedimentos Licitatórios, a Advogada da União Adriele Matos de Santana Santos, e o DESPACHO n. 02765/2021/CONJUR-MS/CGU/AGU, subscrito pelo Coordenador-Geral de Análise Jurídica de Licitações, Contratos e Instrumentos Congêneres, o Advogado da União Hugo Teixeira Montezuma Sales, ambos de 20/07/2021, adotando seus fundamentos, conclusões e na forma de **manifestação jurídica referencial** quanto aos processo de doações de veículos pertencentes ao Programa SAMU 192, mediante utilização da minuta ora referendada (Termo de Doação).

2. Cumpre-me destacar que o Parecer Referencial ora aprovado tem como fundamento a Lei n. 8.666/93, com vigência até 1º de abril de 2023, conforme art. 193, II, da Lei nº 14.133/21. Assim, a partir de 1º/04/2023, casos que faticamente se enquadrem ao ora exposto, deverão vir à CONJUR para nova manifestação, desta feita com a legislação a partir de então unicamente vigente.

3. **Em síntese, os requisitos para doação dos veículos pertencentes ao Programa SAMU 192 encontram-se descritos no item 94 do Parecer ora aprovado.**

4. **Por fim, por se tratar de manifestação jurídica referencial, está dispensada a análise individualizada, por parte desta Consultoria Jurídica, nos autos dos processos que guardem relação inequívoca e direta com o tema ora analisado, sendo necessário que a área técnica:**

- i)* ateste, de forma expressa, que o caso concreto se amolda às referidas manifestações; e
- ii)* extraia cópia da manifestações referencial e respectivos despachos de aprovação, e acoste aos autos em que se pretende a aprovação.

5. Nestes termos, ao Apoio Administrativo desta Consultoria Jurídica, para que:

- o **a)** junte as presentes manifestações ao sistema SEI e encaminhe os autos virtuais à **Secretaria de Atenção Especializada à Saúde - SAES/MS**, para ciência do opinativo e demais providências cabíveis;
- o **b)** abra tarefa, via sistema SAPIENS:
  - b.i)* à **Consultoria-Geral da União**, aos cuidados do Departamento de Informações Jurídico-Estratégicas - DEINF/CGU/AGU, para ciência e registro;
  - b.ii)* à Chefe do Serviço de Apoio aos Sistemas de Tramitação de Documentos - SEASI/CONJUR-MS, para alimentação da página da Consultoria Jurídica; e
  - b.iii)* à Chefe da Coordenação de Organização Administrativa - COAD/CONJUR-MS, para inserção na página do Ministério da Saúde.
- o **c)** posteriormente, archive o processo em epígrafe no sistema SAPIENS.

Brasília, 23 de julho de 2021.

**RAFAEL SCHAEFER COMPARIN**

Advogado da União

Consultor Jurídico junto ao Ministério da Saúde Substituto

---

Documento assinado eletronicamente por RAFAEL SCHAEFER COMPARIN, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 682963677 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): RAFAEL SCHAEFER COMPARIN. Data e Hora: 23-07-2021 10:18. Número de Série: 35381708372650570778997074793. Emissor: Autoridade Certificadora da Presidencia da Republica v5.

---