



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. 00004/2022/CONJUR-MS/CGU/AGU**

**NUP: 25000.047212/2022-03**

**INTERESSADOS: COORDENAÇÃO GERAL DE ANÁLISE JURÍDICA DE LICITAÇÕES, CONTRATOS E INSTRUMENTOS CONGÊNERES CGLICI**

**ASSUNTOS: AUXILIAR OPERACIONAL DE SERVIÇOS DIVERSOS**

EMENTA: I - REVOGAÇÃO E SUBSTITUIÇÃO do PARECER n. 00445/2017/ CONJUR-MS/CGU/AGU.  
II - MANIFESTAÇÃO JURÍDICA REFERENCIAL- MJR. DOAÇÃO DE BENS PÚBLICOS MÓVEIS INSERVÍVEIS para a Administração, tendo por finalidade a utilização pelo DONATÁRIO, com o exclusivo fim de uso e interesse social, sem destinação para quaisquer outros fins, nos termos do Art. 8º do Decreto nº. 9.373/2018. POSSIBILIDADE. SUBSIDIARIEDADE. TERMO DE DOAÇÃO. RECOMENDAÇÕES.  
III - Informações obrigatórias conforme art. 4º, I da Portaria CGU/AGU nº 5/2022:  
III.1 - Órgão de destino da MJR: - Subsecretaria de Assuntos Administrativos - SAA/MS.  
III.2 - Validade: até a expiração da vigência da Lei nº 8.666/93, conforme o art. 193, II da Lei nº 14.133/21 e eventuais modificações futuras ou após 2 (dois) anos, o que ocorrer primeiro.  
IV - Dê-se ciência dos termos deste parecer ao DEINF/CGU e à SAA.

*Senhor Consultor Jurídico junto ao Ministério da Saúde,*

**1. RELATÓRIO**

1. Os autos vieram a este Advogado da União subscritor para análise e revisão do **PARECER n. 00445/2017/CONJUR-MS/CGU/AGU**, que trata do processo de desfazimento de bem público móvel, por meio da doação, pelo Governo Federal, com destinação a entidades filantrópicas reconhecidamente de utilidade pública. Tal revisão do citado parecer tem por base o disposto no art. 15 da Portaria Normativa CGU/AGU nº 05, de 31 de março de 2022, que assevera:

Art. 15. Para fins de aperfeiçoamento do controle e emissão de MJRs, ficam as unidades consultivas incumbidas de, dentro do prazo de cento e vinte dias, analisar seu acervo e informar ao Departamento de Informações Jurídico-Estratégicas sobre sua vigência, adequação e fixação de prazo para validade, nos moldes do art. 6º.

§ 1º As MJRs que forem consideradas não mais vigentes ou inadequadas, nos termos desta Portaria Normativa, deverão ser revogadas e o fato deverá ser comunicado ao órgão assessorado e ao Departamento de Informações Jurídico-Estratégicas.

2. Os documentos necessários à análise do presente feito encontram-se acostados no processo de **NUP: 25000.033695/2017-93 (no SEI)**, no qual há a presença da minuta do Termo de doação ([0026837129](#)), minuta essa que se encontrava obsoleta, haja vista utilizar-se de legislação já revogada sobre o assunto.

3. Por intermédio da COTA n. 03436/2022/CONJUR-MS/CGU/AGU este Advogado da União subscritor requereu à área técnica deste Ministério a confecção de outra minuta condizente com o novo regramento do assunto, mormente o Decreto nº. 9.373 de 11 de maio de 2018.

4. Os autos retornaram por intermédio do [Despacho SAA 0027035990](#) que trouxe a nova [Minuta SAA 0027035493](#) para análise desta especializada.

5. Frise-se que o supracitado **PARECER n. 00445/2017/CONJUR-MS/CGU/AGU**, é então neste momento, revogado e integralmente substituído por este **Parecer Referencial n. 00004/2022/CONJUR-MS/CGU/AGU**.

6. É o sucinto relatório, passa-se a fundamentar.

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

7. O procedimento visando ao desfazimento de bem público móvel, por meio da doação, envolve a análise prévia desta consultoria de todas as minutas e procedimentos, tendo como fundamento conferir higidez jurídica no que envolve a matéria, conforme dispõe o artigo 38, parágrafo único, da Lei 8.666/93.

8. No entanto, o elevado número de processos repetitivos versando sobre assuntos semelhantes tem, inevitavelmente, o efeito reflexo de tumultuar a atuação do órgão de assessoramento jurídico da Administração, embaraçando o desempenho de sua atribuição institucional. 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:

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:

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.

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

LUIZ 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...".

9. 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.

10. 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.

11. 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 CGLIC/CONJUR/MS.

12. 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.

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

### **3. DO CABIMENTO E DO ÂMBITO DE APLICAÇÃO DA MANIFESTAÇÃO JURÍDICA REFERENCIAL NO CASO DOS AUTOS**

14. 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 deve-se restringir à verificação do atendimento das exigências legais, a partir da simples conferência de documentos.

15. Relativamente ao primeiro requisito, **é notório que se formará um volume de processos** administrativos voltados à análise dos procedimentos de DOAÇÃO DE BENS PÚBLICOS MÓVEIS INSERVÍVEIS para a Administração, tendo por finalidade a utilização pelo DONATÁRIO, com o exclusivo fim de uso e interesse social, sem destinação para quaisquer outros fins, nos termos do Art. 8º do Decreto nº. 9.373/2018, tratados neste opinativo.

16. Com a obrigatoriedade de se analisar todos os processos administrativos, há impacto negativo na atuação da Coordenação-Geral de Análise Jurídica de Licitações, Contratos e Instrumentos Congêneros - CGLIC/CONJUR-MS, responsável pela consultoria e assessoramento jurídico do Ministério da Saúde.

17. Quanto ao segundo requisito imposto pela ON AGU nº 55, observa-se que o exame jurídico da CGLIC/CONJUR/MS se restringiria à verificação do atendimento das exigências legais, a partir da conferência de documentos.

18. 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.**

19. Já quanto ao âmbito de aplicação deste opinativo, ele servirá para todos os casos análogos que nele se enquadrarem, no que tange ao processo de doação citado. Lembre-se novamente que o presente Parecer Referencial revoga e substitui integralmente o anterior **PARECER n. 00445/2017/CONJUR-MS/CGU/AGU.**

20. Eventuais pleitos que não se enquadrarem nos moldes desta manifestação referencial devem ser objeto de análise jurídica individualizada. As razões para tanto são delineadas com maiores detalhes adiante.

#### 4. DA DOAÇÃO DE BENS PÚBLICOS

21. A doação de bem público deve ser devidamente justificada, demonstrando-se o interesse público na doação destes bens. É que não se pode olvidar que outras formas de alienação são, a princípio, mais vantajosas para a Administração, tais como, por exemplo, a venda ou a permuta.

22. Para adentrar neste tema, imperioso sobrescrever, preliminarmente, mesmo que de forma resumida, as classes de bens públicos.

23. O regramento legal dos bens públicos é previsto pelos artigos 98 e seguintes do Código Civil Brasileiro. Vejamos:

Art. 98. São públicos os bens do domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno; todos os outros são particulares, seja qual for a pessoa a que pertencerem.

Art. 99. São bens públicos:

I - os de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças;

II - os de uso especial, tais como edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração federal, estadual, territorial ou municipal, inclusive os de suas autarquias;

III - os dominicais, que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades.

Parágrafo único. Não dispondo a lei em contrário, consideram-se dominicais os bens pertencentes às pessoas jurídicas de direito público a que se tenha dado estrutura de direito privado.

Art. 100. Os bens públicos de uso comum do povo e os de uso especial são inalienáveis, enquanto conservarem a sua qualificação, na forma que a lei determinar.

Art. 101. Os bens públicos dominicais podem ser alienados, observadas as exigências da lei.

24. A doutrina tradicional classifica os bens públicos em três classes principais: bens de uso comum do povo, bens de uso especial e bens dominicais.

25. Os de uso comum são aqueles que podem ser desfrutados pela população, como, por exemplo, os logradouros públicos em geral, pelos quais qualquer do povo pode circular e usufruir.

26. Os bens de uso especial compreendem as edificações a que a Administração destina a instalação de serviços públicos ou administrativos.

27. São dominicais os bens que ainda não foram afetados a uma destinação; são os chamados bens disponíveis.

28. Percebe-se que o traço distintivo entre as classes de bens públicos reside na existência de afetação ou desafetação. Os dois primeiros estão afetados a uma utilidade pública, enquanto que os bens dominicais não têm afetação sendo, pois, alienáveis<sup>[1]</sup>.

29. **Assim, quando, discricionariamente, o Administrador entendeu por bem não utilizar os bens móveis em foco para a realização de serviços públicos ou administrativos, procedeu-se à desafetação dos referidos bens, tornando-os, repita-se, alienáveis, com fulcro no artigo 101 do Código Civil acima transcrito.**

30. Posto que os bens são alienáveis, passemos agora a descrever as exigências legais gerais a serem observadas para a concretização destas alienações.<sup>[2]</sup>

31. Dispõe o artigo 37, inciso XXI, da Constituição da República, que, ressalvadas as exceções previstas em lei, as compras, obras, serviços e *alienações* serão contratados mediante processo de licitação.

32. E a alienação de bens públicos é regrada pela Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

33. O artigo 17 deste diploma legal dispõe<sup>[3]</sup>:

Art. 17. A alienação de bens da Administração Pública, subordinada à existência de **interesse público devidamente justificado**, será **precedida de avaliação** e obedecerá às seguintes normas:

(...)

II - quando móveis, dependerá de **avaliação prévia e de licitação, dispensada esta nos seguintes casos**:

a) **doação, permitida exclusivamente para fins e uso de interesse social, após avaliação de sua oportunidade e conveniência sócio-econômica, relativamente à escolha de outra forma de alienação**;

b) permuta, permitida exclusivamente entre órgãos ou entidades da Administração Pública;

c) venda de ações, que poderão ser negociadas em bolsa, observada a legislação específica;

d) venda de títulos, na forma da legislação pertinente;

e) venda de bens produzidos ou comercializados por órgãos ou entidades da Administração Pública, em virtude de suas finalidades;

f) venda de materiais e equipamentos para outros órgãos ou entidades da Administração Pública, sem utilização previsível por quem deles dispõe.

34. Diante do regramento legal, as doações de bens móveis pela Administração Pública (sem licitação) devem ser precedidas de: (i) demonstração de interesse público<sup>[4]</sup>; (ii) avaliação prévia dos bens; (iii) avaliação de sua oportunidade e conveniência sócio-econômica, relativamente à escolha de outra forma de alienação (se não seria mais vantajoso, por exemplo, vender os bens) e (iv) destinação exclusiva para fins e interesse social<sup>[5]</sup> dos bens doados (quanto a este ponto, é recomendável que haja cláusula no contrato de doação permitindo a fiscalização da destinação dos bens, bem como a reversão dos mesmos na hipótese de malversação da sua finalidade social).

35. Do cotejo destes requisitos afere-se que os aspectos sociais e econômicos devem ser apreciados conjuntamente (avaliação sócio-econômica), com o fito de se alcançar a solução mais adequada aos interesses públicos, atingindo seu escopo social sem onerar indevidamente a Administração.

36. Assentadas estas premissas, cumpre observar o regramento conferido à matéria por intermédio do Decreto nº. 9.373 de 11 de maio de 2018, que regulamenta a alienação, a cessão, a transferência, a destinação e a disposição final ambientalmente adequadas de bens móveis no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

37. Inicialmente, a Administração deverá classificar os bens em questão nos moldes do artigo 3º do mencionado Decreto, que assevera:

Art. 3º Para que seja considerado inservível, o bem será classificado como:

I - ocioso - bem móvel que se encontra em perfeitas condições de uso, mas não é aproveitado;

II - recuperável - bem móvel que não se encontra em condições de uso e cujo custo da recuperação seja de até cinquenta por cento do seu valor de mercado ou cuja análise de custo e benefício demonstre ser justificável a sua recuperação;

III - antieconômico - bem móvel cuja manutenção seja onerosa ou cujo rendimento seja precário, em virtude de uso prolongado, desgaste prematuro ou obsolescência;

IV - irrecuperável - bem móvel que não pode ser utilizado para o fim a que se destina devido à perda de suas características ou em razão de ser o seu custo de recuperação mais de cinquenta por cento do seu valor de mercado ou de a análise do seu custo e benefício demonstrar ser injustificável a sua recuperação.

38. Em se tratando de equipamentos, peças e componentes de tecnologia da informação e comunicação, deve ser observado o artigo 14 do Decreto nº 9.373/2018, que apregoa:

Art. 14. Os equipamentos, as peças e os componentes de tecnologia da informação e comunicação classificados como ociosos ou recuperáveis poderão ser doados a Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público que participem do programa de inclusão digital do Governo federal, conforme disciplinado pelo Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações.

*Parágrafo único.* Os bens referidos neste artigo poderão ser doados a entidades sem fins lucrativos regularmente constituídas que se dediquem à promoção gratuita da educação e da inclusão digital, desde que não se enquadrem nas categorias arroladas nos incisos I a VIII, X e XIII do *caput* do art. 2º da Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999.

39. Dispõe o Decreto nº 9.373/2018, em consonância com a Lei de Licitações e Contratos Administrativos, sobre a imprescindível avaliação dos bens a serem alienados. Vejamos:

Art. 7º Os bens móveis inservíveis cujo reaproveitamento seja considerado inconveniente ou inoportuno serão alienados em conformidade com a legislação aplicável às licitações e aos contratos no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, indispensável a avaliação prévia.

*Parágrafo único.* Verificada a impossibilidade ou a inconveniência da alienação do bem classificado como irrecuperável, a autoridade competente determinará sua destinação ou disposição final ambientalmente adequada, nos termos da Lei nº 12.305, de 2010.

40. O artigo 8º do Decreto nº 9.373/2018 contém norma específica para as hipóteses de doação. **Segundo o dispositivo, a doação possui caráter suplementar ou subsidiário, devendo o gestor demonstrar que não há interesse público em se proceder outra forma de alienação.** Vejamos:

Art. 8º A doação prevista no art. 17, *caput*, inciso II, alínea "a", 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 - das autarquias e fundações públicas federais e dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e de suas autarquias e fundações públicas, quando se tratar de bem ocioso ou recuperável;

II - dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e de suas autarquias e fundações públicas e de Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, quando se tratar de bem antieconômico; e

III - de Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público e de associações ou cooperativas que atendam aos requisitos do Decreto nº 5.940, de 25 de outubro de 2006, quando se tratar de bem irrecuperável.

*Parágrafo único.* Excepcionalmente, mediante ato motivado da autoridade máxima do órgão ou da entidade, vedada a delegação, os bens ociosos e recuperáveis poderão ser doados a Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público.

(com destaques).

41. Por sua relevância, citemos o artigo 2º do Decreto nº 9.373/2018, que assevera:

Art. 2º No cumprimento ao disposto neste Decreto, aplicam-se os princípios e objetivos da Política Nacional de Resíduos Sólidos, conforme o disposto na Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, em especial:

I - a ecoeficiência, mediante a compatibilização entre o fornecimento, a preços competitivos, de bens e serviços qualificados que satisfaçam as necessidades humanas e tragam qualidade de vida e a redução

do impacto ambiental e do consumo de recursos naturais a um nível, no mínimo, equivalente à capacidade de sustentação estimada do planeta;

II - a visão sistêmica, na gestão dos resíduos sólidos, que considere as variáveis ambiental, social, cultural, econômica, tecnológica e de saúde pública;

III - a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos;

IV - o reconhecimento do resíduo sólido reutilizável e reciclável como um bem econômico e de valor social, gerador de trabalho e renda e promotor de cidadania; e

V - não geração, redução, reutilização, reciclagem e tratamento dos resíduos sólidos e a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos.

42. Com base no dispositivo acima citado, recomenda-se a edição de cláusula na minuta do Termo de doação que defina o encargo de se dar disposição final ambientalmente adequada ao (s) bem (s) objeto da avença, quando for o caso, em consonância com inciso V do artigo 2º do Decreto nº 9.373/2018, acima transcrito.

43. Frise-se que, ainda que estejamos tratando apenas de alguns dispositivos específicos do Decreto nº 9.373/2018 nesta manifestação, certo é que seu regramento deve ser integralmente respeitado no momento de se fazer o procedimento de doação de bens ora analisado, naquilo que for cabível.

44. Avançando, é importante ressaltar, no que tange aos materiais de informática, deve-se seguir as orientações disponíveis no endereço eletrônico das compras governamentais<sup>[6]</sup>, devendo o desfazimento ocorrer por intermédio do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC).

45. Por fim, vale alertar sobre o teor do artigo 73, § 10, da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, que dispõe:

*No ano em que se realizar eleição, fica proibida a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública, exceto nos casos de calamidade pública, de estado de emergência ou de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior, casos em que o Ministério Público poderá promover o acompanhamento de sua execução financeira e administrativa.*

46. No que tange à questão do que seria "**uso de interesse social**" nos termos previstos no artigo 17, inciso II, da Lei 8.666/93, entende-se, s.m.j, que esse termo teve seu sentido delimitado no Decreto nº 9.373/2018, que regulamenta os artigos referentes ao desfazimento dos bens públicos móveis. Para tal decreto, conforme o seu artigo 8º, percebe-se que a doação pode ser realizada apenas para as entidades ali enumeradas, as quais cumpriram o requisito do interesse social.

47. Quanto à questão da "**avaliação prévia**" é o dever que tem a Administração Pública de, antes de proceder à doação, realizar uma avaliação do valor daquele bem móvel que considera inservível. Essa avaliação deve ser feita pelos servidores da administração que detenham conhecimento para tanto.

48. Quanto à **avaliação da conveniência e oportunidade sócio-econômica**, conforme já falado neste parecer, essa avaliação deve ser realizada confrontando-se a doação com as outras formas de alienação, já que a doação é a forma de alienação subsidiária, ou seja, só deve ser realizada quando for inviável a venda e a permuta. Essa avaliação deve ser feita com base na avaliação prévia e fundada em elementos técnicos, devendo ser justificada pela autoridade competente.

49. Lembre-se que é recomendável que não haja atribuição da função de membro da comissão de desfazimento a servidores lotados no setor de patrimônio, sob pena de violação do princípio da segregação da função, tendo em vista que o processo de compra, fiscalização dos contratos e venda dos bens geralmente perfaz o mesmo ciclo logístico. Sendo assim, as funções não deveriam ser atribuídas aos mesmos servidores, como forma de prestigiar a moralidade e a eficiência no serviço público.

50. Nesse sentido é o manual do ordenador de despesas do Conselho Nacional do Ministério Público<sup>[7]</sup>, que em sua página 38 é explícito:

*chefe ou servidor da Seção de Material e Patrimônio não deve ser integrante de comissões que estejam relacionadas à conferência ou ao desfazimento de patrimônio, em face ao princípio da segregação de funções. (Fonte: Relatório de Inspeção MPE/RR)*

## 5. DA MINUTA DE TERMO DE DOAÇÃO

51. Quanto à minuta do termo de doação Minuta SAA 0027035493 apresentada à análise, sugerem-se as seguintes modificações:

1) Sugere-se modificar o título da Cláusula Segunda para "DOS DEVERES", haja vista ser esse o tema do qual ela trata.

2) Sugere-se que o item 4.1 (da Cláusula Quarta) passe a ser a Subcláusula Única da Cláusula 3, por tratar de tema afeto à fiscalização;

3) Por sua vez, sugere-se que a Subcláusula Única da Cláusula Terceira passe a ser a Cláusula Quarta, com a denominação de "DA REVERSÃO DOS BENS", haja vista ser esse o tema do qual ela trata;

4) Recomenda-se a edição de cláusula na minuta do Termo de doação que defina o encargo de se dar disposição final ambientalmente adequada ao (s) bem (s) objeto da avença, quando for o caso, em consonância com inciso V do artigo 2º do Decreto nº 9.373/2018.

52. No mais, a minuta não apresenta, s.m.j, maiores defeitos que possam macular o seu devido prosseguimento.



## 6. CONCLUSÃO

53. Frise-se novamente, e por fim, que o **PARECER n. 00445/2017/CONJUR-MS/CGU/AGU**, é então neste momento, revogado e integralmente substituído por este **Parecer Referencial n. 00004/2022/CONJUR-MS/CGU/AGU**.

54. Diante do exposto, observadas as exigências legais acima retratadas, os bens públicos móveis considerados inservíveis para a Administração, tendo por finalidade a utilização pelo DONATÁRIO, com o exclusivo fim de uso e interesse social, sem destinação para quaisquer outros fins, nos termos do Art. 8º do Decreto nº. 9.373/2018, poderão ser doados se presentes os seguintes requisitos:

1. demonstração de interesse público;
2. avaliação prévia dos bens;
3. avaliação de sua oportunidade e conveniência sócio-econômica, relativamente à escolha de outra forma de alienação;
4. destinação exclusivamente para fins e interesse social;

55. Além disso, quanto à minuta do termo de doação apresentada à análise (Minuta SAA 0027035493), **concluimos pela possibilidade de sua utilização, DESDE QUE atendidas as orientações tecidas ao longo do presente parecer (mormente o seu item 5) e que sejam observados todos os normativos de regência, sem necessidade de retorno dos autos a esta especializada.**

56. Importante frisar que o presente parecer se consubstancia em Manifestação Jurídica Referencial, a ser utilizada nos casos de procedimentos de DOAÇÃO DE BENS PÚBLICOS MÓVEIS INSERVÍVEIS para a Administração, tendo por finalidade a utilização pelo DONATÁRIO, com o exclusivo fim de uso e interesse social, sem destinação para quaisquer outros fins. Em tais casos, 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.

57. 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 de bens públicos móveis considerados inservíveis para a Administração, tendo por finalidade a utilização pelo DONATÁRIO, com o exclusivo fim de uso e interesse social, sem destinação para quaisquer outros fins, nos termos do Art. 8º do Decreto nº. 9.373/2018, por intermédio do Ministério da Saúde;
2. a área técnica deve atestar expressamente, sob sua integral responsabilidade, que o caso concreto se amolda aos termos deste Parecer referencial;
3. deverá ser juntado nos autos do processo em que for utilizado:
  - a) a presente manifestação jurídica referencial;
  - b) o ateste da área que o caso concreto se amolda aos seus exatos termos.

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

59. O prazo de validade desta manifestação jurídica referencial será até a expiração da vigência da Lei nº 8.666/93, conforme o art. 193, II da Lei nº 14.133/21 e eventuais modificações futuras ou após 2 (dois) anos, o que ocorrer primeiro. Isso sem prejuízo de eventualmente haver provocação desta Consultoria para uma reanálise de tal manifestação antes do fim da validade.

60. Em havendo aprovação, 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.

61. Em havendo aprovação, por fim, remetam-se os autos à Subsecretaria de Assuntos Administrativos- SAA/MS, para ciência e providências.

À consideração superior,

Brasília, 31 de maio de 2022

MILTON MARTINS AVELAR  
ADVOGADO DA UNIÃO

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 25000047212202203 e da chave de acesso bad7f141

Notas

1. <sup>^</sup> Somente os bens desafetados são alienáveis, tendo em vista o princípio da indisponibilidade do patrimônio público, que se reflete na existência de um regime jurídico protetivo especial, segundo o qual os bens públicos, quando afetados à finalidade de interesse público, são inalienáveis, impenhoráveis, imprescritíveis e inoneráveis.
2. <sup>^</sup> Cumpre salientar que a alienação é um termo genérico que abarca a compra e venda, a doação, permuta, usufruto e outras formas de disposição do bem.
3. <sup>^</sup> Vale notar que a hipótese aqui retratada trata de situação de licitação dispensada, diversa das hipóteses de

licitação dispensável, conforme se afere da melhor doutrina: **“As hipóteses ao dever geral de licitar, lançadas no art. 17, diferem daquelas relacionadas no art. 24. As do art. 17 traduzem decisão do legislador, que exonerou o administrador de exercer discricão para decidir quanto à dispensabilidade, ao declarar que a licitação está ‘dispensada’ nos casos que enumera. As do art. 24 reservam ao administrador discricão para decidir se dispensa ou não a licitação, se configurada, no caso concreto, a hipótese em tese definida nos incisos; tanto que a redação do art. 24, caput, declara ser ‘dispensável’ a licitação.”** (Jessé Torres Pereira Junior, Comentários à lei das licitações e contratações da administração pública, 8ª edição, rev. atual. e ampl., Rio de Janeiro: Renovar, 2009, pág. 216) **“Outro aspecto distintivo entre licitação dispensada e dispensável é o fato de que, em princípio, na primeira não é necessário, observar as formalidades do art. 26 da Lei nº 8.666/93, significando, com isso, simplificação. Assim, conquanto esse artigo seja bom orientador para salvaguardar o gestor, não é obrigatório seu pontual acatamento, na licitação dispensada, exceto nas hipóteses reguladas pelos §§ 2º e 4º do art. 17. Na dispensa de licitação, ao contrário, com a ressalva dos incisos I e II do art. 24, é sempre obrigatório acatar as formalidades instituídas no art. 26 da Lei de Licitações.”** (Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, Contratação direta sem licitação, 7ª edição, 2ª tiragem, Belo Horizonte: Fórum, 2008, pág. 205)

4. <sup>^</sup> Sobre a configuração do interesse público, confira-se o exposto no PARECER PGFN/CJU/COJLC No 1727/2011: “11. A Professora Raquel Melo Urbano de Carvalho[1], ensina que “(a) doutrina italiana define os interesses públicos primários como aqueles pertinentes à sociedade e tutelados no ordenamento jurídico, enquanto os secundários seriam atinentes ao governo exercido em determinada época por agentes públicos que integram o aparelho estatal”. Como leciona o insigne Professor Celso Antônio Bandeira de Mello[1] “(i)nteresse público ou primário, repita-se, é o pertinente à sociedade como um todo, e só ele pode ser validamente objetivado, pois este é o interesse que a lei consagra e entrega à compita do Estado como representante do corpo social. Interesse secundário é aquele que atina tão-só ao aparelho estatal enquanto entidade personalizada, e que por isso mesmo pode lhe ser referido e nele encarnar-se pelo simples fato de ser pessoa”. Hidemberg Alves da Frota[1], sob o enfoque da legitimidade, avalia que: Quando predomina o interesse público, prevalece a soberania popular. A busca do agente público pelo bem-estar geral da sociedade exalta a ânsia do povo pelo aprimoramento do ambiente em que vive, de seus pares, de si próprio e das instituições estatais. Fazer valer o interesse público significa priorizar a vontade do povo. Quando o agente público deixa de visar ao interesse público, afronta a ordem jurídica, despoja-se do dever de servir à sociedade. Incorre em ilegalidade mancomunada com ilegitimidade. Além de fraudar o Direito – máxime o Direito Legislado –, trai o povo. Enaltecendo o interesse geral da sociedade emoldado pelo Direito – mormente pelo Direito Legislado –, o agente público louva o axioma do princípio da soberania popular, todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos diretamente, nos termos da Constituição da República (dicação baseada no art. 1º, parágrafo único, da CF/88). Nesse aforismo se arrima o princípio democrático, difundindo na ordenação jurídica a parêmia de que o Governo em sentido amplíssimo (visto como conjunto de órgãos e entidades estatais) ‘é do povo, pelo povo e para o povo’, e o princípio da legitimidade, induzindo o Estado a respaldar seus atos no querer popular (‘as aspirações sociais e o interesse social é que legitimam o direito’).”
5. <sup>^</sup> Sobre interesse social, confira-se o exposto no PARECER PGFN/CJU/COJLC No 1727/2011: “12. O interesse social caracteriza-se como conceito jurídico indeterminado, uma vez que não há precisão que concretamente acomode o seu sentido. Destarte, a fim de que possa ser definido o alcance do referido conceito, deve-se considerar que a Lei no 9.636, de 1998, e o Decreto no 3.725, de 2001, embora não definam o campo significativo da expressão, dissociou-a do interesse público. Assim, baseando-se nas experiências constitucionais expressas no art. 5º, inciso XXIV; e arts. 79, caput, e 184 caput e § 2º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, todos da Constituição da República[2], pode-se abalizá-lo como o conjunto de necessidades imprescindíveis à concretização dos múltiplos destinos individuais.”
6. <sup>^</sup> <https://www.gov.br/compras/pt-br/agente-publico/orientacoes-e-procedimentos/desfazimento-de-bens-de-informatica>
7. <sup>^</sup> Disponível no site: [http://www.cncmp.mp.br/portal/images/COMPLETO\\_Manual\\_do\\_Ordenador\\_WEB.pdf](http://www.cncmp.mp.br/portal/images/COMPLETO_Manual_do_Ordenador_WEB.pdf)





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. 01800/2022/CONJUR-MS/CGU/AGU**

**NUP: 25000.047212/2022-03**

**INTERESSADOS: COORDENAÇÃO GERAL DE ANÁLISE JURÍDICA DE LICITAÇÕES, CONTRATOS E INSTRUMENTOS CONGÊNERES CGLICI**

**ASSUNTOS: AUXILIAR OPERACIONAL DE SERVIÇOS DIVERSOS**

1. Estou de acordo com o PARECER REFERENCIAL n. 00004/2022/CONJUR-MS/CGU/AGU, de lavra do Advogado da União Milton Martins Avelar. Faço uma ressalva entretanto.
2. Não se entende razoável ou necessário que conste sempre na minuta de uma doação de bem inservível cláusula com poderes (ou obrigações) de fiscalização ou reversão, especialmente considerando que é altamente improvável que o Ministério vá efetivamente fazer tal fiscalização. Ainda que se possa cogitar de um ônus de uso para fins sociais (ônus esse que, ao nosso ver, pode ser colocado também *sem cláusula de reversão*, pois é possível que o ônus gere uma obrigação de fazer, simplesmente), a imposição de um ônus real não implica necessariamente em fiscalização para tal fim - caso contrário a própria realização de uma doação tornar-se-ia desinteressante, sendo mais relevante proceder ao descarte, o que não se afigura como razoável.
3. Desse modo, não se entende como necessário ou recomendável a previsão de fiscalização (ou até de reversão) como medida geral para constar no modelo de doação. Recomenda-se que a área interessada avalie o uso de tais disposições se for o caso, a depender da relevância da doação, do valor do bem e do próprio interesse do ministério em tais medidas.
4. Quanto ao quantitativo de demandas relativa ao referencial, ainda que o número indicado tenha sido baixo (12, o que corresponde a 3,6% da demanda), cerca de 11 processos de doação pelo MS passaram por esta Coordenação-Geral em 2021, embasados no art. 12 do Decreto nº 9.373/18.
5. Não se argumenta que o referencial ora aprovado seria apto (ao menos por ora) a abarcar tais doações do art. 12, mas a sua aprovação possibilita, em um segundo momento, eventual ajuste para tal fim e facilita a análise jurídica por esta CGLICI das doações específicas vinculadas a políticas públicas, pois a referência a este poderia fazer dispensar a análise das questões comuns, conforme o caso.
6. Vale registrar que se trata de análise com conteúdo jurídico bastante atenuado, já que os requisitos para a doação (tais como avaliação, classificação do bem, destinação para fins sociais) são eminentemente técnicos, não havendo razão pela qual submetê-los a escrutínio jurídico individualizado.
7. Recomenda-se, por fim, especial atenção ao rol do art. 8º de entidades legitimadas a receber os bens em doação com fundamento em tal dispositivo. Não deve a Administração realizar qualquer doação em dissonância com a previsão da aludida norma.
8. Desse modo, opina-se pela aprovação da MJR em questão, dispensando de análise jurídica individualizada as doações pelo Ministério da Saúde, **desde que embasados no art. 8º do Decreto nº 9.373/18.**
9. Em havendo aprovação, recomenda-se encaminhar à SAA e ao DEINF.
10. À consideração superior do Sr. Consultor Jurídico.

Brasília, 1º de junho de 2022.

**HUGO TEIXEIRA MONTEZUMA SALES**

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





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 899274348 e chave de acesso bad7f141 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): HUGO TEIXEIRA MONTEZUMA SALES. Data e Hora: 01-06-2022 12:00. 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. 01804/2022/CONJUR-MS/CGU/AGU**

**NUP: 25000.047212/2022-03**

**INTERESSADOS:** COORDENAÇÃO GERAL DE ANÁLISE JURÍDICA DE LICITAÇÕES, CONTRATOS E INSTRUMENTOS CONGÊNERES CGLICI

**ASSUNTOS:** Manifestação Jurídica Referencial. Doação de bens públicos móveis inservíveis para a Administração, tendo por finalidade a utilização pelo donatário, com o exclusivo fim de uso e interesse social, sem destinação para quaisquer outros fins, nos termos do Art. 8º do Decreto nº. 9.373/2018.

1. Aprovo o PARECER REFERENCIAL n. 00004/2022/CONJUR-MS/CGU/AGU, de 30/05/2022, da lavra do Advogado da União Milton Martins Avelar e o DESPACHO N. 01800/2022/CONJUR-MS/CGU/AGU, de mesma data, subscrito pelo Coordenador-Geral de Análise Jurídica de Licitações, Contratos e Instrumentos Congêneres, o Advogado da União Hugo Teixeira Montezuma Sales, adotando seus fundamentos e conclusões, na forma de manifestação jurídica referencial.

2. De acordo com o previsto na Orientação Normativa n. 55/2014 da Advocacia-Geral da União, cumpre-me observar que por se tratar de **manifestação jurídica referencial** está dispensada a análise individualizada das minutas dos termos de doação de bens públicos móveis considerados inservíveis para a Administração, tendo por finalidade a utilização pelo DONATÁRIO, com o exclusivo fim de uso e interesse social, sem destinação para quaisquer outros fins, nos termos do Art. 8º do Decreto nº. 9.373/2018, por intermédio do Ministério da Saúde.

3. Ao Apoio Administrativo desta Consultoria Jurídica, para que:

- o **a)** junte as manifestações jurídicas ao sistema SEI e encaminhe os autos à **Subsecretaria de Assuntos Administrativos - SAA/SE/MS**, para ciência do Parecer Referencial e consequente aplicação imediata dos seus termos;
- o **b)** abra tarefa, via SAPIENS:
  - i) ao **Departamento de Informações Jurídico-Estratégicas (DEINF), da Consultoria-Geral da União**, para que tome conhecimento da manifestação jurídica referencial expedida;
  - ii) à **Coordenação de Organização Administrativa da CONJUR/MS**, que adotará as medidas necessárias a incluir o parecer nos *sites* da CONJUR/MS e da AGU.
- o **d)** archive o processo em epígrafe no Sistema SAPIENS.

Brasília, 01 de junho de 2022.

**RAFAEL SCHAEFER COMPARIN**

Advogado da União  
Consultor Jurídico junto ao Ministério da Saúde

INDEXAÇÃO: SAA/SE/MS. DECRETO Nº. 9.373/2018. MANIFESTAÇÃO JURÍDICA REFERENCIAL. DOAÇÃO. BENS PÚBLICOS MÓVEIS INSERVÍVEIS. INTERESSE SOCIAL.

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 25000047212202203 e da chave de acesso bad7f141

---



Documento assinado eletronicamente por RAFAEL SCHAEFER COMPARIN, 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 899372055 e chave de acesso bad7f141 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>.  
Informações adicionais: Signatário (a): RAFAEL SCHAEFER COMPARIN, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br). Data e Hora: 05-06-2022 21:53. Número de Série: 77218269410488336199396275606. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.

---