



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL

Procuradoria-Geral do Consultivo

Parecer Referencial SEI-GDF n.º 054/2024 - PGDF/PGCONS

PROCESSO N.º 00391-00004359/2023-68

EMENTA: PARECER REFERENCIAL. ADMINISTRATIVO. DOAÇÃO DE BENS OCIOSOS. FINS E USO DE INTERESSE SOCIAL. LICITAÇÃO DISPENSADA. ART. 76, II, "A" DA LEI Nº 14.133/2021.

1. Parecer jurídico referencial que é exarado com fundamento no art. 36, §2º da Instrução Normativa nº 05/2017, elaborada pela Secretaria de Gestão do então Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, recepcionada em âmbito local pelo Decreto distrital nº 38.934/2018, bem como no art. 7º da Portaria PGDF nº 115/2020.

2. Indicação dos requisitos necessários para a doação de bens ociosos para fins e uso de interesse social, nos termos do art. 76, II, "a", da Lei 14.133/2021.

3. Com a emissão de parecer referencial, fica dispensado o envio do processo para exame e aprovação pela Procuradoria-Geral do Distrito Federal, ressalvada a hipótese de consulta acerca de dúvida de ordem jurídica, devidamente identificada e motivada.

4. Para a utilização do parecer referencial nos casos concretos, deve a Administração Pública instruir o processo com (a) cópia integral do parecer referencial com as cotas de aprovação do Procurador-Chefe e do Procurador-Geral do Distrito Federal ou do procurador-geral adjunto; e (b) declaração da autoridade competente para a prática do ato de que a situação concreta se enquadra nos parâmetros e pressupostos do parecer referencial e que serão observadas suas orientações, conforme modelo anexo à Portaria PGDF nº 115/2020.

Exmo. Sr. Procurador-Chefe do Consultivo em Matéria Financeira, Tributária e de Licitações e Contratos,

1. **RELATÓRIO**

Versam os autos acerca de proposta de doação de bens móveis ociosos (livros e DVDs) pertencentes ao patrimônio do Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos do Distrito Federal (IBRAM) à Secretaria de Estado de Cultura e Economia Criativa do Distrito Federal – SECEC, em apoio ao Programa Mala do Livro, da Biblioteca Nacional de Brasília.

Relatório de ID SEI 121398033 esclarece os contornos da doação:

“2. O presente processo teve início através do Informativo IBRAM/PRESI/UGIN/ACERTE (112043298), onde foi relatado que ao longo dos anos ficou constatado o baixo número de empréstimos de livros, tanto local quanto domiciliar, e o uso inexistente do acervo patrimonial do Brasília Ambiental. Destarte, foi informado, também, que ao contrário do empréstimo, as estatísticas de acesso aos títulos disponíveis em formato digital apresentaram um crescimento constante, o que subsidiou a oferta de produtos e serviços remotos por meio da Biblioteca Digital (BDI).

3. Finalizados os levantamentos e avaliações dos itens pela Comissão, foi produzida a Relação FINAL (Disponível Para DOAÇÃO) (121528418) que discrimina a lista de livros e discos (dvd's) passíveis de doação. A relação traz as especificações dos bens avaliados e catalogados, com seus números de tombamentos, tipos de bens (subitem), valor de aquisição, estado de conservação e situação.

4. No total, são 157 bens próprios do Brasília Ambiental, alocados na Biblioteca da Assessoria Especial de Acervo Técnico (ACERTE), localizada no térreo do edifício sede deste Instituto Brasília Ambiental, cuja avaliação verificada e decidida de forma unânime pelos membros da Comissão é de que estes bens, mesmo com o estado de conservação bom, estão totalmente OCIOSOS (sem qualquer uso) dentro da Autarquia.

(...)

11. A presente Comissão certifica que identifica neste processo de doação de bens um legítimo interesse público. Este ponto de vista respalda-se na otimização de recursos, pois pode permitir uma gestão eficiente dos bens públicos ao liberar o espaço físico da Biblioteca no térreo para utilização de outras unidades, além de reduzir custos de manutenção e conservação dos itens. Ademais, a doação reforça o compromisso do Brasília Ambiental com a sustentabilidade, uma vez que a reutilização de livros ociosos no Programa Mala do Livro contribui para a redução do impacto ambiental, ao invés de descartá-los de maneira inadequada, demonstrando o comprometimento do Instituto com práticas sustentáveis.”

A relação de bens a serem doados consta do documento de ID SEI 121528418.

A Procuradoria Jurídica do IBRAM opinou pela viabilidade jurídica da doação dos bens móveis ociosos tratados nos autos, desde que atendidas as recomendações constantes de sua manifestação (ID SEI 129521952).

Elaborou minuta de termo de doação (ID SEI 129912277), **tendo solicitado fosse verificada a possibilidade de se elaborar parecer referencial acerca do tema objeto deste processo, na forma do art. 3º, IV e art. 7º da Portaria nº 115/2020-PGDF.**

Vieram os autos a esta Procuradoria mediante ofício de ID SEI 130004075.

É o relatório.

2. **FUNDAMENTAÇÃO**

2.1 A emissão de parecer referencial

Examino, inicialmente, se a hipótese em apreço demanda a emissão de parecer jurídico referencial.

A hipótese de dispensa de envio de processo a esta Procuradoria em caso de existência de **parecer jurídico referencial** encontra-se prevista no art. 36 da Instrução Normativa nº 5, de 26 de maio de 2017, elaborada pela Secretaria de Gestão do então Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, que *“dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional”*

“Art. 36. Antes do envio do processo para exame e aprovação da assessoria jurídica, nos termos do parágrafo único do art. 38 da Lei nº 8.666, de 1993, deve-se realizar uma avaliação da conformidade legal do procedimento administrativo da contratação, preferencialmente com base nas disposições previstas no Anexo I da Orientação Normativa/Seges nº 2, de 6 de junho de 2016, no que couber.

§ 1º A lista de verificação de que trata o caput deverá ser juntada aos autos do processo, com as devidas adaptações relativas ao momento do seu preenchimento.

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

Ressalte-se que a Instrução Normativa nº 5/2017 é aplicável, no que couber, às contratações de serviços, continuados ou não, **no âmbito da Administração Pública Direta e Indireta do Distrito Federal**, por força do [Decreto distrital nº 38.934/2018](#).

Visando regulamentar a matéria, a [Portaria nº 115, de 16 de março de 2020](#), que *“dispõe sobre os procedimentos inerentes à atuação dos Procuradores no âmbito da atividade consultiva da Procuradoria-Geral do Distrito Federal e dá outras providências”*, assim definiu o **parecer referencial**:

“Art. 3º Para efeitos desta Portaria, considera-se:

(...)

IV – parecer referencial: manifestação proferida por Procurador e sujeita à aprovação do Procurador-Chefe e do Procurador-Geral Adjunto ou do Procurador-Geral do Distrito Federal, que deve observar os pressupostos de fato e de direito previstos no Capítulo IV desta Portaria;”

O Capítulo IV da mencionada Portaria, disciplinou as hipóteses em que é cabível a elaboração de **parecer referencial**, bem como as consequências de sua emissão para as Secretarias de Estado e demais órgãos da estrutura administrativa do Distrito Federal:

“Art. 7º Fica admitida a elaboração de parecer referencial quando houver processos e expedientes administrativos recorrentes ou com caráter repetitivo em que sejam veiculadas consultas sobre questões com os mesmos pressupostos de fato e de direito para os quais seja possível estabelecer

orientação jurídica uniforme que permita a verificação do atendimento das exigências legais mediante a simples conferência de atos administrativos, dados ou documentos constantes dos autos.

Parágrafo único. Também será admitida a elaboração, de ofício, de parecer referencial de forma preventiva ou antecipada quando, em virtude de alteração ou inovação normativa, o caráter repetitivo ou multiplicador da matéria puder impactar a atuação do órgão consultivo ou a celeridade dos serviços administrativos, embora ainda não esteja presente a repetição de processos e expedientes administrativos.

Art. 8º A elaboração de parecer referencial deverá observar a seguinte forma:

I - Ementa: deverá constar a expressão “PARECER REFERENCIAL” com a identificação clara e precisa do objeto da análise e indicada a possibilidade de aplicar a orientação a casos semelhantes;

II - Fundamentação: na qual serão indicadas as circunstâncias que ensejaram a sua adoção, analisadas as questões de fato e de direito e apresentada a orientação jurídica uniforme com os respectivos pressupostos de fato e de direito, os atos, as condutas e os requisitos legais e regulamentares exigidos;

III - Conclusão: na qual serão indicados os requisitos e as condições necessárias para sua utilização.

Parágrafo único. O parecer referencial deverá abordar todas as questões jurídicas pertinentes ao objeto tratado nos respectivos autos.

Art. 9º Fica dispensado o envio do processo para exame e aprovação da assessoria jurídica, se houver parecer referencial, ressalvada a hipótese de consulta acerca de dúvida de ordem jurídica devidamente identificada e motivada.

Parágrafo único. Para utilizar o parecer referencial a Administração Pública deverá instruir o processo com:

I - cópia integral do parecer referencial com as cotas de aprovação do Procurador-Chefe e do Procurador-Geral do Distrito Federal ou do procurador-geral adjunto;

II - declaração da autoridade competente para a prática do ato de que a situação concreta se enquadra nos parâmetros e pressupostos do parecer referencial e que serão observadas suas orientações, conforme modelo anexo a esta Portaria.

Art. 10. Os pareceres referenciais receberão número próprio em ordem sequencial, sem renovação anual, e serão disponibilizados no sítio eletrônico da Procuradoria-Geral do Distrito Federal.

Art. 11. Compete ao Procurador-chefe dirimir eventuais dúvidas da Administração Pública a respeito de pareceres referenciais, sem prejuízo da revisão da conclusão pelo Procurador-Geral Adjunto ou do Procurador-Geral do Distrito Federal.

Art. 12. O Procurador-Geral do Distrito Federal, o Procurador-Geral Adjunto e o Procurador-Chefe da Procuradoria-Geral do Consultivo poderão:

I - suspender a utilização de parecer referencial mediante despacho a ser comunicado aos demais órgãos e entidades da administração do Distrito Federal;

II – elaborar ou designar Procurador do Distrito Federal para elaborar novo parecer referencial na hipótese de alteração ou inovação normativa ou jurisprudencial superveniente.

Parágrafo único. O parecer referencial cancelado ou alterado mantém a numeração original, seguida da expressão “CANCELADO” ou “ALTERADO”, conforme o caso, e da data da alteração ou do cancelamento.”

Entendo que o caso se enquadra perfeitamente no art. 7º, *caput*, da Portaria nº 115/2020, eis que a doação de bens ociosos por Secretarias de Estado e outros entes da estrutura administrativa do Distrito Federal tem se mostrado fato recorrente, caracterizando situação em que se mostra possível identificar pressupostos de fato e de direito comuns, para os quais é possível estabelecer orientação jurídica uniforme.

2.2 O escopo deste parecer referencial

A presente manifestação busca elucidar os contornos jurídicos de hipóteses em que Órgãos da Administração Direta e entes da Administração Indireta do Distrito Federal doam **bens móveis ociosos para fins e uso de interesse social**.

Não obstante a hipótese genérica que se busca regular mediante a edição do presente referencial, deve ser observado que cada ente dotado de autonomia patrimonial e administrativa pode regulamentar a administração de seus bens patrimoniais de forma peculiar, desde que não afrontem as regras definidas no Decreto n. 16.109/1994.

Com efeito, o IBRAM regulamentou a matéria em seu Manual de Patrimônio, aprovado pela Instrução Normativa nº 329/2016 (ID SEI 118857303), que dispõe, no que concerne à doação de bens ociosos:

“10.5) Alienação é a modalidade de movimentação de bens que consiste na transferência do direito de propriedade do IBRAM para outra instituição mediante venda, permuta ou doação.

(...)

13.1) O material permanente, considerado por comissão específica, em situação patrimonial ocioso, recuperável, antieconômico ou irrecuperável, cuja permanência ou remanejamento no âmbito do IBRAM for julgado desaconselhável ou inexecutável é passível de alienação, por meio de venda, doação ou permuta, ou desfazimento, por meio de inutilização ou abandono:

13.1.1 - a Unidade de Administração Geral efetuará, periodicamente, levantamento de bens suscetíveis de alienação ou desfazimento;

13.1.2 - o levantamento ficará a cargo de comissão de alienação composta de três membros, designada pelo chefe da Unidade de Administração Geral.

13.2) A alienação de bens, subordinada à existência de interesse público e à autorização da Presidência do IBRAM, dependerá de avaliação prévia feita pela comissão e de licitação via leilão ou outra modalidade prevista para a Administração Pública:

13.2.1 - a avaliação prévia será feita considerando-se o preço de mercado ou, na impossibilidade de obtê-lo, pelo valor histórico corrigido ou valor atribuído por avaliador competente.

13.3) A licitação será dispensada e a avaliação prévia deverá ser feita pelo valor de aquisição ou pelo custo de produção nos seguintes casos de alienação:

13.3.1 - doação, 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, não devendo acarretar quaisquer ônus para o IBRAM;

(...)

13.4) A alienação por doação deve ser devidamente justificada pela autoridade competente, observando-se o seguinte quanto à destinação do material:

13.4.1 - ocioso e recuperável, para órgãos ou entidades públicas da esfera federal, estadual ou municipal, integrantes de qualquer Poder;

13.4.2 - antieconômico e irrecuperável, para órgãos ou entidades públicas referidas anteriormente e para as instituições filantrópicas, desde que, reconhecidas de utilidade pública pelo governo federal, devidamente comprovado por cópia autenticada da seguinte documentação em período de validade: Certificado de Registro no Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), registro no Cadastro Geral de Pessoas Jurídicas (CNPJ/MF) e ata da eleição da Diretoria Executiva atual.”

Assim, outros entes da Administração Indireta, bem como Órgãos da Administração Direta poderão utilizar as diretrizes indicadas no presente referencial, **desde que atentem e observem eventuais peculiaridades oriundas de normas internas atinentes à administração de seus bens patrimoniais.**

2.3 A licitação dispensada e o art. 76 da Lei n. 14.133/21

Há que se atentar, inicialmente, para a definição de bens móveis, de cuja doação se trata a presente consulta.

Estabelece o Código Civil:

*“Art. 82. São **móveis** os bens suscetíveis de movimento próprio, ou de remoção por força alheia, sem alteração da substância ou da destinação econômico-social.*

*Art. 83. Consideram-se **móveis** para os efeitos legais:*

I - as energias que tenham valor econômico;

II - os direitos reais sobre objetos móveis e as ações correspondentes;

III - os direitos pessoais de caráter patrimonial e respectivas ações.

*Art. 84. Os materiais destinados a alguma construção, enquanto não forem empregados, conservam sua qualidade de **móveis**; readquirem essa qualidade os provenientes da demolição de algum prédio.”*

No que diz respeito a bens públicos, assim definiu o Código Civil:

*“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.

Art. 102. Os bens públicos não estão sujeitos a usucapião.

Art. 103. O uso comum dos bens públicos pode ser gratuito ou retribuído, conforme for estabelecido legalmente pela entidade a cuja administração pertencerem.”

Trata-se, assim, de consulta acerca de alienação de bens públicos **dominicais móveis** ociosos.

Estabelece o art. 76 da Lei n. 14.133/21, no que interessa à presente análise:

“Art. 76. 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 - tratando-se de bens móveis, dependerá de licitação na modalidade leilão, dispensada a realização de licitação nos casos de:

a) doação, permitida exclusivamente para fins e uso de interesse social, após avaliação de oportunidade e conveniência socioeconômica em relação à escolha de outra forma de alienação;”

Sobre o tema, leciona Sidney Bitencourt^[1]:

“O art. 538 do CC informa que o instituto da doação configura o contrato em que uma pessoa, por liberalidade, transfere do seu patrimônio bens ou vantagens para o de outra.

Nessa contextura, a alínea condiciona a doação de bens públicos móveis a fins e uso de interesse social, após análise quanto à oportunidade e conveniência socioeconômica, relativamente à escolha de outra forma de alienação.

Fundamental, portanto, é a caracterização do interesse social, uma vez que qualquer doação de bem público implica na compatibilidade com o desempenho das funções estatais, que não admitem liberalidade, sendo crucial que esse interesse social seja pertinente ao interesse público.

Assim, os bens móveis poderão ser doados para utilização em projetos sociais, ou seja, aqueles que busquem o benefício de parcelas menos favorecidas da sociedade, como ocorre em atos de benemerência, não sendo lícito doar bens móveis para atividades de interesse público que não tenham fundo social.^[2]

Sobre a matéria, avaliando a questão sob a ótica da Lei nº 8.666/1993, que dispunha de forma idêntica à atual Lei nº 14.133/2021, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) já se manifestou no sentido de que, na eventualidade de doação de bem público móvel sem licitação prévia, deverá ocorrer a anulação administrativa do ato, sendo desnecessária a instauração de processo administrativo, dado que o ato não poderia ser convalidado:

Administrativo – Doação de Veículo Público sem Prévia Licitação – art. 53 da Lei nº 9.784/1999 – Ato Nulo de Pleno Direito – Desnecessidade de Instauração de Processo Administrativo – Cancelamento do Registro de Propriedade do Veículo em Nome do Donatário. 1. A lei [...] exige, nos casos de doação de bens públicos a particular, prévia licitação. 2. Ato de ex-governador do Estado que, mediante decreto autônomo, doa a amigo particular veículo público é nulo de pleno direito. 3. A Administração, com amparo no art. 53 da Lei nº 9.784/1999, deve

anular seus próprios atos, quando eivados de nulidade, sendo desnecessária a instauração de processo administrativo, oportunizando a defesa ao donatário na hipótese dos autos, porque o ato não poderia ser convalidado, à míngua de licitação. 4. Registro de propriedade do veículo em nome do donatário que deve ser cancelado. 5. Recurso especial provido. (REsp nº 685.551/AP, Rel. Min. Eliana Calmon, Publicado DJ em 01.04.2005).

Embora não haja explícita formalização, a medida liminar deferida na ADIn nº 927-3/RS, também, de certa forma, alcançou o regrado, também sob ótica de dispositivo idêntico da lei anterior.

Marçal Justen explica detalhadamente o motivo:

É que o voto do Ministro Relator indeferiu o pedido. O Min. Marco Aurélio votou em sentido diverso, por entender que extravasava a competência da União para editar normas gerais. O Ministro Sydney Sanches manifestou-se no sentido de que a União pode disciplinar apenas as doações pertinentes a seus próprios bens. Mas o voto do Relator (objeto de esclarecimento por parte do Ministro Sepúlveda Pertence) deixava evidente que o dispositivo dispunha apenas sobre os casos de dispensa de licitação. Portanto e sob certo ângulo, a medida foi deferida (...). Vale dizer, se o dispositivo se referisse à limitação para formalização de doação de bens, possivelmente teria sido deferida a suspensão de sua aplicabilidade. Não foi deferida a liminar por adotar-se interpretação que restringiu significativamente a abrangência do dispositivo. Vale dizer, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios podem doar seus bens móveis, sem observância das restrições estabelecidas no art. 17, inc. II, al. "a", mediante licitação.^[3]

Em resumo, o STF definiu que o dispositivo se destina às hipóteses de contratação direta. Logo, são admitidas doações que não preencham os requisitos nele estabelecidos.

Relembra-se, por derradeiro, que, conforme previsto no §6º, a doação poderá ser gravada, ou seja, submetida a encargos.

§6º A doação com encargo será licitada e de seu instrumento constarão, obrigatoriamente, os encargos, o prazo de seu cumprimento e a cláusula de reversão, sob pena de nulidade do ato, dispensada a licitação em caso de interesse público devidamente justificado."

O Parecer n. 1.229/2015 – PRCON/PGDF, da lavra do Procurador do Distrito Federal Wesley Ricardo Bento^[4], assim discorreu sobre a doação de bens públicos móveis, ainda sob a égide da Lei n. 8.666/93, mas cujas observações permanecem válidas em face da Lei n. 14.133/21:

*"A nota distintiva entre as hipóteses de **licitação dispensada** previstas no art. 17 e as de **licitação dispensável** do art. 24 se assenta no fato de que, no primeiro caso, não incumbe ao administrador perquirir da conveniência em afastar o certame, pois o próprio legislador assim já o fez; no segundo, a licitação é possível, mas a lei **admite** que o agente público promova a contratação direta.*

*Além de tais aspectos, o parágrafo único do art. 4º, da Lei n. 8.666/93, é claro ao dispor que a contratação pelo Poder Público é sempre **ato formal** tomado no bojo de processo administrativo, segundo a determinação do art. 38 da Lei.*

Resta perquirir, nesse cenário, se é possível a doação de bens públicos móveis, se podem ser doados sem licitação e quais os requisitos legais pertinentes. Antes, é necessário compreender o alcance da expressão 'bens móveis' e do contrato de doação, cujos contornos são bem estabelecidos no Código Civil.

Móveis são os bens suscetíveis de movimento próprio, ou de remoção por força alheia, sem alteração da substância ou da destinação econômico-social, a eles equiparados, ainda, as energias que tenham valor econômico, os direitos reais sobre objetos móveis e as ações correspondentes, além dos direitos pessoais de caráter patrimonial e respectivas ações, tudo conforme prevê os artigos 82 e 83 do Código.

Já o contrato de doação, segundo se infere do art. 538, é aquele em que uma pessoa, **por liberalidade**, transfere do seu patrimônio bens ou vantagens para o de outra. Seguindo a interpretação de Sílvio de Salvo Venosa, trata-se de contrato unilateral^[5].

É fácil perceber que a Administração Pública, jungida aos princípios da **legalidade** e da **supremacia do interesse público**, não tem ampla liberdade para, desapegando-se dessas balizas, atuar imbuída de censurável prodigalidade na doação de bens públicos.

No Distrito Federal, em virtude do que determina o caput do art. 47 da LODF, aliás, somente com o advento da Lei n. 8.666/93 se tomou possível acionar-se a previsão legal para essa forma de alienação.

Deve, por isso mesmo, observar estritamente os requisitos legais, ciente de que tais bens se destinam à realização dos objetivos primordiais da Administração e, quando inservíveis hão de conduzir, como regra, à sua **alienação onerosa** (art. 47 da LODF).

Uma vez definido tratar-se de bens móveis e se decidido, à luz do interesse público, por sua doação, a disciplina legal remete ao art. 17, II da Lei n. 8.666/93:

(...)

Seguindo a regra, enuncia o caput do dispositivo que a alienação de bens móveis também depende de licitação pública, mas diferentemente da hipótese dos imóveis (art. 17, I), **prescinde de autorização legislativa**^[6] e da **modalidade concorrência**.

Em ambas as categorias de bens, no entanto, a Lei **dispensa** a licitação quando se tratar de **doação**, sendo a dos imóveis exclusivamente^[7] para órgão ou entidade da administração pública^[8], enquanto a dos móveis - como sugere o silêncio legislativo - poderia agraciar também a particulares.

Para se aperfeiçoar a doação, a própria lei indica razoavelmente os pressupostos, dentre eles: **existência de interesse público devidamente justificado; prévia avaliação; fins e uso de interesse social; avaliação de sua oportunidade e conveniência socioeconômica, relativamente à escolha de outra forma de alienação**.

Sobre o tema, discorre Jorge Ulisses Jacoby Fernandes^[9]:

'Com o objetivo de restringir a doação de móveis, estabeleceu a lei os seguintes requisitos para a dispensa de processo licitatório:

8.2.1. finalidade e uso

O ato donativo deverá ter por objetivo 'fins e uso' de interesse social. Ao estabelecer a concomitância desses dois substantivos, evidenciou o legislador ainda maior interesse restritivo. Pode ocorrer, por exemplo, que um determinado órgão decida doar móveis de escritório para uma entidade filantrópica. No caso, **a finalidade da doação atenderá ao interesse social, mas a Administração deverá certificar-se de que o uso a ser dado ao bem guardará**

correlação com igual interesse social. *É que muitas vezes a finalidade do ato não apresenta correlação com a utilização a ser dada posteriormente, tal como ocorreria se os bens doados não fossem utilizados pela entidade exemplificada para os seus fins, mas transferidos para uso pessoal ou particular de um dos membros de sua diretoria.*

(...)

Aspecto relevante diz respeito à doação de bens móveis inservíveis para a Administração, para que uma entidade, promovendo a sua alienação, os transforme em recursos. Essa possibilidade é admissível, sem laivo de dúvida, vez que o interesse social mediato poderá estar presente no uso dos recursos.

(...)

8.2.3. avaliação de sua oportunidade e conveniência socioeconômica

Antes de proceder à doação, deverá a Administração considerar outros aspectos, para decidir se deve ou não empregar outra forma de alienação.

*O primeiro deles diz respeito à **oportunidade**, isto é ao momento, à época de fazer a doação; o segundo, refere-se à **conveniência** socioeconômica de realizá-la, ou seja, além de considerar o aspecto social do ato que, como visto, deverá guiar-se pelo fim e uso de interesse social, a Administração considerará também o efeito econômico”.*

Assim, embora **dispensada** a licitação para a doação de bens móveis **exclusivamente para fins e uso de interesse social**, há que ser a mesma precedida de expressa **avaliação de sua oportunidade e conveniência socioeconômica, relativamente à opção pela doação em detrimento a outra forma de alienação.**

Deverá, assim, a Administração produzir motivação em que, no exercício de seu juízo de discricionariedade, justifique que a doação dos bens móveis ociosos atende a finalidade e uso de interesse social, demonstrando ser essa preferível, no caso concreto sob exame, a outra espécie de alienação, tal como, por exemplo, a realização de licitação na modalidade leilão para alienação dos bens ociosos a particulares (hipótese examinada por esta PGDF nos Pareceres 612/2019 – PGCONS/PGDF, 1073/2018 – PRCON/PGDF, 929/2018 – PRCON/PGDF, 585/2018 – PRCON/PGDF, dentre outros).

2.4 Síntese dos requisitos para a doação de bens ociosos da Administração para fins e uso de interesse social

Em síntese, são esses os requisitos para a doação de bens móveis ociosos, sem a necessidade de realização de licitação prévia, com fundamento no art. 76, II, “a” da Lei n. 14.133/2021:

- a) indicação de que os bens estão ociosos;
- b) justificativa de que a doação dos bens tem finalidade e uso de interesse social;
- c) identificação do donatário;
- d) avaliação do valor patrimonial dos bens a serem doados;
- e) avaliação da oportunidade e conveniência socioeconômica, em comparação a outra eventual forma de alienação;
- f) ausência de ônus ou encargo ao doador;

2.4.1 Análise dos requisitos no caso concreto versado nos autos

O relatório de ID SEI 121398033 aponta que os bens estão ociosos. Preenchido, assim, o requisito **(a)**.

Quanto aos requisitos **(b)** e **(e)** do tópico 2.4 deste parecer, também foram esses atendidos, nos termos indicados no referido relatório produzido pela Comissão Técnica de Avaliação de Material Bibliográfico da Instrução n.º 193/2023:

“5. No entendimento desta Comissão, a doação para bibliotecas públicas do Distrito Federal é considerada a forma mais vantajosa de destinação dos bens em comparação com outras opções de alienação. Dentre outras singularidades, há economia de recursos públicos, visto que a doação pode evitar custos associados a processos de venda, leilão ou descarte, que poderiam envolver gastos com logística, publicidade, taxas, entre outros. Ademais, a doação, uma vez concretizada, agilizará a liberação dos espaços ocupados pelos bens, permitindo uma melhor utilização dos recursos públicos, além de acelerar a conclusão do processo de digitalização do restante acervo físico, diante da crescente demanda. Por fim, a doação pode melhorar a reputação da instituição perante a sociedade, demonstrando seu compromisso com a responsabilidade social e a busca por soluções criativas e positivas.

(...)

11. A presente Comissão certifica que identifica neste processo de doação de bens um legítimo interesse público. Este ponto de vista respalda-se na otimização de recursos, pois pode permitir uma gestão eficiente dos bens públicos ao liberar o espaço físico da Biblioteca no térreo para utilização de outras unidades, além de reduzir custos de manutenção e conservação dos itens. Ademais, a doação reforça o compromisso do Brasília Ambiental com a sustentabilidade, uma vez que a reutilização de livros ociosos no Programa Mala do Livro contribui para a redução do impacto ambiental, ao invés de descartá-los de maneira inadequada, demonstrando o comprometimento do Instituto com práticas sustentáveis.

12. Isto posto, reforça-se a importância da doação dos bens como uma medida que agrega valor, atende a necessidades institucionais e demonstra o comprometimento do Brasília Ambiental com a promoção do bem-estar coletivo. Por tudo que restou disposto no Relatório descrito acima, a presente Comissão considera cumprido o objetivo fim dela, qual seja, de avaliar o material bibliográfico da ACERTE, a fim de que seja doado ao Programa Mala do Livro, da Biblioteca Nacional de Brasília, da Secretaria de Estado de Cultura e Economia Criativa do Distrito Federal. ”

O donatário, em atendimento ao requisito **(c)**, será o Distrito Federal, por meio da Secretaria de Estado de Cultura e Economia Criativa do Distrito Federal – SECEC.

No que concerne à avaliação patrimonial dos bens, em atenção ao requisito **(d)**, foi indicado o valor de R\$ 4.894,83 (quatro mil, oitocentos e noventa e quatro reais e oitenta e três centavos).

A minuta do termo de doação (ID SEI 129912277), não registra qualquer ônus ou encargo ao doador, estando, portanto, satisfeito o requisito **(e)**.

2.5 Termo de doação

Consta dos autos minuta de termo de doação (ID SEI 129912277).

Não obstante esteja o instrumento regular e adequado, julgo oportuno tecer algumas considerações de cunho técnico-redacional.

a) No preâmbulo, como a personalidade jurídica de direito público da donatária é a do Distrito Federal, e não o da Secretaria de Cultura e Economia Criativa, sugiro adotar a seguinte redação:

“O Instituto Brasília Ambiental - IBRAM, entidade autárquica com personalidade jurídica de direito público, (...), neste ato denominado DOADOR, e, do outro lado, o DISTRITO FEDERAL, representado por sua Secretaria de Estado de Cultura e Economia Criativa, (...), doravante denominada DONATÁRIA, resolvem celebrar o presente TERMO DE DOAÇÃO DE BENS SEM ENCARGOS, (...)”

b) Na Cláusula Terceira, sugere-se a seguinte redação ao quinto dispositivo:

“A DONATÁRIA, em caso de eventual e futuro descarte, compromete-se a dar a destinação ambientalmente adequada, conforme a Política Nacional de Resíduos Sólidos, definida para cada tipo de material.”

2.5.1 Termo Padrão

As demais entidades e órgãos que forem utilizar o presente parecer referencial poderão utilizar o termo padrão de doação que segue, com a **recomendação** de, em sendo o caso, **acrescer ao texto eventuais dispositivos ou referências que se façam necessárias em virtude de normas internas específicas referentes à administração de seus bens patrimoniais.**

As lacunas a serem preenchidas estão indicadas por meio de sinais “< >”.

Termo de Doação n.º <xxx/2024>

TERMO DE DOAÇÃO DE BENS SEM ENCARGOS nº <xxx/2024>, CELEBRADO ENTRE O <nome do doador> E O <nome do donatário>.

O <nome do doador>, <qualificação do doador>, neste ato denominado **DOADOR**, e, do outro lado, o <nome do donatário>, <qualificação do donatário>, doravante denominada **DONATÁRIA**, resolvem celebrar o presente **TERMO DE DOAÇÃO DE BENS SEM ENCARGOS**, em conformidade com o processo SEI-GDF n.º <xxx>, <normas internas específicas para a administração de bens patrimoniais>, e ainda o artigo 76, II, alínea a, da Lei nº 14.133/2021, sob a forma das seguintes **CLÁUSULAS**:

CLÁUSULA PRIMEIRA - DO OBJETO

O presente instrumento tem por objeto a doação dos bens móveis avaliados como bens com estado de conservação “ocioso”, de propriedade do DOADOR, relacionados no Anexo I, parte do presente Termo, à <nome do donatário>, após a devida baixa patrimonial, conforme a Autorização <xxx>.

CLÁUSULA SEGUNDA - DA FINALIDADE

O material doado será para fins de <descrever a finalidade social específica dos bens doados>.

CLÁUSULA TERCEIRA - DO COMPROMISSO E DA VIGÊNCIA

A DONATÁRIA declara que aceita a doação em todos os seus termos.

A DONATÁRIA compromete-se a realizar a retirada integral de todo material doado em data, endereço e local previamente combinado entre as partes, mediante identificação prévia dos responsáveis pelo recebimento.

O DOADOR franqueará acesso ao local onde se encontram os bens e auxiliará, no que for possível, a retirada.

A DONATÁRIA compromete-se a dar aos bens a destinação prevista na “Cláusula Segunda”, responsabilizando-se, no que couber, pelo uso inadequado do material, estando o <nome do doador> desonerado, após a entrega, de qualquer responsabilidade quanto ao destino e uso dos bens.

A DONATÁRIA, em caso de eventual e futuro descarte, compromete-se a dar a destinação ambientalmente adequada, conforme a Política Nacional de Resíduos Sólidos, definida para cada tipo de material.

A DONATÁRIA assumirá integralmente qualquer custo, consequência e demais responsabilidades pela retirada dos bens doados.

O presente Termo é firmado em caráter permanente, irrevogável e irretratável, com vigência a partir da assinatura das partes.

CLÁUSULA QUARTA - DA PUBLICAÇÃO

A eficácia do presente Termo fica condicionada a sua publicação resumida pelo DOADOR na Imprensa Oficial, até o quinto dia útil do mês subsequente ao de sua assinatura.

CLÁUSULA QUINTA - DA FRASEOLOGIA ANTICORRUPÇÃO

Havendo irregularidades neste instrumento, entre em contato com a Ouvidoria de Combate à Corrupção no telefone 0800.6449060 (Decreto nº 34.031/2012)

CLÁUSULA SEXTA - DO FORO

Fica eleito o Foro de Brasília, Distrito Federal, para dirimir quaisquer dúvidas relativas ao cumprimento do Termo.

E assim, por estarem justas e acordadas, as partes celebram o presente Termo de Doação, assinado eletronicamente pelos representantes legais do <nome dos órgãos e/ou entidades signatários do termo>, para todos os efeitos legais e de direito.

Brasília-DF, <data da celebração>

<Signatários>

ANEXO I

<Relação dos bens doados>

3. CONCLUSÃO

Ante o exposto, opinamos, **s.m.j., no que concerne ao caso concreto**, pela **viabilidade jurídica** da doação dos bens móveis ociosos (livros e DVDs), indicados nos autos, pertencentes ao patrimônio do Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos do Distrito Federal (IBRAM) à Secretaria de Estado de Cultura e Economia Criativa do Distrito Federal – SECEC, em apoio ao Programa Mala do Livro, da Biblioteca Nacional de Brasília, condicionada à adoção das recomendações externadas no bojo do parecer.

A Autarquia consulente, bem como demais entes da administração indireta ou órgãos da administração direta do Distrito Federal, quando da doação de bens móveis ociosos para fins e uso de interesse social, fundamentada no art. 76, II, “a”, da Lei n. 14.133/21, deverão seguir as diretrizes perfilhadas no bojo desta manifestação.

Para a formalização da doação poderá ser adotada a minuta de termo que integra o presente opinativo, desde que adotadas as eventuais adaptações referentes à eventual normatização interna no âmbito do doador.

Com a emissão do presente parecer referencial, fica dispensado o envio do processo administrativo que trata da doação para exame e aprovação pela Procuradoria-Geral do Distrito Federal, ressalvada a hipótese de consulta acerca de dúvida de ordem jurídica devidamente identificada e motivada.

Para a utilização do parecer referencial nos casos concretos, deve a Administração Pública instruir o processo com:

(1) cópia integral deste parecer referencial com as cotas de aprovação do Procurador-Chefe e do Procurador-Geral do Distrito Federal ou do Procurador-Geral Adjunto; e

(2) declaração da autoridade competente para a prática do ato de que a situação concreta se enquadra nos parâmetros e pressupostos do parecer referencial e que serão observadas suas orientações, conforme modelo anexo à Portaria PGDF nº 115/2020.

À elevada consideração superior.

ALEXANDRE MORAES PEREIRA
Procurador do Distrito Federal
OAB/DF 22.078

[1] Artigo 76 - Licitação Dispensada. In: *Nova Lei De Licitações Passo A Passo* – (comentando Artigo Por Artigo A Nova Lei De Licitações E Contratos Administrativos, Lei Nº 14.133, De 1º De Abril De 2021). Belo Horizonte: Fórum, 2023. p. 649-650. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/L4246/E4713/37105> . Acesso em: 09.01.2024.

[2] NIEBUHR. Dispensa e inexigibilidade de licitação pública. 2. ed.

[3] JUSTEN FILHO. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 12. ed.

[4] <http://parecer.pg.df.gov.br/arquivo/PRCON/2015/PRCON.1229.2015.pdf>

[5] Contratos que, quando de sua formação, só geram obrigações para uma das partes.

[6] O Prof. Marçal Justen Filho defende que essa regra é excepcionada nos casos de alienação de controle em sociedades de economia mista, empresa pública ou fundação pública, com esteio no fato de que, ‘a configuração da entidade derivou, nessas hipóteses, de comando legal (por imposição da CF, art. 37, XIX). Sendo assim, o desfazimento da situação subordina-se a idêntico procedimento. Seja pelo princípio da similaridade, seja pelo princípio da legalidade, deve exigir-se autorização legal’. (Comentários à Lei de Licitações e Contratos, 13º ed., Dialética, São Paulo, 2009, p. 232)

[7] Exceto na hipótese de programas habitacionais ou de regularização fundiária e alienação gratuita, aforamento, concessão de direito real de uso, locação ou permissão de uso de bens imóveis de uso comercial de âmbito local com área de até 250 metros quadrados e inseridos no âmbito de programas de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgãos ou entidade da administração pública

[8] Conforme a definição do art. 6º, XI, da Lei n. 8.666/93, XI: administração direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, abrangendo inclusive as entidades com personalidade jurídica de direito privado sob controle do poder público e das fundações por ele instituídas ou mantidas

[9] FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Contratação Direta sem Licitação, 4ª ed., São Paulo, pp. 200/201.



Documento assinado eletronicamente por **ALEXANDRE MORAES PEREIRA - Matr.0140431-8, Subprocurador Geral**, em 26/02/2024, às 15:52, conforme art. 6º do Decreto nº 36.756, de 16 de setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 180, quinta-feira, 17 de setembro de 2015.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site:
http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0
verificador= **134329469** código CRC= **1E78E74B**.

"Brasília - Patrimônio Cultural da Humanidade"

SAM, Bloco I, Ed. Sede - Asa Norte, Brasília - DF - CEP 70620-000 - DF



Governo do Distrito Federal
Procuradoria-Geral do Distrito Federal
Procuradoria-Geral do Consultivo
Gabinete dos Procuradores-Chefes da Procuradoria-Geral do Consultivo

Cota - PGDF/PGCONS/CHEFIA

PROCESSO N°: 00391-00004359/2023-68

MATÉRIA: Administrativo

APROVO O PARECER REFERENCIAL N° 54/2024 - PGCONS/PGDF, exarado pelo ilustre Subprocurador-Geral do Distrito Federal Alexandre Moraes Pereira.

Relevante registrar que a autoridade competente deve fazer uso do presente instrumento observando as regras procedimentais previstas no art. 9º, parágrafo único, da Portaria nº 115, de 16 de março de 2020.

Ressalto, ainda, que a autoridade administrativa deverá zelar pela correta condução do processo administrativo submetido a exame, sendo de sua inteira responsabilidade a observância às normas legais de regência e às recomendações constantes do opinativo.

Por fim, saliento que o teor do pronunciamento desta Procuradoria não obsta a possibilidade de nova análise deste órgão central do Sistema Jurídico do Distrito Federal, caso subsista dúvida jurídica específica.

Procuradora-Chefe (em substituição)

De acordo.

Encaminhe-se cópia do opinativo à Biblioteca Jurídica Onofre Gontijo Mendes desta PGDF, para disponibilização no sistema de consultas de pareceres referenciais desta Casa Jurídica, bem como no Sistema Integrado de Normas Jurídicas - SINJ/DF.

Expeça-se circular aos órgãos, autarquias e fundações do Distrito Federal, para conhecimento.

Restituam-se os autos ao Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos do Distrito Federal, para conhecimento e providências.

Procurador-Geral Adjunto do Consultivo



Documento assinado eletronicamente por **DANUZA MARIA MACHADO RAMOS - Matr.0140582-9, Procurador(a)-Chefe substituto(a)**, em 27/02/2024, às 11:19, conforme art. 6º do Decreto nº 36.756, de 16 de setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 180, quinta-feira, 17 de setembro de 2015.



Documento assinado eletronicamente por **HUGO DE PONTES CEZARIO - Matr.0232490-3, Procurador(a)-Geral Adjunto(a) do Consultivo**, em 19/03/2024, às 11:36, conforme art. 6º do Decreto nº 36.756, de 16 de setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 180, quinta-feira, 17 de setembro de 2015.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site:
[http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?](http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0)
[acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0](http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0)
verificador= **134001473** código CRC= **C45D804A**.

"Brasília - Patrimônio Cultural da Humanidade"
SAM, Bloco I, Ed. Sede - Asa Norte, Brasília - DF - CEP 70620-000 - DF
Telefone(s):
Sítio - www.pg.df.gov.br

00020-00072316/2023-23

Doc. SEI/GDF 134001473