



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
DEPARTAMENTO DE COORDENAÇÃO E ORIENTAÇÃO DE ÓRGÃOS JURÍDICOS

PARECER n. 00032/2020/DECOR/CGU/AGU

NUP: 00593.000018/2019-05

INTERESSADA: CONSULTORIA JURÍDICA DA UNIÃO NO ESTADO DE GOIÁS - CJU/GO

ASSUNTO: POSSIBILIDADE JURÍDICA DE A UNIÃO RECEBER DOAÇÃO COM ÔNUS OU ENCARGO.

EMENTA: POSSIBILIDADE JURÍDICA DE A UNIÃO RECEBER DOAÇÃO COM ÔNUS OU ENCARGO. DECRETO Nº 9.764, DE 11 DE ABRIL DE 2019, ALTERADO PELO DECRETO Nº 10.314, DE 6 DE ABRIL DE 2020.

I. O Decreto nº 9.764, de 11 de abril de 2019, alterado recentemente pelo Decreto nº 10.314, de 6 de abril de 2020, autorizou e regulamentou a possibilidade de recebimento de doações de bens móveis e de serviços de pessoas físicas ou jurídicas de direito privado pelos órgãos e pelas entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, nas seguintes espécies: sem ônus ou encargo e com ônus ou encargo.

II. Regras gerais excepcionalizadas pelo Ministério da Economia considerando a necessidade de ações ágeis e equânimes para o enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do COVID-19, de que trata a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020.

Exmo. Sr. Coordenador-Geral,

1. RELATÓRIO

1. A Consultoria Jurídica da União no Estado de Goiás (CJU/GO), por intermédio da NOTA n. 008/2019/CJU-GO/CGU/AGU (seq. 1), encaminhou para análise e manifestação, autos que tratam da possibilidade jurídica de a União receber doação com encargo. Para tanto esclareceu que:

2. Ao analisar o processo (Parecer n. 316/2017/CJU-GO/CGU/AGU e Parecer n. 00034/2018/CJU-GO/CGU/AGU - anexos), percebi que faltam à Administração Pública federal normas que regulamentem expressamente situações como a do processo, uma espécie de contrato de patrocínio, em que uma empresa doaria recursos financeiros que custeariam total ou parcialmente materiais necessários para a execução de projeto social do órgão público. Em contrapartida ao fornecimento da verba, a empresa ganharia a possibilidade de associar seu nome e sua marca àquele projeto.

3. Embora tenha feito diversas pesquisas na época da elaboração dos pareceres, não encontrei regramento específico para a matéria. Existe a Instrução Normativa SECOM-PR nº 009/2014, que disciplina o patrocínio de órgãos e entidades da administração pública federal (Administração como patrocinadora), mas a situação do processo que analisei era inversa, pois a União figuraria como patrocinada. O objeto do contrato também parecia não se enquadrar nas situações reguladas pela Lei nº 13.019/2014 e pelo Decreto nº 8.726/2016.

4. Ainda que inexistente regulamentação específica, a contratação não se desprende do disposto no inciso XXI do artigo 37 da Constituição Federal, nem dos princípios da isonomia e da publicidade. Ademais, o art. 116 da Lei nº 8.666/1993 determina que as disposições daquela lei aplicam-se, no que couber, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres

celebrados por órgãos e entidades da Administração. Com base nisso, foram proferidas as manifestações desta Consultoria que, ao final e em apertada síntese, admitiram a celebração do contrato como doação com encargo, com recomendação de que o órgão realizasse um chamamento público para uma espécie de credenciamento, no qual se estabeleceriam tanto a contrapartida oferecida pela Administração quanto os critérios objetivos para a admissão das empresas, inclusive cuidando para que se evitassem possíveis conflitos de interesses. Os arquivos com as manifestações seguem anexados à presente nota.

2. A supracitada Consultoria ainda emitiu o Parecer nº 316/2017/CJU-GO/CGU/AGU (seq. 2), que entendeu pela impossibilidade da contratação na forma como pretendida. E que, caso se tenha interesse em continuar com o projeto, deve-se providenciar alterações na minuta e realizar chamamento público, para garantir os princípios da isonomia e da imparcialidade. Veja:

13. Apesar da denominação adotada pelo órgão ("contrato de investimento social privado"), aparentemente, o que se pretende é celebrar um contrato de patrocínio, em que a empresa COPEBRÁS INDÚSTRIA LTDA forneceria recursos financeiros apoiando a 6ª Delegacia PRF em Catalão na execução do projeto "Pequeno Aprendiz de Trânsito – PAT", com doações que seriam feitas ao Conselho Comunitário de Segurança do Município de Catalão, entidade de direito privado, inscrita no CNPJ/MF sob nº 06.219.428/0001-06, que figura na minuta do contrato como "Interveniente Anuente". Tais recursos custeariam a aquisição de materiais que seriam utilizados para a execução projeto (coletes, jogos educativos, panfletos, camisetas, medalhas, troféus, materiais para confecção de minipista, entre outros).

14. Na minuta, a empresa consta como patrocinadora e a SRPRF/GO (na verdade, a União) como patrocinada. Em contrapartida ao fornecimento dos recursos financeiros, constam da minuta cláusulas que obrigam a União a promover a divulgação da logomarca da patrocinadora em todos os materiais de divulgação do projeto (camisetas, faixas, banners, material informativo, etc); a afixar banner da patrocinadora, em local visível, nos eventos de formatura do PAT; a citar o nome da patrocinadora em entrevistas; além de disponibilizar um policial da equipe do PAT para realizar palestras educativas sobre o tema "Educação para o Trânsito", para empregados e contratados da patrocinadora, conforme disponibilidade da União (item 1.1 e cláusula quarta da minuta do contrato).

15. De início, nota-se que a contratação difere da anteriormente pretendida pela existência dessa contrapartida, inexistente no contrato anteriormente analisado.

16. Embora tenha feito diversas pesquisas, não encontrei regramento específico para a matéria. Existe a Instrução Normativa SECOM-PR nº 009/2014, que disciplina o patrocínio de órgãos e entidades da administração pública federal (Administração como patrocinadora), mas a situação dos autos é o inverso, pois a União figura como patrocinada. O objeto do contrato também parece não se enquadrar nas situações reguladas pela Lei nº 13.019/2014 e pelo Decreto nº 8.726/2016.

(...)

19. É certo que, ainda que inexistente regulamentação específica sobre a matéria, a contratação não se desprende do disposto no inciso XXI do artigo 37 da Constituição Federal, nem dos princípios da isonomia e da publicidade. Ademais, o art. 116 da Lei nº 8.666/1993 dispõe que as disposições daquela lei aplicam-se, no que couber, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração.

20. Uma medida que pode viabilizar a o objeto pretendido é a realização de um chamamento público para uma espécie de credenciamento, no qual se estabeleçam tanto a contrapartida oferecida pela Administração quanto os critérios objetivos para a admissão das empresas, inclusive cuidando para que se evitem possíveis conflitos de interesses. Uma vez preenchidos tais requisitos, seriam admitidos todos os patrocínios, sem competição, o que tornaria o procedimento licitatório inexigível (art. 25, caput, da Lei nº 8.666/1993).

21. O credenciamento é uma construção doutrinária e jurisprudencial fundada na inexigibilidade de licitação. Ocorre quando o interesse público determinar a contratação de uma pluralidade de particulares que atendam as condições fixadas pela Administração, sem que haja relação de exclusão. Em outras palavras, o credenciamento é um sistema por meio do qual se viabiliza a contratação ou a habilitação de todos os interessados em prestar certos tipos de serviços ou atividades, conforme regra de habilitação e remuneração previamente definidas, pois o

interesse público impõe que a prestação ocorra por meio do maior número possível de particulares.

22. Cabe, no entanto, ao órgão assessorado analisar a conveniência e a oportunidade de realizar o procedimento, podendo optar também por licitar, pela doação simples (sem contrapartida) ou mesmo desistir da contratação. Caso opte por fazer o chamamento público, licitar ou celebrar contrato de doação, o processo deverá retornar a esta Consultoria para outra análise depois da juntada das novas minutas.

3. E, em razão de alterações da minuta de contrato e de um pedido de revisão do entendimento exposto no Parecer supracitado, a CJU/GO também elaborou o Parecer nº 00034/2018/CJU-GO/CGU/AGU, seq. 3, que entendeu pela possibilidade do contrato de doação com encargo, desde que observadas as recomendações ali tecidas. Esclareceu, contudo, que *“concomitantemente ou imediatamente após a concretização deste contrato, para o qual teve seu projeto selecionado, realize um chamamento público para uma espécie de credenciamento, no qual se estabeleçam tanto a contrapartida oferecida pela Administração quanto os critérios objetivos para a admissão das empresas, inclusive cuidando para que se evitem possíveis conflitos de interesses. Uma vez preenchidos tais requisitos, seriam admitidos todos os patrocínios, sem competição, o que tornaria o procedimento licitatório inexigível (art. 25, caput, da Lei nº 8.666/1993).”* Observe:

8. Considerando, no entanto, os esclarecimentos prestados pelo órgão assessorado informando que a própria Administração, no caso em análise, submeteu projeto social à seleção da empresa e obteve êxito, a licitação ou o chamamento possivelmente inviabilizariam a presente contratação. Sendo assim, para garantir o atendimento aos princípios constitucionais e às normas legais acima mencionadas, recomendo que o órgão consulente, concomitantemente ou imediatamente após a concretização deste contrato, para o qual teve seu projeto selecionado, realize um chamamento público para uma espécie de credenciamento, no qual se estabeleçam tanto a contrapartida oferecida pela Administração quanto os critérios objetivos para a admissão das empresas, inclusive cuidando para que se evitem possíveis conflitos de interesses. Uma vez preenchidos tais requisitos, seriam admitidos todos os patrocínios, sem competição, o que tornaria o procedimento licitatório inexigível (art. 25, caput, da Lei nº 8.666/1993).

9. Lembro que o credenciamento é uma construção doutrinária e jurisprudencial fundada na inexigibilidade de licitação. Ocorre quando o interesse público determinar a contratação de uma pluralidade de particulares que atendam as condições fixadas pela Administração, sem que haja relação de exclusão. Em outras palavras, o credenciamento é um sistema por meio do qual se viabiliza a contratação ou a habilitação de todos os interessados em prestar certos tipos de serviços ou atividades, conforme regra de habilitação e remuneração previamente definidas, pois o interesse público impõe que a prestação ocorra por meio do maior número possível de particulares.

10. Como dito no Parecer n. 316/2017/CJU-GO/CGU/AGU, cabe ao órgão assessorado analisar a conveniência e a oportunidade de aceitar o patrocínio da empresa Anglo American e realizar o credenciamento, podendo optar também por desistir da contratação e licitar, ou, ainda, pela doação simples (sem contrapartida). No entanto, caso opte por receber o patrocínio ora analisado, a recomendação é que se faça o chamamento público, como forma de garantir igualdade de tratamento às demais empresas porventura interessadas.

4. Assim, vieram os autos ao DECOR, que, por intermédio da NOTA n. 00048/2019/DECOR/CGU/AGU (seq. 4), aprovada parcialmente pelo DESPACHO n.º 167/2019/DECOR/CGU/AGU (seq. 5), visando apurar a existência de controvérsia de ordem jurídica sobre a matéria, sugeriu a manifestação da Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Justiça e Segurança Pública (CONJUR/MJSP) e da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN).

5. Deste modo, pelo PARECER nº 00284/2019/CONJUR-MJSP/CGU/AGU (seq. 7), aprovado pelo DESPACHO DE APROVAÇÃO n. 00096/2019/CONJUR-MJSP/CGU/AGU (seq. 7), pelo DESPACHO DE APROVAÇÃO n. 00117/2019/CONJUR-MJSP/CGU/AGU (seq. 9), e pelo DESPACHO DE APROVAÇÃO n. 00176/2019/CONJUR-MJSP/CGU/AGU (seq. 10), a CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA elucidou que *“considerando que não existe regramento que possibilite o contrato de patrocínio para a Administração Pública, em obediência ao princípio da legalidade restrita, este não deverá ser adotado.”* E esclareceu ainda, no que se refere à doação pura e simples e à com encargo, que :

47. Na doação pura e simples (art. 553 do Código Civil) o doador não impõe nenhuma restrição ou encargo ao beneficiário, constituindo o ato uma liberalidade plena. É contrato unilateral, pois só gera obrigação para uma das partes, enquanto a outra apenas se beneficia.

48. Já a doação onerosa ou com encargo é aquela em que o doador impõe ao donatário uma incumbência ou dever.

49. *O donatário é obrigado a cumprir os encargos da doação, caso forem a benefício do doador, de terceiro, ou do interesse geral*”, e se o encargo for do interesse geral “...o Ministério Público poderá exigir sua execução, depois da morte do doador, se este não tiver feito.” Por sua vez o art. 555 do CC prevê que “A doação pode ser revogada por ingratidão do donatário, ou por inexecução do encargo.”

50. **O encargo (ou modo) portanto, é uma restrição imposta a uma liberalidade, a qual impõe uma obrigação ao beneficiário da liberalidade**, que não deve de forma alguma configurar uma contraprestação, caso em que há recompensa patrimonial. Em regra, é identificada pelas expressões “*para que*”, “*a fim de que*”, “*com a obrigação de*”. Tem função de dar relevância ou eficácia jurídica a motivos ou interesses particulares do autor da liberalidade. Reduz os efeitos desta e pode constituir-se em obrigação de dar (uma contribuição anual às crianças carentes), de fazer (construir uma creche) ou de não fazer (não derrubar uma árvore).

51. Os encargos da doação podem ser instituídos em favor do doador ou de terceiros, que poderão exigir judicialmente o seu cumprimento.

52. A Lei nº 8.666, de 1993, art. 17, §4º, estabelece que a doação com encargo será licitada e de seu instrumento constarão, obrigatoriamente, os encargos, o prazo de seu cumprimento e cláusula de reversão, sob pena de nulidade do ato, sendo dispensada a licitação no caso de interesse público devidamente justificado. Trata-se, todavia, basicamente, da situação em que a Administração figura como doadora. **Sendo a Administração a donatária, há outras variáveis a serem dimensionadas.**

(...)

56. Todos os entendimentos acima revelam uma posição de ser possível a doação SIMPLES em favor da Administração Pública, não condicionada à realização de procedimento licitatório, uma vez que o instituto tem por características a **gratuidade e a liberalidade, inexistindo contraprestação em troca do bem ou valor incorporado ao patrimônio público.**

57. Todavia, entendem os estudiosos acima, que o procedimento licitatório **é indispensável** nas hipóteses em que o contrato estabelecer contrapartida para o donatário. Em outras palavras, de acordo com as leituras acima, se a doadora almeja **doar bens para Administração em razão de um projeto social** com a intenção de obter, em contrapartida, a visibilidade e a publicidade de seu nome para o público que seja de seu interesse, com o objetivo final de auferir ganhos econômicos, **a doação deve ser licitada.**

58. As transcrições acima expõem a preocupação de que a não oferta às demais empresas potencialmente interessadas da possibilidade de patrocinar o projeto e obter da Administração igual benefício (a contrapartida da divulgação de sua marca) macule a captação de recursos por quebra da isonomia e da impessoalidade.

59. O questionamento que se faz, portanto, é um só: **é possível que o Estado receba doações, com encargo de publicidade?**

60. Nesse sentido, está tramitando no Ministério da Economia proposta de Decreto Executivo que dispõe sobre o recebimento de doações de bens móveis e serviços, anote-se, **sem ônus ou encargos**, de pessoas físicas ou jurídicas de direito privado, pelos órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional (NUP: 05110.000350/2019-61).

(...)

64. No que diz respeito à possibilidade de se dar publicidade à doação efetivada, leia-se o quanto disposto no artigo 24 da minuta:

Orientações Gerais

Art. 24.Fica vedada a utilização de bens e dos serviços doados para fins publicitários, sendo, contudo, autorizada, após a

entrega dos bens ou o início da prestação dos serviços objeto da doação:

I -a menção informativa da doação no sítio eletrônico oficial do doador;

II -moção de agradecimento ou menção nominal ao doador pelo donatário, quando tratar-se de programa ou projeto de governo, no sítio oficial do órgão e entidade.

Parágrafo único. Fica autorizada a inserção do nome do doador no objeto doado, observadas as legislações aplicáveis ao caso em concreto.

65. Pela leitura da minuta do Decreto, e diante da semelhança da situação ora em análise e o regramento pretendido no normativo em formatação, cinco questões ficam bem claras. **Primeiro**, a doação não será com encargo. **Segundo**, a doação somente poderá ser de bens e serviço. **Terceiro**, em prol do princípio da isonomia, da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo, ela se dará através de dois procedimentos: (i) Chamamento Público; ou (ii) Manifestação de Interesse para doação de bens móveis e serviços. **Quarto**, através do procedimento utilizado na doação sem encargo não se faz necessário a figura de um interveniente. E **por fim**, não se admite doação visando fins publicitários, sendo permitido apenas as atitudes lançadas no rol do artigo 24.

66. Ou seja, conclui-se que os procedimento adotados pela Superintendência Regional da Polícia Rodoviária Federal no Estado de Goiás - PRF/SRPRF/GO, não possuem amparo legal . Não foi feita qualquer tipo de seleção, sendo simplesmente a União escolhida pela doadora. Considerando que o poder público não pode receber doação em dinheiro, foi realizada, no caso concreto, uma “triangularização” irregular para possibilitar que a SRF recebesse o material a ser utilizado no Projeto Pequeno Aprendiz de Trânsito – PAT, utilizando-se, para tanto, da figura do Conselho Comunitário de Segurança do Município de Catalão”, que como interveniente anuente, recebia o valor em pecúnia e repassava o material para a PRF. Em contrapartida, como já anotado, a empresa doadora pretendia com a doação que:

- a) Em todos os materiais de divulgação do projeto (camisetas, faixas, banners, material informativo, etc) deve constar a logomarca da CMOC. A aplicação da marca nos itens do projeto deverá ser validada, antecipadamente, com a área de Comunicação da CMOC;
- b) Afixar banner da CMOC, em local visível, nos eventos de formatura do PAT;
- c) Disponibilizar um policial da equipe PAT para realizar palestras educativas sobre o tema “Educação para o Trânsito”, para empregados e contratados da Patrocinadora, conforme disponibilidade da Donatária.”

6. Pelo DESPACHO DE APROVAÇÃO n. 00117/2019/CONJUR-MJSP/CGU/AGU (seq. 9), a CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA ainda elucidou que:

2. Conforme muito bem destacado pela parecerista, atualmente não há norma que autorize a administração pública celebrar contratos de patrocínio a seu favor, ou seja, na condição de patrocinada. A despeito de observamos construções doutrinárias no sentido de admitir a seleção de patrocinadores para atividades de interesse da administração pública, consentindo com a contrapartida de fins publicitários, esta coordenação de licitações e contratos julga ser imprescindível a existência de normativo permissivo para a celebração dos contratos de patrocínio em favor da União.

3. A meu ver, a sensibilidade da celebração deste tipo de parceria não se restringe à questão de assegurar tratamento isonômico a todos aqueles que pretendam oferecer patrocínio, envolve também a necessidade de se estabelecer critérios que afastem um eventual conflito de interesses. É necessária cautela para evitar que a celebração do contrato de patrocínio exerça qualquer influência na forma de atuação ou

na capacidade decisória de órgãos e/ou autoridades públicas, posto que estas, em eventos futuros, podem enfrentar questões que envolvam/decidam interesses da patrocinadora.

4. Assim, pelas razões apresentadas no PARECER Nº 00284/2019/CONJUR-MJSP/CGU/AGU, considero que, atualmente, em obediência ao princípio da legalidade restrita, não é possível a celebração de contrato de patrocínio para a Administração Pública.

7. A Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, pelo PARECER SEI Nº 159/2019/CCP/PGACA/PGFN-ME (seq. 16), lecionou que *"a aceitação da doação para a Administração tem como objetivo a concretização de interesse público, de modo que, com o encargo, a doação ficaria suscetível à satisfação de interesse privado, quando o que deve sempre prevalecer nessa espécie de negócio jurídico é a liberalidade para com a Administração. Assim, entende-se imprescindível a regulamentação dessa parceria com o particular com o estabelecimento dos procedimentos e limites para a sua realização, a fim de assegurar a prevalência do interesse público em relação ao privado, bem como evitar eventual conflito de interesses."*

8. Pela NOTA n. 00196/2019/DECOR/CGU/AGU (seq. 19), aprovada pelo DESPACHO n.º 600/2019/DECOR/CGU/AGU (seq. 20), visando a instrução do feito, recomendou-se as manifestações da Subchefia de Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República e do Departamento de Consultoria da Procuradoria-Geral Federal.

9. Esta recomendação foi reiterada pela COTA n. 00106/2019/DECOR/CGU/AGU, seq. 21, aprovada pelo DESPACHO n.º 791/2019/DECOR/CGU/AGU (seq. 22).

10. Então, pelo DESPACHO n. 00103/2020/DEPCONSU/PGF/AGU (seq. 26), o Departamento de Consultoria da PGF informou *"a atual ausência de posicionamento do DEPCONSU/PGF sobre a questão analisada por aquele órgão, bem como instaurar, ex officio, processo de uniformização da matéria entre os órgãos de execução da PGF, dada a notícia de possível conflito de entendimentos relatada pela CONJUR/MJSP. Tão logo o DEPCONSU/PGF finalize tal processo, as conclusões seriam oportunamente encaminhadas para o DECOR/CGU, como colaboração intrainstitucional no âmbito da Advocacia-Geral da União."*

11. A Subchefia de Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República, por intermédio do OFICIO N. 10/2020/SAAI/SAJ/SG/PR, encaminhou o PARECER Nº 125/2020/SAAI/SAJ/SG/PR, 01 de abril de 2020, seq. 29, que esclareceu que *"sobre o tema em questão, já existe pronunciamento da Secretaria Especial de Comunicação Social - Secretaria de Governo - PR, consubstanciada na Nota Técnica n. 68/2019/CGNOR/DEGEN/SGC/SECOM, de 08 de janeiro de 2020, opinando no sentido de que, "tanto quanto ao objeto quanto à pessoa jurídica envolvida, a atividade em tela não está sob o manto normativo da Secretaria Especial de Comunicação Social - SECOM, que disciplina o patrocínio dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal" (...) a doação em tela, não se encontra sobre a tutela normativa da SECOM/SEGOV/PR, não podendo ser considerada, via de consequência, como patrocínio, pela vedação contida no art. 39, inciso II, da Instrução Normativa nº 2, de 23 de dezembro de 2019, que disciplina o patrocínio dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal."*

12. É o que importa relatar.

13. Passa-se à análise.

2. ANÁLISE JURÍDICA

2.1 Preliminar

14. Preliminarmente, deve-se destacar que o objeto ora em análise circunscreve-se à divergência de entendimento jurídico estabelecido entre a CJU/GO, a CONJUR/MJSP e a PGFN sobre a possibilidade jurídica de a União receber doação com encargo.

15. Esta apreciação se dá em tese, com o objetivo de orientar e uniformizar entendimentos jurídicos sobre a situação de direito versada, nos moldes e limites trazidos pelo oficiante.

16. Deve-se deixar claro que não se analisa, neste momento, o ajuste propriamente dito de onde se originou a demanda, já que transborda a competência deste Departamento - que está delimitada pela Lei Complementar n.º 73/1993 e Decreto n.º 7.392/2010.

17. Na mesma medida, providências administrativas, judiciais, e (ir)regularidades documentais, que recaiam sobre a eventual celebração do pacto, bem como análises que importem em considerações de ordem técnica, financeira ou orçamentária, e a conveniência e oportunidade da prática do ato, também não integram a apreciação do DECOR.

18. Pois bem. Avancemos.

2.2 Análise da divergência jurídica estabelecida nestes autos

19. De fato, não havia regulamentação legal sobre a temática, conforme fora bem elucidado pela CONJUR/MJSP, pelo PARECER n.º 00284/2019/CONJUR-MJSP/CGU/AGU (seq. 7), aprovado pelo DESPACHO DE APROVAÇÃO n. 00096/2019/CONJUR-MJSP/CGU/AGU (seq. 7), pelo DESPACHO DE APROVAÇÃO n. 00117/2019/CONJUR-MJSP/CGU/AGU (seq. 9), e pelo DESPACHO DE APROVAÇÃO n. 00176/2019/CONJUR-MJSP/CGU/AGU (seq. 10), e pela PGFN, pelo PARECER SEI N.º 159/2019/CCP/PGACA/PGFN-ME (seq. 16).

20. O Decreto n.º 9.764/2019, em sua redação original, apenas dispunha sobre o recebimento de doações de bens móveis e de serviços, sem ônus ou encargos, de pessoas físicas ou jurídicas de direito privado pelos órgãos e pelas entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

21. Contudo, este Decreto foi recentemente alterado pelo Decreto n.º 10.314, de 6 de abril de 2020, que passou a prescrever a possibilidade de recebimento de doações de bens móveis e de serviços de pessoas físicas ou jurídicas de direito privado pelos órgãos e pelas entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, nas seguintes espécies: sem ônus ou encargo e com ônus ou encargo (art. 1º).

22. Segundo o mencionado Decreto n.º 9.764/2019, "*as doações de bens móveis e de serviços têm por finalidade o interesse público*", e vedou-se "*o recebimento de doações de serviços que possam comprometer ou colocar em risco a gestão e o resultado das atividades finalísticas dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.*" (art. 2º e art. 3º)

23. Para tanto, definiu ônus ou encargo como sendo "*obrigação condicional imposta pelo doador ao donatário, que determina restrição ao bem móvel ou ao serviço transferido ou que imponha obrigação de fazer ou não fazer, em favor do doador, do donatário, de terceiros ou do interesse público, vedada a obrigação em termos de contrapartida financeira.*" (art. 5, inc. III)

24. E determinou que a doação com ônus ou encargo será realizada por meio de manifestação de interesse (art. 6º, inc. II), que "*poderá ser realizada, a qualquer tempo, no sítio eletrônico do Reuse.gov, conforme ato do Secretário de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia.*" (art. 16)

25. Para a manifestação de interesse, os interessados deverão identificar o doador; indicar o donatário, quando for o caso; descrever as condições, as especificações e os quantitativos dos bens móveis ou dos serviços e outras características necessárias à definição do objeto da doação; apresentar o valor de mercado atualizado dos bens móveis ou dos serviços ofertado; apresentar declaração do doador da propriedade do bem móvel a ser doado; apresentar declaração do doador de que inexistem demandas administrativas ou judiciais com relação aos bens móveis a serem doados; esclarecer sobre a localização dos bens móveis ou do local de prestação dos serviços, caso aplicável; e descrever o ônus ou encargo, caso aplicável (art. 17).

26. Uma vez observados tais requisitos, a Central de Compras da Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia publicará, no Reuse.gov, o anúncio da doação, que permanecerá disponível pelo período de dez dias para que outros doadores interessados apresentem propostas de doações correlatas e os donatários indicados aceitem a doação e o respectivo encargo ou os órgãos e as entidades interessados se candidatem a receber a doação, nos termos apresentados (art. 17, §2º, II).

27. Na hipótese de haver manifestação de interesse, com objeto idêntico ou equivalente, determinou que deverá ser dada preferência, em todos os casos à manifestação que se processar sem ônus ou encargo ou à manifestação que impuser menor ônus ou encargo à administração pública, motivadamente (art. 19-A).

28. O aceite da doação com ônus ou encargo necessitará de análise formal, pelo órgão ou pela entidade interessado, acerca da razoabilidade da obrigação imposta, de modo a resguardar a vantajosidade da doação ao interesse público (art. 19-B).

29. As doações se formalizarão por meio de contrato (art. 20, inc. I), conforme modelos estabelecidos em ato da Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia, na condição de órgão central do Sistema de Serviços Gerais - Sisp. Os extratos deste contratos serão publicados no Diário Oficial da União pelo órgão ou pela entidade beneficiada.

30. Observa-se que vedou-se o recebimento de doações nas seguintes situações:

Art. 23. Fica vedado o recebimento de doações nas seguintes hipóteses:

I - quando o doador for pessoa física condenada por ato de improbidade administrativa ou por crime contra a administração pública;

II - quando o doador for pessoa jurídica:

a) declarada inidônea;

b) suspensa ou impedida de contratar com a administração pública; ou

c) que tenha:

1. sócio majoritário condenado por ato de improbidade administrativa;

2. condenação pelo cometimento de ato de improbidade administrativa;

ou

3. condenação definitiva pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, nos termos do disposto na [Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013](#);

III - quando a doação caracterizar conflito de interesses;

VI - quando o doador for pessoa jurídica e estiver em débito com a seguridade social, nos termos do disposto no [§ 3º do art. 195 da Constituição](#); e [\(Redação dada pelo Decreto nº 10.314, de 2020\)](#).

VII - quando o ônus ou o encargo exigido for desproporcional ao bem ou ao serviço oferecido em doação, de modo a tornar a doação desvantajosa à administração pública. [\(Incluído pelo Decreto nº 10.314, de 2020\)](#).

§ 1º Os impedimentos de que tratam o inciso I e os itens 1 e 2 da alínea “c” do inciso II do **caput** serão aplicados à pessoa física ou jurídica independentemente do trânsito em julgado para produção de efeitos, desde que haja decisão judicial válida nesse sentido que não tenha sido suspensa ou cassada por outra.

§ 2º Ato da Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia, que será editado até a data de entrada em vigor deste Decreto, disporá sobre as situações que caracterizem conflito de interesses para fins de recebimento de doações.

31. As prescrições do Decreto n.º 9.764/2019 não se impõem para as doações de bens móveis e de serviços realizadas pelos órgãos ou pelas entidades da administração pública direta ou indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios (art. 4º).

32. Registra-se que a Instrução Normativa n.º 06, de 12 de agosto de 2019, da Secretaria de Gestão do Ministério da Economia, regulamenta o recebimento de doações de bens móveis e de serviços, sem ônus ou encargos. Ainda não foi editada nova IN ou atualizada esta IN para as hipóteses de doação com ônus ou encargo. [\[1\]](#)

33. E salienta-se que, considerando a necessidade de ações ágeis e equânimes para o enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do COVID-19, de que trata a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, o Portal de Compras do Governo Federal comunicou a adoção de medidas excepcionais e temporárias

que simplificam os procedimentos para a doação de bens móveis e serviços, de que trata o Decreto nº 9.764, de 11 de abril de 2019^[2]. Veja:

RECEBIMENTO DE DOAÇÕES PARA O ENFRENTAMENTO DA PANDEMIA

Publicado: Quarta, 08 de Abril de 2020, 15h21

Considerando a necessidade de ações ágeis e equânimes para o enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do COVID-19, de que trata a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, esta Secretaria de Gestão (Seges) **comunica a adoção de medidas excepcionais e temporárias que simplificam os procedimentos para a doação de bens móveis e serviços**, de que trata o Decreto nº 9.764, de 11 de abril de 2019 e as alterações promovidas pelo Decreto nº 10.314, de 07 de abril de 2020.

Para o recebimento de doações, poderão ser adotados os seguintes procedimentos:

(i) recebimento de doações de bens móveis e de serviços de pessoas físicas ou jurídicas de direito privado pelos órgãos e pelas entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, nas seguintes espécies: I - sem ônus ou encargo; ou II - com ônus ou encargo.

(ii) podem ser utilizados meios diversos, tanto para as solicitações quanto para as manifestações de interesse, tais como mensagens eletrônicas, e-mail, portais institucionais, protocolo físico, ou quaisquer outras que sejam aptas e válidas a cumprir a finalidade da doação ao poder público;

(iii) no caso de doações de bens de consumo, visto que não há efetivação de patrimonialização de tais bens, a assinatura de termo de doação pode ser dispensada;

(iv) necessidade da publicação de todos os atos das doações recebidas pelos órgãos e entidades no Diário Oficial da União (DOU) e em sites oficiais, em observância ao princípio da transparência e às regras dispostas no Decreto nº 9.764, de 2019.

O órgão ou entidade deverá informar, à Central de Compras, todas as doações recebidas, visando atender a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.

Modelos para a instrução dos processo de Doação

(Disponível no seguinte endereço eletrônico: <https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/gestorpublico/1289-recebimento-de-doacoes-para-o-enfrentamento-da-pandemia>.)

34. Por fim, por tratar-se de ano eleitoral, diversas condutas estão vedadas aos agentes públicos, conforme a CRFB/88 e a Lei n.º 9.504/1997. Algumas delas podem eventualmente tangenciar a matéria dos autos. Por isso, esclarece-se que recentemente a AGU publicou a cartilha sobre temática, a qual pode ser consultada no seguinte endereço eletrônico https://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/755024.

3. CONCLUSÃO

35. Deste modo, diante de todo o exposto, é o presente para concluir que, com as recentes alterações promovidas pelo Decreto n.º 10.314/2020 no Decreto n.º 9.764/2019, foi autorizado e regulamentado o recebimento de doações de bens móveis e de serviços de pessoas físicas ou jurídicas de direito privado pelos órgãos e pelas entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional com ônus ou encargo, na forma que especifica.

36. E, em razão da necessidade de ações ágeis e equânimes para o enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do COVID-19, de que trata a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, o Portal de Compras do Governo Federal comunicou a adoção de medidas excepcionais e temporárias que simplificam os procedimentos para a doação de bens móveis e serviços, de que trata o Decreto nº 9.764, de 11 de abril de 2019.

Ultimada a aprovação deste opinativo, recomenda-se sejam científicas via SAPIENS as CJU's, as CONJUR's e a PGF.

À consideração superior.

Brasília, 20 de maio de 2020.

DANIELA C. MOURA GUALBERTO

ADVOGADA DA UNIÃO
DECOR/CGU/AGU

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00593000018201905 e da chave de acesso 8cddcccb

Notas

1. [^] Disponível em <https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/legislacao/instrucoes-normativas/1146-in-6-de-2019>
2. [^] Esta temática foi analisada no bojo do NUP 63066.000996/2020-61. Destaca-se a Nota Informativa SEI nº 8983/2020/ME (seq. 14, HTML6), a Nota Técnica SEI nº 12308/2020/ME (seq. 14, PDF8) e a Nota SEI nº 64/2020/CGLA/PGACD/PGFN-ME (seq. 15).

Documento assinado eletronicamente por DANIELA CRISTINA MOURA GUALBERTO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 405528293 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): DANIELA CRISTINA MOURA GUALBERTO. Data e Hora: 20-05-2020 15:06. Número de Série: 17192153. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.
