



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA AGRICULTURA E PECUÁRIA
COORDENAÇÃO-GERAL DE LICITAÇÕES, CONTRATOS, CONVÊNIOS E ASSUNTOS INTERNACIONAIS
ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS BLOCO D - 6º ANDAR - CEP: 70.043-900 - TELEFONE: (61) 3218-2591

PARECER REFERENCIAL n. 00001/2025/CONJUR-MAPA/CGU/AGU

NUP: 21042.000756/2025-07

**INTERESSADOS: SUPERINTENDENCIA FEDERAL DE AGRICULTURA PECUARIA E ABASTECIMENTO
NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**

ASSUNTOS: DOAÇÃO. MAQUINÁRIO AGRÍCOLA. LEI Nº 14.133/2021.

EMENTA: PROCESSO Nº 21042.000756/2025-07. MANIFESTAÇÃO JURÍDICA REFERENCIAL SOB A FORMA DE PARECER REFERENCIAL. DOAÇÃO DO MAQUINÁRIO AGRÍCOLA: ELENCADE NA PLANILHA REPRESENTADA PELO DOCUMENTO SEI 40713359, ENCARTADA NO PROCESSO Nº 21042.000756/2025-07, PODENDO O QUANTITATIVO SER AMPLIADO; E INICIALMENTE ADQUIRIDO COM RECURSOS INSERIDOS NO ORÇAMENTO DO EXERCÍCIO DE 2024 SOB O IDENTIFICADOR DE RESULTADO PRIMÁRIO 7 (RP 7 – EMENDA DA BANCADA DO RIO GRANDE DO SUL) E NA MODALIDADE DE APLICAÇÃO DIRETA (ART. 7º, § 6º, I, DA LEI Nº 14.791, DE 29 DE DEZEMBRO DE 2023). DESTINATÁRIO(A): SECRETARIA-EXECUTIVA (GABINETE, SUBSECRETARIA DE ORÇAMENTO, PLANEJAMENTO E ADMINISTRAÇÃO, COORDENAÇÕES-GERAIS, COORDENAÇÕES, DIVISÕES, SERVIÇOS, NÚCLEOS E SUPERINTENDÊNCIA DE AGRICULTURA E PECUÁRIA NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL) DO MINISTÉRIO DA AGRICULTURA E PECUÁRIA. VALIDADE DO PARECER REFERENCIAL: ATÉ 31/12/2026.

I - DO RELATÓRIO

1. Em Despacho (SEI 40959431), o Sr. Secretário-Executivo insta esta Consultoria Jurídica a emitir Parecer Jurídico Referencial sobre a possibilidade de doação do maquinário agrícola adquirido pela União, por meio do Ministério da Agricultura e Pecuária, em favor dos Municípios Gaúchos contemplados no orçamento do exercício de 2024 com recursos de Emenda de Bancada (RP 7).

2. Tal pedido de Parecer Referencial, endossado pela Coordenação-Geral de Apoio às Superintendências (SEI 40754052), derivou do pleito formulado pela Superintendência de Agricultura e Pecuária no Estado do Rio Grande do Sul (SFA-RS), formulado na Nota Técnica nº 2/2025/DDR-RS/SFA-RS/SE/MAPA (SEI 40714767) e levando em consideração as 53 hipóteses de doação dos maquinários em favor dos Municípios elencados em Planilha (SEI 40713359).

3. A título de contextualização, a Coordenação de Patrimônio elaborou a Nota Técnica nº 41/2025/DICP-CPAT/CPAT/CGLI/SPOA-MAPA/SE/MAPA (SEI 40672378), onde expôs que:

(a) as doações pretendidas visam atender à política de apoio direto a entes municipais por meio de aplicações diretas;

(b) estão presentes os requisitos para doação do art. 76, II, “a”, § 6º, da Lei nº 14.133, de 2021: justificativa de interesse público (a ser apontada em Nota Técnica da SFA-RS); avaliação prévia do bem; fundamentação de uso social (a ser apontada em Nota Técnica da SFA-RS); análise da conveniência econômica; termo de doação; e autorização da autoridade competente;

(c) com amparo no Parecer nº 00413/2024/CONJUR-MAPA/CGU/AGU, a indicação do Município beneficiado na Emenda Parlamentar de Bancada torna desnecessário os métodos de seleção dos donatários postos no Decreto nº 9.373, de 2019, e na Instrução Normativa SEGES/MPDG nº 11, de 2018;

(d) a necessidade do processo de doação estar instruído:

(d1) Ofício da bancada ou comissão, indicando o recurso e os municípios beneficiados;

(d2) Termo aditivo de sub-rogação da SFA;

(d3) Nota Fiscal, contendo a descrição detalhada e valores dos bens; e

(d4) Termo de Recebimento dos bens, que certifique a conferência e inspeção do equipamento.

4. De interesse, os autos vêm instruídos com: minuta de autorização (SEI 40710670); minuta do termo de doação (SEI 40371436); Portaria SE/MAPA nº 23, de 3 de maio de 2023, que delega competência ao SPOA e Superintendentes das SFAs para autorizar e celebrar temos de doação; Of. 072/2024/BANCADA GAÚCHA, de 2 de julho de 2024, em que constam as indicações dos Municípios beneficiados com as máquinas compradas com recursos de emenda Parlamentar de Bancada ao orçamento de 2024 (SEI 40371190); e Parecer n. 00413/2024/CONJUR-MAPA/CGU/AGU (SEI 40371169), que versou sobre a possibilidade de doação de maquinário agrícola no cenário de estado de calamidade pública e situação de emergência verificado no período eleitoral do ano de 2024.

5. Sendo a síntese do necessário, passemos à análise jurídica.

II - PRELIMINARMENTE: DO CABIMENTO DA MJR

6. Nos termos do art. 1º, § 1º, da Portaria CGU/AGU nº 5, de 31 de março de 2022, as Consultorias Jurídicas junto aos Ministérios, tal como a Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Agricultura e Pecuária, detêm legitimidade para emitir Manifestação Jurídica Referencial (MJR).

7. É condição para a emissão de MJR a comprovação do elevado número de processos sobre matéria que represente casos repetitivos (art. 3º, § 2º, I, Portaria CGU/AGU nº 5, de 2022).

8. Segundo se afere da Planilha representada pelo documento SEI 40713359, encartada no processo nº 21042.000756/2025-07, há 53 (cinquenta e três) máquinas agrícolas em que há possibilidade de doação, sendo que esses bens foram inicialmente adquiridos com recursos inseridos no orçamento do exercício de 2024 sob o identificador de resultado primário 7 (RP 7 – Emenda da Bancada do Rio Grande do Sul) e na modalidade de aplicação direta (art. 7º, § 6º, I, da Lei nº 14.791, de 29 de dezembro de 2023).

9. Evidentemente, esse quantitativo de máquinas agrícolas submetido às mesmas e recorrentes condições para doação dá ensejo à análise jurídica padronizada (art. 3º, § 2º, I, Portaria CGU/AGU nº 5, de 2022).

10. Tanto isso é verdade que, no tópico III desta MJR, serão detalhados os procedimentos de simples conferência documental a cargo da área técnica para se aferir o cumprimento das exigências legais que regem os grupos de processos alusivos à matéria idêntica e repetitiva envolvida doação em destaque (art. 3º, § 1º, Portaria CGU/AGU nº 5, de 2022).

11. Assim, para efeito do art. 4º, II, “a”, da Portaria CGU/AGU nº 5, de 2022, atesta-se que os processos administrativos de doação referidos possibilitam análise jurídica padronizada.

12. Diga-se que a análise individualizada da massa documental de 53 processos de doação interditaria o funcionamento do órgão de assessoramento jurídico, dado que também está sob sua responsabilidade o enfrentamento de outras matérias, como propostas de convênios, licitações e assuntos internacionais (art. 3º, § 2º, II, Portaria CGU/AGU nº 5, de 2022).

13. Por igual, da perspectiva do órgão assessorado seria contraproducente remeter os 53 processos para a CONJUR-MAPA para análise individualizada, eis que essa providência adicional ao rito a elaboração de despachos de encaminhamento, de retorno à área técnica etc (art. 3º, § 2º, I, Portaria CGU/AGU nº 5, de 2022).

14. Desse modo, com fulcro no art. 4º, II, “b”, da Portaria CGU/AGU nº 5, de 2022, fica demonstrado que o o volume de processos de doação (nas referidas condições) impactaria de forma negativa a celeridade das atividades desenvolvidas pelo órgão consultivo e pelo órgão assessorado.

15. Em linha com o *caput* do art. 4º da Portaria CGU/AGU nº 5, de 2022, a forma de Parecer é que está revestindo a expedição da presente MJR, na qual foram analisadas todas as questões jurídicas atreladas à doação pretendida, nos moldes da Orientação Normativa AGU nº 55, de 2014.

III - DA INSTRUÇÃO DOS PROCESSOS DE DOAÇÃO

16. No art. 20, I, da Constituição Federal, diz-se que são bens da União os que atualmente lhe pertencem e os que lhe vierem a ser atribuídos.

17. Em paralelo, os arts. 98, 99, I, e 101, assentam que são bens públicos os de domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas de direito público, sendo da categoria dominicais aqueles que constituem o patrimônio de tais pessoas, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades, podendo ser alienados na forma legal.

18. Feita essa introdução, tem-se que os maquinários agrícolas foram adquiridos pelo MAPA em sede de contrato, podendo ser categorizados como bens dominicais para fins de alienação por meio de doação, mormente diante da possibilidade de serem destinados à execução de programa federal (art. 12, Decreto nº 9.373, de 2019).

19. Frise-se que, salvo melhor juízo, as pretendidas doações parecem não se sujeitarem totalmente ao regime do Doacoes.gov (antigo Reuse).

20. Com efeito, embora os bens possam eventualmente serem tidos como inservíveis à luz do Decreto nº 9.373, de 2019, e da Instrução Normativa SEGES/MPDG nº 11, de 2018, há informação nos autos (SEI 40714767 e 40713359) de que os Municípios contemplados com recursos empregados para a sua compra estão indicados em Emenda Parlamentar de Bancada (RP 7).

21. Na medida em que as municipalidades destinatárias do maquinário agrícola estejam definidas na Emenda Parlamentar de Bancada (RP 7), fica prejudicado o lançamento de anúncio no Doacoes.gov para selecionar entes e entidades diversos para figurarem como cessionários ou donatários.

22. Em princípio, seria a hipótese de enquadramento das almejadas doações no art. 12 do Decreto nº 9.373, de 2019:

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

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

23. Significar dizer que o Consulente verificará, principalmente em consideração à modalidade de aplicação, se a programação orçamentária inserida pela Emenda Parlamentar de Bancada (RP 7) permite a execução de programa descentralizado do MAPA por ente subnacional via doação, ou seja, sem prévia transferência voluntária dos recursos financeiros por intermédio de convênio, estando presente ou não a situação de emergência e de calamidade pública.

24. Desse modo, cada processo de doação merecerá ser instruído com:

(a) Ofício da Bancada do Rio Grande do Sul no Congresso Nacional em que se aponte o Município que pretende a doação como beneficiário dos recursos da emenda de bancada (RP 7);

(b) extrato do SIAFI ou de outro sistema orçamentário/contábil que demonstre o detalhamento da rubrica orçamentária de onde veio o recurso para a compra do maquinário pelo MAPA, especialmente atentando para a Modalidade de Aplicação Direta (art. 7º, § 6º, I, da Lei nº 14.791, de 29 de dezembro de 2023);

(c) Ofício assinado pelo(a) Prefeito(a) do Município contendo:

(c1) a proposta de doação alinhada ao programa federal que será executado descentralizadamente pelo maquinário agrícola, contendo Plano de Uso do bem;

(c2) cópia da cédula de identidade e do Cadastro de Pessoas Físicas do(a) Prefeito(a);

(c3) cópia do diploma expedido pela Justiça Eleitoral e da ata de posse no cargo de Prefeito(a); e

(c4) preferencialmente, em linha com a Orientação Normativa e-CJU RESIDUAL Nº 4/2021: certidão negativa (ou positiva com efeito de negativa) de Débitos relativos a Créditos Tributários Federais e à Dívida Ativa da União (CND), unicamente para verificar a regularidade para com o sistema previdenciário (art. 195, § 3º, Constituição Federal).

25. Evidentemente, a doação ventilada não prescinde do cumprimento dos requisitos básicos estabelecidos no art. 76, II, "a", § 6º, da Lei nº 14.133, de 2021:

(a) existência de interesse público devidamente justificado;

(b) avaliação prévia;

(c) justificativa dos fins e uso de interesse social do ato;

(d) avaliação de oportunidade e conveniência socioeconômica em relação à escolha de outra forma de alienação;

(e) termo de doação, se não houver encargo;

(f) havendo encargo, contrato de doação com cláusula de reversão, que será precedido de licitação, que é dispensada em caso de interesse público devidamente justificado; e

(g) prévia autorização da autoridade competente.

26. Significa que a área técnica do MAPA, em primeiro lugar, elaborará uma Nota Técnica para cada proposta de doação, informando a presença dos requisitos em cada doação:

(a) avaliação (pode ser o valor da proposta vencedora da licitação), existência de interesse público devidamente justificado (convergência entre a proposta de doação da Prefeitura e os objetivos do Programa federal executado de forma descentralizada, nos moldes do art. 167, I, da Constituição Federal);

(b) demonstração que o bem servirá para fins e uso de interesse social (beneficiários diretos e indiretos), considerando o Plano de Uso proposto pelo Município; e

(c) avaliação de oportunidade e conveniência socioeconômica em relação à escolha de outra forma de alienação (explicitar porque a doação é mais proveitosa para a execução do Programa federal descentralizado em relação à cessão prevista no art. 4º, III, parágrafo único, do Decreto nº 9.373, de 2018).

27. Sobre as competências para autorizar a doação e assinar o respectivo termo (art. 72, VIII, da Lei nº 14.133, de 2021), tem-se que restou sedimentado nesta CONJUR-MAPA, por intermédio da Nota n. 00358/2024/CONJUR-MAPA/CGU/AGU (Nup/Sapiens nº 21042.004842/2024-08, seq. 24), que são aplicáveis as alçadas da Portaria SE/MAPA nº 23, de 3 de maio de 2023, com algumas adaptações na minuta do instrumento.

28. Nessa toada, com fundamento nos arts. 1º, I, e 2º da Portaria SE/MAPA nº 23, de 2023:

(a) a doação será previamente autorizada pelo Sr. Secretário-Executivo; e

(b) o termo de doação será assinado pelo Superintendente de Agricultura e Pecuária no Estado do Rio Grande do Sul, desde que o bem a ser doado esteja sob sua gestão.

29. Registre-se que, em princípio, a análise jurídica do termo de doação estaria afeta à Subconsultoria-Geral da União de Gestão Pública – SCGP, por meio de sua Coordenação-Geral Jurídica de Pessoal Civil e Patrimônio nos Estados (art. 4º, VI, “b”, da Portaria Normativa AGU nº 152, de 31 de outubro de 2024).

30. Todavia, uma vez que a doação cogitada reflete demanda finalística do MAPA, porquanto envolve Programa executado descentralizadamente por tal Pasta, a CONJUR-MAPA passa a deter competência para exarar a presente MJR, nos moldes do art. 3º, I, da Portaria Normativa AGU nº 152, de 2024.

31. Sobreleva destacar que a Setorial Contábil do MAPA, desde que delegado pelo órgão setorial de contabilidade, é responsável pelo acompanhamento contábil no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - SIAFI de determinadas unidades gestoras executoras ou órgãos (art. 6º, § 1º, do Decreto nº 6.976, de 2009).

32. É de incumbência da Setorial Contábil do MAPA realizar a conformidade dos registros de gestão, para certificar os registros dos atos e fatos de execução, orçamentária, financeira e patrimonial incluídos no SIAFI e a existência de documentos hábeis que comprovem as operações (art. 8º, V, § 1º, do Decreto nº 6.976, de 2009).

33. Assim, é de bom tom que a área técnica avalie inserir cláusula no termo de doação que obrigue o donatário, no prazo de 30 dias a contar da data de assinatura do instrumento, a realizar a incorporação do bem doado no SIAFI.

34. Se for o caso, o MAPA promoverá a baixa patrimonial no Sistema Integrado de Gestão Patrimonial (Siads) após a celebração do termo de doação, nos termos da Portaria ME nº 232, de 2 de junho de 2020.

35. Acerca da minuta do termo de doação (SEI 40371436), reputam-se necessários alguns ajustes de ordem formal, como: não mais fazer menção ao Decreto Legislativo nº 36/2024, pois expirou em 31/12/2024; estabelecer as responsabilidades por acionar a garantia do produto perante o fabricante, bem como por pagar eventuais taxas perante o DETRAN e custos de transporte; e a obrigação de utilizar o bem doado segundo sua proposta de doação acolhida.

36. A par disso, orienta-se a utilização da minuta do termo de doação que segue anexa a este Parecer Referencial.

37. Prosseguindo-se na análise, cumpre agora externar as seguintes orientações para o caso de se pretender celebrar o termo doação em ano eleitoral:

(a) a proibição de assinar o termo de doação no período referido no art. 73, VI, “a”, da Lei nº 9.504/97 (salvo em caso de situação de emergência ou estado de calamidade pública: reconhecido por ato da Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional que esteja vigente na data da doação para o Município; e demonstração concreta das ações que o maquinário agrícola irá ser empregado para combater a emergência ou calamidade); e

(b) em nenhum caso a doação será antecedida ou sucedida de solenidades, cerimônias, atos, eventos ou reuniões públicas de divulgação, ou qualquer outra forma de exaltação do ato administrativo de transferência capaz de afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais (Nota Jurídica nº 00002/2024/CNDE/CGU/AGU).

38. Por fim, precisa ser aferida a efetiva disponibilização da ata de bancada no Portal da Transparência da CGU (<https://portaldatransparencia.gov.br/emendas/adpf854>), a cargo do MAPA.

39. No ponto, vale esclarecer que o Parecer de Força Executória n. 00374/2025/SGCT/AGU (SEI 41127764) orientou o cumprimento da decisão monocrática expedida pelo Ministro Relator da ADPF nº 854 (SEI 41127971), que tramita no E. Supremo Tribunal Federal.

40. Segundo se depreende do referido Parecer de Força Executória, a decisão ora em discussão, datada de 26/02/2025, acrescentou que a retomada da execução das emendas parlamentares de bancada do exercício de 2024 e anteriores passou a depender da publicização das atas das bancadas no Portal da Transparência, observadas as seguintes etapas:

(a) a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional disponibilizará *link* em seu *site* com as atas das Bancadas, *link* este que será posteriormente disponibilizado no *site* do

Portal da Transparência da Controladoria-Geral da União (CGU); e

(b) a efetiva disponibilização da ata de bancada no Portal da Transparência da CGU (<https://portaldatransparencia.gov.br/emendas/adpf854>) será aferida pelo órgão executor, no caso o MAPA, como condição prévia à doação.

IV - DA CONCLUSÃO

41. Face ao exposto, opina-se pela adoção da presente MJR para dispensar a elaboração de pareceres jurídicos individualizados para doações do maquinário agrícola enumerado na Planilha contida no documento SEI 40713359 do processo nº 21042.000756/2025-07 (podendo esse quantitativo ser ampliado), que inicialmente foi adquirido com recursos inseridos no orçamento do exercício de 2024 sob o identificador de resultado primário 7 (RP 7 – Emenda da Bancada do Rio Grande do Sul) e na modalidade de aplicação direta (art. 7º, § 6º, I, da Lei nº 14.791, de 29 de dezembro de 2023), cabendo ainda observar:

(a) que esta MJR se destina à Secretaria-Executiva (Gabinete, Subsecretaria de Orçamento, Planejamento e Administração, Coordenações-Gerais, Coordenações, Divisões, Serviços, Núcleos e Superintendência de Agricultura e Pecuária no Estado do Rio Grande do Sul) do Ministério da Agricultura e Pecuária, sendo válida até 31/12/2026 (art. 4º, III, “a”, da Portaria CGU/AGU nº 5, de 2022);

(b) a necessidade de instruir o processo de doação com os documentos descritos no parágrafo 24 deste Parecer Referencial;

(c) a necessidade de se elaborar Nota Técnica com o detalhamento explanado no parágrafo 26 do presente Parecer Referencial;

(d) as orientações para autorização da doação e assinatura do termo de doação contidas no parágrafo 28 deste Parecer Referencial;

(e) se for o caso, as providências narradas nos parágrafos 33 e 34 do presente Parecer Referencial;

(f) a utilização da minuta do termo de doação que segue anexa a este Parecer Referencial;

(g) se o termo doação tiver que ser celebrado em ano eleitoral, inclusive no cenário envolvendo estado de calamidade pública e/ou situação de emergência, o atendimento do recomendado no parágrafo 37 do presente Parecer Referencial;

(h) que tenha havido a efetiva disponibilização da ata de bancada no Portal da Transparência da CGU (<https://portaldatransparencia.gov.br/emendas/adpf854>), como explanado nos parágrafos 38, 39 e 40 deste Parecer Referencial;

(i) o devido encaminhamento ao órgão assessorado (Secretaria-Executiva do Ministério da Agricultura e Pecuária), para que informe às suas Subsecretarias, Coordenações-Gerais, Coordenações, Divisões, Serviços ou Superintendência sobre a necessidade de atestar, de forma expressa e em cada processo administrativo, que a doação pretendida se amolda a este Parecer Referencial (art. 4º, III, “b”, da Portaria CGU/AGU nº 5, de 2022); e

(j) que eventuais questões subjacentes a este Parecer Referencial, que não foram por ele enfrentadas, devem ser direcionadas à CONJUR-MAPA (art. 7º, § 2º, da Portaria CGU/AGU nº 5, de 2022).

42. Em tempo, para efeito de cumprimento dos arts. 2º, 7º, 13, parágrafo único, da Portaria CGU/AGU nº 5, de 2022, inclusive o encaminhamento desta MJR (art. 4º, III, “c”, da Portaria CGU/AGU nº 5, de 2022) ao Departamento de Informações Jurídico-Estratégicas (ou ao órgão que o suceder), elevo o feito ao conhecimento do D. Consultor Jurídico.

Brasília-DF, 14 de março de 2025.

FLÁVIO ALVES DE REZENDE
ADVOGADO DA UNIÃO

Coordenador-Geral Substituto de Licitações, Contratos, Convênios e Assuntos Internacionais

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 21042000756202507 e da chave de acesso 9d7a6fd0



Documento assinado eletronicamente por FLAVIO ALVES DE REZENDE, 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 1876795781 e chave de acesso 9d7a6fd0 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): FLAVIO ALVES DE REZENDE, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 14-03-2025 10:16. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.