



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

PARECER Nº /2012/CODELICI/CONJUR-MS/CGU/AGU/RAB

PROCESSO/SIPAR nº 25000.188624/2012-12

INTERESSADO: Secretaria de Vigilância em Saúde – SVS/MS.

PROCEDÊNCIA: Secretaria de Vigilância em Saúde – SVS/MS.

ASSUNTO: Demais assuntos relacionados à Licitação e Contratos. Termo de doação de veículos realizada pela SVS para que os Municípios desenvolvam atividades de prevenção e controle da Dengue e Malária.

EMENTA: Consulta. Termo de doação de veículos realizada pela SVS para que os Municípios desenvolvam atividades de prevenção e controle da Dengue e Malária. Análise Jurídica.

Excelentíssimo Senhor Consultor Jurídico do Ministério da Saúde,

Os autos retornaram a esta Consultoria Jurídica, por intermédio do Despacho nº 304/2013/GAB/SVS/MS, fls. 45, complementado pelo Memorando nº 87/2013/GAB/SVS/MS, fls. 46/47, em resposta à análise e recomendações efetivadas por esta CONJUR através do PARECER Nº 1847/2012/CODELICI/CONJUR-MS/CGU/AGU/RAB-cnb (fls. 12/16).

2. Conforme esclarecido pela SVS, no Memorando nº 87/2013/GAB/SVS/MS:

“a minuta de termo de doação encaminhada diz respeito à doação de veículos realizada pela Secretaria de Vigilância em Saúde (SVS/MS), para que os Municípios desenvolvam atividades de prevenção e controle da dengue ou malária. Os veículos são necessários para reforçar a capacidade operativa das Secretarias Estaduais e Municipais nas ações de prevenção e enfrentamento de endemias e epidemias.

*As doações são feitas considerando a circunstância epidemiológica e endêmica do Município. **Ressalto que a análise da necessidade da doação do veículo ao Município é realizada pela área técnica da SVS/MS, considerando os indicadores da dengue e da malária e as circunstâncias epidemiológicas do momento ou que subsidiaram o pedido do gestor ao Ministério.***

Importante reforçar o cenário epidemiológico atual, em que houve o aumento de 176% no número de casos de dengue nas primeiras 06 semanas do ano de 2013, em relação ao mesmo período de 2012, o que mantém a atenção por parte do



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA SAÚDE
Sistema Único de Saúde e as medidas de fortalecimento e apoio as Secretarias Municipais e Estaduais das áreas de maior ocorrência de casos no Brasil.

3. Destarte, a SVS apresentou justificativa escrita fundamentando a doação dos veículos que serão destinados às atividades de prevenção e controle da dengue e malária, conforme recomendado por esta Consultoria nos itens 12 e 13 do PARECER Nº 1847/2012/CODELICI/CONJUR-MS/CGU/AGU/RAB-cnb.

4. Ressalta-se que o termo de doação de fls. 41/43 deve ser restrito à doação de veículos realizada pela SVS para que os Municípios desenvolvam atividades de prevenção e controle da dengue ou malária, devendo haver a efetiva demonstração da necessidade da doação no âmbito do Município donatário e a correlação e utilidade do veículo doado nas ações de prevenção e enfrentamento de endemias e epidemias.

5. Cumpre novamente ressaltar que a responsabilidade pela justificativa é do Administrador, não cabendo a este consultivo analisar seu mérito. Alerta-se, ao mais, que a sua ausência ou incoerência pode ocasionar a responsabilização do administrador perante o Tribunal de Contas da União.

6. Com relação às correções na minuta de doação sugeridas por esta Consultoria no item 28 do parecer em epígrafe, observa-se que foram efetivadas, apenas ressalta-se que a referência na cláusula terceira deve ser corrigida da seguinte forma: “bem como o não cumprimento do item ‘c’ da Cláusula Segunda,”

7. Antes da efetivação da doação dos veículos, devem ser observados os seguintes requisitos, previstos no art. 17, inciso II, a, da Lei nº 8.666/93¹, conjugado com o art. 15 do Decreto nº 99.658/1990²:

¹ Art. 17. A alienação de bens da Administração Pública, *subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, será precedida de avaliação e obedecerá às seguintes normas:*

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

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

² Art. 15. A doação, presentes razões de interesse social, poderá ser efetuada pelos órgãos integrantes da Administração Pública Federal direta, pelas autarquias e fundações, *após a avaliação de sua oportunidade e conveniência, relativamente à escolha de outra forma de alienação, podendo ocorrer, em favor dos órgãos e entidades a seguir indicados, quando se tratar de material: (Redação dada pelo Decreto nº 6.087, de 2007).*
(...)

V - destinado à execução descentralizada de programa federal, aos órgãos e entidades da Administração direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e aos consórcios



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

a) avaliação prévia, porquanto o dispositivo legal (art. 17, caput, Lei nº 8.666/93) inicia estabelecendo que, em qualquer caso, a alienação deve ser precedida de avaliação, constituindo-se pressuposto de validade para a dispensa de licitação para doação de bens móveis da Administração Pública Federal;

b) a finalidade e uso a que se destinará o bem doado, que há de ser para fins e uso de interesse social e deverá guardar correlação com igual interesse social na utilização a ser dada posteriormente aos bens móveis da Administração Pública Federal; e

c) a avaliação de sua oportunidade e da conveniência sócio-econômica da doação, isto é, deverão ser ponderados o momento e a época adequados para fazer a doação de bens móveis da Administração Pública, relativamente à escolha de outra forma de alienação.

8. Sobre estes aspectos, o eminente professor Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, in Vade Mécum de Licitações e Contratos, pág. 312/315, esclarece que:

"a) Avaliação prévia.

Sobre a avaliação prévia, cabe salientar que o Código de Processo Civil (CPC) fornece amplo balizamento acerca do tema, incluindo-o entre as provas periciais, ao lado do exame e da vistoria, conforme dispõe o art. 420. Sendo a avaliação prévia o meio técnico de apuração do valor de quaisquer bens, inclusive direitos e obrigações, há de ser realizada, em regra, por técnico devidamente habilitado para tal, ressalvadas as exceções em que a própria lei processual admite a sua efetivação por leigo (V.G, avaliador judicial)."

b) 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

intermunicipais, para exclusiva utilização pelo órgão ou entidade executora do programa, hipótese em que se poderá fazer o tombamento do bem diretamente no patrimônio do donatário, quando se tratar de material permanente, lavrando-se, em todos os casos, registro no processo administrativo competente. (Redação dada pelo Decreto nº 6.087, de 2007).



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

ato não apresenta correlação com a utilização a ser dada ao móvel posteriormente, tal como ocorreria se os bens doados não fossem utilizados pela entidade exemplificada para os seus fins mais transferidos para uso pessoal ou particular de um dos membros de sua diretoria.

c) Avaliação de sua oportunidade e conveniência sócio-econômica.

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; segundo, refere-se à conveniência sócio-econômica 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. Nesse sentido, o primeiro atributo buscado é exterior ao agente doador, dizendo com o alcance social da medida, e o segundo, interior ao agente que terá em consideração as despesas do órgão e os gastos decorrentes do ato.

Poderia parecer, à primeira vista, que sempre será mais vantajoso, sob o aspecto econômico, não doar bens, pois, na venda, por exemplo, há o ingresso de recurso. Não é esse o sentido do dispositivo, como também não é verdadeiro que a venda sempre resulta vantajosa para a Administração".

9. O professor JESSÉ TORRES PEREIRA JUNIOR, in Comentários à Lei das Licitações e Contratações da Administração Pública, no que se refere à descrição do administrador para decidir quanto à dispensabilidade da licitação no caso de doação (fl. 216), ensina que:

"A hipótese de exceção do dever geral de licitar, lançada no art. 17, II, "a", da Lei nº 8.666, de 1993, no caso de doação de bem móvel da Administração Federal, hipótese de alienação na qual a lei dispensa a licitação, independentemente da descrição do administrador quanto a licitar ou não, mas de modo a obrigá-lo ao exame de dois elementos vinculantes da decisão de doar, como alternativa à alienação de outra espécie:

(a) a finalidade a que se destinará o bem doado, que deve ser de interesse social; e

(b) a avaliação da oportunidade e da conveniência sócio-econômica da doação."

10. Outro aspecto que merece atenção é quanto à tipificação penal da autorização pela autoridade administrativa competente para dispensar o procedimento



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

licitatório na doação, que é a mesma para a contratação direta prevista no art. 89 da Lei nº 8.666, de 1993, in verbis:

"Art. 89. Dispensar ou inexigir licitação fora das hipóteses previstas em lei, ou deixar de observar as formalidades pertinentes à dispensa ou à inexigibilidade:

Pena é detenção, de 3 (três) a 5 (cinco) anos, e multa.

Parágrafo único. Na mesma pena incorre aquele que, tendo comprovadamente concorrido para a consumação da ilegalidade, beneficiou-se da dispensa ou inexigibilidade ilegal, para celebrar contrato com o Poder Público".

11. Vale lembrar também as disposições da Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992, especificadamente quanto à doação de bens públicos realizados sem a observância das formalidades legais e regulamentares pertinentes, que caracteriza como ato de improbidade administrativa, sujeito às penalidades fixadas pela referida lei, in verbis:

"Art. 1º Os atos de improbidade praticados por qualquer agente público, servidor ou não, contra a administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Território, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, serão punidos na forma desta lei.

(...)

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

(...)

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



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

(...). (Destacou-se).

12. Por fim, não podemos deslembrar a jurisprudência do Tribunal de Contas da União com relação à doação de bens móveis da Administração Pública Federal com fundamento no art. 17, II, "a", da Lei nº 8.666, de 1993 (Acórdãos 3373/2006 e 742/2003 - Primeira Câmara), *in verbis*:

"ACÓRDÃO 3373/2006 - PRIMEIRA CÂMARA.

3.1.6. Doação ilegal de bem móvel (aparelho de som Microsystem CCE), no valor de R\$ 335,00, ao Hospital de Pronto Socorro Municipal Dr. Humberto Maradei Pereira, contrariando o art. 17 da Lei nº 8.666/1993 e o art. 15 do Decreto nº 99.658/1990.

(...)

2.3.4. O objeto foi adquirido especificamente para doação, o que não encontra guarida no diploma legal mencionado, uma vez que ao administrador público só é lícito fazer aquilo que a lei expressamente autoriza. A doação neste caso é a opção remanescente em relação a outras formas de alienação, logo a contrario sensu não deve ser eleita como forma prioritária de alienação de bens móveis ainda que o bem já esteja incorporado ao patrimônio da Entidade. Não há, portanto, margem para a interpretação do dispositivo que conduza à autorização para aquisição de bens com o fito específico de doá-lo".

(...)

ACÓRDÃO 742/2003 - PRIMEIRA CÂMARA.

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

(...)

VOTO DO MINISTRO RELATOR.

"Com efeito, foram constatadas nos períodos sob exame falhas que comprometem a lisura da doação efetuada pelo gestor e pelo liquidante da entidade. Nesse sentir, verifico que os responsáveis não atentaram para o preceito estabelecido no art. 17 do Estatuto das Licitações, que disciplina a doação de bens móveis e imóveis, e que em ambas modalidades é obrigatório o processo licitatório, dispensado apenas para os casos previstos no próprio dispositivo devidamente justificado, sendo ainda verdade que, nos



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

casos de imóveis, a doação dependerá, também, de autorização legislativa quando se tratar de órgãos da administração direta e entidades autárquicas e fundacionais.

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

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

13. Ademais, considerando a Portaria nº 2.572/2012, que possibilita a subdelegação total ou parcial da competência para formalizar e assinar termos de doação de materiais e equipamentos, caso pretenda-se que o termo seja assinado por algum dos Chefes de Divisão de Convênios e/ou Chefes de Administração dos Núcleos Estaduais, deve ser comprovada a subdelegação da competência, por meio de ato de subdelegação editado conjuntamente pelo Secretário de Vigilância em Saúde e o Secretário-Executivo deste Ministério. Destaca-se que referido ato de subdelegação NÃO se encontra anexado aos presentes autos.

14. Vale deixar consignado, mais uma vez, que, em se tratando de ano que se realiza o pleito eleitoral, incide as vedações contidas na Lei nº 9.504/97, sendo proibida a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública, exceto nos casos de calamidade pública, de estado de emergência ou de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior.

DAS CONCLUSÕES

15. Em face das considerações tecidas ao longo de todo o parecer, restritas ao exame do aspecto jurídico-formal do processo, abstraídas as questões técnicas, **entende-se possível firmar o Termo de Doação contido em fl. 41/43, desde que compatível a doação com a finalidade de realização das ações respectivas e cumpridos os demais requisitos contidos neste parecer.**



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

16. À consideração superior.

Brasília, 04 de março de 2013.

Rachel de Almeida Bendela
Advogada da União



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

PROCESSO/SIPAR nº 25000.188624/2012-12

INTERESSADO: Secretaria de Vigilância em Saúde – SVS/MS.

PROCEDÊNCIA: Secretaria de Vigilância em Saúde – SVS/MS.

ASSUNTO: Demais assuntos relacionados à Licitação e Contratos. Termo de doação de veículos realizada pela SVS para que os Municípios desenvolvam atividades de prevenção e controle da Dengue e Malária

DESPACHO Nº /2013

DE ACORDO. À consideração do senhor Consultor Jurídico.

Brasília, de março de 2013.

Aline Veloso dos Passos
Coordenadora de Procedimentos Licitatórios e
Negócios Jurídicos/CJ/MS



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

PROCESSO/SIPAR nº 25000.188624/2012-12

INTERESSADO: Secretaria de Vigilância em Saúde – SVS/MS.

PROCEDÊNCIA: Secretaria de Vigilância em Saúde – SVS/MS.

ASSUNTO: Demais assuntos relacionados à Licitação e Contratos. Termo de doação de veículos realizada pela SVS para que os Municípios desenvolvam atividades de prevenção e controle da Dengue e Malária

DESPACHO Nº /2013

Restitua-se à unidade de procedência com a manifestação retro, que acolho.

Brasília, de março de 2013.

Jean Keiji Uema
Consultor Jurídico/CJ/MS



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