



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL

Procuradoria-Geral do Consultivo e de Tribunais De Contas

Parecer Jurídico SEI-GDF n.º 373/2019 - PGDF/PGCONS

PROCESSO N.º 00094-00002323/2019-18

EMENTA :ADMINISTRATIVO. DOAÇÃO. BENS MÓVEIS OCIOSOS. ADASA. SLU.

1. Para a dispensa de licitação fundamentada no art. 17, II, “a” da Lei 8.666/93, imprescindível que se justifique os fins e uso de interesse social que amparam a doação, não podendo essa circunstância ser presumida em função de o donatário ser órgão público.

2. Parecer pela viabilidade jurídica da doação, desde que atendida a recomendação externada no bojo do opinativo.

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

1. RELATÓRIO

A Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento Básico do Distrito Federal – ADASA – submete à apreciação desta Procuradoria minuta de termo de doação de bens móveis ociosos ao Serviço de Limpeza Urbana do Distrito Federal – SLU/DF (ID SEI 25223402).

A ADASA assim relatou os fatos (ID SEI 24296409):

“Cumpre destacar que por meio do Ofício SEI-GDF n.º 7/2019 - SLU/PRESI/DIGET (21843649), o SLU/DF solicita o empréstimo ou doação de 50 (cinquenta) microcomputadores.

O motivo da solicitação é para atendimento das demandas dos núcleos de limpeza urbana e de sua Sede, tendo em vista que não possuem tais equipamentos para atendimento das unidades de limpeza urbana do PSul, Aterro Sanitário de Brasília, Asa Sul, Asa Norte e Sobradinhos.

A ADASA adquiriu em 2009, por meio de Ata de Registro de Preços 030/2008 da Prefeitura Municipal de Lagoa Santa, 70 (setenta) estações de trabalho tipo micro HP desktop DC5850 da empresa VALSPE – COMÉRCIO DE

INFORMÁTICA LTDA., dos quais, 20 (vinte) não são mais utilizados por essa Agência em seus processos de trabalho.

Tais computadores, com o passar do tempo, foram sendo substituídos por equipamentos mais modernos e atuais, em razão do avanço da tecnologia, do crescimento da Agência e do aumento do número de trabalhadores em geral.

A disponibilização dos bens acima mencionados se deu em razão de diagnóstico elaborado por servidor competente, lotado no Serviço de Tecnologia da Informação - STI, o qual relatou a possibilidade de doação de até 20 (vinte) equipamentos ao aludido órgão.

Com a renovação dos equipamentos referentes ao Doc. SEI (22544794), a partir de 2012, tais computadores (antigos) foram substituídos e armazenados em depósito próprio para que, em momento futuro, pudessem receber o tratamento previsto no artigo 8º da Portaria nº 96, de 29 de julho de 2014, que estabelece os procedimentos referentes à administração de bens patrimoniais, a serem observados no âmbito da Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento Básico do Distrito Federal – ADASA e dá outras providências.”

É o relatório.

2. **FUNDAMENTAÇÃO**

Estabelece o art. 17 da Lei 8.666/93:

“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;”*

O Parecer n. 1229/2015 – PRCON/PGDF, da lavra do Procurador do Distrito Federal Wesley Ricardo Bento, apresentou estudo teórico acerca da doação de bens públicos móveis. Transcrevo:

*“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^[1]

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. 8666/93 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**^[2] 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^[3] para órgão ou entidade da administração pública^[4], 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 sócio-econômica, relativamente à escolha de outra forma de alienação**.

Sobre o tema, discorre Jorge Ulisses Jacoby Fernandes^[5]:

'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”.

Não obstante a disciplina da administração dos bens patrimoniais do Distrito Federal pelo Decreto n. 16.109/1994, sendo a ADASA uma “*autarquia em regime especial com personalidade Jurídica de direito público, dotada de autonomia patrimonial, administrativa e financeira*” (art. 1º da Lei n. 3365/2004), detêm a agência competência para a edição de atos normativos para gerir seu patrimônio, nos limites conferidos pela legislação.

Em exercício dessa competência, foi editada a **Portaria ADASA nº. 96, de 29 de julho de 2014**^[6], que “*estabelece os procedimentos referentes à administração de bens patrimoniais, a serem observados no âmbito da Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento Básico do Distrito Federal – ADASA e dá outras providências*”.

Dispõe a Portaria:

“Art. 40 O bem móvel caracterizado, nos termos do artigo 8º, como de recuperação antieconômica, inservível ou ocioso, e quanto a este, desde que não haja possibilidade redistribuição a outra UAD, será recolhido, para fins de alienação, junto ao Setor Responsável pelo Patrimônio.”

Assim conceituou-se o bem ocioso:

“Art. 8º Quanto a situação patrimonial, um bem é classificado como:

(...)

*II – ocioso, quando, embora esteja em perfeitas condições, **não está sendo usado;***

(...)”

A regra do art. 44 da Portaria em questão em muito se assemelha ao comando normativo do art. 17, II da Lei 8.666/93:

“Art. 44 A alienação de bens da ADASA, subordinada à existência de interesse público devidamente justificado e de manifestação prévia da Superintendência de Administração e Finanças – SAF, 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** (entidades filantrópicas sem fins lucrativos, **entidades autárquicas**, entidades fundacionais, integrantes dos poderes legislativos e judiciário e escolas públicas), após avaliação de sua oportunidade e conveniência socioeconômica, relativamente à escolha de outra forma de alienação, não devendo acarretar quaisquer ônus para a ADASA;*

(...)”

Voltando os olhos ao caso concreto, entendo que o juízo de conveniência ou oportunidade socioeconômica, nos termos do que dispõe a norma, deverá ser exercido pela Diretoria Colegiada da ADASA, quando da avaliação definitiva da doação em tela.

No que diz respeito à **finalidade e uso de interesse social**, entendo que **os autos não trazem todos os elementos aptos a caracterizar essa circunstância**.

Com efeito, apontou o Chefe da Assessoria Jurídico-Legislativa da ADASA que:

*“Embora **não conste a justificativa do pedido de computadores** feito pelo SLU no Ofício SEI-GDF Nº 7/2019 - SLU/PRESI/DIGET (21843649), no item 2 da Nota Técnica nº 4/2019 – ADASA/SAF/COAD (24296409), foi relatado que o motivo da solicitação é para atendimento das demandas dos núcleos de limpeza urbana e de sua Sede, tendo em vista que não possuem tais equipamentos para atendimento das unidades de limpeza urbana do P Sul, Asa Sul, Asa Norte e Sobradinho.*

(...)

Assim, de acordo com a Nota Técnica já mencionada acima, o Coordenador de Administração da SAF, relatou que:

“(...)”

A ADASA adquiriu em 2009, por meio de Ata de Registro de Preços 030/2008 da Prefeitura Municipal de Lagoa Santa, 70 (setenta) estações de trabalho tipo micro HP desktop DC5850 da empresa VALSPE – COMÉRCIO DE INFORMÁTICA LTDA., dos quais, 20 (vinte) não são mais utilizados por essa

Agência em seus processos de trabalho.

Tais computadores, com o passar do tempo, foram sendo substituídos por equipamentos mais modernos e atuais, em razão do avanço da tecnologia, do crescimento da Agência e do aumento do número de trabalhadores em geral.

A disponibilização dos bens acima mencionados se deu em razão de diagnóstico elaborado por servidor competente, lotado no Serviço de Tecnologia da Informação - STI, o qual relatou a possibilidade de doação de até 20 (vinte) equipamentos ao aludido órgão.”

Logo, resta demonstrado que a doação dos bens supracitados se encontra devidamente justificada, tanto pelo órgão solicitante quanto pela unidade responsável no âmbito interno desta Agência.

(...)

O interesse público resta patente, já que o beneficiário da eventual doação é órgão público, que não dispõe dos equipamentos pretendidos, os quais se encontram ociosos nesta ADASA, como já demonstrado.

Em relação ao interesse social, este se insere no âmbito das competências discricionárias do administrador público, conforme, aliás, já foi expresso anteriormente.”

Dirijo do entendimento da douta AJL da ADASA **no específico ponto em que presume a presença do interesse social no mero fato de o donatário ser autarquia pública que não dispõe de equipamentos.**

A presença do interesse público e social não há que ser presumida, mas plenamente justificada.

Dessa forma, recomenda-se à ADASA **diligenciar junto ao SLU para que este informe, ao menos de forma concisa, a finalidade que se pretende empregar os equipamentos que serão doados, evidenciando-se, assim, o interesse público e social da doação, de forma a possibilitar a incidência do art. 17, II, “a” da Lei 8.666/93**, requisito imprescindível para a dispensa de licitação.

No que diz respeito à minuta de ID SEI 24076756, não vislumbro qualquer irregularidade ou ofensa à legislação que rege a matéria, estando a mesma apropriada para o negócio jurídico que se pretende seja pactuado.

3. CONCLUSÃO

Ante o exposto, opino pela **viabilidade jurídica** da doação de bens móveis ociosos de que tratam os autos, com a utilização da minuta de ID SEI 24076756, **desde que atendida a recomendação externada no bojo deste opinativo.**

É o parecer, *sub censura*.

À elevada consideração superior.

ALEXANDRE MORAES PEREIRA
Procurador do Distrito Federal
OAB/DF 22.078

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

[2] 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)

[3] 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

[4] 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

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

[6] http://www.adasa.df.gov.br/images/stories/anexos/8Legislacao/NormasOrg/Portaria96_2014.pdf



Documento assinado eletronicamente por **ALEXANDRE MORAES PEREIRA - Matr.0140.431-8, Procurador(a) do Distrito Federal**, em 12/08/2019, às 20:10, 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= **26551820** código CRC= **508AE6FB**.

"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
Chefia - Procuradoria-Geral do Consultivo e de Tribunais de Contas

Cota de Aprovação SEI-GDF - PGDF/PGCONS/CHEFIA

PROCESSO N°: 00094-00002323/2019-18

MATÉRIA: Administrativo

APROVO O PARECER N° 373/2019 PGCONS/PGDF, exarado pelo ilustre Procurador do Distrito Federal Alexandre Moraes Pereira.

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.

Considerando, por fim, o teor dos pronunciamentos desta Procuradoria, recomendo que, após a implementação das observações apontadas, haja manifestação da respectiva assessoria jurídica, em despacho no qual deva versar, exclusivamente, sobre o atendimento aos apontamentos apresentados por esta Casa, ressaltando, em todo caso, a possibilidade de nova análise deste órgão central do Sistema Jurídico do Distrito Federal, caso subsista dúvida jurídica específica.

DANUZA MARIA MACHADO RAMOS
Procurador-Chefe em substituição

De acordo.

Restituam-se os autos à Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento do Distrito Federal, para conhecimento e providências.

LUCIANA MARQUES VIEIRA DA SILVA OLIVEIRA
Procuradora-Geral Adjunta do Consultivo e de Tribunais de Contas



Documento assinado eletronicamente por **DANUZA MARIA MACHADO RAMOS - Matr.0140582-9, Procurador(a) do Distrito Federal**, em 13/08/2019, às 16:05, 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 **LUCIANA MARQUES VIEIRA DA SILVA OLIVEIRA - Matr.0171617-4, Procurador(a)-Geral Adjunta do Consultivo e de Tribunais de Contas**, em 13/08/2019, às 18:01, 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=26557437 código CRC= **D780B459**.

"Brasília - Patrimônio Cultural da Humanidade"

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

