



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO  
CÂMARA NACIONAL DE LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS - CNLCA/DECOR/CGU

**PARECER n. 00003/2025/CNLCA/CGU/AGU**

**NUP: 00688.002164/2024-75**

**INTERESSADOS: SGA-MEC**

**ASSUNTOS: ATOS ADMINISTRATIVOS**

EMENTA: CESSÃO ONEROSA DE BEM PÚBLICO. NATUREZA JURÍDICA. CONTRATO DE RECEITA. OBRIGAÇÃO PRINCIPAL. REMUNERAÇÃO PELA UTILIZAÇÃO DO BEM. APLICAÇÃO DO MAIOR PREÇO COMO CRITÉRIO DE JULGAMENTO PARA O PREGÃO OU A CONCORRÊNCIA.

- I. Objeto contratual é o que se pretende obter ou realizar, a finalidade ou objetivo de um contrato.
- II. Os contratos de despesa são aqueles em que a Administração Pública assume a obrigação de pagar um valor em troca de bens ou serviços. Esses contratos envolvem a utilização de recursos públicos e tem por objetivo a aquisição de bens ou a contratação de serviços que atendam ao interesse público.
- III. Os contratos de receita são aqueles em que a Administração Pública busca arrecadar recursos financeiros. Esses contratos geralmente envolvem a exploração de atividades que geram receita para o Estado, e objetivam a percepção de receitas pela Administração Pública, que pode ser obtida através de serviços prestados, concessões, permissões ou arrendamentos.
- IV. O contrato de cessão onerosa de bem público federal é utilizado pela Administração Pública para transferir a utilização de um bem público federal a um particular, mediante o pagamento de uma contraprestação financeira.
- V. No contrato de cessão onerosa, o objeto principal será, em regra, a aferição de receita pelo uso exclusivo do particular do bem público, mesmo que venha a ser prestado um serviço de apoio, que é a atividade econômica do particular, e não influencia no contrato com a Administração.
- VI. A atividade de apoio não influencia no contrato de cessão onerosa com a Administração, salvo apresentação de justificativa robusta para sua prevalência para o caso concreto. Nessas hipóteses, é possível a utilização de critérios de julgamento relativos ao objeto da atividade de apoio para consecução do interesse público pretendido com a cessão onerosa para aquela atividade.
- VII. Não é vedado utilizar o critério de julgamento pelo maior valor para as demais modalidades licitatórias, em especial o pregão e a concorrência, não sendo uma exclusividade da modalidade leilão.
- VIII. O menor e o maior preço têm a mesma gênese, dado que em ambos o que deve prevalecer é o melhor preço, havendo apenas a troca dos sinais.
- IX. Com o objetivo de fortalecer a proteção ao consumidor e promover a justiça econômica, é recomendável constar cláusula que impeça a cobrança de preços abusivos ou fora dos padrões de mercado nos contratos de cessão onerosa de imóveis públicos para serviços de apoio. A Administração Pública, ao adotar essa prática, demonstra seu compromisso com a equidade na prestação de serviços à população.
- X. O prazo de vigência dos contratos de cessão onerosa de bens públicas não são condicionados pela necessidade de existência de disponibilidade orçamentária para cobrir os seus custos.

**1. RELATÓRIO**

Sra. Coordenadora e demais membros da Câmara Nacional de Licitações e Contratos Administrativos (CNLCA),

1. Cuida-se de revisão do Parecer Plenário nº 01/2016/CNU, da Câmara Nacional de Uniformização de Entendimentos Consultivos (CNU), que deu base à ORIENTAÇÃO NORMATIVA CNU/CGU nº 01, de 22/06/2016.
2. A revisão foi decorrente do **PARECER n. 00022/2024/CNLCA/CGU/AGU**, da Câmara Nacional de Licitações e Contratos Administrativos - CNLCA.
3. Esse é o quadro.

**2. CESSÃO ONEROSA DE BEM PÚBLICO. NATUREZA JURÍDICA. CONTRATO DE RECEITA. OBRIGAÇÃO PRINCIPAL. REMUNERAÇÃO PELA UTILIZAÇÃO DO BEM. APLICAÇÃO DO MAIOR PREÇO COMO CRITÉRIO DE JULGAMENTO PARA O PREGÃO OU A CONCORRÊNCIA.**

4. É necessário fixar o objeto do contrato de cessão onerosa de bem público com serviço de apoio.
5. As partes, ao consentirem e formarem a relação contratual, o fazem sobre um determinado programa, que, no momento da formação do contrato, foi idealizado.
6. O objeto contratual é o que se pretende obter ou realizar, a finalidade ou objetivo de um contrato.

7. O objeto do contrato é o elemento central que define as obrigações e deveres das partes envolvidas. Em termos simples, é o que está sendo acordado ou negociado entre as partes. Pode ser um bem, um serviço, uma ação ou qualquer coisa que as partes concordem em trocar ou cumprir. O objeto deve ser lícito, possível e determinado ou determinável para que o contrato seja considerado válido.
8. Silvio de Salvo Venosa preleciona que, no sentido de objeto imediato ou conteúdo, se está no campo de “constituição, modificação ou extinção” de relações jurídicas e no sentido do objeto mediato o objeto propriamente dito, tem-se a própria coisa ou o próprio interesse sobre os quais recai o negócio. (VENOSA, Silvio de Salvo. Direito civil: teoria geral: introdução ao direito romano. São Paulo: Atlas, 2006, p. 273).
9. A prestação principal "são os direitos e deveres (créditos e débitos) que constituem o elemento central dessa relação. Além da centralidade que assume, a prestação principal é relevante para a determinação do tipo ao qual a relação contratual remete" (Martins, Raphael Manhães. Análise Paradigmática do Direito das Obrigações: Boa-fé, Deveres Laterais e Violações Positivas do Contrato. In: Revista da EMERJ, v. 11, nº 44, 2008, p. 225).
10. A prestação principal dirige-se a proporcionar ao credor um determinado benefício (seja um fazer, um não fazer ou um dar) e consubstancia-se em um direito do credor e obrigação do devedor. O seu cumprimento, na maioria dos casos, extinguirá a relação obrigacional, eis que esta atingiu o seu fim (MARTINS, Raphael Manhães. Análise Paradigmática do Direito das Obrigações: Boa-fé, Deveres Laterais e Violações Positivas do Contrato. In: Revista da EMERJ, v. 11, nº 44, 2008, p. 225).
11. No âmbito dos contratos administrativos, o objeto do contrato é a descrição detalhada do que será fornecido, realizado ou executado pela parte contratada para a Administração Pública.
12. O dever de planejamento fica claro na nova lei ao prever o dever de boa governança à alta administração pública, que deve promover um ambiente íntegro e confiável, e assegurando o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico do órgão ou entidade (art. 11, parágrafo único).
13. Nas contratações públicas, uma das piores patologias é o planejamento deficiente, que não identifica bem qual é a necessidade a ser atendida, não descreve adequadamente a solução que vai ser cumprida pelo contratado, com falhas de levantamento de quantitativos e especificações insuficientes do objeto, demandando, nesses casos, a necessidade de aditivos contratuais para corrigir a execução do contrato, causando prejuízos de toda ordem para o atingimento do interesse público.
14. A solução (objeto) se expressa na ideia de um encargo que alguém deverá cumprir como condição para que a necessidade possa ser satisfeita (MENDES, Renato Geraldo. O Processo de Contratação Pública – Fases, etapas e atos. Curitiba: Zênite, 2012, p. 49.).
15. A definição do encargo e do seu núcleo, o objeto, é uma das providências mais importantes no processo de contratação. Em torno dela gravitarão quase todas as demais exigências fixadas na fase do planejamento. Errar na definição da solução (e na descrição do objeto) é praticar uma espécie de equívoco imperdoável em matéria de contratação. Qualquer equívoco na descrição do objeto é capaz de impedir que se atenda plenamente à necessidade da Administração e implicará, potencialmente, o desfazimento da contratação, pois atender a tal necessidade é o seu propósito (MENDES, Renato Geraldo. O Processo de Contratação Pública – Fases, etapas e atos. Curitiba: Zênite, 2012, p. 49-50).
16. O objeto do contrato administrativo deve estar vinculado às finalidades públicas e ao interesse coletivo, sendo vedada a celebração de contratos cujo objeto seja estranho ou conflitante com os objetivos da Administração Pública.
17. A identificação da necessidade pública é a primeira providência a ser adotada pela Administração. Em primeiro lugar, ela precisa entender o que precisa para, depois, formatar uma solução capaz de satisfazê-la, na fase de planejamento da contratação.
18. Segundo o art. 18, *caput*, da Lei 14.133, de 2021 - Lei de Licitações e Contratos -, a fase preparatória da contratação é caracterizada pelo planejamento e deve se compatibilizar com o plano de contratações anual, com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação. E isso compreende “a descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido” (art. 18, I).
19. O art. 18 da Lei de Licitações inclui, na fase preparatória da contratação, “a definição do objeto para o atendimento da necessidade, por meio de termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo, conforme o caso” (art. 18, II, da Lei 14.133/2021). Assim, a solução que irá satisfazer a necessidade pública.
20. Desse modo, é a necessidade da Administração que irá definir qual será o objeto da contratação.
21. Nos contratos administrativos, há uma distinção fundamental entre contratos de despesa e contratos de receita, e essa diferença se refere à natureza das obrigações assumidas pelas partes envolvidas no contrato.
22. Os contratos de despesa são aqueles em que a Administração Pública assume a obrigação de pagar um valor em troca de bens ou serviços. Esses contratos envolvem a utilização de recursos públicos e tem por objetivo a aquisição de bens ou

a contratação de serviços e obras que atendam ao interesse público.

23. São os contratos para a compra de materiais, contratação de serviços de transporte, execução de obras, dentre outros.
24. Implicam, assim, em uma saída de recursos financeiros da Administração Pública, ou seja, a Administração Pública gasta recursos para cumprir suas obrigações.
25. Por outro lado, os contratos de receita são aqueles em que a Administração Pública busca arrecadar recursos financeiros. Esses contratos geralmente envolvem a exploração de atividades que geram receita para o Estado, e objetivam a percepção de receitas pela Administração Pública, que pode ser obtida através de serviços prestados, concessões, permissões ou arrendamentos.
26. Os exemplos mais corriqueiros são os contratos de concessão de serviços públicos, permissão de uso e cessão onerosa de bens públicos, contratos de arrendamento que gerem receita.
27. Desse modo, a principal diferença entre os contratos de despesa e os contratos de receita é a direção do fluxo financeiro: os contratos de despesa envolvem pagamentos e despesas por parte da Administração Pública, enquanto os contratos de receita envolvem a arrecadação de recursos pelo governo. Essa distinção é importante para a gestão e controle das finanças públicas.
28. O contrato de cessão onerosa de bem público federal é utilizado pela Administração Pública para transferir a utilização de um bem público federal a um particular, mediante o pagamento de uma contraprestação financeira.
29. Diferente da cessão gratuita, a cessão onerosa envolve uma contrapartida econômica, com o dever do cessionário pagar uma quantia ao ente federativo pela utilização do bem.
30. Na esfera federal, o tema é tratado pela Lei nº 9.636, de 1998, regulamentada pelo Decreto nº 3.725, de 2001.
31. O art. 20 da Lei nº 9.636, de 1998 autoriza a cessão de uso de áreas para exercício de atividade de apoio, definidas em regulamento, necessárias ao desempenho da atividade administrativa. O Decreto nº 3.725, de 2001 enumera as atividades consideradas de apoio à Administração, autorizando, no art. 12, inciso VI, que os Ministros de Estado estabeleçam outras:

**Lei nº 9.636, de 1998:**

Art. 20. Não será considerada utilização em fim diferente do previsto no termo de entrega, a que se refere o § 2º do art. 79 do Decreto-Lei nº 9.760, de 1946, a cessão de uso a terceiros, **a título gratuito ou oneroso, de áreas para exercício de atividade de apoio, definidas em regulamento, necessárias ao desempenho da atividade do órgão a que o imóvel foi entregue.**

**Parágrafo único. A cessão de que trata este artigo será formalizada pelo chefe da repartição, estabelecimento ou serviço público federal a que tenha sido entregue o imóvel, desde que aprovada sua realização pelo Secretário-Geral da Presidência da República, respectivos Ministros de Estado ou autoridades com competência equivalente nos Poderes Legislativo ou Judiciário, conforme for o caso, e tenham sido observadas as condições previstas no regulamento e os procedimentos licitatórios previstos em lei. (g.n.)**

**Decreto nº 3.725, de 2001:**

Art. 12. Não será considerada utilização em fim diferente do previsto no termo de entrega, a que se refere o §2º do art. 79 do Decreto-Lei nº 9.760, de 1946, a cessão de uso a terceiros, a título gratuito ou oneroso, de áreas para exercício das seguintes atividades de apoio necessárias ao desempenho da atividade do órgão a que o imóvel foi entregue:

I - posto bancário;

II - posto dos correios e telégrafos;

III - restaurante e lanchonete;

IV - central de atendimento a saúde;

V - creche; e

**VI - outras atividades similares que venham a ser consideradas necessárias pelos Ministros de Estado, ou autoridades com competência equivalente nos Poderes Legislativo e Judiciário, responsáveis pela administração do imóvel.**

**Parágrafo único. As atividades previstas neste artigo destinar-se-ão ao atendimento das necessidades do órgão cedente e de seus servidores.(g.n.)**

32. A Instrução Normativa SPU/ME Nº 67, de 20 de setembro de 2022, estabelece as diretrizes de avaliação dos imóveis da União, e exige a elaboração de laudo de avaliação do imóvel da União para fins de cessão de uso onerosa. Vejamos:

Art. 5º A avaliação de imóveis da União e de seu interesse, bem como a definição de parâmetros técnicos para cobrança pela utilização desses bens será realizada para fins de:

(...)

VI - cessão gratuita ou onerosa;

(...)

Art. 14. O valor de mercado será determinado por meio de laudo de avaliação, o qual deverá atender às prescrições contidas na NBR 14.653 e suas partes e NBR 12.721.

(...)

Art. 20. O laudo de avaliação será exigido para as seguintes finalidades:

(...)

III - locação e arrendamento de imóveis nas condições previstas;

33. Percebe-se que, mesmo havendo a prestação do serviço, tal fato não altera a natureza da cessão onerosa de bem público, permanecendo um contrato de receita.

34. A definição da modalidade licitatória e do critério de julgamento tem especial relevância neste procedimento, em razão da Orientação Normativa CNU/CGU nº 01/2016 que estabeleceu paradigma relacionado ao objeto da licitação visando cessão de uso para atividade de apoio. Vejamos:

**ORIENTAÇÃO NORMATIVA CNU/CGU nº 01, de 22/06/2016**

Na cessão de uso de imóvel administrado pela União, para fins de prestação de serviços comuns em favor de servidores públicos e administrados, é obrigatória a modalidade licitatória pregão, preferencialmente eletrônico, tendo em vista que estes são o verdadeiro objeto contratual. Caso constatada a inviabilidade da forma eletrônica, deverá ser utilizada, excepcionalmente, a forma presencial, desde que por ato fundamentado em justificativas concretas e detalhadas.

35. O Parecer Plenário nº 01/2016/CNU, da Câmara Nacional de Uniformização de Entendimentos Consultivos (CNU), que deu base à ORIENTAÇÃO NORMATIVA CNU/CGU nº 01, de 22/06/2016, analisou a modalidade de licitação adequada para a cessão de uso de imóveis da União para a prestação de serviços de apoio a servidores e administrados. E concluiu que, para serviços comuns, o pregão (preferencialmente eletrônico) é obrigatório.

36. O Parecer Plenário nº 01/2016/CNU e a orientação normativa nº 1 foram aprovados pelo Consultor - Geral da União e pelo Advogado - Geral da União.

37. A partir do entendimento da ON nº 01/2016, da Câmara Nacional de Uniformização, produziu-se uma mudança paradigmática no próprio objeto da cessão de uso relacionada às atividades de apoio à Administração. A cessão da área passou a ser considerada elemento acessório. O serviço de apoio é o objeto principal, fundamento da licitação realizada para suprir as necessidades dos servidores e administrados. Neste sentido, vejamos o que diz a Ementa do Parecer - Plenário nº 01/2016, que fundamentou a ON CNU/CGU nº 01/2016:

Parecer - Plenário nº 01/2016/CNU - Decor - CGU/AGU

(...)

2. A prestação de serviços de apoio, de natureza comum, constitui o verdadeiro objeto contratual, ao passo que a cessão é apenas elemento, acessório e necessário, por intermédio do qual será alcançada a consecução do objeto principal, que é a prestação de serviços que supram as necessidades dos servidores e administrados.

38. Conforme destacado no PARECER n. 2562/2024/ADV-SUMÁRIO/E-CJU/SSEM/CGU/AGU, anteriormente à edição da ON em epígrafe, o entendimento predominante era de que o objeto do procedimento corresponderia tão somente a cessão da área (m²), o que afastava o Pregão, por não se tratar de compra ou serviço, de modo que a Administração realizava convites ou tomada de preços (modalidades convencionais), em que o critério de julgamento era sempre o maior valor mensal pago para a Administração pela cessão de uso da área (também denominado "maior preço", "maior lance", "maior oferta" ou "melhor proposta").

39. Ainda conforme o PARECER n. 2562/2024/ADV-SUMÁRIO/E-CJU/SSEM/CGU/AGU, sendo o serviço inerente à atividade de apoio o objeto principal da licitação, desde que se trate de serviço comum, é obrigatória a adoção da modalidade Pregão, preferencialmente em sua forma eletrônica (Art. 6º, XLI c/c Art. 29 e Art. 17, §2º da Lei 14.133, de 2021), nos seguintes termos:

8. Nos contratos da espécie, o objeto primordial não é o valor a ser ressarcido pela contratada por conta do uso do espaço físico (cessão de uso onerosa), mas sim a própria execução dos serviços de restaurante e lanchonete (ou seja, o valor a ser cobrado pela contratada pelo fornecimento de comidas e bebidas).

9. Em regra, o valor a ser ressarcido pela contratada à Administração já é fixado pelo edital e vale para todas as licitantes. Esse ressarcimento visa a cobrir os custos de uso de espaço físico, energia elétrica, água etc. Tal valor, portanto, não é objeto de competição entre os participantes da licitação. O que é objeto de efetiva competição, na verdade, é o valor dos itens (alimentação e bebida) que serão prestados pela contratada aos usuários e consumidores.

40. Com todas as vênias, o que define o objeto contratual é a necessidade da Administração. No contrato de cessão onerosa, o objeto principal será, em regra, a aferição de receita pelo uso exclusivo do particular do bem público, mesmo que venha a ser prestado um serviço de apoio, que é a atividade econômica do particular, e não influencia no contrato com a Administração..

41. A relação jurídica entre a Administração e o cessionário é relativa ao uso do bem e à sua remuneração. A prestação de um serviço pelo cessionário é um elemento secundário e acidental que não transfigura o contrato de cessão em um contrato de prestação de serviços.

42. A atividade de apoio não influencia no contrato de cessão onerosa com a Administração, salvo apresentação de justificativa robusta para sua prevalência para o caso concreto. Nessas hipóteses, é possível a utilização de critérios de julgamento relativos ao objeto da atividade de apoio para consecução do interesse público pretendido com a cessão onerosa para aquela atividade.

43. Por isso, as premissas que basearam o Parecer - Plenário nº 01/2016/CNU - Decor-CGU/AGU devem ser revisitadas, uma vez que, no contrato de receita, o principal interesse da Administração é a remuneração pelo uso do bem, e não a prestação de serviço, que transformaria o contrato em contrato de despesa, que não é o caso.

44. A situação inclusive gera perplexidade, na medida em que, se na cessão onerosa com serviço de apoio a principal obrigação for o serviço, deveria haver a fiscalização por parte da Administração da execução do serviço e dos direitos trabalhistas e previdenciários dos trabalhadores, uma vez que nos contratos com dedicação exclusiva de mão de obra, é exigida da Administração a preocupação com a gestão e fiscalização das obrigações trabalhistas e previdenciárias dos empregados da empresa terceirizada, conforme determina o § 2º do art. 121 da Lei n. 14.133, de 2021.

45. As obrigações trabalhistas abrangem parcelas pagas diretamente ao empregado, tais como salário, horas extras, 13º salário, férias, insalubridade e periculosidade. Forma-se a responsabilidade subsidiária da Administração pelas obrigações trabalhistas. Deve-se estabelecer fiscalização periódica, no mínimo, por amostragem, do cumprimento dessas obrigações.

46. Quanto aos encargos previdenciários, ensejadores de responsabilidade solidária, a fiscalização contratual deve observá-los no momento do pagamento das faturas. Nos casos de cessão de mão de obra, isto é, de disponibilização ao contratante, em suas dependências ou de terceiros, de segurados que realizam trabalho contínuo, o art. 31 da Lei nº 8.212, de 1991, define que o contratante deverá reter 11% do valor bruto da nota fiscal ou fatura e recolher a importância aos cofres da Previdência Social, nos termos do item 10.2 do Anexo VIII-B da Instrução Normativa SEGES nº 05, de 26 de maio de 2017.

47. Nada disso ocorre no contrato de cessão de uso de bens.

48. Desse modo, a cessão onerosa é um contrato de receita, independentemente da prestação de serviço de apoio.

49. Ressalto que não é vedado utilizar o critério de julgamento pelo maior valor para as demais modalidades licitatórias, em especial o pregão e a concorrência, não sendo uma exclusividade da modalidade leilão, conforme a lição de Joel Menezes Niebhur:

Deve-se entender que o inciso V do *caput* do artigo 33 da Lei 14.133/2021 prescreve que o critério do **maior lance** deve ser aplicado na modalidade leilão, porém, **que também deve sê-lo noutras modalidades, desde que o interesse público demande que a melhor proposta seja aquela com maior preço e não aquela com o menor preço.**

A solução apontada aqui é estritamente jurídica e determinada pela interpretação literal da Lei nº 14.133/2021. Veja-se que a expressão do inciso V do *caput* do artigo 33 da Lei 14.133/2021 é “maior lance, no caso de leilão”. Com o mesmo tom, o inciso XL do artigo 6º da mesma Lei esclarece que o leilão é para alienação de bens “[...] a quem oferecer o maior lance”. Tais dispositivos, por rigor jurídico, permitem e salientam que o leilão seja julgado pelo critério do maior lance. **Eles não prescrevem que o critério do maior lance deve ser aplicado exclusivamente na modalidade leilão.** É regra assente de hermenêutica que de uma permissão não se pode extrair uma proibição. Permitir uma conduta não importa proibir outras condutas. Nem seria o caso de adotar o argumento a *contrario sensu*, porque o contrário de adotar o maior lance para o leilão seria não adotar o maior lance para o leilão. O que não se cogita. **Adotar o maior lance para outras modalidades não é o oposto de adotar o maior lance para o leilão** [NIEBUHR, Joel de Menezes. Licitação pública e contrato administrativo. Belo Horizonte: Fórum, 2024. p. 756, g.n.]

50. Como bem destacou o Niebhur, o menor e o maior preço têm a mesma gênese, dado que em ambos o que **deve prevalecer é o melhor preço**, havendo apenas a troca dos sinais [NIEBUHR, Joel de Menezes. Licitação pública e contrato administrativo. Belo Horizonte: Fórum, 2024. p. 756-757].

51. Tal entendimento vai ao encontro da antiga jurisprudência do TCU que sustenta a possibilidade da utilização do maior preço no pregão para os contratos de geração de receita:

Sumário

REPRESENTAÇÃO. CONCESSÃO DE USO DE ÁREAS COMERCIAIS DE AEROPORTOS. LICITAÇÃO POR MEIO DE PREGÃO. CONHECIMENTO. IMPROCEDÊNCIA.

É plenamente legal a utilização da modalidade pregão para licitação destinada à outorga de concessões de uso de áreas comerciais em aeroportos.

A atividade da Infraero, ao estabelecer o pregão, para a licitação de concessões de uso de áreas comerciais nos aeroportos brasileiros, encontra respaldo na legislação e atende plenamente o interesse público.

(...)

Voto:

A utilização do pregão, nas licitações voltadas à outorga de concessões de uso de áreas comerciais em aeroportos, atende perfeitamente aos objetivos da Infraero e ao interesse público, possibilitando decisões em que se preserva a isonomia de todos os interessados e os interesses da Administração na obtenção da melhor proposta.

A alegada falta de disciplina legal específica não compromete a legalidade ou a pertinência da utilização do instrumento, talhado à perfeição para a finalidade de concessão de uso de áreas comerciais. Aliás, todas as normas legais, atinentes ao pregão, permitem sua geral utilização para as finalidades de todos os órgãos da Administração Pública, nos exatos termos de suas disposições. (...)

A Empresa nada mais fez que buscar a aplicação da lei que instituiu o pregão instrumento conhecido por sua maior agilidade e eficiência para as licitações de concessão de uso de área comercial.

A legislação sobre contratações públicas volta-se essencialmente para os contratos que geram dispêndios, ou seja, contratos de aquisição de bens e serviços, havendo pouca disciplina sobre os ajustes que geram receitas para a Administração Pública.

Daí por que, em se tratando de contratos de geração de receita, a utilização da legislação em vigor não prescinde da analogia.

No caso concreto, a licitação na modalidade pregão, com critério de julgamento na maior oferta, não constitui utilização de critério de julgamento não previsto por lei, mas, sim, a utilização do critério legalmente estabelecido e plenamente adequado ao objeto do certame, com a utilização do instrumento legal mais especialmente pertinente para os objetivos da Administração. (...).

É desnecessário repetir aqui, novamente, as inúmeras vantagens comparativas da modalidade pregão para a Administração Pública em termos de proporcionar maior eficiência, transparência e competitividade.

Assim, sob a ótica da consecução do interesse público, os procedimentos licitatórios adotados pela Infraero para a concessão de uso de áreas aeroportuárias se mostram especialmente louváveis, porque concretizam os princípios da eficiência, isonomia, impessoalidade, moralidade, dentre outros.

Nesse sentido, há inúmeros precedentes, na utilização do pregão para a concessão de áreas públicas, por parte de diversos órgãos da Administração, como os Tribunais Regionais Federais (Pregão 07/2008, TRF da 1ª Região), o Ministério Público Federal (Pregão 41/2007) e a Procuradoria da República no Distrito Federal (Pregão 01/2008).

**A adoção do critério de julgamento pela maior oferta, em lances sucessivos, nada mais é que a adequada aplicação da lei ao caso concreto, ajustando-a à natureza do objeto do certame, restando assegurada a escolha da proposta mais vantajosa que, conjuntamente com a isonomia de todos os interessados, constituem as finalidades primeiras de todo procedimento licitatório.**

(Acórdão nº 2.844/2010-Plenário, g.n.)

52. Cabe ao Gestor Público fazer a modelagem que entender mais adequada sobre o procedimento, de modo a tornar a licitação mais atraente para os interessados na contratação e satisfazer as necessidades da Administração.

53. Excepcionalmente podem ser usados justificadamente critérios de julgamento relacionados ao objeto da atividade de apoio, desde que demonstrada que tal forma irá melhor atender o interesse público almejado pela cessão onerosa.

54. O TCU já recomendou a utilização do critério de menor preço (dos serviços) para a seleção do licitante vencedor, nas concessões de uso de área, à época em que entendia pelo cabimento da modalidade concorrência. Embora o caso era sobre o uso da concorrência, há um dado importante, qual seja a definição no edital da quantidade exigida da contratada, bem como os valores a serem pagos pelo uso do espaço público nos seguintes termos:

Avalie, nas licitações destinadas a concessão onerosa de uso de área, instalações e equipamentos para exploração comercial de restaurantes e lanchonetes, a oportunidade e a conveniência de adotar critério de julgamento pelo menor preço dos serviços oferecidos, predefinindo no edital a quantidade exigida da contratada e os valores a serem pagos pelo uso do espaço público, a fim de obter condições mais vantajosas para a Administração Pública. (Acórdão n. 1443/2006 Plenário)

55. Note-se que o TCU interpretou a legislação anterior à Lei nº 14.133, de 2021, e buscou viabilizar a utilização do pregão eletrônico, considerando que na modalidade concorrência regida pela Lei nº 8.666, de 1993, por sua rigidez procedimental, não garantiria o melhor preço

56. Sob a Lei nº 8.666, de 1993, a modalidade de concorrência era considerada a mais formal e complexa, destinada a contratações de maior vulto e relevância. O procedimento envolvia etapas mais rigorosas e detalhadas, fato este que foi identificado como problemático nas licitações para a cessão onerosa de imóvel com serviço de apoio.

57. Ocorre que a Lei nº 14.133, de 2021, trouxe mudanças significativas nos procedimentos licitatórios no Brasil. Uma das principais inovações foi a harmonização dos procedimentos das modalidades de pregão e concorrência, tornando-os mais semelhantes e simplificados em comparação com o regime anterior estabelecido pela Lei nº 8.666, de 1993.

58. A Nova Lei de Licitações estabelece o rito procedimental comum (art. 17) para ambas as modalidades, padronizando e simplificando os processos licitatórios (art. 29). Esse rito inclui a preparação e publicação do edital, a realização de sessões públicas para recebimento e julgamento das propostas, e a homologação e adjudicação do objeto ao vencedor. A padronização busca garantir maior transparência, eficiência e competitividade nas contratações públicas.

59. A utilização do critério maior lance pode se dar tanto na concorrência quanto no pregão para fins de cessão de uso oneroso de bem público com serviços de apoio.

60. A escolha pela modalidade adequada para a cessão onerosa de bem público vai depender da decisão do gestor no caso concreto.

## 2.1 Cláusula de proteção ao consumidor.

61. Com o objetivo de fortalecer a proteção ao consumidor e promover a justiça econômica, é recomendável constar cláusula que impeça a cobrança de preços abusivos ou fora dos padrões de mercado nos contratos de cessão onerosa de imóveis públicos para serviços de apoio. A Administração Pública, ao adotar essa prática, demonstra seu compromisso com a equidade na prestação de serviços à população.

62. O Código de Defesa do Consumidor (CDC), estabelece diversas normas para proteger os direitos dos consumidores no Brasil. Entre essas normas, destaca-se a proibição da prática de preços abusivos, que é abordada no artigo 39, inciso X do CDC.

63. A proibição de preços abusivos visa proteger os consumidores de práticas comerciais desleais que possam prejudicar seu poder de compra e acesso a bens e serviços essenciais.

64. A inclusão de cláusula no contrato de cessão de uso de proteção ao consumidor, traz benefícios significativos à comunidade, garantindo que o cessionário ofereça serviços acessíveis a todos os cidadãos, independentemente de sua condição econômica, e contribui para a promoção de um ambiente de concorrência saudável, evitando que práticas abusivas prejudiquem outros estabelecimentos comerciais na região.

## 2.2 Duração do contrato de cessão onerosa.

65. Por se tratar de contrato de receita, o prazo de vigência dos contratos de cessão onerosa de bens públicas **não** são condicionados pela necessidade de existência de disponibilidade orçamentária para cobrir os seus custos, conforme o art. 167, II, da Constituição Federal.

66. A previsão do prazo de vigência dos contratos de receita está no art. 110 da Lei 14.133, de 2021:

Art. 110. Na contratação que gere receita e no contrato de eficiência que gere economia para a Administração, os prazos serão de:

I - até 10 (dez) anos, nos contratos sem investimento;

II - até 35 (trinta e cinco) anos, nos contratos com investimento, assim considerados aqueles que impliquem a elaboração de benfeitorias permanentes, realizadas exclusivamente a expensas do contratado, que serão revertidas ao patrimônio da Administração Pública ao término do contrato.

67. O art. 110 da Lei nº 14.133, de 2021, contempla a possibilidade de prazos máximos dilatados para os contratos que gerem receita e nos contratos de eficiência que gerem economia para a Administração. Para esses casos, a disciplina dos artigos 105 e 106 é inadequada. [BARRETO, Lucas Hayne Dantas. Comentários ao art. 110. In: SARAI, Leandro. Tratado da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 1ªed. São Paulo: JusPodivm, 2021. p. 1162].

68. Sobre o tema, destaco a lição de Lucas Barreto, nos seguintes termos

**Com relação aos contratos que geram receitas, obviamente a Administração não precisará despender recursos para seu financiamento; ao revés, é a Administração que será remunerada pelo particular.** Citem-se como exemplos os contratos para operacionalização de pagamentos a servidores públicos, no quais bancos remuneram a Administração pelo direito de operar o pagamento da folha de salários do órgão; ou os contratos de concessão de uso de espaço na sede do órgão público para instalação de um restaurante destinado aos seus servidores. Consequentemente, torna-se desnecessária qualquer previsão orçamentária para custear o contrato, já que não haverá nenhuma despesa a ser custeada. Em verdade, o contrato será fonte de recursos. [BARRETO, Lucas Hayne Dantas. Comentários ao art. 110. In: SARAI, Leandro. Tratado da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 1ªed. São Paulo: JusPodivm, 2021. p. 1162-1163, g.n.]

69. Por essas razões, o prazo de duração dos contratos de cessão onerosa de bem público com serviço de apoio é diferenciado em relação aos contratos de prestação de serviços.

## 3. CONCLUSÃO

70. Face ao exposto, opino no sentido de que seja revogada a ORIENTAÇÃO NORMATIVA CNU/CGU Nº 01, DE 22/06/2016, e que seja adotada a seguinte orientação normativa:

ORIENTAÇÃO NORMATIVA N. XX, DE XX DE XX DE 2025:

I. Na cessão de uso de imóvel administrado pela União e suas autarquias e fundações, com a prestação de serviços comuns em favor de servidores públicos e administrados, é admissível adotar o critério de julgamento de maior preço nas modalidades pregão ou concorrência.

II. O objeto principal da cessão de uso é a remuneração pelo uso do bem público, sendo o serviço de apoio meramente auxiliar.

III. Excepcionalmente podem ser usados justificadamente critérios de julgamento relacionados ao objeto da atividade de apoio, desde que demonstrada que tal forma irá melhor atender o interesse público almejado pela cessão onerosa.

71. É o parecer, que ora é submetido à deliberação dos membros da colenda Câmara Nacional de Licitações e Contratos Administrativos, com sugestão de, em caso de aprovação, ser encaminhado à consideração da Senhora Diretora do Departamento de Coordenação e Orientação de Órgãos Jurídicos da Consultoria - Geral da União, em prosseguimento.

Brasília, 24 de abril de 2025.

Diego da Fonseca Hermes Ornellas de Gusmão  
Procurador Federal  
Relator

Ana Lídia Soares Vasconcelos  
Procuradora da Fazenda Nacional

Antônio David Guerra Rolim de Oliveira  
Advogado da União

Camila Lorena Lordelo Santana Medrado  
Advogada da União

Fabício Lopes Oliveira  
Procurador federal

Fernando Ferreira Baltar Neto  
Advogado da União

Flávio Garcia Cabral  
Procurador da Fazenda Nacional

Karin Ruschel Lorenzoni  
Advogada da União

Leandro Leite Rocha  
Advogado da União

Liana Antero de Melo  
Advogada da União

Michelle Marry Marques da Silva  
Advogada da União  
Coordenadora da CNLCA

Rafael Schaefer Comparin  
Advogado da União

Rafael Sérgio Lima de Oliveira  
Procurador Federal

Thyago de Pieri Bertoldi  
Advogado da União

Yasmin de Moura Dias  
Advogada da União

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00688002164202475 e da chave de acesso 3d21d226

---



Documento assinado eletronicamente por FERNANDO FERREIRA BALTAR NETO, 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 1883570054 e chave de acesso 3d21d226 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): FERNANDO FERREIRA BALTAR NETO, com certificado A1 institucional (\*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 30-04-2025 11:06. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.

---



Documento assinado eletronicamente por ANA LIDIA SOARES VASCONCELOS, 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 1883570054 e chave de acesso 3d21d226 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ANA LIDIA SOARES VASCONCELOS, com certificado A1 institucional (\*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 29-04-2025 14:07. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.

---



Documento assinado eletronicamente por CAMILA LORENA LORDELO SANTANA MEDRADO, 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 1883570054 e chave de acesso 3d21d226 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): CAMILA LORENA LORDELO SANTANA MEDRADO, com certificado A1 institucional (\*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 29-04-2025 13:39. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.

---



Documento assinado eletronicamente por ANTONIO DAVID GUERRA ROLIM DE OLIVEIRA, 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 1883570054 e chave de acesso 3d21d226 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ANTONIO DAVID GUERRA ROLIM DE OLIVEIRA, com certificado A1



Documento assinado eletronicamente por THYAGO DE PIERI BERTOLDI, 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 1883570054 e chave de acesso 3d21d226 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): THYAGO DE PIERI BERTOLDI, com certificado A1 institucional (\*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 29-04-2025 13:40. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.

---

---



Documento assinado eletronicamente por FLÁVIO GARCIA CABRAL, 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 1883570054 e chave de acesso 3d21d226 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): FLÁVIO GARCIA CABRAL, com certificado A1 institucional (\*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 29-04-2025 13:39. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.

---

---



Documento assinado eletronicamente por RAFAEL SCHAEFER COMPARIN, 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 1883570054 e chave de acesso 3d21d226 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): RAFAEL SCHAEFER COMPARIN, com certificado A1 institucional (\*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 29-04-2025 11:06. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.

---

---



Documento assinado eletronicamente por LEANDRO LEITE ROCHA, 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 1883570054 e chave de acesso 3d21d226 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): LEANDRO LEITE ROCHA, com certificado A1 institucional (\*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 28-04-2025 16:55. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.

---

---



Documento assinado eletronicamente por KARIN RUSCHEL LORENZONI, 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 1883570054 e chave de acesso 3d21d226 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): KARIN RUSCHEL LORENZONI, com certificado A1 institucional (\*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 28-04-2025 17:39. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.

---



Documento assinado eletronicamente por YASMIN DE MOURA DIAS, 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 1883570054 e chave de acesso 3d21d226 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): YASMIN DE MOURA DIAS, com certificado A1 institucional (\*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 28-04-2025 16:53. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.

---



Documento assinado eletronicamente por DIEGO DA FONSECA HERMES ORNELLAS DE GUSMÃO, 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 1883570054 e chave de acesso 3d21d226 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): DIEGO DA FONSECA HERMES ORNELLAS DE GUSMÃO, com certificado A1 institucional (\*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 28-04-2025 13:18. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.

---



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO  
CÂMARA NACIONAL DE LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS - CNLCA/DECOR/CGU

---

**DESPACHO n. 00013/2025/CNLCA/CGU/AGU**

**NUP: 00688.002164/2024-75**

**INTERESSADOS: DECOR E OUTROS**

**ASSUNTOS: CESSÃO ONEROSA DE BEM PÚBLICO. NATUREZA JURÍDICA. REVISÃO DA ORIENTAÇÃO NORMATIVA CNU/CGU nº 01, de 22/06/2016.**

1. Tendo em vista a sessão realizada pela Câmara Nacional de Licitações e Contratos Administrativos - CNLCA no dia 24.04.2025, conforme ata de reunião juntada ao processo eletrônico NUP: 00688.000717/2019-98 (seq. 476) informo a este Departamento de Orientação e Coordenação de órgãos Jurídicos – DECOR que foi aprovado por unanimidade o **PARECER n. 00003/2025/CNLCA/CGU/AGU**, o qual encaminhado ao mencionado Departamento para análise e providências decorrentes.

Brasília, 06 de maio de 2025.

Michelle Marry Marques da Silva

Advogada da União

Coordenadora da Câmara Nacional de Licitações e Contratos Administrativos - CNLCA

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00688002164202475 e da chave de acesso 3d21d226

---



Documento assinado eletronicamente por MICHELLE MARRY MARQUES DA SILVA, 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 2216255251 e chave de acesso 3d21d226 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): MICHELLE MARRY MARQUES DA SILVA, com certificado A1 institucional (\*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 06-05-2025 16:27. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.

---



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

---

**DESPACHO n. 00207/2025/GAB/DECOR/CGU/AGU**

**NUP: 00688.002164/2024-75**

**INTERESSADOS: SGA-MEC**

**ASSUNTOS: ATOS ADMINISTRATIVOS**

Exmo. Sr. Subconsultor-Geral da União de Políticas Públicas,

1. Aprovo o **DESPACHO** n. **00013/2025/CNLCA/CGU/AGU** e o **PARECER** n. **00003/2025/CNLCA/CGU/AGU**.

À consideração superior.

Brasília, 09 de maio de 2025.

PRISCILA CUNHA DO NASCIMENTO  
Advogada da União  
Diretora

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00688002164202475 e da chave de acesso 3d21d226

---



Documento assinado eletronicamente por PRISCILA CUNHA DO NASCIMENTO, 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 2273132294 e chave de acesso 3d21d226 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): PRISCILA CUNHA DO NASCIMENTO, com certificado A1 institucional (\*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 09-05-2025 16:09. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.

---



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO  
SUBCONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

---

**DESPACHO n. 00120/2025/SGPP/CGU/AGU**

**NUP: 00688.002164/2024-75**

**INTERESSADOS: SGA-MEC**

**ASSUNTOS: ATOS ADMINISTRATIVOS**

Excelentíssimo Senhor Consultor-Geral da União,

1. Aprovo o DESPACHO n. 00207/2025/GAB/DECOR/CGU/AGU, de autoria da Senhora Diretor do DECOR.
2. Encaminho os autos para vosso juízo de aprovação.
3. Em sendo aprovado o presente despacho, os autos devem seguir para apreciação do Senhor Advogado-Geral da União.

Brasília, 15 de maio de 2025.

BRUNO MOREIRA FORTES  
Advogado da União  
Subconsultor-Geral da União de Políticas Públicas

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00688002164202475 e da chave de acesso 3d21d226

---



Documento assinado eletronicamente por BRUNO MOREIRA FORTES, 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 2282152312 e chave de acesso 3d21d226 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): BRUNO MOREIRA FORTES, com certificado A1 institucional (\*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 15-05-2025 12:47. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.

---



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO  
GABINETE

SAS, QUADRA 03, LOTE 5/6, 12º ANDAR - AGU SEDE I - FONE (61) 2026-8557 BRASÍLIA/DF 70070-030

---

**DESPACHO n. 00344/2025/GAB-CGU/CGU/AGU**

**NUP: 00688.002164/2024-75**

**INTERESSADOS: SGA-MEC**

**ASSUNTOS: ATOS ADMINISTRATIVOS**

1. Estou de acordo com o DESPACHO n. 00120/2025/SGPP/CGU/AGU, de autoria do Senhor Subconsultor-Geral da União de Políticas Públicas, Dr. Bruno Moreira Fortes.
2. Submeto as manifestações ao Excelentíssimo Senhor Advogado-Geral da União, para deliberação conclusiva.
3. Em seguida, solicito devolução dos autos à Consultoria-Geral da União para os registros e encaminhamentos pertinentes.

Brasília, *data da assinatura eletrônica.*

*(assinado digitalmente)*

ANDRÉ AUGUSTO DANTAS MOTTA AMARAL

Advogado da União

Consultor-Geral da União

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00688002164202475 e da chave de acesso 3d21d226

---



Documento assinado eletronicamente por ANDRÉ AUGUSTO DANTAS MOTTA AMARAL, 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 2282619257 e chave de acesso 3d21d226 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ANDRÉ AUGUSTO DANTAS MOTTA AMARAL, com certificado A1 institucional (\*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 27-05-2025 16:49. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.

---



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO

---

**DESPACHO DO MINISTRO CHEFE DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO Nº 146**

NUP: 00688.002164/2024-75

INTERESSADOS: CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO

ASSUNTOS: ATOS NORMATIVOS/ORIENTAÇÃO NORMATIVA

**ADOTO**, nos termos do **DESPACHO n. 00344/2025/GAB-CGU/CGU/AGU** (SEQ.100), de autoria do Senhor Consultor-Geral da União, Dr. André Augusto Dantas Motta Amaral, o **PARECER n. 00003/2025/CNLCA/CGU/AGU** (SEQ.92), ficando revogado o Parecer-Plenário n.º 001/2016/CNU-Decor/CGU/AGU e a **ORIENTAÇÃO NORMATIVA CNU/CGU n.º 01**, de 22/06/2016, ambos aprovados pelo Despacho do Advogado-Geral da União s/n, de 8 de julho de 2016.

*Brasília, na data da assinatura eletrônica.*

**JORGE RODRIGO ARAÚJO MESSIAS**

045mai-dp mvas

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00688002164202475 e da chave de acesso 3d21d226

---



Documento assinado eletronicamente por JORGE RODRIGO ARAÚJO MESSIAS, 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 2387406476 e chave de acesso 3d21d226 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): JORGE RODRIGO ARAÚJO MESSIAS, com certificado A1 institucional (\*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 02-06-2025 17:58. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.

---

c) integração e compartilhamento de dados e informações de pesquisas marítimas, marinhas e fluviolacustres;

d) incentivo à cooperação e ao intercâmbio científico nacional e internacional, relacionados às atividades de ciência, tecnologia e inovação marítimas, marinhas e fluviolacustre; e

e) estímulo à participação social e à integração entre os conhecimentos tradicional, científico e acadêmico, por meio de processos de ordenamento territorial sustentável;

VIII - incentivar a conservação e o uso sustentável da biodiversidade e dos ecossistemas marinhos, costeiros e fluviolacustres, conforme as seguintes orientações estratégicas:

a) fomento à adoção de medidas que contribuam para a promoção da saúde e da qualidade das águas interiores, da zona costeira e do ambiente marinho, incluídas ações de controle de poluentes, de despoluição do meio ambiente, para a conservação da biodiversidade marítima e a recuperação das espécies ameaçadas de extinção;

b) intensificação do monitoramento e da fiscalização da atividade pesqueira, especialmente em relação à pesca ilegal, não declarada ou não regulamentada;

c) controle, manejo e prevenção da introdução e da dispersão de espécies exóticas invasoras nos ambientes marinho, costeiro e fluviolacustre;

d) incentivo ao descomissionamento de estruturas marítimas ao término de seu ciclo de vida, com destinação final ambientalmente adequada, em atendimento aos princípios da reciclagem verde e da prevenção da poluição hídrica; e

e) estímulo à adoção de medidas necessárias à conservação da biodiversidade marinha e à recuperação das espécies ameaçadas de extinção;

IX - promover a integração das ações para o aproveitamento econômico de recursos, vivos e não vivos, marinhos, costeiros e fluviolacustres, de forma compatível com os princípios do desenvolvimento sustentável, conforme as seguintes orientações estratégicas:

a) estímulo à formação de arranjos inovadores entre a sociedade, as instituições acadêmicas e o poder público, nos termos do disposto no Decreto nº 10.531, de 26 de outubro de 2020;

b) aperfeiçoamento contínuo do aproveitamento sustentável dos recursos vivos e naturais para geração de energias renováveis, e dos recursos não vivos marinhos, costeiros e fluviolacustres;

c) promoção das sustentabilidades ambiental, cultural, social e econômica nas atividades pesqueiras e aquícolas, observadas as peculiaridades da pesca artesanal, de subsistência e da aquicultura familiar;

d) estabelecimento de sistemática nacional de coleta, registro e disseminação de informações relacionadas à mensuração das atividades relativas à economia azul; e

e) estímulo ao planejamento e ao ordenamento do espaço marinho, observados os princípios nacionais e internacionais que orientem práticas de governança adequadas e sustentáveis, e o arcabouço jurídico brasileiro relacionado aos processos de ordenamento dos ambientes marinho, costeiro e fluviolacustre; e

X - promover atividades turísticas, sociais, esportivas, recreativas e culturais que valorizem o uso do mar e das águas interiores, de forma sustentável e associadas ao empreendedorismo e à empregabilidade, conforme as seguintes orientações estratégicas:

a) estímulo ao planejamento e ao ordenamento territorial nas esferas federal, estadual, distrital e municipal, para apoiar as ações de caracterização e de gestão dos bens patrimoniais da União;

b) aperfeiçoamento contínuo do aproveitamento do mar e das águas interiores nos turismos náutico, ecológico, comunitário, de aventura, inclusive em unidades de conservação, observados os aspectos produtivos, socioambientais e as normas estabelecidas no plano de manejo da unidade;

c) adoção de medidas destinadas à implantação, à expansão, à modernização, à regularização e à fiscalização de infraestruturas e instalações de apoio à prática dos turismos náutico, aquático, esportivo e recreativo;

d) promoção do uso sustentável dos patrimônios natural, cultural, arqueológico e histórico subaquático;

e) desenvolvimento e valorização de práticas sustentáveis nas comunidades detentoras de bens culturais registrados como patrimônio cultural imaterial nacional;

f) estímulo à produção cultural associada ao mar e às águas interiores e sua divulgação; e

g) incentivo ao esporte, ao lazer e à prática de atividades físicas associadas ao mar e às águas interiores e sua divulgação.

### CAPÍTULO III

#### DA IMPLEMENTAÇÃO E DA ARTICULAÇÃO COM OUTRAS POLÍTICAS

Art. 6º Na implementação da PMN pelos órgãos e pelas entidades da administração pública federal serão observadas:

I - a concorrência e a racionalidade das atividades econômicas relacionadas ao uso do mar e às águas interiores;

II - as melhores práticas regulatórias relacionadas ao uso do mar e às águas interiores;

III - a previsibilidade e a segurança jurídica para a realização de investimentos e a expansão da economia do mar e das águas interiores;

IV - a articulação interinstitucional para o aprimoramento do planejamento, da execução, do monitoramento e da avaliação das ações;

V - a compatibilização com as ações setoriais decorrentes de outras políticas públicas destinadas às atividades marítimas e marinhas;

VI - a promoção da integração e da articulação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios de forma sistêmica, coordenada e associada, para estimular a participação da iniciativa privada; e

VII - a avaliação de cenários prospectivos e recepção de outras normas compatíveis que venham a ser posteriormente editadas.

### CAPÍTULO IV

#### DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 7º O Ministro de Estado da Defesa poderá expedir atos complementares necessários à aplicação do disposto neste Decreto.

Art. 8º Fica revogado o Decreto nº 1.265, de 11 de outubro de 1994.

Art. 9º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 2 de junho de 2025; 204º da Independência e 137º da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA  
José Múcio Monteiro Filho

## Presidência da República

### DESPACHO DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA

#### MENSAGEM

Nº 668, de 2 de junho de 2025. Restituição ao Congresso Nacional de autógrafo do projeto de lei que, sancionado, se transforma na Lei nº 15.141, de 2 de junho de 2025.

### ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO

#### ORIENTAÇÃO NORMATIVA Nº 96, DE 2 DE JUNHO DE 2025

O **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**, no uso das atribuições que lhe conferem os incisos I, X, XI e XIII, do art. 4º da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993 e considerando o que consta do Processo nº 00688.002164/2024-75, resolve expedir, nesta data, a presente orientação normativa de caráter obrigatório a todos os órgãos jurídicos enumerados nos arts. 2º e 17 da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, com a seguinte redação:

Enunciado: I. Na cessão de uso de imóvel administrado pela União e suas autarquias e fundações, com a prestação de serviços comuns em favor de servidores públicos e administrados, é admissível adotar o critério de julgamento de maior preço nas modalidades pregão ou concorrência.

II. O objeto principal da cessão de uso é a remuneração pelo uso do bem público, sendo o serviço de apoio meramente auxiliar.

III. Excepcionalmente podem ser usados justificadamente critérios de julgamento relacionados ao objeto da atividade de apoio, desde que demonstrada que tal forma irá melhor atender o interesse público almejado pela cessão onerosa.

Referência: Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021; Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998; Fonte: PARECER n. 00003/2025/CNLCA/CGU/AGU.

Esta Orientação Normativa entra em vigor na data de sua publicação.

JORGE RODRIGO ARAÚJO MESSIAS

#### ORIENTAÇÃO NORMATIVA Nº 97, DE 2 DE JUNHO DE 2025

O **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**, no uso das atribuições que lhe conferem os incisos I, X, XI e XIII, do art. 4º da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993 e considerando o que consta do Processo nº 00725.000273/2023-83, resolve expedir, nesta data, a presente orientação normativa, de caráter obrigatório a todos os órgãos jurídicos enumerados nos arts. 2º e 17 da Lei Complementar nº 73, de 1993:

Enunciado: Não é obrigatória manifestação jurídica nas contratações diretas (dispensas e inexigibilidades de licitação) de pequeno valor e de baixa complexidade realizadas por repartições públicas sediadas no exterior com fundamento no art. 1º, § 2º, da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, salvo nas hipóteses em que o administrador tenha suscitado dúvida a respeito da juridicidade do procedimento de contratação e nos contratos que, em ato específico, demandem análise do órgão de assessoramento jurídico.

Referência: Lei n. 14.133, de 1º de abril de 2021: art. 1º, §2º e art. 5º; Decreto-lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, art. 22.

Fonte: Parecer n. 00004/2025/CNLCA/CGU/AGU.

Esta Orientação Normativa entra em vigor na data de sua publicação.

JORGE RODRIGO ARAÚJO MESSIAS

#### PORTARIA NORMATIVA AGU Nº 178, DE 2 DE JUNHO DE 2025

Dispõe sobre as competências, a estrutura e os procedimentos no âmbito da Câmara de Mediação e de Conciliação da Administração Pública Federal, e dá outras providências.

O **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**, no uso das atribuições que lhe confere o art. 4º, caput, incisos I e XVIII, da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, tendo em vista o disposto nos arts. 32 a 38 da Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015, e no art. 2º, caput, inciso II, alínea 'c', item 7, do Anexo I ao Decreto nº 11.328, de 1º de janeiro de 2023, e o que consta no Processo Administrativo 00688.001525/2022-02, resolve:

### CAPÍTULO I DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art. 1º Esta Portaria Normativa dispõe sobre as competências, a estrutura e os procedimentos no âmbito da Câmara de Mediação e de Conciliação da Administração Pública Federal.

§ 1º A Câmara de Mediação e de Conciliação da Administração Pública Federal, integrante da Consultoria-Geral da União, é o órgão responsável pela prevenção e resolução de conflitos que envolvam pessoa jurídica de direito público da administração pública federal, mediante o emprego de técnicas de resolução consensual de litígios.

§ 2º A Câmara de Mediação e de Conciliação da Administração Pública Federal, sediada em Brasília-DF, realizará atividades de mediação:

I - diretamente, nos conflitos de âmbito nacional; e

II - de forma desconcentrada, por meio:

a) das Câmaras Locais de Conciliação; e

b) das Câmaras Locais de Conciliação de Referência.

§ 3º O disposto no § 1º não afasta a competência das demais unidades da Advocacia-Geral da União na realização de acordos ou transações para prevenir ou terminar litígios judiciais ou extrajudiciais, tais como:

I - a celebração de acordos, mediante negociação, destinados a encerrar ações judiciais ou a prevenir sua propositura, relativamente a débitos da União no âmbito da Procuradoria-Geral da União;

II - a celebração de acordos judiciais, reconhecimento de pedidos e abstenção de recursos em ações judiciais que visem à concessão de benefícios de aposentadoria por invalidez, auxílio-doença e auxílio-acidente no âmbito da Procuradoria-Geral Federal;

III - a transação na cobrança de créditos da União e de suas autarquias e fundações públicas federais, de que trata a Lei nº 13.988, de 14 de abril de 2020; e

IV - a transação tributária prevista na Lei nº 13.998, de 14 de maio de 2020.

§ 4º A Câmara de Mediação e de Conciliação da Administração Pública Federal não realizará atividades de arbitragem.

### CAPÍTULO II DAS COMPETÊNCIAS

Art. 2º À Câmara de Mediação e de Conciliação da Administração Pública Federal compete:

I - a resolução consensual, por meio de mediação, de conflitos entre:

a) órgãos públicos federais;

b) órgãos públicos federais e autarquias ou fundações públicas federais;

c) autarquias e fundações públicas federais;

d) órgãos ou autarquias ou fundações públicas federais e estados, Distrito Federal, municípios ou respectiva autarquia ou fundação pública;

e) órgãos públicos federais, autarquias ou fundações públicas federais e empresas públicas ou sociedades de economia mista federais; e

f) particular e órgão público federal, autarquia ou fundação pública federal, na forma desta Portaria Normativa;

II - coordenar, orientar e supervisionar as Câmaras Locais de Conciliação e as Câmaras Locais de Conciliação de Referência; e

