



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
SUBCONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO DE GESTÃO PÚBLICA
COORDENAÇÃO-GERAL JURÍDICA DE PESSOAL CIVIL E PATRIMÔNIO NOS ESTADOS

PARECER n. 00445/2025/CGPEP-EST/SCGP/CGU/AGU

NUP: 10154.132360/2020-21

INTERESSADOS: BONTUR S.A. BONDINHOS AÉREOS - PARQUE UNIPRAIAS E OUTROS

ASSUNTOS: LOCAÇÃO / PERMISSÃO / CONCESSÃO / AUTORIZAÇÃO / CESSÃO DE USO

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. PATRIMÔNIO PÚBLICO. DESTINAÇÃO. CONTRATO DE CESSÃO DE USO ONEROSA. CONTINUAÇÃO DA RELAÇÃO JURÍDICA APÓS A EXTINÇÃO SEM PRORROGAÇÃO. SINAIS EXTERNOS DA ADMINISTRAÇÃO INDICANDO A CONTINUIDADE DA RELAÇÃO JURÍDICA. MODULAÇÃO DA APLICAÇÃO DE PRINCÍPIOS. NULIDADE DOS ATOS JURÍDICOS. PREMISSAS PARA A ESTABILIZAÇÃO DOS EFEITOS DO ATO JURÍDICO NULO. PRINCÍPIO DA BOA-FÉ E PROTEÇÃO DA CONFIANÇA. NECESSIDADE DE ANÁLISE DA ADMINISTRAÇÃO SOBRE A OCORRÊNCIA DE MAIOR PREJUÍZO EM ESTABILIZAR OS EFEITOS DO ATO NULO OU NÃO. CRITÉRIOS E NORMAS APLICÁVEIS À DESTINAÇÃO ATRAVÉS DE CESSÃO DE USO DE BEM IMÓVEL NA MODALIDADE ONEROSA.

RELATÓRIO

1. Em cumprimento ao disposto no art. 131 da Constituição da República, no art. 11 da Lei Complementar nº 73/1993, no art. 8º-F da Lei nº 9.028/1995, no art. 19 do Ato Regimental AGU nº 05/2007 a Superintendência de Patrimônio da União em Santa Catarina - SPU/SC - encaminha a esta Coordenação, através do DESPACHO SEI [51246018](#) via SAPIENS, link de acesso ao processo SEI de referência solicitando esclarecimentos sobre dúvida jurídica surgida no âmbito do processo 10154.132360/2020-21.

2. Foram disponibilizados, mediante link de acesso externo^[1] ao processo SEI, os documentos pertinentes ao caso, que são - em síntese - o seguinte:

Tipo	Data	Unidade
7871844	Anexo	04/05/2020
7871891	Anexo	04/05/2020
7871919	Anexo	04/05/2020
7877400	Nota Informativa 10929	04/05/2020
7877428	Contrato	04/05/2004
7924184	Notificação (numerada) 1	06/05/2020
7955784	E-mail	07/05/2020

Tipo	Data	Unidade
8687663	Anexo	17/06/2020
8687866	Anexo	17/06/2020
8687872	Anexo	17/06/2020
8687903	Anexo	17/06/2020
8687907	Anexo	17/06/2020
8687919	Anexo	17/06/2020
8687922	Anexo	17/06/2020
8687924	Anexo	17/06/2020
8687978	Anexo	17/06/2020
8688000	Anexo	17/06/2020
11205383	Mapa	16/10/2020
12181474	Anexo	02/12/2020
12181619	Anexo	02/12/2020
12181768	Anexo	02/12/2020
15969304	E-mail	24/05/2021
15969366	Anexo	24/05/2021
15969444	Anexo	24/05/2021
15969704	E-mail	24/05/2021
16114867	E-mail	28/05/2021
16115250	E-mail	28/05/2021
31759366	Despacho	16/02/2023
32139906	Checklist	06/03/2023
32144345	Ofício 9501	06/03/2023
32198401	Despacho	08/03/2023
32387461	E-mail	14/03/2023
34484813	E-mail	31/05/2023
34484837	Protocolo	31/05/2023
34485200	Dados	31/05/2023
34482848	Recibo	31/05/2023
34482851	Requerimento Processo 10154.132360/2020-21	31/05/2023
34482852	Procuração	31/05/2023
34482854	Complemento	31/05/2023
34482855	Ata	31/05/2023
34482856	Complemento cnpj	31/05/2023

Tipo	Data	Unidade
34482857	Documento	31/05/2023
34482858	Documento	31/05/2023
34482859	Complemento	31/05/2023
34482861	Complemento	31/05/2023
34482862	Complemento	31/05/2023
34482863	Certidão	31/05/2023
34482864	Complemento	31/05/2023
34482865	Parecer 13/97	31/05/2023
34482866	Alvará de licença	31/05/2023
34482867	Comprovante pagamento gru	31/05/2023
34482868	Complemento	31/05/2023
34482869	Complemento	31/05/2023
34482870	Ofício 19/do-ata83	31/05/2023
34638971	Despacho	05/06/2023
34762413	Checklist	12/06/2023
34766647	Ofício 57099	12/06/2023
34768293	Despacho	12/06/2023
34982107	E-mail	20/06/2023
34988243	E-mail simaoadvocacia@gmail.com	20/06/2023
34988251	Anexo Autorização Autoridade Municipal	20/06/2023
34988254	Anexo comando aeronáutica	20/06/2023
34988259	Anexo Capitania dos Portos	20/06/2023
35290545	E-mail - envia documentação	29/06/2023
35290583	Anexo Memorial Descritivo - Espaço aéreo SPU - R0	29/06/2023
36417930	Nota Técnica 28627	09/08/2023
36542149	Anexo	14/08/2023
36567687	Notificação (numerada) 790	15/08/2023
36593452	Despacho	16/08/2023
36717617	Extrato	21/08/2023
36850685	E-mail	24/08/2023
37795834	Nota Informativa 33320	09/10/2023
36882661	Requerimento Dados Bontur	25/08/2023
36882662	Comprovante Comprovante pgto DARF	25/08/2023
37800774	Despacho	09/10/2023

Tipo	Data	Unidade
37806194	Anexo	09/10/2023
37806224	Anexo	09/10/2023
37806292	Extrato	09/10/2023
37806327	Anexo	09/10/2023
37806351	Anexo	09/10/2023
37806882	E-mail	09/10/2023
37840078	Anexo	10/10/2023
37840080	Espelho	10/10/2023
39889903	Nota Informativa 3146	31/01/2024
39889968	Comprovante	31/01/2024
39901150	E-mail	31/01/2024
39901222	Anexo	31/01/2024
39901968	Anexo	31/01/2024
39902044	E-mail	31/01/2024
39951000	E-mail	02/02/2024
39951042	Procuração	02/02/2024
39951526	E-mail	02/02/2024
39951537	Despacho	02/02/2024
43064227	Pedido	22/06/2024
43064228	Ata	22/06/2024
45570172	Despacho	08/10/2024
45570767	Cadastro	08/10/2024
45571860	Fatura	08/10/2024
45571889	Fatura	08/10/2024
45601033	E-mail	09/10/2024
45663352	Despacho	11/10/2024
51132961	Despacho	02/06/2025
51246018	Despacho	05/06/2025
51249916	Ofício 77488	05/06/2025
51254423	Despacho	05/06/2025
51250672	Ofício 77510	05/06/2025
51254517	Despacho	05/06/2025
51250825	Ofício 77512	05/06/2025
51254497	Despacho	05/06/2025
51537728	E-mail	16/06/2025

Tipo	Data	Unidade
51537809	E-mail	16/06/2025
51537864	E-mail	16/06/2025
51537903	Despacho	16/06/2025

3. É o relatório.

ANÁLISE JURÍDICA

1. DA FINALIDADE E ABRANGÊNCIA DO PARECER JURÍDICO

4. A presente manifestação jurídica tem o escopo de assessorar a autoridade competente para a prática do ato, para que dele não decorra nenhuma responsabilidade pessoal a ela, e também para que seja observado o princípio da legalidade e os demais que norteiam a atuação da Administração.

5. Desta forma, cercando-se a autoridade de todas as cautelas para a prática do ato, e documentando-as nos autos, a princípio cessa a sua responsabilidade pessoal por eventuais decorrências não satisfatórias.

6. Nossa atribuição é justamente apontar possíveis riscos do ponto de vista jurídico e recomendar alguma providência para salvaguardar a autoridade assessorada, a quem, em seu juízo discricionário, compete avaliar a real dimensão do risco e a necessidade de se adotar ou não a cautela recomendada. Portanto, as observações aqui expendidas são recomendações, com vistas a salvaguardar a autoridade administrativa assessorada, e não vinculá-la. Caso opte por não acatá-las, não haverá ilegalidade no proceder. O acatamento ou não das recomendações decorre do exercício da competência discricionário da autoridade assessorada.

2. DO CONTEXTO FÁTICO.

7. A matéria objeto de análise submetida a esta coordenação vem descrita, com seus detalhes e nuances, em parte na Nota Técnica SEI nº 28627/2023/MGI ([SEI 36417930](#)), a qual toma-se a liberdade de transcrever alguns trechos pertinentes abaixo:

SUMÁRIO EXECUTIVO

1. Tratamos de análise do contrato que cuida de cessão de uso onerosa do espaço aéreo onde atualmente encontra-se implementado e operante o Parque Unipraias, em Balneário Camboriú, gerido pela Pessoa Jurídica BONTUR S.A. Bondinhos Aéreos.

2. Ao termos em vista que está em andamento a formalização de novo contrato de cessão de uso oneroso, se faz necessário apurarmos os créditos e débitos do contrato vigente, a fim de esgotarmos pendências financeiras em caso de inadimplência sob a responsabilidade do atual Cessionário, previamente ao novo contrato.

ANÁLISE

3. A União formalizou vínculo de cessão de uso onerosa com a Pessoa Jurídica BONTUR S.A. Bondinhos Aéreos em 16/08/2004, cujo objeto envolve o espaço aéreo sobre terras da União, dimensionado em 5.508,83 m², utilizado pela empresa para fins de atividades de turismo, realizadas por meio de transporte de passageiros em teleférico, ligando a foz do Rio Camboriú à Praia de Laranjeiras, no Município de Balneário Camboriú/SC.

4. A estrutura implementada e operante do teleférico utiliza esta dimensão de espaço aéreo sobre as terras da União.

5. O contrato prevê 5 anos de vigência, podendo ser prorrogado a critério da União.

6. No momento encontra-se em análise avançada a formalização de novo contrato, o qual trará não só o regramento condizente com os interesses da Administração, como também fará constar as inovações legislativas patrimoniais.

7. Por meio desta Nota intentamos trazer ao conhecimento o balanço financeiro deste contrato, para então formalizarmos Notificação de cobrança direcionada ao Cessionário.

Iniciamos nossa análise apresentando os valores de retribuição por ano de vigência contratual, atualizados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor - INPC/IBGE:

[...]

10. Para a cobrança da totalidade de diferenças residuais em débito, geramos DARF nº 07.10.23226.0705360-0, no valor de R\$ 43.269,03, correspondente ao período compreendido entre 08/2018 até 07/2023, com data limite para pagamento até 29/09/2023.

11. Não há débito gerado sem o respectivo crédito arrecadado. O Cessionário tem cumprido com as obrigações financeiras assumidas no contrato.

12. Uma vez aprovada nossa análise, providenciaremos a notificação do Cessionário.

CONCLUSÃO

13. Verificamos para este contrato a existência de diferenças residuais em débito decorrentes de atualização inflacionária anual dos valores de retribuição, não aplicadas no decorrer dos últimos 60 meses às mensalidades adimplidas tempestivamente, débitos esses não prescritos, a partir da competência 08/2018 até a competência 07/2023, totalizando a importância de R\$ 43,269,03.

14. Este é o nosso relatório.

RECOMENDAÇÃO

15. Recomendamos notificar o Cessionário com vistas a informar que:

I - o contrato recebeu análise financeira deste SEREP;

II- foi constatada a necessidade de cobrança de diferenças residuais não aplicadas aos valores de retribuição dos últimos 60 (sessenta) meses;

III - foi emitido documento de arrecadação para fins de cobrança de importância residual em débito.

À consideração superior.

<i>Documento assinado eletronicamente</i> DANIELA NOGUEIRA COURY Agente Administrativo/SEREP/SPU-SC	<i>Documento assinado eletronicamente</i> JOSYANNE ALVES DE SOUZA Chefe de Serviço de Receitas Patrimoniais Substituta/SPU-SC
--	--

Ciente. Proponho que a análise seja submetida à consideração superior.

Documento assinado eletronicamente

MARCO AURÉLIO TESTONI

Coordenador Substituto/SPU-SC

Ciente. De acordo. Cumpra-se conforme proposto.

Documento assinado eletronicamente

JULIANO LUIZ PINZETTA

Superintendente/SPU-SC

8. Ainda, o DESPACHO SEI [51246018](#) informa o seguinte:

Ao MGI-SPU-SC-SEAA,

1. Em atenção ao Despacho 51132961 (SEI nº 51132961), relatamos o seguinte:

1.1 A Bontur S.A - Bondinhos Aéreos, localizada na Avenida Atlântica, 6006 - Barra Sul, 88330-908 - Balneário Camboriú/SC, firmou com a União, em 16 de agosto de 2004, o contrato de cessão de uso do espaço aéreo, sob regime de locação, sobre terreno da União, com área de 5.508,83 m², vigente pelo período de 5 (cinco) anos a partir da assinatura (SEI nº 7877428);

1.2 A finalidade da cessão, conforme Cláusula Quarta do contrato (SEI nº 7877428), era a "implementação de rede de teleférico ligando a Foz do Rio Camboriú à Praia de Laranjeiras", no Município de Balneário Camboriú/SC;

1.3 Decorrido o prazo de vigência de 5 (cinco) anos, não houve renovação contratual, porém os pagamentos de retribuição devidos pelo outorgado cessionário continuam a ser realizados até os dias atuais.

1.4 Para contextualizar, o Despacho 45570172 (SEI nº 45570172) trouxe as atualizações acerca das cobranças e confirma que o outorgado cessionário está adimplente, vejamos:

11. Verificamos os registros constantes no Sistema de Gerenciamento dos Imóveis de Uso Especial da União - SPIUNet/SPU, e Sistema Integrado de Patrimônio, Administração e Contratos - SIPAC/RFB, e para cada débito gerado há o correspondente crédito computado. As arrecadações estão sendo efetuadas tempestivamente. O Cessionário está adimplente com suas obrigações financeiras.

12. Não há pendências financeiras que comprometam a celebração de novo contrato com o Cessionário para este RIP.

2. Diante do exposto, sabendo-se que a análise processual para a formalização de um novo contrato de cessão para a área está em fase avançada, questionamos:

2.1 Como proceder quanto às cobranças realizadas a partir do momento em que o contrato não estava mais vigente?; e

2.2 Quais os critérios de contratação perante a Lei de Licitações e Contratos Administrativos ([Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021](#))?

3. Diante do exposto, solicitamos que o Processo SEI nº 10154.132360/2020-21 seja encaminhado à Consultoria Jurídica da União em Santa Catarina (CJU/AGU/SC), para que o órgão tenha acesso aos documentos, com vistas à apreciação do relatado no presente despacho.

4. Após o envio, solicitamos aguardar a juntada do parecer jurídico para, posteriormente, retornar os autos ao MGI-SPU-SC-SEDEP.

Florianópolis, 05 de junho de 2025.

Documento assinado eletronicamente

LUCAS CARDOSO

Técnico administrativo - SEDEP

9. Sempre importante alertar, primeiramente, que não compete a esta Coordenação avaliar questões de ordem fática, técnica ou de cálculo.

3. MÉRITO

10. A questão primordial posta sob análise no caso concreto parece ser a questão de que há uma área da União sendo utilizada pelo setor privado sem contato que ampare tal relação jurídica desde 2009, visto que o antigo contrato de cessão onerosa não foi prorrogado. Analisando o presente processo, cumpre observar seja este a principal dúvida a ser solucionada desbordado-se da mera análise ordinária de uma nova contratação de destinação patrimonial mediante cessão de uso de espaço aéreo na modalidade onerosa por inexigibilidade de licitação.

11. Quanto ao ponto adentramos à primeira dúvida jurídica apresentada: **COMO PROCEDER QUANTO ÀS COBRANÇAS REALIZADAS A PARTIR DO MOMENTO EM QUE O CONTRATO NÃO ESTAVA MAIS VIGENTE?**

3.1 Da Proteção da Boa-Fé e do Princípio da Confiança.

12. A boa-fé objetiva deve estar presente em toda e qualquer relação jurídica. A doutrina civilista aponta a dignidade da pessoa humana (art. 1, III, CF) como o seu fundamento, ao passo que os processualistas entendem ser o princípio do devido

processo legal (art. 5º, LIV), a qual conta com o aval do Supremo Tribunal Federal (cf. RE 464.963-2/GO).

13. Aspecto importante relacionado ao regime jurídico dos contratos administrativos, é a incidência direta do princípio da boa-fé objetiva. O princípio da boa-fé prestigia a estabilidade das relações jurídicas constituídas e almeja a pacificação dos vínculos estabelecidos a fim de preservar a ordem, um dos primados do Direito, sem qualquer prejuízo para terceiros, operando de modo a preservar a legítima expectativa, a confiança gerada e o dever de lealdade, o qual atua como um padrão de comportamento a ser seguido, como um modelo de conduta fundado na honestidade, lealdade e cooperação, tendo como uma de suas funções, a integrativa, prevista no artigo 422 do Código Civil. De acordo com tal dispositivo legal, a boa-fé se integra a qualquer relação obrigacional e objetiva proteger a relação jurídica entre os participantes, de forma a impor-lhes mutuamente alguns deveres como a lealdade e a cooperação, os quais, por sua vez, visam em última análise o adimplemento obrigacional.

14. A boa-fé constitui-se em princípio constitucional implícito, deduzido e entendido do sistema de valores adotado pela Carta Magna, particularmente dos postulados constitucionais da dignidade humana (art. 1º, inc. III), da solidariedade social (art. 3º, inc. I), da segurança jurídica (art. 5º, inc. XXXVI) e, no que concerne particularmente ao Direito Administrativo, da moralidade (art. 37, caput). A própria Lei Geral do Processo Administrativo (Lei Federal nº 9.784/1999) estabelece, em seu art. 2º, inciso IV, que na condução dos processos, serão observados, dentre outros, critérios de atuação segundo padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé.

15. Conforme José dos Santos Carvalho Filho^[2] são 2 (dois) os aspectos relacionados com o princípio da segurança jurídica, erigido pela Lei Federal nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, como postulado que deve nortear o processo administrativo federal, verbis:

(...)

"SEGURANÇA JURÍDICA – A lei catalogou o princípio da segurança jurídica entre os postulados que devem reger o processo administrativo federal. Dois são os aspectos relacionados com o princípio da boa-fé constitui-se em princípio constitucional implícito, deduzido e entendido do sistema de valores adotado pela Carta Magna, particularmente dos postulados constitucionais da dignidade humana (art. 1º, inc. III), da solidariedade social (art. 3º, inc. I), da segurança jurídica (art. 5º, inc. XXXVI) e, no que concerne particularmente ao Direito Administrativo, da moralidade (art.37, caput). A própria Lei Geral do Processo Administrativo (Lei Federal nº 9.784/1999) estabelece, em seu art. 2º, inciso IV, que na condução dos processos, serão observados, dentre outros, critérios de atuação segundo padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé. O primeiro decorre da moderna necessidade de permanência dos atos produzidos pelos agentes do estado. Configura-se nela o princípio da estabilidade das relações jurídicas, por meio do qual as normas regentes, uma vez editadas, ganham corpo para serem objeto de conhecimento e de obediência por parte dos indivíduos. Além disso, a segurança jurídica importa a criação da crença coletiva de que os atos do Poder Público ostentam um delineamento de legitimidade, e esse fato há de merecer amparo pelas autoridades públicas. Por tal motivo, estudiosos referem-se hoje ao princípio da proteção à confiança, exatamente para garantir que a confiança não se dissipe pela constante alteração dos atos públicos e, conseqüentemente, da disciplina que contemplam.^[3]

Com efeito, os cidadãos tem o direito a uma relativa continuidade das resoluções provenientes dos órgãos estatais, nas quais depositaram toda a sua confiança. Assim, é mais do que justo que suas expectativas estejam voltadas para a permanência de tais resoluções, tendo a perspectiva do respeito e do reconhecimento que a administração lhes devem dispensar. O sobressalto, nesse caso, é ofensivo ao próprio sentimento de confiança que tem que ser protegido a todo custo.

16. Oportuno citar o ensinamento de Gilmar Ferreira Mendes,^[4] abaixo:

(...)

"No âmbito do Direito Administrativo tem-se acentuado que, não raras vezes, fica a Administração impedida de rever o ato ilegítimo por força do princípio da segurança jurídica. Nesse sentido convém mencionar o magistério de Hnas-Uwe Erichsen: "O princípio da legalidade da Administração é apenas um dentre os vários elementos do princípio do Estado de Direito. Esse princípio contém, igualmente, o postulado da segurança jurídica (Rechtssicherheit und Rechtsfriedens) do qual se extrai a idéia da proteção à confiança. Legalidade e segurança jurídica enquanto derivações do princípio do Estado de Direito têm o mesmo valor e a mesma hierarquia. Disso resulta que uma solução adequada para o caso concreto depende de um juízo de ponderação que leve em contato das circunstâncias que caracterizam a situação singular

(ERICHSEN, Hans-Uwe; MARTENS, Wolfgang. Allgemeines Verwaltungsrecht. 6 Ed. Berlim, p. 240)"

17. Segundo magistério de Cláudia Lima Marques^[5] **boa-fé objetiva** seguindo a nova concepção social do contrato é dotada do seguinte significado:

(...)

"Uma atuação refletida, pensando no outro, no parceiro contratual, respeitando-o, respeitando seus interesses legítimos, suas expectativas razoáveis, seus direitos, agindo com lealdade, sem abuso, sem obstrução, sem causar lesão ou desvantagem excessiva, cooperando para atingir o bom fim das obrigações: o cumprimento do objetivo contratual e a realização dos interesses das partes. (destacou-se)

18. Há de se apontar ainda, nesta senda - visto que guarda pertinência com a temática - algumas linhas sobre a correlação da aplicação da Teoria do Fato Consumado em consonância com a Proteção da Confiança.

19. A Teoria do Fato Consumado que prestigia a estabilidade das relações jurídicas constituídas, e almeja a pacificação dos vínculos estabelecidos a fim de preservar a ordem, um dos primados do Direito, sem qualquer prejuízo para terceiros, de modo a preservar a legítima expectativa, a confiança gerada e o dever de lealdade, todos decorrentes do princípio da boa-fé objetiva.

20. O princípio da proteção da confiança tutela a expectativa do sujeito com fundamento no comportamento estatal prévio materializado em decisões individualizadas, atos normativos ou orientações gerais. Os artigos 21 a 24 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) veiculam normas relativas à tutela da confiança com o objetivo de não surpreender o interessado nas relações com a Administração, *verbis*:

"Art. 21. A decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expresso suas consequências jurídicas e administrativas. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018)

Parágrafo único. A decisão a que se refere o caput deste artigo deverá, quando for o caso, indicar as condições para que a regularização ocorra de modo proporcional e equânime e sem prejuízo aos interesses gerais, não se podendo impor aos sujeitos atingidos ônus ou perdas que, em função das peculiaridades do caso, sejam anormais ou excessivos. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018)

Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018)

§ 2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018)

§ 3º As sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018)

Art. 23. A decisão administrativa, controladora ou judicial que estabelecer interpretação ou orientação nova sobre norma de conteúdo indeterminado, impondo novo dever ou novo condicionamento de direito, deverá prever regime de transição quando indispensável para que o novo dever ou condicionamento de direito seja cumprido de modo proporcional, equânime e eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais.

Art. 24. A revisão, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, quanto à validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa cuja produção já se houver completado levará em conta as orientações gerais da época, sendo vedado que, com base em mudança posterior de orientação geral, se declarem inválidas situações plenamente constituídas. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018)

Parágrafo único. Consideram-se orientações gerais as interpretações e especificações contidas em atos públicos de caráter geral ou em jurisprudência judicial ou administrativa majoritária, e ainda as adotadas por prática administrativa reiterada e de amplo conhecimento público. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018)"

21. Estes, portanto, são primados que não podem estar dissociados de uma análise mais acurada dos fatos apontados na presente consulta, visto que são princípios basilares e sustentáculos das relações jurídicas do direito brasileiro.

22. E, por fim, não menos importante, devemos apontar algumas nuances acerca do princípio da Legalidade.

3.2 Princípio da Legalidade. Presunção de Legitimidade dos Atos Praticados por Agentes Públicos.

23. No âmbito do Direito Administrativo a(s) informação(ões) prestada(s)/emanada(s) de autoridade(s) e agente(s) público(s) goza(m) do(s) atributo(s) de presunção (*juris tantum*) ou relativa de legitimidade e certeza. Tal(is) atributo(s) confere(m) não apenas veracidade sobre o(s) fato(s) no(s) qual(is) se baseia(m) (certeza), mas também permite inferir que foi(ram) realizado(s) em conformidade com os ditames legais (legitimidade), razão pela qual aquela(s) manifestação(ões) deve(m) ser presumida(s) como expressão verídica de uma realidade fática.

24. Com efeito, a **presunção de legitimidade implica tomar por suposição que o Poder Público age em conformidade com as determinações legais, tendo em vista atender a interesses públicos concretos. Em razão da presunção de veracidade e como consequência da presunção de que o Estado não declara informações falsas, dados constantes de certidões, atestados, declarações e informações fornecidas pelo Poder Público são dotados de fé pública.**

25. Para melhor contextualização da presunção (*juris tantum*) ou relativa de legitimidade que se revestem os atos administrativos, reputo relevante transcrever o ensinamento de José dos Santos Carvalho Filho^[6] referente a tal atributo do ato administrativo, *litteris*:

(...)

"4. Ato Administrativo

(...)

IV. CARACTERÍSTICAS

(...)

2. PRESUNÇÃO DE LEGITIMIDADE

Os atos administrativos, quando editados, trazem em si a presunção de legitimidade, ou seja, a presunção de que nasceram em conformidade com as devidas normas legais, como bem anota DIEZ. Essa característica não depende de lei expressa, mas deflui da própria natureza do ato administrativo, como ato emanado de agente integrante da estrutura do Estado.

Vários são os fundamentos dados a essa característica. O fundamento precípuo, no entanto, reside na circunstância de que se cuida de atos emanados de agentes detentores da parcela do Poder Público, imbuídos, como é natural, do objetivo de alcançar o interesse público que lhes compete proteger. Desse modo, inconcebível seria admitir que não tivessem a aura de legitimidade, permitindo-se que a todo momento sofressem algum entrave oposto por pessoa de interesses contrários. Por esse motivo é que se há de supor que presumivelmente estão em conformidade com a lei. É certo que não se trata de presunção absoluta e intocável. A hipótese é de presunção *juris tantum* (ou relativa), sabido que pode ceder à prova em contrário, no sentido de que o ato não se conformou às regras que lhe traçavam as linhas, com se supunha.

Efeito da presunção de legitimidade é a autoexecutoriedade, que, como veremos adiante, admite seja o ato imediatamente executado. Outro efeito é o da inversão do ônus da prova, cabendo a quem alegar não se o ato legítimo a comprovação da ilegalidade. Enquanto isso não ocorrer, contudo, o ato vai produzindo normalmente os seus efeitos e sendo considerado válido, seja no revestimento formal, seja no seu próprio conteúdo" (os grifos não constam do original)

26. No mesmo sentido a lição de **Lucas Rocha Furtado** em sua obra **Manual de Direito Administrativo**^[7], *verbis*:

(...)

"Capítulo 5

Ato Administrativo

(...)

5.5 Atributos do ato administrativo

(...)

5.5.2 Presunção de legitimidade

A importância da presunção de legitimidade está ligada à consequência que dela decorre. Quando se afirma que o ato administrativo se presume legítimo, conclui-se que tantos os administradores públicos quanto os particulares afetados pelo ato devem dar-lhe cumprimento. Todos estão obrigados a cumprir os atos

administrativos, porque eles se presume legítimos, legitimidade que se mantém até que seja afastada por decisão judicial ou pela própria Administração Pública.

(...)

A presunção de legitimidade é atributo do próprio ato. Vimos, porém, que os atos administrativos somente podem ser praticados se tiver ocorrido o motivo previsto em lei e necessário à sua prática. (...) Nesse sentido, foi desenvolvida teoria que, além de presumir a legitimidade do ato, presume igualmente verídicos os motivos alegados pela Administração e que justificaram a sua prática. Se a Administração Pública concede aposentadoria compulsória, presume-se como verdade que o servidor completou a idade exigida. **A esse aspecto do atributo da presunção de legitimidade do ato se denomina presunção de veracidade dos motivos invocados pela Administração Pública.** (os destaques não constam do original)

Trata-se de presunção igualmente relativa. Se alguém questiona a validade de certo ato sob o argumento da inexistência ou da ilegitimidade dos motivos de que se serviu a Administração para praticá-lo, esse indivíduo terá o ônus de demonstrar, na via administrativa ou na via judicial, que o motivo não existe ou que não é válido".

27. **Irene Patrícia Diom Nohara** em sua obra jurídica **Direito Administrativo** (já citada) analisou os aspectos relacionados a tal atributo do ato administrativo da seguinte forma:

(...)

"4

Ato administrativo

4.4 Atributos

4.4.1 Presunção de legitimidade e veracidade

A presunção de legitimidade e veracidade dos atos administrativos desdobra-se em dois aspectos:

1. **presunção de legitimidade: os atos praticados pela Administração Pública presumem-se válidos em face do Direito;** e
2. **presunção de veracidade: os fatos alegados pela Administração Pública presumem-se verdadeiros.**

Enquanto a legitimidade ou legalidade diz respeito à conformidade dos atos com os dispositivos legais, a **veracidade refere-se às razões fáticas ou ao conjunto de circunstâncias ou eventos afirmados pela Administração.**

Quando o Estado exercita suas atribuições, ele deve se pautar no princípio da legalidade administrativa, que tem sentido mais rigoroso ou restritivo do que a legalidade obedecida pelos cidadãos. Enquanto os particulares só podem ser obrigados a fazer ou deixar de fazer alguma coisa em virtude de lei, sendo a ausência de lei, via de regra, interpretada como autorização, a Administração Pública só pode fazer o que a lei permite.

A presunção de legitimidade implica tomar por suposição que o Poder Público age em conformidade com as determinações legais, tendo em vista atender a interesses públicos concretos. Ela é estabelecida para que a Administração Pública garanta o cumprimento célere de suas funções. Trata-se, contudo, de presunção relativa (juris tantum), isto é, que admite prova em contrário.

Depois de editado o ato, ele produz efeitos como se válido fosse até sua impugnação administrativa ou judicial. Enquanto a impugnação administrativa pode ser feita de ofício pela Administração, com base em seu poder de autotutela ou por provocação do interessado, não há possibilidade de apreciação da legitimidade de um ato administrativo pelo Judiciário sem provocação da parte. No entanto, faz parte da própria definição de ato administrativo o fato de que ele se submete ao controle judicial.

Nota-se, portanto, que há dois fundamentos jurídicos básicos para a presunção de legitimidade: (1) o fato de que a Administração Pública se submete à legalidade administrativa; e (2) a possibilidade de controle e impugnação de atos que violem ao ordenamento jurídico. Os fundamentos jurídicos se relacionam com um fundamento de ordem prática que, conforme mencionado, compreende a possibilidade de cumprimento mais célere das funções administrativas, pois a burocracia ficaria mais vagarosa se à Administração fosse exigido provar que o que alega é verdadeiro ou mesmo que os atos estão todos de acordo com o Direito.

A presunção não exclui o dever de motivar o ato administrativo, que representa a necessidade de indicação dos pressupostos de fato e de direito que determinarem a decisão (art. 2º, parágrafo único, VII, da Lei nº 9.784/99), até porque a ausência de motivação dificulta o controle do ato administrativo.

Pela presunção de veracidade, dados constantes de certidões, atestados, declarações e informações fornecidas pelo Poder Público são dotados de fé pública. Como decorrência da presunção de que o Estado

não declara informações falsas, quem duvida dos fatos alegados pelo Estado deve provar que as circunstâncias explicitadas não são aquelas (inversão do ônus de agir^[8]).

Os documentos editados pelo Estado são dotados de fé pública e, nos termos do art. 19, II, da Constituição Federal, é vedado aos entes federativos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) recusar-lhes fé. Num Estado federal existe autonomia reconhecida pela Constituição aos entes federativos; no entanto, eles estão vinculados ao todo, sendo expressão clara desse liame o impedimento que pessoas políticas recusem fé a documento expedido por repartição pública vinculada a qualquer esfera federativa". (os destaques não constam do original)

28. É preceito basilar do regime jurídico-administrativo a observância ao **princípio da legalidade** ao qual está sujeita inexoravelmente a Administração Pública, conforme se depreende do artigo 37, *caput*, da Carta Magna de 1988.

29. O princípio da legalidade administrativa significa a sujeição do Estado ao império da lei, entendida esta como a *"expressão da vontade geral, que só se materializa num regime de divisão de poderes em que ela seja o ato formalmente criado pelos órgãos de representação popular, de acordo com o processo legislativo estabelecido na Constituição"*.^[9] A dimensão que se dá a esse princípio também é distinta da aplicável no âmbito das relações privadas. Se no campo do direito privado é **lícito aquilo que não é vedado por lei, na área do direito administrativo, somente é lícito aquilo que a lei expressamente determina como tal.**

30. O princípio da legalidade implica a subordinação completa do administrador à lei. Todos os agentes públicos, desde o que ocupa o cargo de mais elevado escalão até o mais modesto deles, devem ser instrumentos de fiel realização das finalidades normativas.

31. Na clássica comparação de **Hely Lopes Meirelles**, enquanto para indivíduos na esfera privada tudo o que não está juridicamente proibido está juridicamente facultado, nos termos do clássico brocardo *cuique facere licet quid jure prohibetur*, a **Administração Pública somente pode fazer o que a lei lhe ordena**, estando adstrita ao cumprimento do preciso fim por ela assinalado, conforme a parêmia *prohibita intelliguntur quod non permissum*, **não lhe cabendo, portanto, conceder direitos em situações diversas das previstas em lei**, *ex vi* o que preceitua o **princípio da legalidade** insculpido no artigo 2º, *caput*, da Lei Federal nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, que estabelece normas básicas sobre o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal direta e indireta, *verbis*:

(...)

CAPÍTULO I DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

"Art. 2º **A Administração Pública obedecerá**, dentre outros, **aos princípios da legalidade**, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência." (destacou-se)

32. É de extrema importância apreciar o efeito do princípio da legalidade no que tange aos direitos dos indivíduos. Na verdade, o princípio se reflete na consequência de que a própria garantia desses direitos depende de sua existência, autorizando-se então, os indivíduos à verificação do confronto entre a atividade administrativa e a lei. A conclusão é inabalável no sentido de que havendo dissonância entre a conduta e a lei, deverá aquela ser corrigida para eliminar-se a ilicitude.

33. Sendo certo que **na Administração Pública não há liberdade nem vontade pessoal e as leis e as normas são de ordem pública, não podendo ser descumpridos os seus preceitos, nem mesmo por acordo ou vontade conjunta de seus aplicadores e destinatários.**

34. Nesta linha de entendimento, **Hely Lopes Meirelles**^[10], abaixo reproduzido:

(...)

"A legalidade, como princípio da administração (CF, art. 37, *caput*), significa que o administrador público está, em toda a sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se a responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso.

A eficácia de toda atividade administrativa está condicionada ao atendimento da lei.

Na Administração Pública não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza. A lei para o particular significa “poder fazer assim”; para o administrador público significa “deve fazer assim”.” (grifou-se)

35. No mesmo sentido a lição de Maria Sylvia Zanella Di Pietro^[11]:

(...)

"3.4 PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

3.4.1 Legalidade

Este princípio, juntamente com o de controle da Administração pelo Poder Judiciário, nasceu com o Estado de Direito e constitui uma das principais garantias de respeito aos direitos individuais. Isto porque a lei, ao mesmo tempo em que os define, estabelece também os limites da atuação administrativa que tenha por objeto a restrição ao exercício de tais direitos em benefício da coletividade.

É aqui que melhor se enquadra aquela ideia de que, na relação administrativa, a vontade da Administração Pública é a que decorre da lei.

Segundo o princípio da legalidade, a Administração Pública só pode fazer o que a lei permite. No âmbito das relações entre particulares, o princípio aplicável é o da autonomia da vontade, que lhes permite fazer tudo o que a lei não proíbe. Essa é a ideia expressa de forma lapidar por Hely Lopes Meirelles (2003:86) e corresponde ao que já vinha explícito no artigo 4º da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789: “a liberdade consiste em fazer tudo aquilo que não prejudica a outrem; assim, o exercício dos direitos naturais de cada homem não tem outros limites que os que asseguram aos membros da sociedade o gozo desses mesmos direitos. Esses limites somente podem ser estabelecidos em lei”.

No direito positivo brasileiro, esse postulado, além de referido no artigo 37, está contido no artigo 5º, inciso II, da Constituição Federal que, repetindo preceito de Constituições anteriores, estabelece que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”.

Em decorrência disso, a Administração Pública não pode, por simples ato administrativo, conceder direitos de qualquer espécie, criar obrigações ou impor vedações aos administrados; para tanto, ela depende de lei". (os destaques não constam do original).

36. Diante das premissas acima expostas, seja em matéria factual quanto no presente tópico podemos buscar alinhar o contexto fático apresentado pelo órgão assessorado no sentido de enquadrar da melhor forma possível, e dentro da viabilidade jurídica permitida, a resposta ao questionamento objeto da presente consulta. **Não sem antes, contudo, apontar aqui outro princípio jurídico derivado do princípio da boa-fé que o princípio da vedação ao comportamento contraditório (em latim chama-se *venire contra factum proprium*). Este princípio proíbe comportamentos contraditórios, inesperados e que causem surpresa à outra parte. Para que se aplique, é necessário que se verifiquem dois atos praticados pela mesma pessoa, aparentemente lícitos, mas que se contradigam, de sorte que a violação do vedação ao comportamento contraditório viola os princípios da boa-fé objetiva, da ética e da justiça contratual.**

37. Logo, tendo por base o que já se tratou acerca do tema da presunção de legalidade dos atos administrativos, aliado ao fato de que não se tem notícias neste processo de qualquer questionamento da referida contratação no seu nascedouro via controle interno, externo ou no Poder Judiciário, há de se presumir (ainda que de forma relativa) a legalidade da contratação nos termos em que foram apresentados.

38. Ademais, não tendo sido prorrogado formalmente o contrato, mas tendo sido praticados todos os atos (inclusive o pagamento) como se prorrogado fosse, o caso necessariamente impõe seja analisado também sob o aspecto da estabilização dos efeitos dos atos jurídicos falhos. E, no caso da estabilização dos efeitos dos atos administrativos inválidos, **admitir-se-á a ponderação dos princípios para que seja garantido o interesse da sociedade, finalidade precípua da Administração Pública** (CARVALHO, 2019, p. 313).

39. Não sendo possível convalidar o ato administrativo, a Administração deverá invalidá-lo, **a menos que a situação gerada já esteja estabilizada no ordenamento jurídico.**

40. Celso Antônio Bandeira de Mello^[12] lecionou acerca das hipóteses de convalidação:

(...) em duas hipóteses: a) quando já se escoou o prazo, dito “prescricional”, para a Administração invalidar o ato; b) **quando, embora não vencido tal prazo, o ato viciado se categoriza como ampliativo da esfera jurídica dos administrados (cf. n. 80) e dele decorrem sucessivas relações jurídicas que criaram, para sujeitos de boa-fé, situação que encontra amparo em norma protetora de interesses hierarquicamente superiores ou mais amplos que os residentes na norma violada, de tal sorte que a desconstituição do ato geraria agravos maiores aos interesses protegidos na ordem jurídica do que os resultantes do ato censurável.** (SEM GRIFO NO ORIGINAL)

41. Logo, não sendo possível convalidar e nem invalidar o ato administrativo eivado de vícios, portanto, restará o instituto da estabilização dos efeitos dos atos ilegais, quando necessário a preservação de outros princípios constitucionais, tais como a segurança jurídica e a boa-fé, ambos de grande valia para o Estado de Direito.

42. Quando acusada a ilegalidade de um ato administrativo por alguma razão (imperfeição, nulidade, ineficácia), mas sua retirada do ordenamento jurídico trouxer mais problemas ao Estado do que o restabelecimento da legalidade, deverá ser relevado para fins de seus efeitos sejam mantidos. Espera-se do Estado previsibilidade e observância de suas próprias leis, de modo que a estrita legalidade não poderá acarretar prejuízos aos administrados de boa-fé^[13].

43. Diante deste cenário, impõe-se observar como base para uma consolidação jurídica deste cenário o enfrentamento, em primeiro lugar, de como enquadrar juridicamente tal situação e seus efeitos. E neste particular, com base no que já se falou acerca da teoria do fato consumado, bem como da proteção da confiança, da boa-fé e da presunção de legitimidade dos atos administrativos, há de se considerar como válidos os **efeitos** da situação fática encontrada.

44. A uma, porque a própria administração pública - SPU/SC - praticou atos externos em relação à outorgada cessionária denotando que o negócio jurídico estava em franca vigência. Conforme vários documentos encartados neste procedimento as guias de pagamento continuavam sendo emitidas pela administração e pagas pelas cessionárias. Tais pagamentos continuaram sendo recebidos pela cedente. Aliás, consta do presente processo inclusive um pedido da SPU/SC para a outorgada cessionária recolher valores complementares (que foram devidamente recolhidos) à título de correção monetária dos valores recolhidos pela outorgada cessionária referentes justamente ao período que não mais havia efeito legal válido do contrato expirado em 2009.

45. Logo, como os agentes públicos responsáveis pelo imóvel vêm, ao longo dos anos, praticando atos externos que vão ao encontro de uma continuidade do contrato ainda que em eventual descompasso com o seu termo final, por certo esta relação jurídica produziu e produz efeitos, ainda que eivada de alguma invalidade. Tendo por base a doutrina já apresentada anteriormente, dar guarida a tal agir da administração e, ao mesmo tempo, apontar a invalidade do contrato com efeitos pretéritos seria uma violação ao princípio da vedação ao comportamento contraditório. Portanto, concluir em sentido contrário seria, por certo, praticar uma quebra ao princípio da boa-fé e da proteção da confiança, eis que há uma relação jurídica em curso há cerca de 20 anos. **De todo modo, tal situação não permite concluir que o próprio ato deveria ter continuidade.**

46. Em segundo lugar, em que pese estejamos tratando da situação como um ato jurídico inválido - e, portanto, passível de anulação - os efeitos notórios por ele produzidos devem ser estabilizados se caminho diverso trouxer prejuízo ao Erário. **Há de se seguir, portanto, o que já foi dito e frisado nesta manifestação. Há necessidade de avaliação criteriosa do órgão assessorado acerca da ocorrência eventual de prejuízo ao Erário na hipótese de se anular o contrato e seus efeitos desde a ocorrência das invalidades ficando este órgão de assessoramento jurídico sem a possibilidade de se manifestar em sentido concreto sobre este particular.**

47. Seguindo a resposta, o caso concreto impõe a aplicabilidade da estabilização dos efeitos do ato jurídico viciado (contrato de cessão de uso onerosa via prorrogação) tendo em vista a primazia de se manter a proteção da boa-fé da confiança em uma relação jurídica mantida aos olhos do administrado - pelos atos da própria administração - como em vigor. Entretanto, se através de juízo de avaliação do órgão assessorado se verificar que haveria prejuízo à administração em assim agir impõe-se, por outro lado, a cessação do fato inválido com os consectários previstos em lei.

48. A segunda dúvida jurídica está centrada no seguinte questionamento: **QUAIS OS CRITÉRIOS DE CONTRATAÇÃO PERANTE A LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS (LEI Nº 14.133, DE 1º DE ABRIL DE 2021)?**

3.3 Da Cessão de Uso de Imóvel da União.

49. O instituto jurídico denominado cessão foi adotado, originalmente, como forma de utilização dos bens imóveis, quando houvesse interesse da União em concretizar auxílio ou colaboração que entendesse prestar, gratuitamente, nos moldes do § 3º do artigo 64 do Decreto-lei nº 9.760, de 1946, que dispôs sobre os bens imóveis da União:

Art. 64. Os bens imóveis da União não utilizados em serviço público poderão, qualquer que seja a sua natureza, ser alugados, aforados ou cedidos.

§ 1º A locação se fará quando houver conveniência em tornar o imóvel produtivo, conservando porém, a União, sua plena propriedade, considerada arrendamento mediante condições especiais, quando objetivada a exploração de frutos ou prestação de serviços.

§ 2º O aforamento se dará quando coexistirem a conveniência de radicar-se o indivíduo ao solo e a de manter-se o vínculo da propriedade pública.

§ 3º A cessão se fará quando interessar à União concretizar, com a permissão da utilização gratuita de imóvel seu, auxílio ou colaboração que entenda prestar.

50. O seu regramento encontrava-se nos artigos 125 e 126 do diploma legal acima citado.

51. Em 1998, os artigos 125 e 126 foram expressamente revogados pela **Lei nº 9.636**, que trata da regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União (regulamentada posteriormente pelo Decreto nº 3.725, de 2001), passando a tratar do instituto no seu artigo 18.

52. Houve ampliação das possibilidades de utilização da cessão, incluindo a forma onerosa destinada a empreendimento de fins lucrativos, a cessão parcial para atividades de apoio (art.20), e aquela sob o regime de concessão de direito real de uso resolúvel, entre outras modificações.

53. Assim, para o que interessa à análise do objeto dos autos, verifica-se que a cessão de uso onerosa a Município da Federação ficou prevista pelo art. 18, I e § 5º, a saber:

Art. 18. A critério do Poder Executivo poderão ser cedidos, gratuitamente ou em condições especiais, sob qualquer dos regimes previstos no Decreto-Lei nº 9.760, de 1946, imóveis da União a:

I - Estados, Distrito Federal, Municípios e entidades sem fins lucrativos das áreas de educação, cultura, assistência social ou saúde;

II - pessoas físicas ou jurídicas, em se tratando de interesse público ou social ou de aproveitamento econômico de interesse nacional.

[...]

§ 5º A cessão, quando destinada à execução de empreendimento de fim lucrativo, será onerosa e, sempre que houver condições de competitividade, deverão ser observados os procedimentos licitatórios previstos em lei e o disposto no art. 18-B desta Lei.

(...)

grifos nosso

54. No caso concreto, parece-nos que o órgão assessorado empreende buscar os caminhos legais para instrumentalizar a nova contratação da cessão de uso que destina-se a empreendimento de fins lucrativos **E nesses casos, deverá observar as normas relativas à licitação, sempre que houver condições de competitividade.**

55. A respeito da cessão de uso onerosa, destaca-se as diretrizes contidas no Parecer Referencial n. 00057/2022/PGFN/AGU, da Coordenação-Geral de Patrimônio Imobiliário da União, órgão a cujas manifestações jurídicas esta Consultoria Jurídica se encontra jungida (cfr. PARECER n. 00022/2021/DECOR/CGU/AGU^[14] – v. NUP 10980.007929/86-16), o qual examinou as questões jurídicas relativas à cessão de uso onerosa de imóveis de propriedade da União, podendo seu entendimento ser assim sintetizado:

- a. a cessão de uso onerosa fundar-se-á na regra do art. 18 da Lei nº 9.636/1998;
- b. o interesse público é presumido quanto às cessões que tenham como destinatário as pessoas mencionadas no inciso I do art. 18 da Lei nº 9.636/1998, competindo ao órgão técnico avaliar e decidir, de forma motivada (art. 50, IV, da Lei nº 9.784, de 1999), inclusive quanto à existência de "*interesse público ou social ou de aproveitamento econômico de interesse nacional*", para os casos de pessoas previstas no inciso II do art. 18 da Lei nº 9.636/1998;
- c. ante a natureza contratual da cessão de uso, a existência de autorização legal para a contratação não dispensa a necessidade de observância dos procedimentos licitatórios, o que importa a necessidade de realização da licitação ou de **demonstração da existência de causa jurídica de dispensa ou inexigibilidade**;
- d. quando o cessionário é "outro órgão ou entidade da Administração Pública", a licitação poderá ser dispensada, aplicando-se também às cessões de uso a regra do art. 17, § 2º, inciso I, da Lei nº 8.666/1993 (atualmente, do art. 76, § 3º, inciso I, da Lei nº 14.133/2021). Isso porque, como a norma dispensa o certame para a concessão de "*título de propriedade ou de direito real de uso de imóveis*", entende-se, que se estende a instrumento menos gravoso aos interesses da União (vide Acórdão TCU nº 842/2018 – Plenário e PARECER n. 00049/2018/DECOR/CGU/AGU);
- e. a gratuidade ou onerosidade de uma cessão de uso não é definida pelas características da pessoa jurídica cessionária (possível a cessão de uso onerosa em favor de pessoas jurídicas de direito público), e sim pelo uso que será dado ao imóvel. Em geral, a definição quanto "à execução de empreendimento de fim lucrativo" e a consequente onerosidade da cessão é questão mais fática do que jurídica, sendo orientado à área "*demonstrar e atestar nos autos a inexistência de desenvolvimento de atividade de fins lucrativos na área que se pretende ceder de forma gratuita*";
- f. concluindo-se pela modalidade onerosa de cessão, cabe ao órgão técnico patrimonial fixar o valor da contraprestação devida, como consequência lógica da atribuição de fixar o valor locativo e venal dos bens imóveis da União (art. 67 do Decreto-Lei nº 9.760, de 1946), com observância dos atos normativos pertinentes;
- g. sempre que se pretender estabelecer prazo de carência para o início do pagamento, deve ser observado o que dispõe o artigo 19, inciso V, da Lei nº 9.636/1998, cabendo ao órgão técnico indicar o critério utilizado, justificar o prazo de carência concedido e dispor sobre a forma de pagamento posterior;
- h. a fixação de prazo de vigência superior ao de 20 anos previsto no art. 21 da Lei nº 9.636/1998 deve ser objeto de justificativa;
- i. deve-se verificar o regramento em vigor quanto ao regime especial de governança para as destinações de bens imóveis, incluídas as cessões de uso, o qual tem como principal aspecto a submissão da matéria aos Grupos Especiais de Destinação Supervisionada, e a delegação de competência aos Superintendentes do Patrimônio da União (hipótese em que não há necessidade de portaria autorizativa do titular da Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União).
- j. são deveres da área técnica:

1. Verificar que se trata de bem imóvel da União sob gestão da SPU, com a juntada dos documentos pertinentes (matrícula, cadastro de imóvel no SPIUNet etc.);
2. Caso se trate de imóvel oriundo da extinta RFFSA, verificar se houve valoração do imóvel pelo IPHAN, hipótese em que o imóvel deve ser destinado a essa autarquia;
3. Caso se trate de imóvel oriundo da da extinta Fundação Legião Brasileira de Assistência, verificar o exercício do direito de preferência pelo Ministério da Cidadania;
4. Promover a avaliação do bem, para fins de definição da autoridade competente para autorizar a cessão;
5. Caso se trate de cessão para pessoa física ou jurídica não enquadrada no art. 18, I, da Lei nº 9.636, de 1998 (Estados, Distrito Federal, Municípios e entidades sem fins lucrativos das áreas de educação, cultura, assistência social ou saúde), analisar, de forma motivada, a existência de "*interesse público ou social ou de aproveitamento econômico de interesse nacional*";
6. Verificar a existência de um dos fundamentos para a contratação direta descritos neste parecer, quais sejam: i) a cessão destinar-se a "órgão ou entidade da administração pública"; ii) a cessão destinar-se a "associações e cooperativas que se enquadrem no inciso II" do art. 18, isto é, que exerçam atividade de "*interesse público ou social ou de aproveitamento econômico de interesse nacional*"; iii) a demonstração técnica de que a existência de contiguidade entre a área objeto da cessão de uso e imóveis da União afetados a regime de aforamento ou ocupação, ou mesmo a imóveis particulares, do pretensão cessionário inviabilizam a competição; ou iv) área objeto da proposta de cessão em análise encontra-se dentro dos limites do contrato de adesão ou outro ato de outorga da Antaq;
7. Providenciar a declaração de dispensa ou inexigibilidade, bem como promover a ratificação e publicação, na forma dos arts 74 e 75 da Lei No 14.133/2021;
8. Calcular o valor devido para a contraprestação, em atendimento aos critérios fixados na IN nº 05/2018 ou ao que vier a substituí-la, ou fixar a forma de contraprestação nas cessões em condições especiais, observados os

itens 44 e 49 a 51 deste parecer;

9. Caso se pretenda conferir período de carência para o início do pagamento, demonstrar que: i) é necessário para a viabilização econômico-financeira do projeto; ou ii) há interesse em incentivar atividade pouco desenvolvida no país ou em alguma região; ou iii) envolve o desenvolvimento de microempresas, cooperativas e associações de pequenos produtores e de outros segmentos da economia brasileira que precisem ser incrementados.

10. Caso se pretenda permitir a locação ou arrendamento pelo cessionário, inserir cláusula expressa no ato autorizativo.

11. Caso se pretenda celebrar a cessão por prazo superior a 20 anos, demonstrar nos autos que se trata do "tempo seguramente necessário à viabilização econômico-financeira do empreendimento";

12. Promover a assinatura e publicação de portaria autorizativa pela autoridade competente, conforme modelo constante do item seguinte.

k. desde que o órgão técnico possa atestar a dominialidade da União, a ausência de registro imobiliário, por si só, não impede a celebração do contrato de cessão de uso (ajuste sem eficácia para transferir direito real);

l. eventuais certidões, licenças ou autorizações expiradas no curso da instrução processual (ou mesmo aquelas faltantes) não impedem a edição da portaria autorizativa (que se trata de mero ato instrutório), mas podem ser necessárias para a assinatura do contrato, com destaque para a exigência de licença ambiental quando se tratar de área de uso comum do povo (art. 42, § 1º, da Lei nº 9.636/1998).

56. Embora algumas considerações postas no referido Parecer n. 00057/2022/PGFN/AGU estejam sujeitas a atualizações em decorrência da superveniência de atos normativos (Lei nº 14.133/2021, Instrução Normativa SPU/ME nº 67/2022, Portaria SPU/ME nº 8.678/2022 e Portaria MGI nº 771/2023), remanescem incólumes a maioria das orientações ali contidas, que nos parecem ter sido fielmente cumpridas pelo consultente.

57. Com efeito, cumpre-nos consignar apenas a desnecessidade de ratificação do ato de dispensa (vide PARECER Nº 12433/2022/ME, NUP 19739.131501/2022-54), e de sua publicação na Imprensa Oficial (cfr. ON AGU nº 85/2024), e a competência do SPU/UF para a autorização e assinatura da cessão em referência, já que a **Lei nº 14.133/2021 (nova Lei de Licitações e Contratos) não mais a exige.**

58. De se registrar ainda, se for o caso de imóvel tombado, a necessidade de autorização da reforma pelo IPHAN, nos termos do disposto no art. 17 do Decreto-Lei nº 25/1937, *verbis*:

Art. 17. As coisas tombadas não poderão, em caso nenhum ser destruídas, demolidas ou mutiladas, nem, sem prévia autorização especial do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, ser reparadas, pintadas ou restauradas, sob pena de multa de cinquenta por cento do dano causado.

Parágrafo único. Tratando-se de bens pertencentes à União, aos Estados ou aos municípios, a autoridade responsável pela infração do presente artigo incorrerá pessoalmente na multa.

59. O caso concreto não está configurado faticamente de forma igual à situação paradigma prevista no PARECER n. 00586/2015/ACS/CGJPU/CONJUR-MP/CGU/AGU (04905.200595/2015-53), razão pela qual não vislumbro seja aplicável aquelas conclusões ao presente caso. Aquela análise cuidava-se de área irregularmente ocupada com lavratura de Termo de Autuação pela fiscalização que fora, em momento posterior, objeto de contrato de cessão de uso onerosa com diferimento do pagamento.

CONCLUSÃO

Ante o exposto e em resposta à consulta formulada por meio do DESPACHO SEI [51246018](#) via SAPIENS **manifestamo-nos, tendo por base as razões acima elencadas, no sentido do que:**

I. o caso concreto impõe a aplicabilidade da estabilização dos efeitos do ato jurídico viciado (contrato de cessão de uso onerosa via prorrogação) tendo em vista a primazia de se manter a proteção da boa-fé da confiança em uma relação jurídica mantida aos olhos do administrado - pelos atos da própria administração - como em vigor. Entretanto, se através de juízo de avaliação do órgão assessorado se verificar que haveria

prejuízo à administração em assim agir impõe-se, por outro lado, a cessação do fato inválido com os consectários previstos em lei.

II. Os critérios para a contratação de cessão de uso onerosa, em tese, são os elencados no item 3.3 da presente manifestação.

60. Parecer elaborado em matéria classificada como sumária. **Entretanto, dada a singularidade da questão em si, submeto a presente manifestação para análise superior.**

Após, encaminhe-se ao CEG/SCGP/CGU para devolução ao órgão assessorado.

Brasília, 23 de junho de 2025.

RODRIGO LEAL ROSPA

Advogado da União

Coordenação-Geral de Pessoal Civil e Patrimônio nos Estados

Diretoria de Pessoal Civil e Patrimônio

Subconsultoria-Geral de Gestão Pública

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 10154132360202021 e da chave de acesso d9dea13f

Notas:

1. https://colaboragov.sei.gov.br/sei/processo_acesso_externo_consulta.php?id_acesso_externo=3912595&infra_hash=4ad69931e215528ecc97c2a7dd69061d
2. CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Processo Administrativo Federal - Comentários à Lei nº 9.784, de 29.1.1999. 5ª Ed., revista, ampliada e atualizada até 31.3.2013*. São Paulo: Atlas, 2013, pp. 58/59.
3. ALMIRO DO COUTO E SILVA, em "O princípio da Segurança Jurídica (Proteção à Confiança) no Direito Público Brasileiro e o direito da Administração Pública de anular seus próprios atos administrativos: o prazo decadencial do art. 54 da lei do processo administrativo da União (Lei nº 9.784/99), publicado na Revista de Direito Administrativo nº 237, pp. 271-315, ano 2004
4. MENDES, Gilmar Ferreira. *Jurisdição Constitucional* São Paulo: Saraiva, 1996, p. 262, nota 56
5. MARQUES, Cláudia Lima. *Contrato no Código de Defesa do Consumidor: o novo regime das relações contratuais. 4ª Ed.* São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002, p. 181.
6. CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo. 34ª Ed.* São Paulo: Atlas, 2020, p. 129.
7. NOHARA, Irene Patrícia Diom. *Direito Administrativo. 11ª Ed., revista, atualizada e ampliada*. Barueri [SP]: Atlas, 2022, pp. 145/146.
8. Na verdade, rigorosamente falando, é o ônus de agir que é invertido. Segundo Agustín Gordillo, com apoio em Treves e Micheli, a presunção de legitimidade do ato administrativo inverte o ônus de agir, o que via de regra já ocorre no âmbito processual, isto é, quem afirma que algo não é verdadeiro deve agir para provar o que alega, e não o ônus probatório, pois ele não libera o Estado de aportar as provas de que sua ação foi regular. Não há dúvida em favor do Estado no processo, mas in dubio pro libertate no Estado Democrático. GORDILLO, Agustín. *Tratado de derecho administrativo*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. p. V-22.
9. DA SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros, 1993, p. 367.
10. MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro. 24ª Ed.* São Paulo: Malheiros, 1999, p. 82.
11. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo. 34ª Ed., revista, atualizada e ampliada*. Rio de Janeiro: Forense, 2021, p. 110.
12. BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo. 27. ed.* São Paulo: Malheiros, 2010. p. 471
13. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo. 31. ed.* Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 318
14. EMENTA: ADMINISTRATIVO. PATRIMÔNIO DA UNIÃO. DOAÇÃO COM ENCARGO DE IMÓVEIS SOB ADMINISTRAÇÃO DAS FORÇAS ARMADAS. LIMITE DA COMPETÊNCIA DAS CONSULTORIAS JURÍDICAS DA UNIÃO EM MATÉRIA FINALÍSTICA DOS MINISTÉRIOS. I - Controvérsia relacionada à competência para proceder à doação de bem imóvel sob administração militar. II - As consultorias jurídicas da União nos Estados - CJUs devem aplicar nos autos dos processos que estiverem sob sua análise, relativamente à matéria finalística do Ministério, o entendimento da consultoria jurídica competente (art. 8º-F, §§1º e 2º, da Lei nº 9.028, de 12 de abril de 1995, com a redação dada pela Medida Provisória nº 2.180-35, de 24 de agosto de 2001, c/c art. 11 da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993). III - Eventual ressalva de entendimento, se for o caso, deve ser feita em manifestação apartada, visando à revisão do entendimento que entende equivocado, oportunidade em que poderá ser demandada, de forma fundamentada, eventual providência acauteladora (art. 4º da Lei Complementar nº 73, de 1993, c/c art. 45 da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999).(...)



Documento assinado eletronicamente por RODRIGO LEAL ROSPA, 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 2677681790 e chave de acesso d9dea13f no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): RODRIGO LEAL ROSPA, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 23-06-2025 17:43. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.