



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
SUBPROCURADORIA FEDERAL DE CONSULTORIA JURÍDICA  
CÂMARA PERMANENTE DE LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

---

**PARECER n. 00006/2025/CPLC/SUBCONSU/PGF/AGU**

**NUP: 00407.040333/2025-65**

**INTERESSADOS: CONSULTORIA FEDERAL EM GESTÃO PÚBLICA - CFGEP**

**ASSUNTOS: BEM PÚBLICO**

**EMENTA:**

(I) A ORIENTAÇÃO NORMATIVA AGU 96, DE 2025, QUE TEM EFEITOS VINCULANTES PARA TODOS OS ÓRGÃOS JURÍDICOS QUE INTEGRAM A AGU, É INCOMPATÍVEL COM O ENTENDIMENTO VEICULADO NO PARECER 09/2016/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU.

(II); A ALUDIDA ORIENTAÇÃO NÃO ALCANÇA OS CONTRATOS EM QUE OS SERVIÇOS DE APOIO PRESTADOS SÃO CUSTEADOS, TOTAL OU PARCIALMENTE, COM VERBA PÚBLICA, AINDA QUE A CONTRATAÇÃO TAMBÉM ENVOLVA O USO DE UM PRÉDIO DA ADMINISTRAÇÃO, HIPÓTESE SUJEITA AO REGIME JURÍDICO DAS PRESTAÇÕES DE SERVIÇO DELINEADO NA LEI 14.133, DE 2021.

Senhora Coordenadora

**RELATÓRIO**

1. Cuida-se de processo encaminhado a esta Câmara Permanente de Licitações e Contratos nos termos do Despacho 00099/2025/CFGEP/SUBCONSU/PGF/AGU (seq. 1), parcialmente transcrito abaixo:

1. Esta Consultoria Federal em Gestão Pública da Subprocuradoria Federal de Consultoria Jurídica da Procuradoria-Geral Federal (CFGEP/SUBCONSU/PGF) teve ciência do **PARECER N. 00022/2024/CNLCA/CGU/AGU** (seq. 20 – NUP: 00688.002164/2024-75), da Câmara Nacional de Licitações e Contratos Administrativos - CNLCA, aprovado pela Coordenadora da CNLCA, nos termos do **DESPACHO N. 00003/2025/CNLCA/CGU/AGU** (seq. 21 – NUP: 00688.002164/2024-75), aprovado pela Diretora do Departamento de Coordenação e Orientação de Órgãos Jurídicos (DECOR), nos termos do **DESPACHO N. 00018/2025/GAB/DECOR/CGU/AGU** (seq. 22 – NUP: 00688.002164/2024-75), aprovado pelo Subconsultor-Geral da União Substituto, nos termos do **DESPACHO N. 00013/2025/SGPP/CGU/AGU** (seq. 23 – NUP: 00688.002164/2024-75).

2. O objeto do parecer da CNLCA refere-se à análise da natureza jurídica do contrato de cessão onerosa de bem público, classificado como contrato de receita, cuja obrigação principal é a remuneração pela utilização do bem público por particular. O parecer destaca que o objetivo desse contrato é a arrecadação de recursos financeiros pela Administração Pública, não se confundindo com contratos de despesa, que envolvem pagamento por bens ou serviços. De acordo com o parecer, a relação jurídica centra-se no uso do bem e sua contraprestação financeira, sendo a prestação de serviços pelo cessionário um elemento secundário.

3. Ocorre que, no âmbito da Câmara Permanente de Licitações e Contratos da Procuradoria-Geral Federal (CPLC/PGF), foram elaborados o **PARECER N° 03/2016/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU** (seq. 8 - NUP: 00407.007116/2016-72<sup>[1]</sup>) e o **PARECER N° 09/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU** (NUP: 00407005486/2013-22<sup>[2]</sup>), com a apresentação de posicionamento jurídico, em princípio, divergente daquele exposto no **PARECER N. 00022/2024/CNLCA/CGU/AGU**.

4. É o que se depreende da CONCLUSÃO DEPCONSU/PGF/AGU N° 125/2016, extraída do **PARECER N° 09/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU**, que trata da outorga de uso de bens imóveis públicos, definindo que a modalidade licitatória depende do objeto principal do contrato.

5. Em suma, sustentou-se que, nos casos em que o objetivo é disponibilizar um serviço de apoio aos servidores ou administrados (interesse público), o contrato tem como objeto a prestação de serviço comum, sendo a ocupação do imóvel acessória, e a licitação deve adotar o Pregão, preferencialmente eletrônico. Nesse caso, a Administração pode ser remunerada pelo uso do espaço, com base no valor de mercado, e as despesas de consumo (água, luz, etc.) devem ser custeadas pelo particular. Por outro lado, se o objetivo for a outorga em si, para arrecadação de receita ou destinação de bem desafetado, a licitação seguirá a modalidade legal aplicável (autorização, permissão, concessão, cessão de uso, etc.), não sendo adequado o Pregão.

6. À luz do novo entendimento jurídico estabelecido pelo Parecer n. 00022/2024/CNLCA/CGU/AGU, faz-se necessária uma reavaliação do tema no âmbito da Procuradoria-Geral Federal (PGF), para ratificação ou apresentação divergência, total ou parcial, quanto à manifestação em tela (grifos no original).

2. Cumpre referir, adicionalmente, que a CNLCA manifestou-se novamente sobre o assunto através do Parecer 00003/2025/CNLCA/CGU/AGU (NUP 00688.002164/2024-75 - seq. 92), ratificando, em linhas gerais, o entendimento adotado.

3. Foi proposta nesse opinativo a revisão do Parecer 01/2016/CNU, da Câmara Nacional de Uniformização de Entendimentos Consultivos (NUP 00402.000662/2015-41 - seq. 40), que deu base à ORIENTAÇÃO NORMATIVA CNU/CGU 01, de 2016.

4. O Parecer 00003/2025/CNLCA/CGU/AGU, após aprovação pelas autoridades competentes, acabou sendo finalmente aprovado pelo Advogado-Geral da União (NUP 00688.002164/2024-75 - seq. 106), publicando-se então a Orientação Normativa 96, de 2025, com o seguinte teor:

**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 (grifo no original).

5. Dessarte, a reexame do tema aventado no Despacho 00099/2025/CFGEP/SUBCONSU/PGF/AGU deve ser feito sobretudo tendo-se em conta essa posição já consolidada no âmbito da Advocacia-Geral da União (AGU).

6. Esse, em síntese, é o panorama atual da questão.

#### FUNDAMENTAÇÃO

7. Diante da orientação normativa antes citada, que tem efeitos vinculantes para todos os órgãos jurídicos que integram a AGU, entende-se que o objeto da análise passa a ser precipuamente revisar o posicionamento adotado pela Procuradoria-Geral Federal sobre o assunto, solidificado no Parecer 09/2016/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU (NUP 00407.000072/2020-36 - seq. 127).

8. É oportuna a transcrição de trecho desse opinativo:

19. Analisando os pontos de interseção entre o Parecer nº 03/2016/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU e do novel Parecer-Plenário nº 01/2016/CNU-DECOR-CGU/ AGU (22/06/2016), verificamos que não há incompatibilidade entre ambos.

20. Em se tratando da outorga de uso de imóvel para fins de prestação de serviços de apoio (ex.: por exemplo, para uso de restaurantes, lanchonetes ou similares), quando há necessidade da administração de disponibilizar o serviço aos seus servidores ou visitantes (interesse público), faz sentido que se considere como objeto do contrato a própria prestação do serviço comum, sendo irrelevante que seja ela remunerada pela administração ou pelo usuário, através de preço predefinido. Neste caso, a ocupação do espaço seria apenas um aspecto do ajuste, na verdade uma necessidade do contratado. Sem ocupar o imóvel público, o contratado não poderá fornecer o produto/serviço ao público destinado.

21. Parece não haver qualquer óbice, inclusive, em se fixar em edital que o prestador possa oferecer os serviços/produtos também ao público em geral (visitantes, público externo etc). Tal situação torna a contratação mais vantajosa e tende a atrair mais participantes para a disputa.

22. Assim, independentemente de estar atendendo à necessidade do ente público, respeitadas as especificidades de cada órgão ou autarquia, o prestador poderá exercer atividade econômica no local e ter mais lucro, o que pode favorecer a administração a obter maiores descontos no preço, dado o aumento no volume de vendas.

23. E também pela possibilidade de exercer atividade econômica no local (além do atendimento da necessidade do ente), é imprescindível que a administração seja remunerada pelo uso do espaço. Especialmente nas hipóteses em que se adota o menor valor do produto/serviço como critério de julgamento na licitação, deve ser definido um valor de mercado para a utilização do bem imóvel, previamente definido em edital, a fim de que os concorrentes possam compor a proposta de preço levando em consideração este custo.

24. Pelo mesmo motivo, as despesas com água, luz, Internet, telefone etc, devem também ser arcadas pelo particular, já que não há como mensurar qual percentual destas despesas refere-se ao fornecimento aos servidores ou ao público em geral.

25. Corroboramos, pois, com o entendimento do Parecer-Plenário nº 01 /201 6/CNU-DECOR-CGU/ AGU (22/06/2016) quanto ao uso obrigatório do Pregão (preferencialmente, Eletrônico) quando o objeto principal for a prestação dos serviços em si.

26. No entanto, quando o objeto não for necessariamente pautado pelo interesse da administração em disponibilizar serviço ao público, mas sim o de realizar a própria outorga, seja para obter receita, seja para dar finalidade a bem desafetado, esta não deve se realizar sob a forma do Pregão, seja Presencial ou Eletrônico, tendo em vista não se tratar, o objeto principal, de uma prestação de serviços, mas sim de uma outorga de uso.

27. É que nem sempre, e até mesmo nos casos de outorgas de uso para restaurantes e lanchonetes, o objetivo que se busca é o atendimento de um interesse público através do fornecimento de serviços/produtos. Não raras vezes, um ente pode ter um espaço desafetado aos seus interesses institucionais e querer outorgar o uso deste bem para obter receita. Neste caso, não há que se falar em prestação de serviço e tampouco na possibilidade de se realizar um Pregão para a consecução da outorga. Esta deve ocorrer pela modalidade legal admitida para o caso, a depender do tipo do bem e do tipo da outorga (se autorização, permissão, concessão, cessão de uso etc).

9. Embora uma diretriz já tenha sido fixada, entende-se apropriado retomar a discussão subjacente, ainda que de modo breve, até para que se compreenda melhor os contornos do entendimento prevalecente.

10. A outorga de uso de imóvel público para a prestação de serviços de apoio à Administração pode ser classificada como um contrato misto, pois o programa contratual envolve uma mescla de elementos próprios das concessões (ou cessões) de

uso de bens com elementos pertinentes às prestações de serviços.

11. Em contratações desse tipo, não é incomum a dificuldade em definir o regime jurídico aplicável. Veja-se, a propósito, parte do voto proferido pelo Ministro Marco Aurélio Belizze no Recurso Especial 1.475.477 - MG, onde é resumida a questão:

Consabido, as relações jurídicas contemporâneas têm se tornado cada vez mais complexas, exigindo um grau de especialidade ainda maior das regras de regência, de sorte que, em razão da relevância social dos contratos, eles são os principais instrumentos que ditam as regras das relações humanas.

Por conseguinte, novas classificações de contratos têm surgido, além daquelas já estabelecidas pela doutrina clássica, sendo importante lembrar, na espécie, a classificação que diferencia os contratos mistos e os contratos coligados.

Os contratos mistos podem ser definidos como aqueles resultantes da junção de elementos específicos de contratos diversos, levando à criação de um contrato singular, com características próprias e inconfundíveis em relação aos contratos reunidos, ou seja, os elementos dos contratos distintos se unem, perdendo sua autonomia, para formarem um contrato novo.

A questão fundamental quanto aos contratos mistos é determinar qual a sua disciplina jurídica, de modo que, para resolver o impasse, a doutrina especializada propõe 3 (três) soluções: a) teoria da combinação, na qual há decomposição de cada contrato que formou o misto, com aplicação da respectiva norma; b) teoria da absorção, a qual estabelece que todo contrato misto possui uma espécie contratual que prepondera sobre as demais, de maneira que suas normas é que regerão toda a relação jurídica; e c) teoria analógica, segundo a qual a tarefa do intérprete é procurar o contrato típico do qual mais se aproxima o contrato atípico em análise, com vistas a se aplicar a norma que disciplina aquele.

Entretanto, o professor Paulo Lôbo, citando Enneccerus, afirma que "não se pode dar preferência a nenhuma dessas teorias, pois o decisivo é a situação dos interesses no caso particular, a qual exigirá que às vezes a solução esteja com uma ou com outra teoria" (LÔBO, Paulo. *Coleção Direito Civil: Contratos*. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2020, Volume 3, e-book).<sup>[1]</sup>

12. A discussão no aludido recurso dizia respeito a uma relação de direito privado, mas a teoria geral dos contratos é passível de ser aplicada também às contratações administrativas.

13. Das soluções expostas na transcrição, verifica-se que a adotada na Orientação Normativa 96, de 2025, ainda que forma implícita, é aquela proposta pela teoria da absorção, estabelecendo-se que a outorga de uso é o objeto principal do contrato.

14. Poder-se ia objetar que a própria definição do objeto principal é controvertida, tanto que havia posição jurídica anterior apontando como preponderante a prestação dos serviços. No Parecer 01/2016/CNU-Decor-CGU/AGU consta, inclusive, manifestação doutrinária nesse sentido. De sua parte, a manifestação anterior deste colegiado - Parecer 09/2016/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU – apontou o objetivo ou interesse da Administração como critério para definição do que é principal ou secundário.

15. Tal objeção, de certa maneira, teria potencial para tornar discutível a aplicação da sobredita teoria da absorção.

16. Não obstante, a dinâmica das contratações em exame se aproxima bastante daquela correspondente às outorgas de uso puras, notadamente quando realizadas em prol de particulares. Em ambos os casos, com efeito, pode-se dizer que: a) o uso se destina ao desenvolvimento de uma atividade privada (não se trata, por exemplo, de uma concessão de serviço público); b) a parte outorgante não custeia essa atividade ou o serviço executado e; c) a gestão dos serviços é feita pela parte outorgada.

17. Isso significa que também poderia ser aplicada a teoria analógica para solucionar o problema, com a obtenção do mesmo resultado.

18. Por outro lado, o distanciamento de uma prestação de serviços típica, nos moldes delineados pela Lei 14.133, de 2021, parece dificultar a aplicação da teoria da combinação, inclusive porque não se verifica uma nítida convergência entre os regimes jurídicos envolvidos (temas como gestão orçamentária, governança, fiscalização contratual, recebimento do objeto, sanções, alterações contratuais, entre outros).

19. Na execução indireta desses serviços, diferentemente do que foi exposto linhas acima, o que compete à parte contratada é a realização de atividades materiais, devidamente remuneradas pela Administração, a quem cabe, também por isso, a sua gestão operacional.

20. Nesse sentido, a doutrina de Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2022) ao discorrer sobre as parcerias público-privadas, em especial a concessão administrativa prevista no art. 2º, § 2º, da Lei 11.079, de 2004:

Nos termos do art. 2º § 2º, da Lei nº 11.079, “concessão administrativa é o contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva a execução de obra ou fornecimento e instalação de bens”.

[...]

Ao contrário da concessão patrocinada, que tem por objeto a execução de **serviço público**, a concessão administrativa, à primeira vista, tem por objeto a prestação de serviço (atividade material prestada à Administração e que não tem as características de serviço público). Vale dizer que haveria uma aproximação conceitual entre esse contrato e o contrato de serviços, sob a forma de **empreitada**, de que tratam as Leis nº 8.666/1993 6º, VIII, e 10) e nº 14.133/2021 (arts. 6º, XI, e 46).

Na concessão patrocinada (da mesma forma que na concessão de serviços públicos comum ou tradicional), a execução do serviço público é delegada ao concessionário, que vai assumir a sua **gestão** e a sua **execução material**. Na concessão administrativa, se o objeto for a prestação de serviço, o concessionário, da mesma forma que na empreitada, vai assumir apenas a **execução material** de uma atividade prestada à Administração Pública; esta é que detém a gestão do serviço (grifos no original).

21. A par disso, importa referir que a definição do regime jurídico aplicável aos contratos mistos em questão não

altera, evidentemente, a sua natureza híbrida. Daí porque a finalidade de obter uma determinada utilidade, mesmo que por meio do uso remunerado de bens públicos, pode ter repercussão no procedimento de escolha da parte contratada.

22. Tal circunstância talvez explique melhor a razão pela qual o pregão é uma modalidade tida como adequada para a licitação nesse caso, em detrimento, por exemplo, do leilão. Não é preciso que se considere o serviço de apoio como a prestação principal do contrato: essa prestação, por si só, já é suficiente para viabilizar a adoção da modalidade própria para aquisição de serviços comuns (art. 6º, XLI, da Lei 14.133, de 2021).

23. Diferentemente do leilão, o pregão contempla a fase de habilitação do fornecedor (artigos 17, V, 29 e 30, § 4º, todos da Lei 14.133, de 2021), podendo-se supor que essa habilitação terá vinculação também com o serviço de apoio a ser prestado.

24. É verdade que o entendimento vinculante da AGU também contempla a possibilidade de utilização da concorrência, além do pregão, mas isso se deve sobretudo ao rito procedimental comum de ambas as modalidades, pelo que se extrai do Parecer 00003/2025/CNLCA/CGU/AGU. Não se vislumbra, assim, incompatibilidade com a argumentação ora lançada.

25. Em relação ao critério de julgamento das propostas apresentadas na licitação, tratando-se de outorgas de uso onerosas voltadas para a prestação de serviços de apoio custeadas diretamente pelos usuários desses serviços (servidores, estudantes etc), é natural que a vantagem da Administração seja aferida pelo maior preço oferecido pela ocupação do espaço público. A dificuldade que surge aqui é a utilização desse critério no caso do pregão ou da concorrência, haja vista a ausência de previsão legal expressa para isso, mas a questão já foi devidamente enfrentada no citado parecer.

26. Embora essa seja a solução ordinária, a própria manifestação jurídica ressalva que “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”. Essa excepcionalidade se explica, mais uma vez, pela natureza híbrida da contratação.

27. Quanto ao ponto, afigura-se pertinente mencionar precedente do TCU igualmente referido naquele parecer (decisão proferida ainda sob a égide da Lei 8.666, de 1993):

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator e com fulcro nos arts. 1º, incisos II e IX, 43, todos da Lei 8.443/1992, em:

[...]

9.2. recomendar à Diretoria-Geral da Câmara dos Deputados que, nas futuras licitações destinadas à concessão onerosa de uso de área, instalações e equipamentos para exploração comercial de restaurantes e lanchonetes, avalie 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 1443/2006 - TCU - Plenário).

28. No final das contas, a posição jurídica superada pela Orientação Normativa 96, de 2025, tinha o propósito principal de apontar a definição da modalidade licitatória aplicável, numa época em que o pregão eletrônico, mormente por aumentar a transparência e a competitividade, apresentava notórias vantagens em relação às outras modalidades.

29. O enfoque não era, pois, o regime jurídico aplicável à contratação. Aliás, no Parecer 01/2016/CNU-Decor-CGU/AGU já constava advertência no sentido de que não se tratava propriamente de uma prestação de serviços:

49. Saliente-se, por importante, que as cessões de uso de imóveis para prestação de serviços de apoio aos administrados, que se enquadrem como comuns, não se confundem com os corriqueiros contratos de prestação de serviços voltados para a própria Administração - normalmente com mão-de-obra terceirizada, nos quais constam, eventualmente, a disponibilização de espaço para trabalhos e atividades da contratada. É que a cessão de uso, para o fim específico de prestação de serviços de apoio, detém traços peculiares e *sui generis*, conforme se extraem deste opinativo (grifos no original).

30. De todo modo, a conclusão apontando que os serviços de apoio constituíam o “verdadeiro o objeto contratual” sendo a outorga de uso “apenas elemento, acessório e necessário, por intermédio do qual será alcançada a consecução do objetivo principal”, acabava gerando, no mínimo, dúvidas quanto à definição daquele regime jurídico.

31. É por isso que se recomenda a revisão do entendimento veiculado no Parecer 09/2016/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU. Note-se que, se a disciplina a ser dada à contratação fosse estabelecida conforme a finalidade ou interesse da Administração – o que caberia a ela própria definir, talvez com algum grau de discricionariedade -, a função diretiva da orientação normativa da AGU ficaria sensivelmente esvaziada.

32. Não é o caso, evidentemente, de interferir no campo próprio de atuação da Administração. O que se está a dizer é que a configuração do “estatuto” da contratação não depende necessariamente dos legítimos propósitos do gestor público.

33. De outra parte, considerando-se o teor da indigitada orientação normativa, bem como os fundamentos aqui apresentados, mostra-se possível sustentar que ela não alcança as hipóteses em que o próprio órgão ou entidade contratante realiza o pagamento dos serviços, de modo total ou parcial, ainda que a avença também envolva o uso de bens públicos.

34. Isso pode ocorrer, por exemplo, nos casos em que se almeja o fornecimento de refeições e esse fornecimento é subsidiado pelo poder público, em restaurantes universitários e outros estabelecimentos de natureza semelhante. A destinação de verba pública para o custeio da atividade altera profundamente o direito aplicável à contratação, mesmo que ela mantenha a sua natureza mista.

35. Nessa hipótese, como se deixou transparecer, a gestão dos trabalhos é da Administração, que deve controlar os resultados correspondentes. O que se tem, então, é a prevalência do regime próprio de uma prestação de serviços.

36. Tal situação não foi expressamente enfrentada no Parecer 00003/2025/CNLCA/CGU/AGU, que abordou os contratos geradores de receita para a Administração. É razoável supor que, se é necessário o custeio público dos serviços, a sua viabilidade econômica é inconciliável com a referida geração de receita.

37. Em arremate, considerando-se o disposto no art. 2º, parágrafo único, XIII, da Lei 9.784, de 1999, e a segurança

jurídica que deve nortear a atuação administrativa, sugere-se, em caso de aprovação deste parecer, a sua aplicação apenas às contratações doravante realizadas.

## CONCLUSÃO

Em razão do exposto, entende-se que:

(I) a Orientação Normativa AGU 96, de 2025, que tem efeitos vinculantes para todos os órgãos jurídicos que integram a AGU, é incompatível com o entendimento veiculado no Parecer 09/2016/CPLC/DEPCONS/PGF/AGU;

(II); a aludida orientação não alcança os contratos em que os serviços de apoio prestados são custeados, total ou parcialmente, com verba pública, ainda que a contratação também envolva o uso de um prédio da Administração, hipótese sujeita ao regime jurídico das prestações de serviço delineado na Lei 14.133, de 2021.

38. Considerando-se o disposto no art. 2º, parágrafo único, XIII, da Lei 9.784, de 1999, e a segurança jurídica que deve nortear a atuação administrativa, afigura-se cabível, uma vez aprovado este parecer, a sua aplicação apenas às contratações doravante realizadas.

39. Ainda em caso de aprovação, sugere-se a remessa da presente manifestação ao Departamento de Coordenação e Orientação de Órgãos Jurídicos da Consultoria - Geral da União, para conhecimento.

Brasília, 05 de junho de 2025.

ÁLVARO JOSÉ BETTANIN CARRASCO  
PROCURADOR FEDERAL

De acordo, na forma da maioria consolidada no decorrer dos trabalhos (Portaria PGF/AGU 338/2016):

DANIEL DE OLIVEIRA LINS  
ADVOGADO DA UNIÃO

FERNANDA PRESTES CESAR BUSSACOS  
PROCURADORA FEDERAL

FLÁVIO GARCIA CABRAL  
PROCURADOR DA FAZENDA NACIONAL

JULIANA FERNANDES CHACPE  
PROCURADORA FEDERAL

GEORGE BARBOSA JALES DE CARVALHO  
PROCURADOR FEDERAL

KARLA KRISTINE CORREIA AMENO  
PROCURADORA FEDERAL

KARLA MARGARIDA MARTINS SANTOS  
PROCURADORA FEDERAL

LUDIMILA CARVALHO BITAR MORELO  
PROCURADORA FEDERAL

JOSÉ REGINALDO PEREIRA GOMES FILHO  
PROCURADOR FEDERAL

Convidado Colaborador

Portaria PGF n. 322.2023, de 06 de junho de 2023.

---

## REFERÊNCIAS

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Parcerias na Administração Pública: concessão permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada. 13ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022. E-book.

---



Qual sua percepção sobre  
esta manifestação?  
Responda de forma  
anônima, em menos de 30  
segundos!

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00407040333202565 e da chave de acesso 436e6a15

**Notas:**

1. Eis a ementa do julgado:

“RECURSO ESPECIAL. DIREITO CIVIL. CONTRATO DE SUBLOCAÇÃO FIRMADO ENTRE DISTRIBUIDORA DE COMBUSTÍVEIS E POSTO DE REVENDA. CONTRATOS COLIGADOS. MANUTENÇÃO DA NATUREZA JURÍDICA. APLICAÇÃO DA LEI N. 8.245/1991. INTERESSE DE AGIR RECONHECIDO. RECURSO ESPECIAL PROVIDO.

1. Nos contratos coligados ou conexos há uma justaposição de modalidades diversas de contratos, de maneira que cada um destes mantém sua autonomia, preservando suas características próprias, haja vista que o objetivo da junção de tais contratos é possibilitar uma atividade econômica específica.

2. O fato de o contrato de sublocação possuir outros pactos adjacentes não retira sua autonomia nem o desnatura, notadamente quando as outras espécies contratuais a ele se coligam com o único objetivo de concretizar e viabilizar sua finalidade econômica, de modo que as relações jurídicas dele decorrentes serão regidas pela Lei n. 8.245/1991. Interesse de agir reconhecido, no caso vertente.

3. Recurso especial provido” (STJ REsp n. 1.475.477/MG, relator Ministro Marco Aurélio Bellizze, Terceira Turma, julgado em 18/5/2021, DJe de 24/5/2021).



Documento assinado eletronicamente por KARLA KRISTINE CORREIA AMENO, 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 2476227125 e chave de acesso 436e6a15 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): KARLA KRISTINE CORREIA AMENO, com certificado A1 institucional (\*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 15-08-2025 17:02. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



Documento assinado eletronicamente por KARLA MARGARIDA MARTINS SANTOS, 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 2476227125 e chave de acesso 436e6a15 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): KARLA MARGARIDA MARTINS SANTOS, com certificado A1 institucional (\*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 15-08-2025 14:34. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



Documento assinado eletronicamente por JOSÉ REGINALDO PEREIRA GOMES FILHO, 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 2476227125 e chave de acesso 436e6a15 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): JOSÉ REGINALDO PEREIRA GOMES FILHO, com certificado A1 institucional (\*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 15-08-2025 13:23. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.

---



Documento assinado eletronicamente por DANIEL DE OLIVEIRA LINS, 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 2476227125 e chave de acesso 436e6a15 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): DANIEL DE OLIVEIRA LINS, com certificado A1 institucional (\*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 15-08-2025 12:52. 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 2476227125 e chave de acesso 436e6a15 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: 15-08-2025 13:19. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.

---



Documento assinado eletronicamente por GEORGE BARBOSA JALES DE CARVALHO, 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 2476227125 e chave de acesso 436e6a15 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): GEORGE BARBOSA JALES DE CARVALHO, com certificado A1 institucional (\*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 15-08-2025 12:21. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.

---



Documento assinado eletronicamente por FERNANDA PRESTES CESAR BUSSACOS, 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 2476227125 e chave de acesso 436e6a15 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): FERNANDA PRESTES CESAR BUSSACOS, com certificado A1 institucional (\*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 15-08-2025 11:34. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.

---



Documento assinado eletronicamente por JULIANA FERNANDES CHACPE, 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 2476227125 e chave de acesso 436e6a15 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): JULIANA FERNANDES CHACPE, com certificado A1 institucional (\*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 15-08-2025 11:50. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.

---



Documento assinado eletronicamente por LUDIMILA CARVALHO BITAR MORELO, 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 2476227125 e chave de acesso 436e6a15 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): LUDIMILA CARVALHO BITAR MORELO, com certificado A1 institucional (\*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 14-08-2025 18:09. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.

---



Documento assinado eletronicamente por ÁLVARO JOSÉ BETTANIN CARRASCO, 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 2476227125 e chave de acesso 436e6a15 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ÁLVARO JOSÉ BETTANIN CARRASCO, com certificado A1 institucional (\*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 14-08-2025 00:52. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.

---





---

Emitido em 30/09/2025

**PARECER Nº 2041/2025 - PROFEDERAL (11.01.09)**

**(Nº do Protocolo: NÃO PROTOCOLADO)**

*(Assinado digitalmente em 30/09/2025 10:10 )*

GUSTAVO ANDRE COSTA DE FRANCA

PROCURADOR - TITULAR

PROFEDERAL (11.01.09)

Matrícula: 2100956

Para verificar a autenticidade deste documento entre em <https://sipac.ifal.edu.br/documentos/> informando seu número: **2041**, ano: **2025**, tipo: **PARECER**, data de emissão: **30/09/2025** e o código de verificação: **f3ad7e5d61**