



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA DA UNIÃO ESPECIALIZADA VIRTUAL DE PATRIMÔNIO
NÚCLEO JURÍDICO SUMÁRIO
PARECER n. 00547/2024/NUCJUR-SUM/E-CJU/PATRIMÔNIO/CGU/AGU

NUP: 19739.022083/2024-77

INTERESSADOS: SUPERINTENDÊNCIA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO NO ESTADO DA BAHIA (SPU/BA)

ASSUNTOS: UTILIZAÇÃO DE BENS PÚBLICOS

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. CONTRATO DE CESSÃO SOB A FORMA DE USO ONEROSA. IMÓVEL DA UNIÃO. CESSÃO ONEROSA PELA UNIÃO PARA MUNICÍPIO. PELA JURIDICIDADE DA MINUTA. QUESTÃO AMBIENTAL PRECISA SER APERFEIÇOADA.

1. 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 e no art. 1º da Portaria Normativa AGU nº 72/2022, a SUPERINTENDÊNCIA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO NO ESTADO DA BAHIA SPU/BA encaminha a esta e-CJU/Patrimônio link de acesso ao processo SEI de referência, para análise da Minuta do termo de cessão de uso onerosa SEI 43794907.

2. Foram disponibilizados, mediante acesso externo ao processo SEI, os seguintes documentos:

https://sei.economia.gov.br/sei/processo_acesso_externo_consulta.php?id_acesso_externo=3287167&infra_hash=4c4cc30a6833b2b503200bbf61bd19ed

-SEI 41592401: Requerimento de contendo pedido de cessão de uso onerosa do imóvel .

-SEI 41592403: Projeto de utilização do imóvel da união;

-SEI 41592404 e SEI 41592405: Certidões de débitos fiscais e trabalhistas do Município.

-SEI 41592408: Memorial Planimetrico Georeferenciado :

-SEI 41592428: Memorial Descritivo.

-SEI 41592429: Novo projeto de utilização do imóvel visando a implantação do Centro Administrativo de Buararema e a criação de Complexo Industrial.

-SEI 41592442 a SEI 41592443: Espelho do imóvel no SPIUnet e certidão de matrícula do imóvel de número 1085 do 1º Ofício de Registro de Imóveis de Buararema-BA.

-SEI 41592445 a SEI 41592447: Novas Certidões de débitos.

-SEI 41898106: Relatório de Valor de Referência do Imóvel 66/2024 com valor da Área referente a cessão onerosa R\$ 6.525.000,00 (seis milhões quinhentos e vinte e cinco mil reais).

-SEI 41897158: Memorial de cálculo do valor de retribuição à União pelo uso do imóvel com Valor do preço público anual da cessão de uso onerosa em R\$ 130.509,77 (cento e trinta mil quinhentos e nove reais e setenta e sete centavos);.

-SEI 41897835: Nota Técnica SEI nº 18990/2024/MGI com a conclusão pelo deferimento da Cessão de Uso sob Regime de Utilização onerosa pelo prazo de 20 (vinte) anos, e de 5 anos de prazo para implantação do projeto.

-SEI 41976404: Checklist

-SEI 42922120: Nota Técnica SEI nº 25314/2024/MGI com a conclusão de que a assinatura do contrato de cessão fica condicionada à apresentação da licença ambiental, observadas as demais disposições legais pertinentes, conforme Art. 42, §§ 1º e 2º da Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998.

-SEI 43619753: Ata de reunião de GEDESUP-01, do dia 11/07/2024. Favorável à destinação do imóvel, ressalvada a necessidade de apresentação das licenças ambientais.

-SEI 43629140: Despacho com a propositura de adequação dos instrumentos utilizados para cessão de uso onerosa à Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021 e ao OFÍCIO CIRCULAR SEI nº 63/2024/MGI (42383682)

-SEI 43778522 e SEI 43794190: Licenças ambientais.

-SEI 43794907: Minuta Contrato de Cessão Onerosa

-SEI 43794997: OFÍCIO SEI Nº 98424/2024/MGI de encaminhamento do processo à essa E-CJU.

3. Processo distribuído em 22/07/2024.

4. É o relatório.

5. Inicialmente, cumpre observar que os documentos que compõem o processo foram digitalizados e carregados no Sistema SEI pelo órgão consultente.

6. Registre-se, por oportuno, que a análise, por ora alinhavada, está adstrita à documentação constante nos arquivos digitalizados. A omissão de documentos determinantes para melhor elucidação da questão e a ausência de efetiva fidedignidade do conteúdo das cópias juntadas com os respectivos originais implicam na desconsideração do presente parecer.

2. DA FINALIDADE E ABRANGÊNCIA DO PARECER JURÍDICO

7. A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle interno da legalidade administrativa dos atos a serem praticados ou já efetivados. Ela envolve, também, o exame prévio dos textos de editais, de minutas de contratos e de seus anexos, quando for o caso.

8. A função da Consultoria Jurídica da União é apontar possíveis riscos do ponto de vista jurídico e recomendar providências para salvaguardar a autoridade assessorada, a quem compete avaliar a real dimensão do risco e a necessidade de se adotar ou não a precaução recomendada.

9. Importante salientar, que o exame dos autos processuais se restringe aos seus aspectos jurídicos, excluídos, portanto, aqueles de natureza técnica. Em relação a estes, parte-se da premissa de que a autoridade competente se municiou dos conhecimentos específicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, observando os requisitos legalmente impostos.

10. Nesse sentido vale lembrar que o Enunciado nº 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas da CGU/AGU recomenda que:

"O Órgão Consultivo não deve emitir manifestações conclusivas sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, sem prejuízo da possibilidade de emitir opinião ou fazer recomendações sobre tais questões, apontando tratar-se de juízo discricionário, se aplicável. Ademais, caso adentre em questão jurídica que possa ter reflexo significativo em aspecto técnico deve apontar e esclarecer qual a situação jurídica existente que autoriza sua manifestação naquele ponto."

11. De fato, presume-se que os estudos técnicos contidos no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento de seu objeto, suas características e requisitos, tenham sido regularmente determinados pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público.

12. Além disso, vale esclarecer que, em regra, não é atribuição do órgão de assessoramento jurídico exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos. Cabe-lhes, isto sim, observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências. Assim sendo, o ideal, para a melhor e completa instrução processual, é que sejam juntadas ou citadas as publicações dos atos de nomeação ou designação da autoridade e demais agentes administrativos bem como os atos normativos que estabelecem as respectivas competências, com o fim de que, em caso de futura auditoria, possa ser facilmente comprovado que quem praticou determinado ato tinha competência para tanto. Todavia, a ausência de tais documentos, por si, não representa, a priori, óbice ao desenvolvimento do processo.

13. Por fim, com relação à atuação desta Consultoria Jurídica, é importante informar que, embora as observações e recomendações expostas não possuam caráter vinculativo, constituem importante instrumento em prol da segurança da autoridade assessorada, a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações, ressaltando-se, todavia, que o seguimento do processo sem a observância destes apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração.

3. DA FUNDAMENTAÇÃO LEGAL E INSTRUÇÃO PROCESSUAL.

14. Insta destacar que a manifestação a seguir exposta, tem por base exclusivamente, os dados que constam, até o momento nos autos do processo administrativo, em epígrafe. Com fulcro no art.131, da Constituição Federal de 1988, e do art. 11 da Lei complementar nº 73/1993, supramencionada, compete a esta Consultoria se manifestar sob o prisma estritamente jurídico, portanto, não incube adentrar à conveniência e a oportunidade dos atos praticados no âmbito do Órgão, assessorado, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico administrativo.

15. É pertinente mencionar que não é de responsabilidade desta Consultoria Jurídica da União todas as questões que envolvam a identificação do imóvel, bem como se é ou não conveniente para a gestão do patrimônio da União permitirem-se as cessões versadas neste processo.

16. Consta nos autos a Nota Técnica SEI nº 25314/2024/MGI, que traz a seguinte instrução processual:

Sumário Executivo

Trata-se de solicitação protocolada pelo Município de Buerarema, Estado da Bahia, inscrito sob o CNPJ nº CNPJ 13.721.188/0001-09, de CESSÃO DE USO ONEROSA, de imóvel de propriedade da União denominada Central de Insumos Agrícolas da CEPLAC, constituída por terreno com área total de 22.004 m², parte de um todo maior com área total de 114.750 m² e benfeitorias com área de 18.193,00m², localizado na Rodovia BR-101- zona limítrofe do perímetro urbano, s/n, Centro, Buerarema/BA, segundo consta no SPIUNet, RIP nº 3393 00003.500-4 (41592442). A área requerida está cadastrada no SPIUNet sob o RIP Utilização 3393 00012.500-3 e terá como finalidade a implantação do Complexo Industrial de Buerarema. O imóvel está registrado sob a Matrícula 1085 do Cartório de Imóveis de Buerarema, constituído das seguintes características:

RIP	UF	Município	Logradouro	Descrição	Área (m ²)	Valor do imóvel (R\$)
RIP Imóvel 3393 00003.500-4 e RIP Utilização: 3393 00012.500-3	BA	Buerarema	Rodovia BR-101- zona limítrofe do perímetro urbano, s/n, Centro	Nacional interior, de natureza urbana	Área total de 22.004 m ² , parte de um todo maior com área maior de 114.750 m ²	R\$ 6.525.488,31 (seis milhões, quinhentos e vinte e cinco mil quatrocentos e oitenta e oito reais e trinta e um centavos)

À título de esclarecimento, inicialmente, o processo havia sido instruído como cessão em condições especiais, por envolver a construção do Centro Administrativo e do Complexo Industrial. No entanto, foi recomendado o desmembramento da proposta de destinação em dois processos e contratos distintos: 1- Centro Administrativo (cessão gratuita); e 2- complexo industrial (cessão onerosa). Desta forma, este processo tratará apenas da solicitação da área destinada ao complexo industrial, na modalidade onerosa.

Para uma melhor visualização da área pretendida, eis as imagens da planta do projeto (41592427):

Para a visualização do projeto do complexo industrial, eis as imagens (41592424):

O Município de Buerarema apresentou o Projeto de Utilização de imóvel (41592429), visando a construção do Complexo Industrial de Buerarema. Pelo projeto, a municipalidade informa, em síntese, que a implantação do complexo industrial será de grande relevância para a sociedade em geral, que prevê promover o "desafogamento" do trânsito na cidade, bem como ganho social para as famílias residentes no entorno, que serão beneficiadas por melhorias estruturais na região, e também contribuirá na preservação do patrimônio material e arquitetônico, que representa a história do cacau no sul da Bahia.

Importa ressaltar que consta nos autos que a construção e administração do Complexo Industrial será feita pelo Município de Buerarema, por meio dos recursos públicos oriundos do Fundo de Participação do Município, já previsto para reforma estrutural de imóvel na LOA de 2024 (39439844).

Análise

Em primeiro lugar, é oportuno lembrar que a regularização das ocupações em áreas da União compete privativamente à Secretaria do Patrimônio da União (art. 1º da Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998), através de suas Superintendências – SPU/UF, que elegerão o instrumento patrimonial mais adequado ao caso concreto, tomando por base a legislação aplicável e os critérios de conveniência e oportunidade administrativa, observada a prévia comprovação do domínio da União sobre o bem, averiguação alheia às competências regimentais desta unidade especializada.

A SPU/BA, pela Nota Técnica 18990 (41897835), informou que a cessão de uso se dará na modalidade onerosa, tendo em vista que haverá exploração econômica do bem, pois o projeto prevê fomentar e ampliar a geração de empregos e renda do município com estimativa de 1000 empregos diretos e 1000 empregos indiretos. Acrescente-se que o projeto encaminhado prevê atividade com exploração econômica, mas não especifica se a exploração comercial será realizada pelo próprio município. Caso a exploração seja feita por terceiros, deverão ser respeitados os procedimentos licitatórios conforme disposto na Lei nº 14.133, de 2021.

O valor da retribuição será de R\$ 130.509,77 (cento e trinta mil quinhentos e nove reais e setenta e sete centavos), de acordo com o Despacho Valor da Cessão (41897158) e Nota Técnica 18990 (41897835).

A SPU/BA informa que o imóvel foi avaliado em R\$ 6.525.488,31 (seis milhões, quinhentos e vinte e cinco mil quatrocentos e oitenta e oito reais e trinta e um centavos), conforme Relatório de Valor de Referência (41898106). Deste modo, em atenção a Portaria SEDDM/ME Nº 771, de 17 de março de 2023, a competência para deliberar sobre a viabilidade desta Cessão caberá ao Grupo Especial de Destinação Supervisionada (GE-DESUP) Nível 1.

Registre-se que o requerente apresentou certidões negativas e positivas relativas à regularidade, as quais deverão ser submetidas à análise pelo Órgão de Assessoramento Jurídico local.

A Superintendência destaca que a documentação constante do Checklist (41976404) se encontra devidamente conferida e acostada aos autos e que atendem às exigências formais, técnicas e legais para a concessão do pedido.

A proposta de cessão em comento encontra respaldo no art. 18, inciso I e §§ 3º ao 5º da Lei nº 9.636, de 1998, não havendo motivação substancial para obstar o seu trâmite ou interferir na análise de mérito cuja competência reside precipuamente na unidade regional da SPU, a qual possui todos os meios fáticos para melhor analisar as hipóteses de regularização do imóvel.

A respeito do instrumento CESSÃO DE USO ONEROSA, trata-se de modalidade utilizada quando o imóvel é/será

explorado economicamente, conforme orientações contidas no PARECER n. 00057/2022/PGFN/AGU (40849268), documento jurídico que serve à SPU como uma referência na instrução dos processos de cessão de uso onerosa e de cessão em condições especiais:

"II.2.1 - DA CESSÃO DE USO ONEROSA

[...]

33. Desse modo, o que define a natureza gratuita ou onerosa da cessão de uso não são, necessariamente, as características da pessoa física ou jurídica cessionária, mas o uso que será dado ao imóvel, isto é, se haverá alguma espécie de exploração econômica do bem.

34. Por esse motivo, é possível e relativamente comum que até mesmo a cessão de uso de imóvel da União em favor de pessoas jurídicas de direito público, incluindo os Entes Políticos, seja onerosa em situações em que reste demonstrada a execução de atividade lucrativa [6].

[...]

40. Por fim, o artigo 21 da Lei nº 9.636, de 1998, estabelece o prazo máximo de 20 anos para vigência da cessão, admitindo, porém, a fixação de prazo superior, quando for necessário para viabilidade econômica do empreendimento, o que depende de demonstração nos autos pela área técnica. [...]"

Quanto ao tempo de vigência da cessão, requisito indispensável a este tipo de destinação, nos termos do §3º do art. 18 da Lei nº 9.636, de 1998, a Superintendência informa que o prazo da cessão será de 20 (vinte) anos. Adicionalmente, aquela Superintendência relata que o prazo estimado para a execução das obras de restauração e adequação do imóvel é de 05 (cinco) anos, e que os recursos para a execução das intervenções foram garantidos pelo Fundo de Participação do Município, já previsto para reforma estrutural de imóvel na LOA de 2024 (39439844).

§ 3º A cessão será autorizada em ato do Presidente da República e se formalizará mediante termo ou contrato, do qual constarão expressamente as condições estabelecidas, entre as quais a finalidade da sua realização e o prazo para seu cumprimento, e tornar-se-á nula, independentemente de ato especial, se ao imóvel, no todo ou em parte, vier a ser dada aplicação diversa da prevista no ato autorizativo e consequente termo ou contrato. (destacou-se)

A SPU/BA declarou que:

"Em face do exposto, promovida a análise dos autos e constatado que o processo está devidamente instruído, opina-se pela conveniência e oportunidade administrativa de deferimento da cessão de uso onerosa, com fulcro no artigo 18, da Lei 9636/98 e na Portaria SPU/ME nº 8.678, de 30 de setembro de 2022, pelo prazo de 20 anos para a cessão, e de 5 anos para a implantação do projeto."

Quanto à exigência de licitação prévia para a destinação do bem público, estamos diante de caso de dispensa, conforme atestado pelo PARECER n. 00057/2022/PGFN/AGU (40849268), exarado no âmbito dos trabalhos de assessoramento jurídico da União, que serve de referência às cessões de uso de imóveis:

"15. Quando se tratar de cessão em favor de pessoas jurídicas de direito público, nos termos do artigo 18, inciso I, da Lei nº 9.636, de 1998, mostra-se aplicável a previsão do artigo 17, parágrafo 2º, inciso I, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, ou do artigo 76, § 3º, inciso I, da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Confira-se:

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

[...]

§ 2º A Administração também poderá conceder título de propriedade ou de direito real de uso de imóveis, dispensada licitação, quando o uso destinar-se:

I - a outro órgão ou entidade da Administração Pública, qualquer que seja a localização do imóvel;"

Art. 76. A alienação de bens da Administração Pública, subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, será precedida de avaliação e obedecerá às seguintes normas:

[...]

§ 3º A Administração poderá conceder título de propriedade ou de direito real de uso de imóvel, admitida a dispensa de licitação, quando o uso destinar-se a:

I - outro órgão ou entidade da Administração Pública, qualquer que seja a localização do imóvel;

16. É que, como a norma dispensa o certame para a concessão de "título de propriedade ou de direito real de uso de imóveis", tem-se entendido que a regra aplica-se igualmente à cessão de uso simples, posto que menos gravosa aos interesses da União (não transfere direito real).

(destacamos)

Em complemento, é oportuno recordar que a Lei nº 14.133, de 2021 é a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos no Brasil. Essa legislação foi sancionada para substituir a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Pretendendo dar início ao enfrentamento da mudança na aplicabilidade da norma geral de contratos e licitações, foi solicitada manifestação jurídica sobre a alteração nos procedimentos e, de acordo com as orientações contidas no citado PARECER SEI Nº 12433/2022/ME (38520766), incluído no processo de forma a orientar os procedimentos de dispensa ou inexigibilidade de licitação, confirma-se que a situação apresentada indica uma hipótese de contratação direta, mediante dispensa, com fulcro no art. 76, §3º, I, da nova Lei Licitação, além de que a ratificação da dispensa de licitação não é mais obrigatória, por falta de previsão nesse sentido no texto da Norma Geral de Contratações Públicas.

Salienta-se, assim, que a competência para celebração do contrato de cessão de uso é do titular da Superintendência do Patrimônio da União, desta forma, recai a ele a atribuição de firmar o termo de dispensa de licitação de acordo com a nova Lei de Licitações. Ademais, de acordo com a Lei nº 14.133, de 2021, para assegurar a devida transparência ao ato de dispensa, é imperativo que a divulgação ocorra no sítio eletrônico oficial, dispensando assim a obrigatoriedade da publicação de extratos no Diário Oficial da União (D.O.U.).

Passa-se, então, à verificação de conformidade dos documentos processuais, para atendimento ao disposto no art. 6º da Portaria MGI Nº 771, de 17 de março de 2023, que regulamenta a Portaria Interministerial ME/CGU nº 6.909, de 21 de junho de 2021, que, por sua vez, instituiu o regime especial de governança de destinação de imóveis da União, ancorando-nos

também no art. 18, inciso I, da Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998, e no art. 76, §3º, inciso I da Lei nº 14.133, de 01 de abril de 2021:

Art. 6º da Portaria MGI Nº 771, de 17 de março de 2023			
Item	Conforme	Não conforme	Observações
I - Especificação da(s) pessoa(s) física(s) ou jurídica(s) beneficiada(s) pelo ato	41592401 41592422	-	Município de Buerarema, CNPJ nº CNPJ 13.721.188/0001-09
II - Comprovação de que o beneficiado se enquadra, legalmente, nos requisitos necessários ao benefício (quando aplicável)	41592401 41897835	-	Segundo a SPU/BA, "A construção e administração do Complexo Industrial será feita pelo Município de Buerarema, por meio dos recursos públicos oriundos do Fundo de Participação do Município, já previsto para reforma estrutural de imóvel na LOA de 2024 (39439844)". Nota Técnica 18990 (41897835)
III - Valor do imóvel	41898106 41897835	-	R\$ 6.525.488,31 (seis milhões, quinhentos e vinte e cinco mil quatrocentos e oitenta e oito reais e trinta e um centavos), conforme Relatório de Valor de Referência (41898106), de 25/01/24.
IV - Detalhamento do imóvel	41964310 41896582	-	Imóvel de propriedade da União, caracterizado como nacional interior, de natureza urbana, localizado na Rodovia BR-101- zona limítrofe do perímetro urbano, s/n, Centro, Buerarema/BA, cadastrado no SPIUNET sob o RIP Utilização 339300012.500-3, com área total de 22.004 m², parte de uma área maior, medindo 114.750 m², com a finalidade de implantação do Complexo Industrial de Buerarema.
a. cópia da matrícula	41592443	-	Matrícula nº 1085, em 09 de novembro de 2005 (41592443).
b. geolocalização	41592427 41896495	-	Imóvel localizado na Rodovia BR-101- zona limítrofe do perímetro urbano, s/n, Centro, Buerarema/BA
c. área do imóvel	41964310	-	Área do terreno com área total de 22.004 m², parte de uma área maior, medindo 114.750 m², conforme Nota Técnica 18990 (41897835)

<p>d. descrição resumida do imóvel, indicando benfeitorias, se for o caso;</p>	<p>41897835 41896582</p>	<p>-</p>	<p>Imóvel de propriedade da União, caracterizado como nacional interior, de natureza urbana, localizado na Rodovia BR-101- zona limítrofe do perímetro urbano, s/n, Centro, Buerarema/BA, cadastrado no SPIUNET sob o RIP Utilização 339300012.500-3, com área total de 22.004 m², parte de uma área maior, medindo 114.750 m², com a finalidade de implantação do Complexo Industrial de Buerarema.</p>
<p>e. atual situação de ocupação do imóvel;</p>	<p>41896582</p>	<p>-</p>	<p>Imóvel encontra-se, atualmente, Central de Insumos Agrícolas da CEPLAC, localizado na Rodovia BR-101- zona limítrofe do perímetro urbano, s/n, Centro, Buerarema/BA</p>
<p>f. eventuais problemas jurídicos, ambientais ou administrativos</p>	<p>41897835 41976404</p>	<p>-</p>	<p>Segundo a SPU/BA, "Informamos que a documentação constante do presente Check-list se encontra devidamente conferida e acostada aos autos e que atendem às exigências formais, técnicas e legais para a concessão do pedido.". Checklist 41976404 Ressalva: a assinatura do contrato de cessão fica condicionada à apresentação da licença ambiental, observadas as demais disposições legais pertinentes, conforme Art. 42, §§ 1º e 2º da Lei nº 9.636, de 1998.</p>
<p>g. informação se o imóvel já recebeu, ou não, uma Proposta de Aquisição de Imóveis - PAI.</p>	<p>41897835</p>	<p>-</p>	<p>Não se aplica</p>

<p>V - Justificativa fundamentada para o ato, demonstrando o interesse público e social, nos termos da legislação vigente.</p>	<p>41897835</p>	<p>-</p>	<p>Segundo a SPU/BA, "Em face do exposto, promovida a análise dos autos e constatado que o processo está devidamente instruído, opina-se pela conveniência e oportunidade administrativa de deferimento da cessão de uso onerosa, com fulcro no artigo 18, da Lei 9636/98 e na Portaria SPU/ME nº 8.678, de 30 de setembro de 2022, pelo prazo de 20 anos para a cessão, e de 5 anos para a implantação do projeto." Nota Técnica 18990 (41897835)</p>
<p>VI - comprovação individualizada do cumprimento dos requisitos necessários à destinação proposta, ou dispensa justificada nos termos previstos desta Portaria.</p>	<p>41897835</p>	<p>-</p>	<p>Os itens indispensáveis à comprovação dos requisitos necessários a destinação foram analisados através desta Nota Técnica, que, por seu turno, apoiou-se nos elementos contidos no processo, em especial na Nota Técnica 18990 (41897835), de lavra da SPU/BA.</p>

CONCLUSÃO

Isto posto, em consonância aos documentos constantes no processo, abstraídas eventuais questões que extrapolam as competências desta unidade, conclui-se que os autos se encontram devidamente instruídos para seguirem à deliberação do Grupo Especial de Destinação Supervisionada, mais especificamente para o GE-DESUP Nível 1, nos termos do art. 3º, II, da Portaria MGI N° 771, de 17 de março de 2023.

Importa destacar, ainda, que a assinatura do contrato de cessão fica condicionada à apresentação da licença ambiental, observadas as demais disposições legais pertinentes, conforme Art. 42, §§ 1º e 2º da Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998.

Desde já, relembra-se que a celebração do contrato de cessão ficará também condicionada à rigorosa observância de todas as normas legais e regulamentares aplicáveis, tais como a aprovação da respectiva minuta contratual pelo órgão de assessoramento jurídico local.

À consideração superior."

17. Registre-se, por oportuno, que consta dos autos a Nota Técnica SEI 25314, SEI 43815922, o Relatório de valor de referência, SEI 41898106, e a Deliberação de destinação sobre Cessão onerosa de Imóvel do GEDESUP-1, SEI 43619753, opinando favoravelmente à cessão do imóvel em apreço desde que apresentadas as licenças ambientais.

18. Destaca-se a viabilidade jurídica da Cessão de Uso de imóvel da União, conforme o Art. 64 do Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946, que "dispõe sobre os bens imóveis da União e estabelece outras providências".

"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."

19. O instituto da Cessão de Uso Onerosa encontra respaldo de ordem legal na Lei nº 9.636/98, ao estabelecer o seguinte, verbis:

"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.

[...]"

20. É importante notar que o tipo de destinação mencionado pode ocorrer de acordo com os critérios determinados pela Administração, podendo ser destinado a pessoa física ou jurídica, conforme o interesse público e o aproveitamento econômico, conforme indicado na leitura do dispositivo mencionado. Portanto, esta cessão está em conformidade com as exigências estabelecidas na Lei.

21. Dentro da regulamentação interna da Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União do Ministério da Economia, temos a Instrução Normativa nº 87, de 1º de setembro de 2020, que aborda o tema e estabelece as seguintes diretrizes:

"Art. 2º Para efeito dessa IN, considera-se:

I - Cessão de uso - contrato administrativo utilizado para destinar imóvel de propriedade da União de forma privativa, quando há a necessidade de manter o domínio do bem, e a atividade a ser desenvolvida for de interesse público ou social, ou de aproveitamento econômico de interesse nacional. Acesso de uso não transfere direito real ao cessionário e poderá ser nos regimes gratuito, oneroso, ou em condições especiais.

(...)

b) Cessão de Uso Onerosa: contrato administrativo utilizado para destinar imóvel de domínio da União, com ônus, com finalidade de atender às atividades com fins lucrativos, tais como ações de apoio ao desenvolvimento local, incluindo o comércio, indústria, turismo, infraestrutura, etc. e, desde que respeitado os procedimentos licitatórios, de acordo com o disposto na Lei 8.666, de 1993.

(...)

Art. 3º A critério do Poder Executivo poderão ser cedidos, sob o regime gratuito, oneroso e/ou em condições especiais, imóveis e áreas de domínio e propriedade da União, a:

(...)

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

(...)

§ 3º Na hipótese do empreendimento ou atividade envolver áreas originariamente de uso comum do povo, poderá ser autorizada a utilização dessas áreas, mediante cessão de uso na forma do art.18 e 42 da Lei nº 9.636, de 1998, sendo indispensável à apresentação de licença ambiental que ateste a viabilidade do empreendimento, observadas as demais disposições legais pertinentes.

(...)

Art. 5º Na hipótese de destinação à execução de empreendimentos com fins lucrativos, cessão será onerosa e, sempre que houver condições de competitividade, serão observados os procedimentos licitatórios previstos em lei.

Parágrafo único. Caberá as SPUUFs, observar os casos que se enquadrem nos requisitos de dispensa ou inexigibilidade de licitação previsto nos arts. 26 c/c 38, inciso VI, da Lei 8.666, de 1993."

A observância aos aspectos ambientais do futuro empreendimento é requisito necessário e condicionante ao contrato consoante Art. 42 da Lei 9.636/1998, in verbis:

"Art. 42. Serão reservadas, na forma do regulamento, áreas necessárias à gestão ambiental, à implantação de projetos demonstrativos de uso sustentável de recursos naturais e dos ecossistemas costeiros, de compensação por impactos ambientais, relacionados com instalações portuárias, marinas, complexos navais e outros complexos náuticos, desenvolvimento do turismo, de atividades pesqueiras, da aquicultura, da exploração de petróleo e gás natural, de recursos hídricos e minerais, aproveitamento de energia hidráulica e outros empreendimentos considerados de interesse nacional.

§ 1º Na hipótese de o empreendimento envolver áreas originariamente de uso comum do povo, poderá ser autorizada a utilização dessas áreas, mediante cessão de uso na forma do art. 18 desta Lei, condicionada, quando necessário, à apresentação de licença ambiental que ateste a viabilidade do empreendimento, observadas as demais disposições legais pertinentes. (Numerado do parágrafo único para parágrafo primeiro pela Lei nº 13.813, de 2019)

§ 2º A regularidade ambiental é condicionante de contratos de destinação de áreas da União e, comprovada a existência de comprometimento da integridade da área pelo órgão ambiental competente, o contrato será rescindido sem ônus para a União e sem prejuízo das demais sanções cabíveis. (Incluído pela Lei nº 13.813, de 2019)"

22. Deve, assim, a SPU atentar para as licenças ambientais que o Município precisa apresentar para o empreendimento industrial, embora, tenha o Município enviado a dispensa da licença.

22.1 Sobre a exigência das licenças ambientais, registre-se que o **Licenciamento Ambiental consiste em instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente**, cujo regramento está definido na Lei Federal nº 6.938, de 31 de agosto de 1981.

A **Resolução CONAMA nº 237**, de 19 de dezembro de 1997, em seu artigo 1º, inciso I, define o **Licenciamento Ambiental** como o "procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização,

instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso".

Já a **Licença Ambiental** é conceituada como o "ato administrativo pelo qual o órgão ambiental competente, estabelece as condições, restrições e medidas de controle ambiental que deverão ser obedecidas pelo empreendedor, pessoa física ou jurídica, para localizar, instalar, ampliar e operar empreendimentos ou atividades utilizadoras dos recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou aquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental". (art. 1º, inc. II).

A **Resolução CONAMA nº 237**, de 19 de dezembro de 1997, no artigo 8º, preceitua que o Poder Público, no exercício de suas competência de controle, expedirá as seguintes licenças:

I - **Licença Prévia (LP)** - concedida na fase preliminar do planejamento do empreendimento ou atividade aprovando sua localização e concepção, atestando a viabilidade ambiental e estabelecendo os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas próximas fases de sua implementação;

II - **Licença de Instalação (LI)** - autoriza a instalação do empreendimento ou atividade de acordo com as especificações constantes dos planos, programas e projetos aprovados, incluindo as medidas de controle ambiental e demais condicionantes, da qual constituem motivo determinante;

III - **Licença de Operação (LO)** - autoriza a operação da atividade ou empreendimento, após a verificação do efetivo cumprimento do que consta das licenças anteriores, com as medidas de controle ambiental e condicionantes determinados para a operação.

Segundo o parágrafo único do artigo 8º, "**as licenças ambientais poderão ser expedidas isolada ou sucessivamente, de acordo com a natureza, características e fase do empreendimento** ou atividade".

De acordo com o artigo 2º, inciso I, da Lei Complementar Federal nº 140, de 08 de dezembro de 2011, "**o licenciamento ambiental consiste no procedimento administrativo destinado a licenciar atividade ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental**".

Para melhor compreensão do conceito de **licenciamento ambiental como instrumento de política ambiental** entendo pertinente transcrever o ensinamento de **Paulo Affonso Leme Machado** em sua primorosa obra **Direito Ambiental Brasileiro**, *verbis*:

(...)

"CAPÍTULO V LICENCIAMENTO AMBIENTAL

(...)

II - LICENCIAMENTO AMBIENTAL E A LEI COMPLEMENTAR 140/2011

1. CONCEITO DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL

1.1. O conceito e os princípios do licenciamento ambiental

A Lei Complementar 140, de 8.12.2011, trata principalmente de dois temas: repartição das ações administrativas dos entes federados e o exercício do licenciamento ambiental.

O licenciamento ambiental é conceituado como "*o procedimento administrativo destinado a licenciar atividade ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental*" (art. 2º, I).

"*A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade e eficiência*" (art. 37, caput, da CF). Portanto, nos atos de processo administrativo de licenciamento ambiental, em todo o Brasil, independentemente de qual seja o órgão ambiental licenciador, os princípios mencionados devem ser expressamente cumpridos.

No concernente à Administração Pública federal, além dos princípios do art. 37, já referidos, há a obrigação de serem observados os princípios da legalidade, da finalidade, da motivação, da razoabilidade, da proporcionalidade, da moralidade, da ampla defesa, do contraditório, da segurança jurídica, do interesse público e da eficiência (Lei 9.784, de 29.1.1999, art. 2º).

O licenciamento ambiental destina-se a licenciar atividade ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, isto é, a atmosfera, as águas interiores, superficiais e subterrâneas, os estuários, o mar territorial, o solo, o subsolo e os elementos da biosfera (art. 3º da Lei 6.938/1981). Os conceitos de degradação ambiental e de

poluição podem ser encontrados na mencionada lei.

1.2. Abrangência do licenciamento ambiental e o estudo de impacto ambiental

O licenciamento ambiental ou a autorização ambiental podem conter a intervenção do órgão público para o desempenho de uma determinada atividade, como a atividade florestal, quando da supressão da vegetação, ou essa ação administrativa pode passar por várias etapas.

A lei complementar em estudo poderia ter sido explícita em abordar, pelo menos, duas etapas do licenciamento ambiental industrial: a localização do empreendimento e a sua operação. Não há uma vedação de que a lei ordinária ou o regulamento o façam.

O licenciamento ambiental, como está definido e tratado na Lei Complementar 140/2011, não abrange o estudo de impacto ambiental. Os dois instrumentos administrativos ambientais são autônomos, ainda que entrelaçados, como mostra a Lei de Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938/1981), que os coloca, no mesmo art. 9º, mas em incisos diferentes: (...) III - a avaliação de impactos ambientais; e IV - o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras: (...). Além da lei mencionada, a Constituição consagrou o procedimento do inciso III da Lei 6.938, com o nome de Estudo Prévio de Impacto Ambiental (art. 225, § 1º IV, como exigência para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, a que se dará publicidade.

(...)

2. O LICENCIAMENTO AMBIENTAL - A LEI COMPLEMENTAR 140/2011, COMO NORMA GERAL, E A COMPETÊNCIA SUPLEMENTAR DOS ESTADOS

A Lei Complementar 140 é uma "norma geral" no sentido do art. 24, § 1º, da CF, prevendo que "a competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados". A matéria tratada na referida lei complementar não é de competência privativa da União, assinalando-se que faz parte da competência concorrente, as "florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição" (art. 24, VI, da CF).

Há de ser levada em conta no exame da Lei Complementar 140, em confronto com o art. 24, § 1º da Constituição, a dimensão que constitucionalmente se pode dar a uma "norma geral". A "norma geral", antes de mais nada, deve respeitar as autonomias dos entes federativos, como manda o art. 18, caput, da Constituição e, dessa forma, não pode ser uma norma que inviabilize os Estados de exercerem sua "competência suplementar". Conforme esse entendimento, não se pode conceber que a instituição do licenciamento "único" seja uma norma totalizadora, sem possibilidade de suplementação pelos Estados."

Édis Milarés em sua lapidada obra **Direito do Ambiente** leciona o seguinte sobre licenciamento ambiental:

(...)

"TÍTULO XI - POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE

(...)

CAPÍTULO II - INSTRUMENTOS

(...)

"2. Conceito de licenciamento ambiental

O licenciamento, como instrumento de política ambiental, obedece a preceitos legais, normas administrativas e rituais claramente estabelecidos, sendo destinado a disciplinar a implementação de atividades ou empreendimentos que causem ou possam causar alterações do meio, com repercussões sobre a qualidade ambiental.

Deveras, a implementação de um determinado empreendimento ou atividade pode desencadear um impacto ambiental significativo (p. ex.: um terminal portuário, uma usina hidrelétrica, uma rodovia) ou mesmo um alto risco ambiental (p. ex.: uma usina eletronuclear), mas sua concretização não é aprioristicamente vedada pela legislação; caberá ao órgão estatal licenciador exigir do empreendedor a realização de estudos capazes de antever os possíveis impactos decorrentes da mencionada atividade ou empreendimento, bem como de subsidiar a eleição de medidas para evitar, mitigar ou compensar esses impactos, a fim de contribuir para uma decisão clara, técnica e pública acerca da viabilidade, ou não, do projeto proposto.

(...)

Como veremos adiante, melhor seria dizer que se trata de processo administrativo por meio do qual se busca aferir a viabilidade ambiental de atividades ou empreendimentos supostamente causadores de degradação ambiental, como, aliás, assimilado pelo PL 3.729/2004, sobre o licenciamento ambiental e a avaliação ambiental estratégica."

Neste aspecto preleciona Celso Antonio Pacheco Fiorillo em sua primorosa obra **Curso de Direito Ambiental Brasileiro** o que se segue:

(...)

"CAPÍTULO VII

LICENCIAMENTO AMBIENTAL E ESTUDO PRÉVIO DE IMPACTO AMBIENTAL

1. LICENCIAMENTO AMBIENTAL E LICENÇA ADMINISTRATIVA

Inicialmente, faz-se necessário distinguir o licenciamento ambiental da licença administrativa. Sob a ótica do direito administrativo, a licença é espécie de ato administrativo "unilateral e vinculado, pelo qual a Administração faculta àquele que preencha os requisitos legais o exercício de uma atividade. Com isso, a licença é vista como ato declaratório e vinculado.

O licenciamento ambiental, por sua vez, vinculado que está ao princípio constitucional ambiental da prevenção, tendo por via de consequência gênese e natureza jurídica estruturadas diretamente na Constituição Federal, é um complexo de etapas que compõe procedimento administrativo próprio e peculiar, o qual objetiva a concessão de licença ambiental, sendo certo que "a Constituição não autoriza que um ato legislativo ingresse no domínio normativo atribuído pela Constituição aos órgãos administrativos para a execução de atividades relacionadas ao Poder de Polícia Ambiental". Dessa forma, não é possível identificar isoladamente a licença ambiental, porquanto esta é uma das fases do procedimento.

(...)

Como veremos mais adiante, o licenciamento ambiental é dividido em três fases: a) licença prévia (LP); b) licença de instalação (LI); e c) licença de funcionamento (LF). Observaremos também que durante essas fases podem encontrar a elaboração do estudo prévio de impacto ambiental e o seu respectivo relatório (EIA/RIMA), bem como a realização de audiência pública, em que permite a efetiva participação da sociedade civil.

2. NATUREZA JURÍDICA DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL E SUA GÊNESE CONSTITUCIONAL

Como determina o art. 9º, IV, da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei n. 6.938/81), o licenciamento ambiental é um instrumento de caráter preventivo de tutela do meio ambiente, tendo gênese e natureza jurídica estruturadas diretamente na Constituição Federal, vinculado que está ao princípio ambiental constitucional da prevenção, conforme aduzido anteriormente.

O licenciamento ambiental não é ato administrativo simples, mas sim um encadeamento de atos administrativos, o que lhe atribui a condição de procedimento administrativo. Além disso, importante frisar que a licença administrativa constitui ato vinculado, o que denuncia uma grande distinção em relação à licença ambiental, porquanto esta é, como regra, ato discricionário.

(...)

4. PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO

Primeiramente, ressaltamos que todo o procedimento de licenciamento ambiental deverá ser elaborado de acordo com os princípios do devido processo legal, o que implica dizer que "dez aspectos principais estão ligados ao respeito pleno do "due process na área do EIA/RIMA: a) um órgão neutro; b) notificação adequada da ação proposta e de sua classe; c) oportunidade para a apresentação de objeções ao licenciamento; d) o direito de produzir e apresentar provas, aí incluindo-se o direito de apresentar testemunhas; e) o direito de conhecer a prova contrária; f) o direito de contradita testemunhas; g) uma decisão baseada somente nos elementos constantes da prova produzida; h) o direito de se fazer representar; i) o direito à elaboração de autos escritos para o procedimento; j) o direito de receber do Estado auxílio técnico e financeiro; l) o direito a uma decisão escrita motivada".

Com isso, podemos afirmar que o licenciamento ambiental será regido pelo princípio da moralidade ambiental, legalidade ambiental, publicidade, finalidade ambiental, princípio da supremacia do interesse difuso sobre o privado, princípio da indisponibilidade do interesse público, entre outros.

4.1. ETAPAS DO LICENCIAMENTO

O licenciamento ambiental é feito em três etapas distintas e insuprimíveis: a) outorga da licença prévia; b) outorga da licença de instalação; e c) outorga da licença de operação. Ressalta-se que entre uma etapa e outra podem-se fazer necessário o EIA/RIMA e a audiência pública.

4.1.1. Licença prévia

A licença prévia vem enunciada no art. 8º, I, da Resolução Conama n. 237/97 como aquela concedida na fase preliminar do planejamento da atividade ou empreendimento, aprovando a sua localização e concepção, atestando a viabilidade ambiental e estabelecendo os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas próximas fases de implementação.

Importante verificar que a licença prévia tem prazo de validade de até cinco anos, conforme dispõe o art. 18, I, da mesma resolução.

4.1.2. Licença de instalação

A licença de instalação, obrigatoriamente precedida pela licença prévia, é aquela que "autoriza a instalação do empreendimento ou atividade de acordo com as especificações constantes dos planos, programas e projetos aprovados, incluindo as medidas de controle ambiental e demais condicionantes, da qual constituem motivo determinante", conforme preceitua o art. 8º, II, da Resolução Conama n. 237/97.

Assim como a prévia, a licença de instalação também possui prazo de validade, que não poderá superar seis anos, conforme dispõe o art. 18, II, da resolução.

4.1.3. Licença de operação

A licença de operação, também chamada de licença de funcionamento, sucede a de instalação e tem por finalidade autorizar a "operação da atividade ou empreendimento, após a verificação do efetivo cumprimento do que consta das licenças anteriores, com as medidas de controle ambiental e condicionantes determinados para a operação", conforme dispõe o art. 8º, III, da Resolução Conama n. 237/97." (os destaques não constam do original)

É oportuno salientar que o artigo 6º, parágrafo 1º, da Lei Federal nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, confere ao Estados, na esfera de suas competências e nas áreas de sua jurisdição, a competência para elaboração de normas supletivas e complementares e padrões relacionados com o meio ambiente, observados os que forem estabelecidos pelo CONAMA (Conselho Nacional do Meio Ambiente).

Com o advento da Lei Complementar Federal nº 140, de 08 de dezembro de 2011, **foram estabelecidas as normas de cooperação entre a União, os Estados e Municípios**, relativamente ao exercício da competência prevista nos incisos III, VI e VII do artigo 23 da Constituição Federal, dentre elas a de **Licenciamento Ambiental**, conforme tipologia definida pelos respectivos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente, **considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade**.

Sobre o **Federalismo cooperativo nas ações de gestão ambiental** consagrado na Lei Complementar Federal nº 140/2011, reputo conveniente citar novamente a lição de **Édis Milaré**:

(...)

"QUINTA PARTE - A ADMINISTRAÇÃO AMBIENTAL NO BRASIL

TÍTULO X - GESTÃO E POLÍTICA DO AMBIENTE

CAPÍTULO I - GESTÃO PÚBLICA DO MEIO AMBIENTE

(...)

"4. *Federalismo cooperativo nas ações de gestão ambiental*

A Constituição de 1988, ao tempo em que desenhou um modelo de Estado Democrático de Direito (caput do art. 1º) e proclamou a autonomia dos diversos entes da Federação (arts. 1º e 18, caput), recepcionou a Lei 6.938/1981 e deixou claro que as Entidades Federativas, em consonância com a estrutura de federalismo cooperativo então adotado, deveriam compartilhar responsabilidades sobre a condução das questões ambientais, tanto no que tange à competência legislativa concorrente/suplementar (arts. 24 e 30, II) quanto no que se refere à competência administrativa comum, também dita material ou implementadora (art. 23), inscrevendo, no que é de interesse, que:

“Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

[...]

III – proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;

[...]

VI – proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

VII – preservar as florestas, a fauna e a flora;

[...]

Par. único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional” (Redação dada pela EC 53/2006).

Destarte, a LC 140, de 02.12.2011 , que acabou por regulamentar os sobreditos incisos do art. 23 da CF, representa, a bem ver, pagamento de promessa solenemente materializada no referido par. único do art. 23 da Lei Máxima, em ordem a fixar normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios no exercício da competência comum em matéria ambiental e a evitar a excessiva cultura centralizadora, em detrimento do que se vem chamando de federalismo cooperativo ecológico, materializado pela integração dos arts. 18, 23, VI e VII, 24, VI e 225 da CF e pela LC 140/2001 , que incorporou o princípio da cooperação ao ordenamento jurídico nacional."

4.1 Objetivos fundamentais

O art. 3º da LC 140/2011 enumera como objetivos fundamentais dos entes federativos no exercício da competência comum:

I – proteger, defender e conservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado, promovendo gestão descentralizada, democrática e eficiente;

II – garantir o equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico com a proteção do meio ambiente, observando a dignidade da pessoa humana, a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais e regionais;

III – harmonizar as políticas e ações administrativas para evitar a sobreposição de atuação entre os entes federativos, de forma a evitar conflitos de atribuições e garantir uma atuação administrativa eficiente;

IV – garantir a uniformidade da política ambiental para todo o País, respeitadas as peculiaridades regionais e locais”.

Nada obstante a clareza do conteúdo subjacente em cada um desses objetivos, não custa enfatizar a importância do enunciado inserto no inc. III, que visa a evitar as recorrentes disputas de poder entre os órgãos ambientais, muitas vezes se digladiando no afã de atrair para si competências que não têm, em verdadeira afronta ao texto constitucional que as orienta."

Sobre o tema **Paulo Affonso Leme Machado** aduz o seguinte:

(...)

"CAPÍTULO VII

LICENCIAMENTO AMBIENTAL E ESTUDO PRÉVIO DE IMPACTO AMBIENTAL

(...)

3.1. A unicidade do licenciamento não pode ser um dogma

Diferente é o sistema de licenciamento ambiental num país de regime unitário - com os órgãos ambientais centralizados e onde a autorização ou a licença ambiental é concedida em um território de proporção menor - do que nos países de regime federativo, geralmente de maior proporção territorial.

Na instituição do licenciamento ambiental somente por um ente federativo, foi apontado o interesse em evitar-se a "sobreposição de atuação entre os entes federativos". No federalismo podem existir interesses públicos de vários aspectos em que a simultaneidade do exame administrativo não leva, necessariamente, a uma estado de conflito entre os entes federativos. O exame conjunto, não apenas opinativo, mas vinculante por diversos entes federativos pode propiciar o aporte de uma maior e melhor conhecimento sobre o empreendimento a ser licenciado ou autorizado e a utilização de tecnologias não degradadoras do meio ambiente."

23. Observou-se, outrossim, que foram tomadas as providências necessárias para confecção da minuta declaração de licitação dispensada, SEI 41896447, com base no Parecer 57/2022/PGFN/AGU, 43629099.

23.1. Nessa senda, é cabível mencionar o que disciplina, o art. 18 da Lei nº 9.636/1998, in verbis:

"Art. 18. A critério do Poder Executivo poderão ser cedidos, gratuitamente ou em condições especiais, sob qualquer dos regimes previstos no Decreto-Lei n o 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. (Redação dada pela Lei nº 11.481, de 2007)

[...]"

24. Do mesmo modo, O Ministério de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão, no uso de suas atribuições, e tendo em vista o disposto no art. 18 da Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998, e a competência que lhe foi delegada pelo art. 1º, inciso I, do Decreto nº 3.125, de 29 de julho de 1999, observada a Resolução nº 5, de 21 de março de 2000, do Conselho Nacional de Desestatização-CND, resolve, *ipsis litteris*:

"Art. 1º Estabelecer as diretrizes para as proposições formuladas pela Secretaria de patrimônio da união, deste Município, que tenham por objeto a cessão de uso gratuito ou em condições especiais de imóveis de domínio da União, com amparo no art. 18 da Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998.

Art. 2º As cessões de uso gratuito ou em condições especiais de imóveis da União deverão observar as seguintes destinações:

I - ao uso no serviço público, para os seguintes fins:

a) a fundações e autarquias que integrem a Administração Pública Federal ; e

b) a empresas públicas e sociedades de economia mista com controle acionário majoritário da União, para afetação aos seus fins institucionais;

II - a Estados e Municípios, para os seguintes fins:

a) uso no serviço público estadual ou municipal, inclusive para entidades vinculadas da Administração Pública indireta, bem como para empresas públicas e de economia mista;"

25. Após compulsar os autos respectivos e examinar a legislação pertinente à cessão de uso onerosa, vê-se que o processo e a minuta do contrato estão instruídos de forma suficiente a que se possa ultimar sua análise que, uma vez procedida, pode-se concluir por sua compatibilidade com as normas que informam a matéria.

26. Adicione-se que o projeto submetido contempla uma atividade com fins econômicos, sem especificar se a exploração comercial será executada diretamente pelo município. Se a exploração for realizada por terceiros, é necessário cumprir os procedimentos licitatórios conforme estabelecido na Lei nº 14.133, de 2021.

27. Por último, sugere-se que o órgão de gestão patrimonial realize uma revisão completa de todos os atos e termos, visando corrigir possíveis erros materiais, gramaticais ou de técnica de redação, sem modificar o conteúdo jurídico já discutido. Isso evitaria a necessidade de retornar a e-CJU/PATRIMÔNIO para uma análise complementar, algo que não é previsto neste momento, já que a verificação dos dados é responsabilidade do órgão assessorado.

4. CONCLUSÃO

28. Ante ao exposto, considerados os limites da análise jurídica, abstraídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência, opina-se pela possibilidade jurídica da formalização do Termo de Contrato de Cessão sob Forma de Uso Onerosa, SEI 43794907, desde que observada as recomendações elencadas nos itens 22, 25, 26 e 27.

É o Parecer.

29. Ao protocolo da Consultoria Jurídica da União Especializada Virtual de Patrimônio (ECJU/PATRIMÔNIO) para restituir o processo ao Órgão Consulente, para ciência deste, bem como para adoção da(s) providência(s) pertinente(s), com as considerações de estilo.

Brasília, 31 de julho de 2024.

VALTER OTAVIANO DA COSTA FERREIRA JUNIOR
ADVOGADO DA UNIÃO

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 19739022083202477 e da chave de acesso 5a0ad8f4



Documento assinado eletronicamente por VALTER OTAVIANO DA COSTA FERREIRA JUNIOR, 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 1576150461 e chave de acesso 5a0ad8f4 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): VALTER OTAVIANO DA COSTA FERREIRA JUNIOR, com certificado A1 institucional

