



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



PARECER Nº 083/2012/DECOR/CGU/AGU

PROCESSO Nº 00402.002063/2012-10

INTERESSADO: CJU/PE

ASSUNTO: DISPOSIÇÃO DE IMÓVEIS ADMINISTRADOS PELAS FORÇAS ARMADAS

COMPETÊNCIA DOS ÓRGÃOS MILITARES PARA DISPOR DE BENS IMÓVEIS, DE FORMA GRATUITA E PROVISÓRIA, EM FAVOR DE ÓRGÃOS E ENTIDADES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, PARA ATENDIMENTO DE FINALIDADES PÚBLICAS OU SOCIAIS. POSSIBILIDADE. PARECER Nº 010/2011/DECOR/CGU/AGU.

I – Tendo o Parecer nº 10/2011/DECOR/CGU/AGU firmado o entendimento de que as Forças Armadas detém competência para alienar e arrendar os bens imóveis sob sua gestão, com fundamento nas Leis nº 5.651/70 e nº 5.658/71, no Decreto-lei nº 1.310/74 e no Decreto nº 77.095/76, é de se reconhecer a competência dos órgãos militares para promover a “entrega provisória” e a “cessão de uso gratuita”, em favor de outros órgãos ou entes da Administração Pública, para o atendimento de finalidades públicas ou sociais, de bens imóveis em relação aos quais exista previsão de utilização futura em finalidade militar objetiva ou complementar.

Senhora Coordenadora-Geral,

- 1 -

1. Trata-se do PARECER CJU/PE/CGU/AGU Nº 1.342-2012, por meio do qual a Consultoria Jurídica da União em Pernambuco – CJU/PE sugere seja adotado

por esta Consultoria-Geral da União o entendimento de que é possível a disposição de bens imóveis, pelos órgãos militares, de forma gratuita e provisória, a outros órgãos e entes da Administração Pública, para atendimento de finalidades públicas ou sociais.

2. Segundo afirma a CJU/PE no referido opinativo, há entendimento desta Consultoria-Geral da União, materializado no Despacho do Consultor-Geral da União nº 0192/2011, que aprovou o Parecer nº 010/2011/DECOR/CGU/AGU, de que “os imóveis Administrados pelas Forças Armadas - em virtude da sua relevância para defesa nacional - não estariam sujeitos às regras gerais da Lei n. 9.636/98. A Força responsável pela Administração do bem imóvel poderá arrendá-lo ou aliená-lo sem intervenção da SPU”. Segundo tal entendimento, prevaleceria “o caráter especial das disposições atinentes à alienação de imóveis da União, contido nas Leis nº 5.651/1970 e nº 5.658/1971, em detrimento às regras de competência contidas na Lei nº 9.636/1998”.

3. Nada obstante, o referido entendimento, apesar de reconhecer o “interesse público em se manter regime diferenciado para a gestão dos bens entregues às Forças Armadas, parece restringir tal ressalva de competência às situações de alienação e de arrendamento”, posição esta que viria sendo “repetida por pareceristas deste e de outros órgãos consultivos da União”, no sentido de que “embora possa alienar ou arrendar bens públicos sob sua jurisdição, para outras modalidades de disposição (exemplo: cessão de uso ou entrega provisória), os órgãos militares devem devolvê-los para SPU, para que esta disponha sobre o imóvel”.

4. Ocorre, porém, que, como aduz a CJU/PE, “existem diversas situações em que os comandos militares possuem imóveis hoje ‘disponíveis’ (sem finalidade militar objetiva ou finalidade complementar), aptos ao atendimento de atividades públicas relevantes, mas que não serão ‘devolvidos’ à União, pela existência razoável da ‘previsão de utilização futura’”.

5. Diante de tal quadro, afirma a CJU/PE que a interpretação que vem sendo dada ao referido Parecer nº 010/2011/DECOR/CGU/AGU implica na não utilização, mesmo para fins públicos, de bens imóveis, atualmente sem uso pelos órgãos militares, mas com “previsão de utilização futura”, o que representaria afronta ao princípio da eficiência, da razoabilidade e da proporcionalidade.

6. Conclui a CJU/PE parecer-lhe “necessário defender a tese de que, em nosso ordenamento jurídico, o interesse público que admite a manutenção de um regime diferenciado para a gestão dos bens entregues às Forças Armadas, para as situações de alienação e de arrendamento, também admite, mesmo sem previsão legal explícita, a disposição dos bens, pelos órgãos militares competentes, através da modalidade ‘cessão de uso gratuita’ ou ‘entrega provisória’, a outros órgãos ou entes da Administração, para atendimento de finalidades públicas ou sociais, quando, a despeito de estar o mesmo temporariamente sem uso, exista previsão de utilização futura pelo órgão militar, em finalidade militar objetiva ou complementar”.

7. Instada por este DECOR, a Consultoria Jurídica junto ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – CONJUR/MP, por meio da NOTA Nº 3634-5.12/2012/MAA/CONJUR-MP/CGU/AGU, manifestou-se no sentido de que, tendo em vista o panorama jurídico traçado por esta Consultoria-Geral da União no Parecer nº 10/2011/DECOR/CGU/AGU, não há como discordar do entendimento adotado pela CJU/PE, sendo certo que “Como as Forças Armadas têm competência para alienar e arrendar os imóveis a elas jurisdicionados, entender que a entrega e a cessão gratuita provisórias para finalidades públicas, instrumentos menos gravosos que a alienação e o arrendamento, estariam fora de suas atribuições iria de encontro à interpretação sistemática do ordenamento jurídico”.

8. Concluiu a CONJUR/MP que “estando inseridas nas atribuições das Forças Armadas a alienação e o arrendamento de seus imóveis, deve-se considerar que os órgãos castrenses também podem promover a entrega e a cessão provisórias de parcelas desses bens sem finalidade militar imediata, porém com previsão de utilização futura”.

9. Por fim, alerta a CONJUR/MP no referido opinativo para o fato de que “não se pode transformar as Forças Armadas em um órgão de administração patrimonial”, devendo ser realizada a gestão imobiliária pelos órgãos militares apenas de forma “residual e vinculada às atividades institucionais das Forças”, sendo forçosa a restituição à Secretaria de Patrimônio da União - SPU dos imóveis em relação aos quais não haja interesse imediato ou diferido na manutenção sob a gestão militar.

10. Brevemente relatados os autos, manifesto-me.

- II -

11. A meu ver, é possível a adoção do entendimento sugerido pela CJU/PE, no sentido de que o ordenamento jurídico pátrio admite “mesmo sem previsão legal explícita, a disposição dos bens, pelos órgãos militares competentes, através da modalidade ‘cessão de uso gratuita’ ou ‘entrega provisória’, a outros órgãos ou entes da Administração, para atendimento de finalidades públicas ou sociais, quando, a despeito de estar o mesmo temporariamente sem uso, exista previsão de utilização futura pelo órgão militar, em finalidade militar objetiva ou complementar”.

12. De fato, esta Consultoria-Geral da União, por meio do retro citado Parecer nº 10/2011/DECOR/CGU/AGU, já assentou o entendimento de que as Forças Armadas detém competência para alienar e arrendar os bens imóveis sob sua gestão, com fundamento nas Leis nº 5.651/70 e nº 5.658/71, no Decreto-lei nº 1.310/74 e no Decreto nº 77.095/76, sendo, conforme bem apontado pela CONJUR/MP, a entrega e a cessão gratuita provisórias para finalidades públicas instrumentos jurídicos menos gravosos.

13. O entendimento em tela, portanto, além de autorizado pela interpretação sistemática do ordenamento jurídico, evita que os imóveis sem finalidade militar objetiva ou complementar imediata, mas com previsão de utilização futura, permaneçam sem utilização mesmo quando aptos ao atendimento de finalidades públicas, uma vez que, na prática, em virtude da referida previsão de utilização futura, os órgãos militares não devolveriam os imóveis à SPU. A problemática foi bem examinada pela CJU/PE, que, como visto, invocou os princípios da eficiência, da razoabilidade e da proporcionalidade para solucionar a questão, veja-se:

26. Embora, hoje, entenda o Exército ser possível a utilização provisória dessa fração do imóvel para a estação meteorológica, qual garantia ou certeza pode deter a autoridade militar responsável para ignorar uma previsão de utilização futura e “devolver” o bem à SPU?

27. Com a *devida venia*, esse tratamento restritivo apenas implicará na perpetuação da prejudicial não utilização, mesmo para fins públicos, de terrenos imóveis, atualmente sem uso algum, mas “com previsão de utilização futura”.



28. Não parece distante presumir uma enorme quantidade de bens imóveis, sem utilização, que poderiam ser gratuita e provisoriamente cedidos ou entregues pelos órgãos militares, para o atendimento de atividades realizadas pelos entes e órgãos públicos, prestigiando importantes políticas públicas e auxiliando a melhoria na prestação de serviços pela Administração.

(...)

30. Uma Administração Pública Democrática não pode perder de vista que a atividade administrativa está intrinsecamente vinculada ao princípio da eficiência. O gestor público deve sempre buscar a melhor e mais adequada solução para os problemas administrativos (não necessariamente a mais fácil ou cômoda), tendo como parâmetro o interesse público e a juridicidade.

31. O administrador é impelido pela eficiência a agir buscando como parâmetro a melhor atuação, com o compromisso indeclinável de encontrar a solução mais adequada econômica e socialmente na gerência da coisa pública. Esse bom trato da *res pública*, atendendo à eficiência e à economicidade, tem relação direta com a concepção de Estado Democrático de Direito, no qual as regras e a atuação administrativa buscam dar garantias à coletividade, mas também protegem o indivíduo, inclusive de uma atuação exageradamente onerosa ou ineficiente do Estado que ele sustenta, através dos tributos.

32. Ademais, o administrador público também deve respeito e reverência aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade. Muitas vezes, a rigidez burocrática imposta ao gestor o coloca em situações nas quais interpretações literais de dispositivos normativos ou cumprimentos automáticos de rotinas administrativas podem confrontar o próprio interesse público tutelado ou mesmo garantias elementares de nosso Estado Democrático de Direito.


14. Por fim, é mister ressaltar o alerta consignado pela CONJUR/MP na NOTA Nº 3634-5.12/2012/MAA/CONJUR-MP/CGU/AGU, no sentido de que não se deve permitir que as Forças Armadas se transformem em órgãos de administração patrimonial, devendo a gestão imobiliária pelos órgãos militares se dar de forma residual e vinculada às atividades institucionais respectivas. De fato, devem permanecer sob a gestão militar apenas os imóveis em relação aos quais haja interesse militar imediato ou diferido, competindo às Forças Armadas devolver os demais à SPU, órgão ao qual compete, em regra, a gestão dos imóveis da União, nos termos da Lei 9.636/98.

15. De todo o exposto, nos termos da fundamentação retro, sugiro seja adotado o entendimento sugerido pela CJU/PE, no sentido de que o ordenamento jurídico pátrio admite que as Forças Armadas promovam a “entrega provisória” e a “cessão de uso gratuita”, em favor de outros órgãos ou entes da Administração Pública, para o atendimento de finalidades públicas ou sociais, de bens imóveis em relação aos quais, a despeito de estarem temporariamente sem uso, exista previsão de utilização futura, em finalidade militar objetiva ou complementar.

16. Sugiro, por fim, sejam restituídos os presentes autos à CJU/PE, para fins de que retome a análise do caso concreto posto a sua análise, bem como seja remetida cópia do presente opinativo à CONJUR/MP, para ciência e providências pertinentes.

À consideração superior.

Brasília, 29 de novembro de 2012.

  
Rafael Figueiredo Fulgêncio  
Advogado da União