



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

PARECER Nº 010/2011/DECOR/CGU/AGU

PROCESSO Nº 00400.014449/2008-16 (Processos nº 00400.018887/2009-26 e nº 03090.000970/2009-88 apensados)

INTERESSADO: Consultoria Jurídica junto ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – CONJUR/MP e Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Defesa – CONJUR/MD

ASSUNTO: Competência para praticar atos de alienação e arrendamento relativos a bens imóveis da União sob administração das Forças Armadas.

ADMINISTRATIVO. PATRIMÔNIO PÚBLICO. BENS IMÓVEIS DA UNIÃO ADMINISTRADOS PELAS FORÇAS ARMADAS. COMPETÊNCIA PARA A PRÁTICA DE ATOS DE ALIENAÇÃO E ARRENDAMENTO. REAFIRMAÇÃO DA NOTA DECOR/CGU/AGU Nº 245/2007 – PCN. VIGÊNCIA DAS LEIS Nº 5.651/1970 E Nº 5.658/1971, DO DECRETO-LEI Nº 1.310/1974 E DO DECRETO Nº 77.095/1976 MESMO APÓS O ADVENTO DA LEI Nº 9.636/1998. ANTINOMIA APARENTE. PREPONDERÂNCIA DAS NORMAS ANTERIORES EM RAZÃO DA ESPECIALIDADE E DO INTERESSE PÚBLICO NA DEFESA NACIONAL.

I – Reiterando e ratificando o que conclui a seu respeito a NOTA DECOR/CGU/AGU Nº 245/2007 – PCN, tendo em vista o caráter especial das normas hospedadas nas Leis nº 5.651/1970 e nº 5.658/1971 frente às disposições da Lei nº 9.636/1998, permanece a competência das Forças Armadas para alienar os bens imóveis da União que estão sob sua administração.

II – Antinomia aparente, resolvida pela utilização do critério da especialidade positivado no art. 2º, § 2º, do Decreto-lei nº 4.567/1942.

III – Aplicação, *mutatis mutandi*, do mesmo raciocínio para o arrendamento de bens imóveis da União pelo Exército, de que cuidam o Decreto-lei nº 1.310/1974 e o Decreto nº 77.095/1976, a permitir que o faça sem a participação da SPU.

IV – Existência de interesse público em se manter regime diferenciado para a gestão dos bens entregues às Forças Armadas em virtude das atribuições que lhe foram conferidas pela Constituição Federal de 1988, mormente a de defesa nacional.

Senhora Coordenadora-Geral de Orientação,

- 1 -

1. Põe-se à minha apreciação conflito de teses estabelecido entre a Consultoria Jurídica junto ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – CONJUR/MP e sua



congênera junto ao Ministério da Defesa – CONJUR/MD acerca da possibilidade de as Forças Armadas praticarem, sem a participação da Secretaria de Patrimônio da União – SPU, atos de arrendamento e alienação de bens imóveis da União que se encontram sob sua administração.

2. Tudo teve início quando a CONJUR/MP foi instada pela SPU a verificar se era lícito ao Comando do Exército arrendar parcialmente próprio imóvel da União que lhe fora destinado. No PARECER MP/CONJUR/LAV/Nº 1544 – 5.12/2008 (fls. 81/95, dos autos principais), lavrado pela Advogada da União Leyla Andrade Veras, sustenta que as normas que respaldavam tal arrendamento – Decreto-lei nº 1.310, de 8 de fevereiro de 1974, e Decreto nº 77.095, de 30 de janeiro de 1976 – foram revogados pela Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998, diploma que, em suas palavras, *“concentrou toda a gestão do patrimônio imobiliário da União no âmbito das atribuições da Secretaria do Patrimônio da União – SPU, incluindo cessões e arrendamentos”*.

3. No entender do órgão consultivo, as únicas exceções à competência da SPU estão elencadas nos incisos I a V do art. 40 da sobredita lei, inexistindo, fora delas, suporte legal para que outros órgãos da Administração Pública Federal Direta promovam a gestão de bens imóveis da União que estejam jungidos à sua administração.

4. Defende, ademais, que o Decreto-lei nº 1.310/1974 e o Decreto nº 77.095/1976 ingressaram no mundo jurídico quando ainda vigia o Decreto-lei nº 178, de 16 de fevereiro de 1967, normativo que não reputava defeso se afetar a órgãos e/ou entidades federais competência para cederem bens imóveis da União, ao contrário do que sucede no sistema hodierno, no qual essa competência foi reservada, com exclusividade, para a SPU.

5. Feito isso, a CONJUR/MP adentra o exame da legalidade da prática de atos de alienação de imóveis da União pelas Forças Armadas, colacionando, primeiramente, o texto integral do PARECER/MP/CONJUR/LAV/Nº 0437 – 5.12/2008, também da pena da Advogada da União Leyla Andrade Veras.

6. Havia se chegado à conclusão, nesse opinativo, que as Leis nº 5.651, de 11 de dezembro de 1970, e nº 5.658, de 7 de junho de 1971, que autorizam Exército, Marinha e Aeronáutica a alienarem os bens imóveis da União que lhes foram outorgados, permaneciam vigentes, malgrado a superveniência da Lei nº 9.636/1998.



7. O principal argumento manejado pela CONJUR/MP à época foi o caráter especial desses diplomas legais em relação à Lei nº 9.636/1998, a desvelar uma antinomia aparente, solucionável com a incidência do art. 2º, § 2º, da hoje Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro (Decreto-lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942)¹.

8. Entretanto, diante do entendimento firmado no sentido da impossibilidade de que o Exército arrende imóveis da União, o órgão consultivo setorial resolve seguir uma nova linha interpretativa, diametralmente oposta à esposada no PARECER/MP/CONJUR/LAV/Nº 0437 – 5.12/2008.

9. Essa nova compreensão se justifica, nas palavras da CONJUR/MP,

(...) porque haveria manifesta incoerência na gestão desse patrimônio pelas Forças Armadas, pois teria os Comandos Militares autorização para alienar os bens imóveis e, ao mesmo tempo, estariam impedidos de arrendá-los. Ora, como imaginar que o órgão pode dispor do domínio do bem mas, de outro, não tem o direito de efetuar o arrendamento, o qual não importa na transferência de propriedade, tampouco de qualquer direito real?

10. Superando a tese sufragada até então, passa a advogar que a vontade do legislador, ao introduzir o art. 40, da Lei nº 9.636/1998, foi de cometer com exclusividade à SPU todos os atos de gestão do patrimônio imobiliário da União, à exceção das hipóteses que o próprio dispositivo fixa em *numerus clausus*. Destarte, toda interpretação que conduza à licitude da prática de atos respeitantes a bens imóveis da União por outro órgão que não a SPU é, na esteira do novo juízo da CONJUR/MP, descabido.

¹ A antiga ementa do referido decreto-lei, que lhe atribuía o título de Lei de Introdução ao Código Civil Brasileiro, foi alterada pela Lei nº 12.376, de 30 de dezembro de 2010, que assim verbera:

“LEI Nº 12.376, DE 30 DE DEZEMBRO DE 2010.

Altera a ementa do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Esta Lei altera a ementa do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, ampliando o seu campo de aplicação.

Art. 2º A ementa do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, passa a vigorar com a seguinte redação: “Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro.”

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 30 de dezembro de 2010; 189ª da Independência e 122ª da República.

*LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA
Luiz Paulo Teles Ferreira Barreto”*



11. A título de arremate, aduz o que segue:

25. Pelo exposto, esta Consultoria Jurídica entende que o Decreto-Lei 1.310/1978 e o Decreto 77.095/78 foram revogados pela disciplina da Lei 9.636/98, especialmente de seu art. 40, o qual só admite as exceções ali arroladas. Por essa razão, considerando que o arrendamento objeto dos autos não tem amparo legal, à míngua de competência do Comando do Exército para empreendê-lo. Outrossim, entendemos por bem revisar o posicionamento contido no PARECER/MP/CONJUR/LAV/Nº 0437 – 5.12/2008, passando a entender que as Leis 5.651/70 e 5.658/71 também perderam sua vigência, face ao contexto normativo introduzido pela mencionada Lei 9.636/98.

12. Em razão da relevância da matéria, de sua repercussão em outros órgãos e dos efeitos jurídicos que o PARECER/MP/CONJUR/LAV/Nº 0437 – 5.12/2008 gerou, a CONJUR/MP propõe o encaminhamento dos autos à Consultoria-Geral da União – CGU, *“a fim de manifestar-se sobre a questão, mediante pronunciamento com força vinculante, caso entenda necessário”*.

13. Acatada a sugestão, os autos foram recebidos pelo Exmo. Sr. Consultor-Geral da União, distribuídos para este Departamento de Coordenação e Orientação de Órgãos Jurídicos – DECOR/CGU (fl. 97, dos autos principais) e, em seguida, submetidos ao exame do Advogado da União que ora subscreve (fl. 99, *idem*).

14. Após compulsá-los, exarei despacho de fl. 100, no qual recomendei fosse colhida a manifestação da CONJUR/MD a respeito do assunto, visando, assim, obter subsídios para a sua uniformização.

15. A CONJUR/MD elaborou, então, o PARECER Nº 15/2010/CONJUR/MD (fls. 171/174, *idem*), de autoria do Advogado da União e Coordenador-Geral de Atividades Jurídicas Descentralizadas Bruno Correia Cardoso.

16. Nele afirma, em princípio, que a Lei nº 9.636/1998 não promoveu inovações de monta na disciplina da cessão de imóveis da União em relação ao que dispunha o Decreto-lei nº 178/1967, cingindo-se a adicionar regras sobre a delegação de autorização e a licitação das cessões onerosas. Desse modo, remanesceria a competência atribuída ao Exército pelo Decreto-lei nº 1.310/1974 e pelo Decreto nº 77.095/1976 para arrendar os próprios da União administrados por esse órgão militar, agora com fulcro no art. 18, § 3º, da Lei nº 9.636/1998.



17. Em seguida, infirma a revogação, seja ela expressa ou tácita, do Decreto-lei nº 1.310/1974 e do Decreto nº 77.095/1976 pela Lei nº 9.636/1998, aduzindo o mesmo que outrora defendia a CONJUR/MP com relação às Leis nº 5.651/1970 e nº 5.658/1971: a incidência, na hipótese, do art. 2º, § 2º, do Decreto-lei nº 4.657/1942, em razão do caráter especial dos dois primeiros diplomas legais em relação ao terceiro.

18. Ainda de maneira a escorar a vigência das normas que autorizam o Exército a arrendar os imóveis que estão sob sua administração, a CONJUR/MD defende que ao regime especial de arrendamento conferido ao Exército subjaz a importância das Forças Armadas, a quem o art. 142, da Carta Magna de 1988, atribui a defesa da Pátria e a garantia dos poderes constitucionais, a propiciar, assim, a própria existência do ordenamento jurídico brasileiro.

19. Nesse influxo, preconiza que

(...) a gestão de imóveis pelo Exército deve ser influenciada pela destinação constitucional das Forças Armadas, resultando no reconhecimento de que esses bens interessam à defesa nacional e, por isso, não devem se sujeitar ao regime geral de cessão de bens imóveis da União.

44. Por certo, um bem imóvel inservível hoje para o Exército não significa que jamais atenderá às necessidades deste órgão, motivo pelo qual se deve resguardar a possibilidade de a Força Terrestre reaver o bem quando assim entender cabível.

45. Se submetesse ao regime geral, o Exército, caso não tivesse mais interesse na utilização do imóvel da União, deveria formalizar a devolução à SPU mediante termo acompanhado de laudo de vistoria, conforme preconiza o art. 79, § 4º do Decreto-Lei nº 9.760/46. Dessa forma, perderia o Exército seu vínculo jurídico com o bem imóvel da União, dificilmente podendo reaver o bem no caso de renascimento do seu interesse sobre o próprio nacional.

46. Por isso, somente por isso, desde idos tempos a gestão de bens públicos submetidos à administração das Forças Armadas tem recebido tratamento especializado em relação ao regramento geral.

47. Destaca-se ainda que essa particularidade das Forças Armadas não foi desprezada pela novel legislação de bens imóveis da União, a Lei nº 9.636/98, que dentre os seus dispositivos salvaguarda o "interesse da defesa nacional".

20. *In fine*, ressalta que autorização do Presidente da República, condição para que o Exército possa arrendar bens imóveis da União, está consubstanciada no Decreto nº 77.095/1976, a dispensar a sua manifestação caso a caso.

21. É o bastante à guisa de relatório.



- II -

22. Ressuma do acima alinhavado que a divergência entre a CONJUR/MP e a CONJUR/MD submetida a este Departamento reside, precipuamente, na continuidade ou não das competências que foram conferidas às Forças Armadas para gerir bens imóveis da União frente ao novo disciplinamento trazido pela Lei nº 9.636/1998, em especial a prática de atos de arrendamento e alienação.

23. Observo preliminarmente que, conquanto a CONJUR/MD não tenha opinado sobre os atos de alienação previstos nas Leis nº 5.651/1970 e nº 5.658/1971, me parece possível deduzir que, ao defender a possibilidade de arrendamento de imóveis da União pelo Comando do Exército, também o faz em relação aos primeiros, na medida em que o cerne do seu argumento é a especialidade das normas que outorgam poderes diferenciados ao órgão militar frente àquelas gerais insculpidas na Lei nº 9.636/1998, a afastar, nos casos em que disciplina, a aplicação destas.

24. Assim, o exame a ser feito abaixo também contemplará a viabilidade legal da alienação de próprios da União pelas Forças Armadas, reputando-a, ao lado da questão do arrendamento, um dos focos de discordância entre os dois órgãos consultivos envolvidos.

25. Outrossim, friso que a análise não abarcará as peculiaridades do caso concreto que deu azo ao surgimento da divergência ou as repercussões que a solução desta terá sobre ele, que ficarão a cargo dos órgãos de assessoramento jurídico ao Comando do Exército.

26. Isso posto, e principiando pelos atos de alienação, sublinho que a Advocacia-Geral da União – AGU, por meio de opinativo aprovado por seu insigne titular, já firmou posicionamento a respeito. Trata-se da NOTA DECOR/CGU/AGU Nº 245/2007 – PCN, da pena da Advogada da União Priscila Cunha do Nascimento e carreado aos autos do Processo nº 00402.000033/2007-10.

27. No indigitado *opinio*, encetado por provocação do então Núcleo de Assessoramento Jurídico em Recife/PE – NAJ/PE² dirigida a este DECOR/CGU, perscrutou-se, dentre outros aspectos relacionados à permuta de imóveis da União de uso do Comando do

² Não custa rememorar que os antigos NAJs passaram a se chamar Consultorias Jurídicas da União – CJs com o advento do Decreto n. 7.392, de 13 de dezembro de 2010.



Exército através de licitação, se a Lei nº 5.651/1970 guarda compatibilidade com a Lei nº 9.636/1998.

28. Esposou-se, no que tange a esse ponto específico, a tese sufragada à época pela CONJUR/MP³: de que o matiz especial da Lei nº 5.651/1970 tornava suas disposições preponderantes em face das normas gerais hospedadas na Lei nº 9.636/1998, superando, mediante a incidência do art. 2º, § 2º, do Decreto-lei nº 4.657/1942⁴, a antinomia aparente entre elas.

29. Para uma melhor compreensão, veja-se o que aduziu a nobre colega em sua manifestação, *in litteris*:

9. Cotejando os dispositivos legais transcritos [art. 1º, da Lei nº 5.651/1970, e art. 23, da Lei nº 9.636/1998] percebe-se que ambos tratam da alienação de bens imóveis da União. Aqui se apresenta um conflito de normas, o qual deverá ser resolvido, a fim de se harmonizar o ordenamento jurídico brasileiro e, conseqüentemente, identificar qual lei deverá ser aplicada ao caso concreto.

10. O ordenamento jurídico deve guardar a compatibilidade entre os seus preceitos. Segundo Norberto Bobbio "O princípio, sustentado pelo positivismo jurídico, da coerência do ordenamento jurídico, consiste em negar que nele possa haver antinomias, isto é, normas incompatíveis entre si. Tal princípio é garantido por uma norma implícita em todo ordenamento, segundo a qual duas normas incompatíveis (ou antinômicas) não podem ser ambas válidas, mas somente uma delas pode (mas não necessariamente deve) fazer parte do referido ordenamento; ou dito de outra forma, a compatibilidade de uma norma com seu ordenamento (isto é, com todas as outras normas) é condição necessária para a sua validade." Nesse sentido, a doutrina apresenta três critérios para resolver tais antinomias: hierárquico, cronológico e o da especialidade. Aplicando-se referidos critérios apenas uma das normas conflitantes será considerada válida.

11. As Leis nº 9.636/98 e nº 5.651/70 são ambas leis ordinárias e, portanto, encontram-se sob o mesmo patamar hierárquico, razão pela qual faz-se necessário valer-se dos demais critérios a fim de resolver a antinomia.

12. Com relação à aplicação dos critérios de especialidade e cronológico, cabe trazer à colação o art. 2º da Lei de Introdução ao Código Civil – LICC (Decreto-Lei nº 4657, de 04 de setembro de 1942):

(...)

13. Ao se aplicar ao caso sub examine o critério cronológico constata-se que a Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998, é posterior à Lei nº 5.651, de 11 de dezembro de 1970. Sendo assim, ao se considerar apenas o critério cronológico a Lei nº 5.651/70 estaria revogada pela Lei nº 9.636/98. Contudo, nos termos do art. 2º da LICC, a lei posterior somente revogará a anterior se com ela for incompatível ou se a lei posterior regular inteiramente a matéria

³ Mais precisamente no PARECER/MP/CONJUR/LBP/Nº 5.11/2007, encartado no mesmo caderno processual da nota *sub oculi*.

⁴ "Art. 2º (...)

§ 2º A lei nova, que estabeleça disposições gerais ou especiais a par das já existentes, não revoga nem modifica a lei anterior."



de que tratava a anterior. Assim, para se ter a certeza se a lei posterior revogou a anterior é preciso que, antes, se verifique se há alguma especializante ou incompatibilidade entre as leis.

14. Incompatibilidade não há, posto que ambas tratam da possibilidade de alienação de imóveis pertencentes à União Federal. Com relação a extensão do tratamento da matéria, é de se ver que a Lei nº 5.651/70 é especial em relação à Lei nº 9.636/98. Isso porque, enquanto a primeira limita-se a tratar da alienação de imóveis da União de utilização dos Comandos do Exército, esta disciplina a alienação de quaisquer imóveis da União, independentemente de sua utilização. Sendo assim, imperioso concluir que a Lei nº 9.639/98 [*rectius*: Lei nº 9.636/98] é uma lei geral em relação a Lei nº 5.651/70, a qual se considera especial.

30. *Data venia* ao novo entendimento adotado pela CONJUR/MP, sou da opinião de que a tese *supra* é a mais acertada e, por essa razão, deve ser mantida.

31. O caráter especial das disposições atinentes a alienação de imóveis da União das Leis nº 5.651/1970 e nº 5.658/1971 em relação às contidas na Lei nº 9.636/1998 me parece evidente. Deveras, como bem destacado na NOTA DECOR/CGU/AGU Nº 245/2007 – PCN, enquanto a Lei nº 9.636/1998 versa sobre a alienação de qualquer imóvel da União, pouco importando sua utilização, as Leis nº 5.651/1970 e nº 5.658/1971 tratam da alienação de imóveis da União que sejam de uso das Forças Armadas.

32. De outro lado, a cláusula de revogação da Lei nº 9.636/1998 (art. 53⁵) não faz menção às Leis nº 5.651/1970 e nº 5.658/1971, o que representa um forte indicativo de que o legislador pretendeu mantê-las em nosso arcabouço legislativo, máxime se levado em conta o que preceitua o art. 9º, da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, com a redação dada pela Lei Complementar nº 107, de 26 de abril de 2001: “A cláusula de revogação deverá enumerar, expressamente, as leis ou disposições legais revogadas.”

33. Conquanto vincule a União apenas no caso concreto, a decisão tomada pelo eg. Superior Tribunal de Justiça – STJ no Agravo de Instrumento nº 1.073.952/RJ, rel. Min. Mauro Campbell Marques (Dje de 12/06/2009), vem em abono ao que ora se afirma, consoante exsurge de sua leitura:

ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. CONCORRÊNCIA. IMÓVEL. EXÉRCITO. LEIS 5.651/70 E 9.636/98. NÃO REVOGAÇÃO. LEI ESPECIAL. RECURSO ESPECIAL A QUE SE DÁ PROVIMENTO.

DECISÃO

⁵ “Art. 53. São revogados os arts. 65, 66, 125, 126 e 133, e os itens 5º, 8º, 9º e 10 do art. 105 do Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946, o Decreto-Lei nº 178, de 16 de fevereiro de 1967, o art. 195 do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, o art. 4º do Decreto-Lei nº 1.561, de 13 de julho de 1977, a Lei nº 6.609, de 7 de dezembro de 1978, o art. 90 da Lei nº 7.450, de 23 de dezembro de 1985, o art. 4º do Decreto-Lei nº 2.398, de 21 de dezembro de 1987, e a Lei nº 9.253, de 28 de dezembro de 1995.”



Trata-se de recursos especiais interpostos, respectivamente, por Casas Guanabara Comestíveis Ltda., com fundamento na alínea "a" do permissivo constitucional, e pela União, também com o mesmo fundamento, em face de acórdão assim ementado:

LICITAÇÃO. CONCORRÊNCIA. IMÓVEL. EXÉRCITO. LEIS 5.651/70 E 9.636/98. REVOGAÇÃO. LEI ESPECIAL. AUTORIZAÇÃO DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA. AUSÊNCIA.

I – A questão jurídica atinente à alienação de imóvel pelo Exército é disciplinada pelas Leis nº 5.651/70 e 9.636/98, a configurar um aparente conflito de normas, ante a sucessão de leis no tempo. A controvérsia reside no embate de duas teses jurídicas: de uma lado a que entende encontrar-se a primeira das leis revogada pela última; e, do outro, a outra a que sustenta que não ocorreria o fenômeno jurídico da revogação face a natureza de norma especial da qual se reveste a lei mais antiga. Nada obstante, a controvérsia deve ser suplantada mediante a aplicação de interpretação sistemática, que revela, na verdade, evidente derrogação da Lei 5.651/70, posto que a Lei nº 9.636/98 trata da mesma matéria daquela, quando dispõe no preceito contido no § 1º de seu art. 23 que sua normatividade abarca, também, os imóveis destinados à proteção da segurança nacional. Nessa medida, os imóveis sujeitos à administração do Exército deve obedecer aos ditamos desse diploma legal.

II – Dessa sorte, uma vez que o procedimento licitatório objeto desta ação judicial não reverenciou a disciplina legal contida na Lei nº 9.636/96, especificamente quanto à prévia autorização do Presidente da República ou de Ministro de Estado, por delegação, impõe-se reconhecer como nula a concorrência pública destinada a alienação do imóvel discriminado nos autos.

III- Apelo do Ministério Público Federal provido.

O recorrente Casas Guanabara Comestíveis Ltda. ofereceu embargos de declaração que restaram assim ementados:

EMBARGOS DECLARATÓRIOS. AUSÊNCIA DE OMISSÃO.

1. Nestes declaratórios, observo a ausência de relevância dos argumentos neles esposados. Com efeito, contrariamente ao que se alega, inexistem qualquer omissão, contradição ou obscuridade que objetivamente resultem do julgado. Na verdade, o Embargante, incorretamente, insurge-se contra a própria justiça da decisão, na medida em que questiona os seus fundamentos, sustentando a incorreção da interpretação conferida pelo juízo às normas legais de regência.

2. Embargos de declaração desprovidos.

Em suas razões os recorrentes aduzem, em síntese, que o acórdão a quo teria violado os arts. 2º, §2º da LICC, art. 1º da Lei 5.651/70, art. 23 da Lei 9.636/98 e art. 19 da Lei Complementar 97/99. Sustentam que a Lei 5.651/70, por ser mais específica, não foi revogada pela Lei 9.636/98. Assim sendo, não havendo colisão entre o ato administrativo consistente na autorização de alienação de bem público praticado pelo Comandante do Exército e as atribuições do Ministério ou Ministro de Estado, em conformidade com o diploma de 1970, não há qualquer ilegalidade na alienação do objeto da presente lide, razão pela qual nada justifica a nulidade da licitação.

Foram apresentadas contra-razões às fls. 558/567.

Ambos os recursos especiais foram admitidos na origem e regularmente processados.

É o relatório. Passo a decidir.

Assiste razão aos recorrentes.

O cerne da controvérsia está em saber se a Lei 5.651/70, legislação de 1970, por ser mais específica continua em vigor, apesar da edição da Lei 9.636/98.



Para solucionar esta aparente antinomia é preciso verificar exatamente sobre o que dispõem referidos diplomas legais. A Lei 5.651/70 declara que dispõe sobre a venda de bens, de qualquer natureza e sob jurisdição do Exército pelo Ministério do Exército.

Por seu turno, a Lei 9.636/98 afirma dispor sobre a regularização, administração, aforamento e alienação de bens móveis de domínio da União.

Percebe-se, à toda evidência, que a legislação mais antiga é mais específica, razão pela qual não há falar-se em sua revogação tácita pela lei de 1998.

A jurisprudência desta Corte Superior já consolidou seu posicionamento de que a lei mais específica não é revogada pela genérica. Cito precedente:

EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA EM RECURSO ESPECIAL. SFH. EMBARGOS À EXECUÇÃO HIPOTECÁRIA. EFEITO SUSPENSIVO. LEI N. 5.741/71 E ARTIGO 739, § 1º, DO CPC. APLICABILIDADE DA LEI ESPECIAL EM FACE DA LEI GERAL. LICC, ART. 2º, § 2º.

Em face do artigo 2º, § 2º, da Lei de Introdução ao Código Civil, a lei posterior, ainda que geral, não goza de poder suficiente para revogar lei anterior especial, e vice-versa, se não o fizer expressamente.

O acréscimo trazido ao artigo 739 do Diploma Processual, com a inclusão do § 1º, não possui a força de afastar a regra da lei especial que prevê explicitamente a hipótese de suspensividade da execução, por ocasião do ajuizamento de embargos, somente quando alegado e provado que foi efetivado o depósito por inteiro da importância reclamada na inicial, bem como que resgatou a dívida com a comprovação da quitação.

Entendimento em sintonia com recente julgado da colenda Corte Especial, proferido no EREsp 407.667-PR, m.v., deste Relator, julgado em 18/5/2005.

Embargos de divergência acolhidos.

(EREsp 475.713/PR, Rel. Ministro FRANCIULLI NETTO, CORTE ESPECIAL, julgado em 15/06/2005, DJ 02/10/2006 p. 204)

Ante o exposto, DOU PROVIMENTO aos recursos especiais.

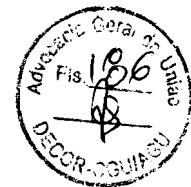
Publique-se. Intimem-se.

Brasília (DF), 08 de junho de 2009.

MINISTRO MAURO CAMPBELL MARQUES
Relator (grifou-se)

34. Assim, à míngua de preceito revogando expressamente os dispositivos conflitantes, a solução para a antinomia aparente que se apresenta na hipótese passa pela aplicação do critério hermenêutico da especialidade, positivado entre nós no art. 2º, § 2º, do Decreto-lei nº 4.657/1942, o que implica entender vigentes e eficazes as normas que outorgam aos Comandos Militares competência para alienar os bens imóveis da União que estejam sob sua administração, independente de participação da SPU.

35. O novo argumento de que se vale a CONJUR/MP no PARECER MP/CONJUR/LAV/Nº 1544 – 5.12/2008 para justificar sua virada interpretativa, conquanto respeitável, não me convence. Como visto alhures, alega o órgão consultivo que o fato de reputar proibido o arrendamento de imóveis da União por outro órgão que não a SPU fora



das exceções taxativas estampadas nos incisos do art. 40, da Lei nº 9.636/1998, leva à conclusão de que as alienações são, do mesmo modo, defesas, haja vista que não seria coerente vedar atos que meramente transmitem a posse dos bens e permitir aqueles que acarretam a transmissão do seu domínio.

36. Ao meu juízo, e já me imiscuindo no exame do segundo foco de divergência entre a CONJUR/MD e CONJUR/MP, o mesmo raciocínio aplicado aos atos de alienação pelas Forças Armadas deve nortear os de arrendamento pelo Exército.

37. Isso porque as regras concernentes ao arrendamento de imóveis de uso da Força Terrestre, presentes no Decreto-lei nº 1.310/1974 e no Decreto nº 77.095/1976, também são, da mesma forma que as atinentes à alienação das Leis nº 5.651/1970 e 5.658/1971, especiais em face das contidas na Lei nº 9.636/1998.

38. Malgrado seja irrefutável que o legislador se valeu do termo “*exclusiva*” para adjetivar a competência da SPU para praticar atos de arrendamento e cessão relativos a bens imóveis da União, pode ser assaz prejudicial ao interesse público adotar uma interpretação literal do art. 40, da Lei nº 9.636/1998, que represente óbice a que as situações regradas pelo Decreto-lei nº 1.310/1974 e pelo Decreto nº 77.095/1976 também sejam consideradas exceções à regra geral ao lado daquelas previstas nos seus incisos.

39. De fato, conforme salientou com percuciência a CONJUR/MD, as tarefas outorgadas pela Constituição Federal de 1988 às Forças Armadas – defesa da Pátria, garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem (art. 142, *caput*⁶) – levam a crer que os imóveis por elas utilizados são de grande relevância para a segurança nacional e, conseqüentemente, para o interesse público, a demandar um tratamento legislativo diferenciado que outorgue aos órgãos militares federais um maior poder e autonomia sobre sua gestão.

40. A corroborar essa compreensão, leia-se o que verbera o art. 22-A, § 2º, da própria Lei nº 9.636/1998, preceptivo incluído pela Lei nº 11.481, de 31 de maio de 2007, c/c o art. 5º, III, da Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001:

⁶ “Art. 142. As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem.”



Lei nº 9.636/1998:

Art. 22-A. A concessão de uso especial para fins de moradia aplica-se às áreas de propriedade da União, inclusive aos terrenos de marinha e acrescidos, e será conferida aos possuidores ou ocupantes que preencham os requisitos legais estabelecidos na Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001.

(...)

§ 2º Os imóveis sob administração do Ministério da Defesa ou dos Comandos da Marinha, do Exército e da Aeronáutica são considerados de interesse da defesa nacional para efeito do disposto no inciso III do caput do art. 5º da Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, sem prejuízo do estabelecido no § 1º deste artigo. (sublinhei)

Medida Provisória nº 2.220/2001:

Art. 5º É facultado ao Poder Público assegurar o exercício do direito de que tratam os arts. 1º e 2º em outro local na hipótese de ocupação de imóvel:

(...)

III - de interesse da defesa nacional, da preservação ambiental e da proteção dos ecossistemas naturais; (sublinhei)

41. Dele se infere que, pela relevância que têm para defesa nacional, os imóveis da União administrados pelas três Forças e pelo Ministério da Defesa não se sujeitam às regras gerais da concessão de uso especial prevista nos arts. 1º e 2º, da MP nº 2.220/2001⁷,

⁷ "Art. 1º Aquele que, até 30 de junho de 2001, possuiu como seu, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, até duzentos e cinquenta metros quadrados de imóvel público situado em área urbana, utilizando-o para sua moradia ou de sua família, tem o direito à concessão de uso especial para fins de moradia em relação ao bem objeto da posse, desde que não seja proprietário ou concessionário, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º A concessão de uso especial para fins de moradia será conferida de forma gratuita ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º O direito de que trata este artigo não será reconhecido ao mesmo concessionário mais de uma vez.

§ 3º Para os efeitos deste artigo, o herdeiro legítimo continua, de pleno direito, na posse de seu antecessor, desde que já resida no imóvel por ocasião da abertura da sucessão.

Art. 2º Nos imóveis de que trata o art. 1º, com mais de duzentos e cinquenta metros quadrados, que, até 30 de junho de 2001, estavam ocupados por população de baixa renda para sua moradia, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, onde não for possível identificar os terrenos ocupados por possuidor, a concessão de uso especial para fins de moradia será conferida de forma coletiva, desde que os possuidores não sejam proprietários ou concessionários, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º O possuidor pode, para o fim de contar o prazo exigido por este artigo, acrescentar sua posse à de seu antecessor, contanto que ambas sejam contínuas.

§ 2º Na concessão de uso especial de que trata este artigo, será atribuída igual fração ideal de terreno a cada possuidor, independentemente da dimensão do terreno que cada um ocupe, salvo hipótese de acordo escrito entre os ocupantes, estabelecendo frações ideais diferenciadas.

§ 3º A fração ideal atribuída a cada possuidor não poderá ser superior a duzentos e cinquenta metros quadrados."



ou seja, mesmo que alguém cumpra os requisitos para fazer jus a tal concessão, se o próprio ocupado for de uso do Exército, Marinha, Aeronáutica ou Ministério da Defesa, franqueia-se ao Poder Público garantir que o ocupante exerça seu direito em outro local.

42. Normas como essa acenam para o fato de que, aos olhos do legislador, os imóveis entregues às Forças Armadas são de suma importância para a defesa do País e, portanto, merecedores de um disciplinamento especial, a justificar que não se submetam, em qualquer situação, às regras gerais que tratam da gestão de bens da União.

43. Nesse cenário, a exegese que se desvela mais consentânea com o espírito que permeia nosso ordenamento – e apta a afastar a perplexidade que proibir o arrendamento e franquear a alienação causaria – é aquela que, desapegada da literalidade do texto da norma, assevera que os ditames do Decreto-lei nº 1.310/1974 e do Decreto nº 77.095/1976 continuam vigentes e ampliam o novelo de exceções fixado nos incisos do art. 40, da Lei nº 9.636/1998, o que autoriza o Exército a promover, sem a participação da SPU, o arrendamento de bens imóveis da União que lhe foram entregues.

44. Cumpre sublinhar, por fim, que os arrendamentos a cargo do Exército devem observar o que comina o art. 18, da Lei nº 9.636/1998, naquilo que não for conflitante com o Decreto-lei nº 1.310/1974 e o Decreto nº 77.095/1976, estando a autorização presidencial exigida pelo § 3º do referido artigo suprida *a priori* por este último ato normativo, ficando o Chefe do Poder Executivo dispensado de manifestar-se caso a caso.

- III -

45. Com base no exposto, são estas as conclusões que submeto a Vossa Senhoria:

- a) reiterando o defendido na NOTA DECOR/CGU/AGU Nº 245/2007 – PCN, aprovada pelo Advogado-Geral da União, permanecem vigentes os dispositivos que autorizam as Forças Armadas a alienar bens imóveis da União sob sua administração, contidos nas Leis nº 5.651/1970 e nº 5.658/1971, haja vista a especialidade daqueles em relação às normas encartadas na Lei nº 9.636/1998, incidindo, na hipótese, o art. 2º, § 2º, do Decreto nº 4.567/1942;
- b) aplicando-se, *mutatis mutandi*, o mesmo raciocínio e levando em conta as atribuições outorgadas pelo constituinte de 1988 às Forças Armadas, continuam fazendo parte do nosso ordenamento as normas do Decreto-lei nº 1.310/1974 e do Decreto nº



77.095/1976, permitindo ao Exército arrendar, sem a participação da SPU, os bens imóveis da União que lhe foram entregues.

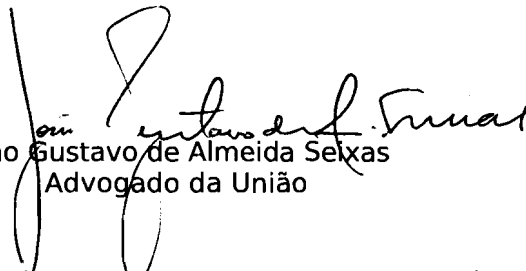
46. Na hipótese de acolhimento deste opinativo, convém, a título de encaminhamento:

- a) juntar cópias suas aos autos dos Processos nº 00400.018887/2009-26 e nº 03090.000970/2009-88, que tratam do mesmo assunto e se encontram em apenso, devolvendo-os, em conjunto com os autos principais, à CONJUR/MP; e
- b) remeter cópias suas à Subchefia para Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República – SAJ/PR, à CONJUR/MD, às Consultorias Jurídicas-Adjuntas dos Comandos do Exército, Marinha e Aeronáutica e às Consultorias Jurídicas da União – CJUs nos Estados e no Município de São José dos Campos/SP, para conhecimento e orientação aos órgãos e autoridades assessorados.

47. Alfim, reconhecendo a alta relevância e indagação da matéria, bem assim sua repercussão em diversos órgãos da Administração Pública Federal, acolho a sugestão da CONJUR/MP para propor que, em se aprovando os entendimentos sufragados neste parecer, as autoridades superiores da AGU avaliem a conveniência de submetê-lo ao crivo da Exma. Sra. Presidenta da República, a fim de lhe conferir o efeito vinculante de que tratam os arts. 40 e 41, da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993⁸.

À consideração superior.

Brasília, 9 de fevereiro de 2011.


João Gustavo de Almeida Selxas
Advogado da União

⁸ "Art. 40. Os pareceres do Advogado-Geral da União são por este submetidos à aprovação do Presidente da República.

§ 1º O parecer aprovado e publicado juntamente com o despacho presidencial vincula a Administração Federal, cujos órgãos e entidades ficam obrigados a lhe dar fiel cumprimento.

§ 2º O parecer aprovado, mas não publicado, obriga apenas as repartições interessadas, a partir do momento em que dele tenham ciência.

Art. 41. Consideram-se, igualmente, pareceres do Advogado-Geral da União, para os efeitos do artigo anterior, aqueles que, emitidos pela Consultoria-Geral da União, sejam por ele aprovados e submetidos ao Presidente da República."