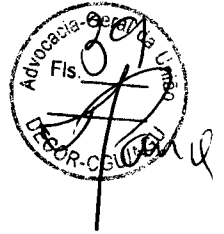




ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO  
DEPARTAMENTO DE COORDENAÇÃO E ORIENTAÇÃO DE ÓRGÃOS JURÍDICOS  
Coordenação-Geral de Orientação



PARECER N.º 123 /2012/DECOR/CGU/AGU

PROCESSO N.º 00400.010708/2012-16

INTERESSADA: Consultoria Jurídica Adjunta junto ao Comando do Exército

ASSUNTO: PARECER Nº 005/2012/DECOR/CGU/AGU. Solicita reexame de pronunciamento.

DIREITO ADMINISTRATIVO. PATRIMÔNIO IMOBILIÁRIO DA UNIÃO. BENS SOB TUTELA DO EXÉRCITO. ALIENAÇÃO. AUTORIZAÇÃO FINAL DO MINISTRO DA DEFESA.

I – Dúvidas quanto à aplicação do DESPACHO Nº 32/2012-DECOR/CGU/AGU.

II – Lei nº 5.651, de 11 de dezembro de 1970, e Lei nº 10.683/2003, de 28 de maio de 2003. Interpretação sistemática. As normas não devem ser aplicadas isoladamente, mas em conjunto, de modo a harmonizar as disposições constantes do ordenamento jurídico.

III – Necessidade de observação, pelos Comandos Militares, do disposto no art. 27, VII, “w” da Lei nº 10.683, de 2003, nos casos de alienação de bens imóveis sob sua administração.

IV – PARECER 635/2011, da Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Defesa. Aprovação ministerial. Eficácia Normativa perante os órgãos vinculados à Pasta, inclusive as Forças Armadas

Senhora Coordenadora-Geral,

- I -

Por intermédio do Ofício nº 2.051/CJ, de 18 de setembro de 2012, o I. Sr. Consultor Jurídico Adjunto junto ao Comando do Exército solicita ao Ilmo. Sr. Consultor-Geral da União Substituto que esclareça dúvida advinda com a expedição do Despacho nº

7.1



32/2012-DECOR/CGU/AGU, no sentido de definir se, em decorrência do critério da especialidade, as disposições constantes da Lei nº 5.651/70 continuariam prevalecendo em face daquelas constantes da Lei nº 10.683, de 2003.

2. Em síntese, esclarece o I. Consultor Jurídico Adjunto que a Lei nº 5.651/70<sup>1</sup>, por se revestir de natureza especial, não teria sido alcançada pelos preceitos da Lei nº 9.636/98, nem da Lei nº 10.683/03, estando vigendo em sua plenitude.

3. Esta Consultoria-Geral da União, inclusive, já havia cristalizado o entendimento de que as disposições constantes da Lei nº 5.651/70 estariam em pleno vigor, mesmo diante da edição da Lei nº 9.636/98, em virtude do critério da especialidade.

4. Não obstante isso, a recente expedição do Despacho nº 32/2012-DECOR/CGU/AGU, de lavra do I. Diretor do DECOR, ao aprovar o PARECER Nº 005/2012/DECOR/CGU/AGU, teria suscitado dúvida, ao deixar entrever entendimento de que as alienações e as compras de bens imóveis pelos Comandos Militares deveriam ser precedidas de autorização do Ministério da Defesa.

5. O I. Consultor Adjunto destacou o seguinte excerto, extraído do Despacho nº 32/2012-DECOR/CGU/AGU:

26. Cabe registrar, por ter conexão com a matéria analisada neste Despacho, o entendimento fixado pela Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Defesa, por meio do PARECER Nº 635/2011/CONJUR/MD, no sentido de que seja observado, pelos Comandos Militares, o disposto no art. 27, VII, alínea "w", da Lei nº 10.683/03, nos casos de alienação dos bens imóveis sob suas administrações.

6. Ao final, requereu o seguinte:

19. A questão jurídica afinal não abordada até agora na esfera da AGU, de irrecusável interesse do Comando do Exército, se cinge exatamente ao exame da prevalência da Lei nº 5.651, com assento no critério da especialidade, em face da norma geral contida no art. 27, inciso VII, alínea w, da Lei nº 10.683, entendimento já pacificado pela AGU no que concerne à Lei nº 9.636 em tema de competência para alienar bens imóveis.

20. Assim, Sr. Consultor-Geral, em face do critério da especialidade, precisa ser esclarecido o real alcance da observação contida no despacho nº 32/2012 do DECOR, que recomenda, vale repetir,

**"seja observado pelos Comando Militares, o disposto no art. 27, VII, alínea "w", da Lei nº 10.683/03, nos casos de alienação dos bens imóveis sob suas administrações",**

<sup>1</sup> Dispõe sobre a venda de bens, pelo Ministério do Exército, e aplicação do produto da operação em empreendimentos de assistência social e dá outras providências.



expungindo-se a manifesta ambivalência entre a competência para alienar, privativa dos Comandos Militares, e o condicionamento dessa competência (que assim deixaria de ser privativa) à expressa aprovação do ato do Comando Militar respectivo pelo Ministro da Defesa, entendimento sustentado no parecer nº 635/2011-CONJUR MD e referido no mencionado despacho do DECOR/CGU.

21. Em tal condição, e com o propósito de espancar dúvida acerca do real alcance do pronunciamento da Advocacia-Geral da União no citado despacho nº 32/2012-DECOR/CGU/AGU (doc nº 7), submeto as considerações ora aduzidas à elevada apreciação de V.Sª com vista a que, em decorrência do critério da especialidade, seja convenientemente explicitada a questão da incidência da Lei nº 5.651 em face da norma geral da Lei nº 10.683, art 27, inciso VII, alínea w.

7. Os autos foram recebidos no Gabinete do Ilmo. Sr. Consultor-Geral da União em 20 de setembro de 2012. No dia 24, seguinte, foram encaminhados ao DECOR e, no dia 25, foram distribuídos ao Advogado signatário para análise e manifestação.

8. Eis o relatório.

-II-

9. As normas que compõem o ordenamento jurídico devem ser interpretadas de forma conjunta, atentando-se ao fato de que o Direito é um sistema harmônico, organizado em princípios informadores e hierárquicos. A esse procedimento, dá-se o nome de interpretação sistemática.

10. A eficácia da Lei nº 5.651/70, como bem asseverado pelo I. Consultor Jurídico Adjunto junto ao Comando do Exército, já foi ratificada por esta CGU em diversas oportunidades. Contudo, isso não implica em afirmar que deva ser aplicada em total dissonância com outros diplomas que também incidem sob a matéria por ela tratada.

11. A edição da Medida Provisória nº 499, de 25 de agosto de 2010, posteriormente convertida na Lei nº 12.375, de 30 de dezembro de 2010, teve o condão de provocar uma alteração no cenário jurídico referente ao dimensionamento das competências das Forças Armadas e do Ministério da Defesa.

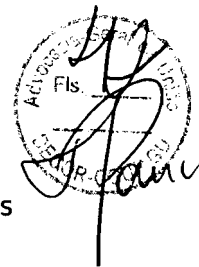
12. Afinal, a inclusão da alínea "w"<sup>2</sup> no inciso VII do art. 27 da Lei nº 10.683/2003 demonstra a clara intenção do legislador de incluir o Ministério da Defesa<sup>3</sup>, órgão de Direção

---

<sup>2</sup> Art. 27. Os assuntos que constituem áreas de competência de cada Ministério são os seguintes:

(...)

VII - Ministério da Defesa: (Redação dada pela Lei nº 12.462, de 2011)



Superior das Forças Armadas, no processo de alienação dos bens imóveis por elas administrados.

13. As devidas explicações quanto à necessidade de se promover alteração na legislação afeta às Forças Armadas foram prestadas por meio da EM Interministerial nº 00232/2020/MO/MD<sup>4</sup>, de 20 de agosto de 2010, exposição de motivos que justificou, dentre outras disposições, a inclusão da alínea "w" no inciso VII do art. 27 da Lei nº 10.683/2003 pela MP nº 499/2010. Por ilustrativo, convém transcrever o seguinte excerto:

2. A criação dos cargos e alteração da legislação afeta às Forças Armadas que aqui se apresenta decorre das diretrizes estabelecidas pela Política de Defesa Nacional e pela Estratégia Nacional de Defesa. Desta forma, o Ministério da Defesa, em conjunto com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, trabalharam em dois processos distintos, porém, interdependentes.

(...)

10. Por fim, promove-se a alteração dos arts. 27 e 29 da lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, no tocante ao Ministério da Defesa, atualizando a conformação e área de competência básica do Ministério, em decorrência da Estratégia Nacional de Defesa (END), aprovada por Vossa Excelência na forma do Decreto nº 6.703, de 18 de dezembro de 2008, permitindo, assim, a aplicação do texto da END.

11. O Ministério da Defesa foi criado em 1999, para ser o órgão do Governo Federal incumbido de exercer a direção superior das Forças Armadas. Uma de suas principais áreas de competência é o estabelecimento de políticas ligadas à Defesa e à Segurança do País, como no caso da Política de Defesa Nacional (PDN), atualizada em julho de 2005. A proposta de Medida Provisória ora submetida é resultado de estudos efetuados no âmbito do MD que adotou como principais referências as diretrizes estabelecidas por Vossa Excelência na Política de Defesa Nacional, aprovada pelo Decreto nº 5.484, de 30 de junho de 2005 e na Estratégia Nacional de Defesa (END).

12. A Política de Defesa Nacional possui sua orientação estratégica voltada, preponderantemente, para defender o País de ameaças externas, e seu documento de criação a define como condicionante de mais alto nível do planejamento de defesa e que tem por finalidade estabelecer objetivos e diretrizes para o preparo e o emprego da capacitação nacional, com o envolvimento dos setores militar e civil, em todas as esferas do Poder Nacional. Já a Estratégia de Defesa Nacional é definida como o vínculo entre o conceito e a política de independência nacional, de um lado, e as Forças Armadas para resguardar essa independência, de outro. A estratégia trata, particularmente, de questões políticas e institucionais decisivas para a defesa do País, como os objetivos da sua "grande estratégia" e os meios para fazer com que a Nação participe da defesa. Aborda, também, problemas propriamente militares, derivados da influência dessa "grande estratégia" na orientação e nas práticas operacionais das três Forças.

13. Uma das diretrizes da END é "unificar as operações das três Forças, muito além dos limites impostos pelos protocolos de exercícios conjuntos". Para esse desiderato, os principais Instrumentos serão o Ministério da Defesa e o Estado-Maior de Defesa, a ser reestruturado como Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas, que devem ganhar dimensão maior e responsabilidades mais abrangentes.

(...)

w) patrimônio imobiliário administrado pelas Forças Armadas, sem prejuízo das competências atribuídas ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; (Redação dada pela Lei nº 12.375, de 2010)

(Destacou-se.)

<sup>3</sup> Consta da Lei Complementar nº 97<sup>3</sup>, de 9 de junho de 1999, que a própria criação do Ministério da Defesa teve como alguns de seus objetivos os de integrar, modernizar e racionalizar a atuação das Forças Armadas

<sup>4</sup> Exposição de Motivos elaborada em conjunto pelos Ministérios da Defesa e do Planejamento, Orçamento e Gestão.



(...)

15. Assim, reconhecendo a relevância e a urgência da matéria, submetemos à apreciação de Vossa Excelência a anexa Medida Provisória, cujos fundamentos se coadunam com as linhas da Estratégia Nacional de Defesa.

(Destacou-se.)

14. As explicações prestadas por meio da EM Interministerial nº 00232/2020/MO/MD são importantes para expressar a vontade do legislador de “alterar” a legislação aplicável às Forças Armadas, inclusive quanto à gestão do patrimônio imobiliário da União submetido aos seus cuidados. Restou clara sua intenção de incluir o Ministério da Defesa nesse processo.

15. A esse procedimento, de se buscar a intenção do legislador que norteou a elaboração de determinada norma, dá-se o nome de interpretação autêntica.

16. Diante desse cenário, não se pode falar em prevalência das disposições da Lei nº 5.651/70 em face da Lei nº 10.683/2003, justificada na adoção do critério da especialidade.

17. O que há, realmente, são normas vigentes, de igual hierarquia, no qual as disposições da lei posterior devem se sobrepor àquelas da lei anterior que lhe são contrárias, em virtude da adoção do critério temporal.

18. Sobre o critério temporal, reza o § 1º do art. 1º do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução ao Código Civil – LICC):

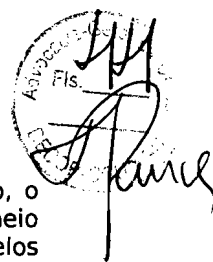
Art. 1º (...)

(...)

§ 1º A lei posterior revoga a anterior quando expressamente o declare, quando seja com ela incompatível ou quando regule inteiramente a matéria de que tratava a lei anterior.

19. Assim é que o I. Diretor do DECOR fez expedir o Despacho nº 32/2012-DECOR/CGU/AGU, apontando pela necessidade de serem observadas as disposições constantes do art. 27, VII, alínea “w”, da Lei nº 10.683/03, nos casos de alienação dos bens imóveis sob suas administrações.

20. Restou bem apontado naquela manifestação, inclusive, que esta orientação já havia sido traçada no bojo do Parecer nº 635/2011, da Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Defesa:



26. Cabe registrar, por ter conexão com a matéria analisada neste Despacho, o entendimento fixado pela Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Defesa, por meio do PARECER N.º 635/2011/CONJUR/MD, no sentido de que seja observado, pelos Comandos Militares, o disposto no art. 27, VII, alínea "w", da Lei nº 10.683/03, nos casos de alienação dos bens imóveis sob suas administrações.

(Destacou-se.)

21. Enfatiza-se que, por ter sido devidamente aprovado pelo Exmo. Sr. Ministro da Pasta, o Parecer nº 635/2011, inclusive, adquiriu eficácia normativa para todos os órgãos que o integram. Afinal, são os termos do art. 42 da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993:



Art. 42. Os pareceres das Consultorias Jurídicas, aprovados pelo Ministro de Estado, pelo Secretário-Geral e pelos titulares das demais Secretarias da Presidência da República ou pelo Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas, obrigam, também, os respectivos órgãos autônomos e entidades vinculadas.

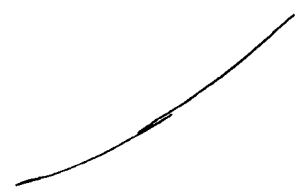
22. Assim é que o Despacho nº 32/2012-DECOR/CGU/AGU espelha bem o entendimento desta instituição acerca do tema. Tanto é verdade que recebeu os devidos aprovos por parte dos Srs. Consultor-Geral e Advogado-Geral da União.

-III-

23. Diante de todo o exposto, opina que:

a) não assiste razão à Consultoria Jurídica Adjunta junto ao Comando do Exército quando defende entendimento de que as alienações de bens da União administrados pelas Forças Armadas prescindem da participação do Ministério da Defesa, uma vez que a Lei nº 5.651/70, em virtude do critério da especialidade, prevaleceria em face da Lei nº 10.683/2003;

b) o Despacho nº 32/2012-DECOR/CGU/AGU espelha bem o entendimento da AGU acerca do assunto, no sentido de que as alienações de bens imóveis administrados pelas Forças Armadas devem observar a participação do Ministério da Defesa, em virtude do que reza o art. 27, VII, alínea "w", da Lei nº 10.683/03.






24. Caso aprovado o presente parecer, sugere-se que os autos sejam devolvidos à Consultoria Jurídica Adjunta do Comando do Exército, para conhecimento. Antes disso, recomenda-se o encaminhamento de cópias desta peça às Consultorias Jurídicas Adjuntas da Marinha e da Aeronáutica; à Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Defesa e às Consultorias Jurídicas da União junto aos Estados, para ciência.

À Consideração Superior,

Brasília, 02 de outubro de 2012

  
Maurício Braga Torres  
Advogado da União