

MINISTÉRIO DA DEFESA
EXÉRCITO BRASILEIRO
ESTADO-MAIOR DO EXÉRCITO

Visto:

VCh/EME

PARECER Nº 44_A-2021-SEFIN1/6ªSch EME

Brasília-DF, 23 de dezembro de 2021.

EB: 64535.057473/2021-66

1. **EMENTA** – dispõe sobre proposição cobrança de taxa em contratos de cessão de uso celebrados entre a Força e a Fundação Habitacional do Exército (FHE).

2. **OBJETO** – Analisar e emitir parecer sobre a solicitação da Fundação Habitacional do Exército (FHE) quanto à isenção da cobrança de taxa em contratos de cessão de uso celebrado com o Comando do Exército.

3. LEGISLAÇÃO PERTINENTE

a. o art. 64 do Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946, prevê que os imóveis da União, inclusive aqueles jurisdicionados às Forças Armadas, podem ser explorados mediante cessão, aluguel ou aforamento;

b. o art. 20 do Decreto-Lei nº 9.760, de 1946, estabelece a cessão de uso a terceiros a título gratuito ou oneroso, de áreas para exercício de atividade de apoio, definidas em regulamento, necessárias ao desempenho da atividade do órgão a que o imóvel foi entregue;

c. o Decreto nº 3.725, de 10 de janeiro de 2001, regulamenta as cessões de uso para atividades de apoio;

d. a Portaria Normativa nº 1.233-MD, de 11 de maio de 2012, prevê a cessão de uso para instalação de posto de atendimento para financiamento, empréstimo, empreendimentos habitacionais, consórcio e atividades correlatas e voltadas a assistência de militares e civis, as quais deverão observar os procedimentos licitatórios aplicáveis a cada caso concreto; e

e. a Portaria nº 612-Cmt Ex, de 23 de abril de 2018, autoriza a cessão de uso de bens imóveis próprios nacionais, sob o regime de exercício de atividades de apoio à Fundação Habitacional do Exército (FHE) e delega competência para representação nos atos pertinentes.

1/5

4. APRECIÇÃO

a. Considerações iniciais

Em relação à FHE/POUPEX, o Banco Central do Brasil (BACEN) a considera a como instituição financeira, sendo a POUPEX tida como a única Associação de Poupança e Empréstimo (APE) em pleno funcionamento no Brasil hoje, conforme publicação disponível em https://www.bcb.gov.br/pre/composicao/assoc_poup_emp.asp?frame=1.

Ainda sobre a FHE, a Lei nº 6.855, de 18 de novembro de 1980, estabeleceu que a mesma tem personalidade jurídica de direito privado e finalidade social. Já a Associação de Poupança e Empréstimo - POUPEX, criada pela FHE, tem a forma de sociedade civil de âmbito nacional. Assim, a cessão de uso para seus postos de atendimento se destina à oferta de financiamento, empréstimo, empreendimentos habitacionais, consórcio e atividades correlatas e voltadas a assistência de militares e civis.

A partir de 2016, algumas Consultorias Jurídicas da União da Advocacia-Geral da União (CGU-AGU), nos estados da federação, começaram a entender pela necessidade de licitação para essas cessões de uso, já que outros bancos poderiam prestar serviços semelhantes, o que acarretaria a possibilidade de competição. Para uniformizar todas as cessões de uso para implantação de postos da FHE em áreas do Exército, foi realizada consulta à Consultoria Jurídica-Adjunta do Comando do Exército (CONJUR-EB) sobre o assunto.

Fruto das análises acima realizadas e como complementação das informações, a FHE encaminhou o Ofício FHE/DIHAB nº 026, de 20 de dezembro de 2021, informando que a empresa já possui a dissociação entre a FHE e a POUPEX, onde a primeira, objetivando o apoio à família militar, dispõe de 59 (cinquenta e nove) postos de atendimento (PA) situados em organizações militares do Exército Brasileiro, assim como em OM da Marinha e da Força Aérea Brasileira. Já a POUPEX, braço financeiro e operacional da FHE, cujo público-alvo se constitui, na maioria, de civis, dispõe de 06 (seis) agências, instaladas em imóveis próprios ou alugados, nos quais comercializam os seus produtos, fora das OM.

b. Consultas realizadas

A CONJUR-EB confeccionou o parecer nº 0349/2018/CONJUR-EB/CGU/AGU, de 29 março de 2018, no qual destacou a necessidade de reconhecer a diferenciação de personalidades jurídicas distintas da FHE e da POUPEX (gerida pela FHE), a validade do parecer para todos os imóveis do EB no Brasil e a possibilidade de celebração de cessão de uso para atividade de apoio na modalidade ONEROSA por meio de INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO e com a assinatura de CONTRATO UNIFORME. Com isso, os contratos passaram a ser padronizados e celebrados descentralizadamente por cada Região Militar (RM).

A Secretaria de Economia e Finanças (SEF), por intermédio do DIEx Nº 747-ASSE2/SSEF/SEF, de 25 NOV 21, teve o entendimento de que se estiver caracterizada a preponderância da finalidade social e assistencial, em tese, a autoridade competente possui poder discricionário para realizar a cessão a título gratuito, desde que a motivação do ato esteja lastreada em tal finalidade legal, sem prejuízo da cobrança dos custos relacionados aos serviços públicos atrelados ao uso do espaço (gastos com energia elétrica, água, etc).



2 / 5

Em complemento à solicitação encaminhada pelo Gabinete do Comandante do Exército, por intermédio do DIEx nº 3124-A3.7/A3/GabCmt Ex, de 20 DEZ21, onde a complementação das informações da empresa foram encaminhadas, a Secretaria, observando os documentos trazidos a seu conhecimento, informou que não existem aspectos de ordem jurídica a considerar, uma vez que a Consultoria Jurídica-Adjunta ao Comando do Exército (CONJUR-EB) já externou posicionamento favorável ao pleito da Fundação Habitacional do Exército, cabendo apenas a avaliação acerca da conveniência e oportunidade de implementação para a Administração Militar.

Por fim, retificou o seu parecer como favorável à alteração da cessão de uso dos postos de atendimento da Fundação Habitacional do Exército (FHE) para a modalidade não onerosa, ressaltando, como já mencionado no Parecer nº 00652/2021/CONJUR-EB/CGU/AGU, de 15 de junho de 2021, a necessidade de alteração do normativo institucional de regência do tema.

O Departamento de Engenharia e Construção (DEC), em face das novas informações enviadas pelo Gabinete do Comandante do Exército, por intermédio do DIEx nº 3124-A3.7/A3/GabCmt Ex, de 20 DEZ2, complementou o seu entendimento que, nos termos do entendimento da CONJUR-EB, pela possibilidade de cessão de uso para atividade de apoio de modo gratuito para funcionamento de postos que ofereçam serviços exclusivamente prestados pela FHE.

Para fins de operacionalizar tal mudança e visando à segurança jurídica do Comando do Exército (considerando que a FHE é a gestora da POUPEX), deve haver manifestação formal e explícita da FHE quanto à utilização exclusiva dos imóveis a serem cedidos gratuitamente pelo EB somente para o oferecimento de produtos e serviços da FHE. Para isso, seria salutar a pormenorização desses produtos e serviços a serem ofertados nos postos de atendimento da FHE. Somente assim os fiscais de cada contrato de cessão de imóvel nas respectivas OM que abrigam postos da FHE terão condições de proceder à devida fiscalização da execução do contrato gratuito.

Ainda sobre o assunto em tela, entende que é indispensável a referência aos contratos vigentes. Nesse ponto, há que se ter em conta que os atuais contratos, em pleno vigor, foram assinados na modalidade onerosa e que o entendimento da CONJUR-EB somente foi exarado em junho de 2021, quando os referidos os contratos, para o corrente ano, já surtiam seus devidos efeitos.

Do acima exposto, salvo outro juízo, o entendimento do Departamento aponta para a necessidade de pagamento, até 31 DEZ 21, pelos contratos em andamento celebrados entre FHE e EB para utilização de áreas militares no corrente ano de 2021, tendo em vista o premente encerramento do exercício financeiro, realizando as mudanças no próximo exercício financeiro.

Também foi solicitada uma análise da Assessoria de Apoio para Assuntos Jurídicos do EME, conforme DIEx nº 17490-SEFIN-1/6 Sch/EME, de 21 DEZ 21, que se manifestou ratificando considerações apresentadas anteriormente no Parecer nº 0349/2018/CONJUR-EB/CGU/AGU e Despacho nº 0238/2018/CONJUR-EB/CGU/AGU, cuja conclusão importa na distinção da natureza jurídica entre a POUPEX e a FHE, de modo que esta corresponde à uma fundação pública sem fins lucrativos e de interesse social, enquanto que aquela diz respeito à uma sociedade civil. Ambas, portanto, regidas por normas específicas, com personalidades jurídicas distintas, não havendo, nesse sentido, dependência ou vínculo obrigatório entre ambas as instituições.



3/5

Do acima exposto, observou que sendo a FHE uma fundação pública sem fins lucrativos e de interesse social, suas atividades permitem legalmente a instrumentalização da cessão de uso não onerosa, motivo pelo qual torna-se juridicamente viável a revisão dos contratos de cessão de uso onerosa, entre a referida fundação e a Administração Militar, com a finalidade de adotar a modalidade não onerosa.

Dessa feita, observou que há de se considerar que normas internas deverão ser alteradas na hipótese de deferimento da cessão gratuita, a exemplo da Portaria do Comandante do Exército nº 612 de 2018, para permitir a cessão de uso não onerosa de área imóvel à FHE, como também as Instruções Reguladoras para a Utilização do Patrimônio Imobiliário da União, administrado pelo Comando do Exército (EB50-IR 04.003), especificamente seu art. 27.

Por fim, concluiu que, havendo oportunidade e conveniência para a Força, conforme discricionariedade do Comandante, a referida cessão de uso poderá ser alterada, restando salientar que na cessão de uso gratuito as despesas de água, luz e telefone deverão ser reembolsadas à Administração pela cessionária, conforme dispõe os itens 25 a 29 do Parecer nº 00652/2021/CONJUR-EB/CGU/AGU.

c. Posicionamento da 6ª Subchefia

1) **Argumentos quanto ao mérito:**

Em relação ao mérito, a proposta prevê a isenção total de cobrança de taxa em contratos de cessão de uso celebrados entre a Força e a Fundação Habitacional do Exército (FHE).

Cabe, preliminarmente, salientar que no corrente ano, após solicitação da FHE sobre a possibilidade de gratuidade na cessão das áreas do EB para a citada fundação, foi realizada nova consulta formal à CONJUR-EB, tendo aquela Consultoria exarado o parecer nº 00652/2021/CONJUR-EB/CGU/AGU, de 15 de junho de 2021, confirmado pelo Despacho nº 0957/2021/CONJUR-EB/CGU/AGU, de 18 de junho de 2021, do qual destaca-se o seguinte:

a. conclui-se pela possibilidade de revisão dos contratos de cessão de uso onerosa de imóvel, para que adotem a modalidade não onerosa, por ser a FHE fundação pública sem finalidade lucrativa e de interesse social, desde que consigam ser dissociadas a FHE da POUPEX que possui clara natureza mercantil e financeira; e

b. a despeito de as indigitadas instituições serem tratadas, de forma equivocada, sempre como se inseparáveis fossem, deve ser compreendido que o que restou juridicamente autorizada nas supracitadas manifestações de 2018 foi a **cessão de uso por inexibibilidade de licitação apenas à Fundação Habitacional do Exército**, o que se reforça nesta oportunidade, ainda com maior razão, quando se pretende que a cessão se dê de forma gratuita, como trazido à análise jurídica, o que não aplica à POUPEX, em razão de sua natureza jurídica.

Objetivando o complemento das informações, a Subchefia encaminhou à Assessoria de Apoio para Assuntos Jurídicos do EME, o DIEx nº 17490-SEFIN-1/6 Sch/EME, de 21 DEZ 21, para fins de melhor subsidiar a resposta ao pleito, ratificando o entendimento desta Subchefia.



4/5

2) Consequências ou repercussões que poderão advir para o Exército:

Vislumbra-se que a proposta poderá afetar diretamente a arrecadação das Unidades ou Órgãos responsáveis pela celebração do contrato de cessão de uso onerando-os quanto ao pagamento dos valores previstos, principalmente dos contratos estabelecidos com concessionárias (água, luz, etc).

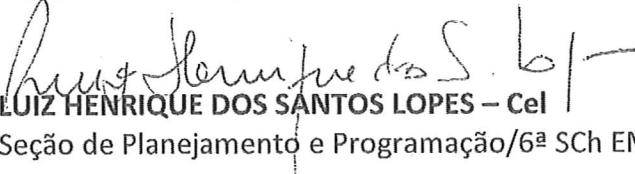
5. CONCLUSÃO

Diante do exposto, este ODG conclui que os entendimentos da CONJUR-EB, da Assessoria de Apoio para Assuntos Jurídicos do EME, da SEF e do DEC mostram que são de **parecer favorável** ressaltando que haverá necessidade de se considerar que **normas internas deverão ser alteradas** na hipótese de deferimento da cessão gratuita, a exemplo da Portaria do Comandante do Exército nº 612 de 2018, para permitir a cessão de uso não onerosa de área imóvel à FHE, como também as Instruções Reguladoras para a Utilização do Patrimônio Imobiliário da União, administrado pelo Comando do Exército (EB50-IR 04.003), especificamente seu art. 27.

É o parecer.


JOSÉ CARLOS LEAL DA SILVA JUNIOR – Cel R1
Assessor da Seção de Planejamento e Programação/6ª SCh EME

De acordo. À consideração do 6º Subchefe do Estado-Maior do Exército

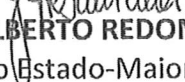

LUIZ HENRIQUE DOS SANTOS LOPES – Cel
Chefe da Seção de Planejamento e Programação/6ª SCh EME

6. DECISÃO

Aprovo.

Encaminhe-se o presente Parecer para providências julgadas cabíveis.

Brasília, DF, 23 de dezembro de 2021.


Gen Div JOÃO ALBERTO REDONDO SANTANA
6º Subchefe do Estado-Maior do Exército