

**ESCOLA DE COMANDO E ESTADO-MAIOR DO EXÉRCITO
ESCOLA MARECHAL CASTELLO BRANCO**

Cel Eng MAURICIO ROMEO MARTINS

**Aprimoramento na legislação vigente sobre Permissão
de Uso no âmbito do Exército Brasileiro – Uma proposta**



Rio de Janeiro
2021

Cel Eng MAURICIO ROMEO MARTINS

Aprimoramento na legislação vigente sobre Permissão de Uso no âmbito do Exército Brasileiro – Uma proposta

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Ciências Militares, com ênfase em Política, Estratégia e Alta Administração Militar.

Orientador: Cel R1 Art ROGÉRIO

Rio de Janeiro
2021

P282e Martins, Mauricio Romeo

Aprimoramento na legislação vigente sobre Permissão de Uso no âmbito do Exército Brasileiro – Uma proposta / Mauricio Romeo Martins. —2021.
36 f. : il. ; 30 cm.

Orientação: Rogério...

Policy Paper (Especialização em Política, Estratégia e Alta Administração do Exército)—
Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro, 2021.

Bibliografia: f. 28-31

1. UTILIZAÇÃO DE IMÓVEL DA UNIÃO. 2.PERMISÃO DE USO 3.GESTÃO PÚBLICA. I.
Título.

CDD 355.6

Cel Eng MAURICIO ROMEO MARTINS

Aprimoramento na legislação vigente sobre Permissão de Uso no âmbito do Exército Brasileiro – Uma proposta

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Ciências Militares, com ênfase em Política, Estratégia e Alta Administração Militar.

Aprovado em _____ de _____ de 2021.

COMISSÃO AVALIADORA

ROGÉRIO – Cel Art – Presidente
Escola de Comando e Estado-Maior do Exército

VELASCO – Cel Art – Membro
Escola de Comando e Estado-Maior do Exército

AQUINO – Cel Eng– Membro
Escola de Comando e Estado-Maior do Exército

SUMÁRIO EXECUTIVO

Todo Comandante procura cumprir os princípios da gestão pública da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Ao comandar a Base de Administração de Apoio do Ibirapuera nos anos de 2019 e 2020 balizei toda decisão nesses princípios, entretanto, deparei-me com a dificuldade de encontrar critérios e parâmetros na legislação que trata sobre a utilização do imóvel da união por meio da permissão de uso em finalidade complementar. A legislação vigente regula de modo sumário e superficial a permissão de uso, não deixando claro quais os critérios que o Comandante deve adotar para decidir de maneira a atender os princípios da gestão pública, principalmente quanto à eficiência. Desta feita, o presente trabalho analisou a legislação vigente a respeito do tema de modo a verificar a existência de critérios e parâmetros que balizassem a decisão da utilização do imóvel com a forma de permissão de uso. Para tanto, foram apresentadas as principais leis, decretos e normas, ao mesmo tempo que foi-se esmiuçando cada artigo para identificar esses critérios, criticando-se a legislação e procurando oportunidades de melhoria. Por fim, foram recomendados aprimoramentos na legislação do Exército Brasileiro, visando proporcionar melhores condições para a tomada de decisão de utilizar a permissão de uso.

Palavras-chave: Utilização de imóvel da união. Permissão de uso. Gestão Pública.

EXECUTIVE SUMMARY

Every Commander seeks to comply with the principles of public management of legality, impersonality, morality, publicity, and efficiency. When commanding the Ibirapuera Support Administration Base in 2019 and 2020, I based every decision on these principles, however, I was faced with the difficulty of finding criteria and parameters in the legislation that deals with the use of the union's property through permission of use in a complementary purpose. The current legislation regulates in a summary and superficial way the permission for use, not making it clear which criteria the Commander must adopt to decide in order to meet the principles of public management, especially regarding efficiency. This time, this policy paper analyzed the current legislation on the subject in order to verify the existence of criteria and parameters that guide the decision to use the property in the form of permission to use. To this end, the main laws, decrees and norms were presented, while at the same time each article was scrutinized to identify these criteria, criticizing the legislation and looking for opportunities for improvement. Finally, improvements in the Brazilian Army's legislation were recommended, in order to provide better conditions for decision-making to permission to use.

Keywords: Use of property in the union. Permission to Use. Public Managent.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

C Ex	Comando do Exército
CMA	Comando Militar de Área
DEC	Departamento de Engenharia e Construção
DPIMA	Diretoria de Patrimônio Imobiliário e Meio Ambiente
EB	Exército Brasileiro
EME	Estado-Maior do Exército
IG	Instruções Gerais
IR	Instruções Reguladoras
OD	Ordenador de Despesas
OM	Organização Militar ou Organizações Militares
RM	Região Militar
RAE	Regulamento de Administração do Exército
SALC	Seção de Aquisições, Licitações e Contratos
QCP	Quadro de Cargos Previstos
SEF	Secretaria de Economia e Finanças

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	9
2 METODOLOGIA	11
3 APRESENTAÇÃO DA LEGISLAÇÃO	12
4 LEVANTAMENTO DAS OPORTUNIDADES DE MELHORIA	13
5 RECOMENDAÇÕES DE APRIMORAMENTOS	20
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	22
REFERÊNCIAS	23
ANEXO A	24
ANEXO B	26
ANEXO C	27

1 INTRODUÇÃO

*É necessário, portanto, que seus integrantes conheçam os fundamentos da administração militar para que **tais recursos, sempre escassos, sejam judiciosamente aplicados** no preparo e no emprego da força. (Caderno de Orientação aos Agentes da Administração, 2021)*

A maior inquietação de todo Ordenador de Despesas é ferir os princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência na gestão pública. No decorrer do meu comando da Base de Administração e Apoio do Ibirapuera nos anos de 2019 e 2020, essa preocupação rondava-me ao exercer a função de Ordenador de Despesa (OD) e gerir toda a vida administrativa do Comando do Comando Militar do Sudeste, do Comando da 2ª Divisão de Exército, do Comando da 2ª Região Militar, do 8º Batalhão de Polícia do Exército e da própria Base de Administração e Apoio do Ibirapuera.

A responsabilidade ou, como se diz na caserna, a carga da mochila pesada recai sobre os ombros do OD tendo em vista as dificuldades inerentes a esses princípios da gestão pública, conforme preconiza o Caderno de Orientação aos Agentes da Administração – Fundamentos da Administração Militar (21 de junho de 2021).

O Caderno de Orientação esclarece que a legalidade determina ao administrador público realizar somente o que a lei permite, de acordo com as competências funcionais. Por outro lado, a impessoalidade determina ao administrador público fazer o que o interesse público (e não o privado) aguarda que ele faça e a moralidade significa que o administrador deve ter comportamento ético e jurídico adequado. Neste mesmo sentido, a publicidade determina que os atos sejam públicos e publicados, sendo a regra a transparência e o sigilo a exceção, enquanto que a eficiência propugna que o serviço público deve entregar o melhor trabalho ao custo vantajoso para a administração.

Assim, para cumprir toda essa propositura da lei, principalmente no que tange aos recursos públicos, submetia, como OD, toda decisão de ato administrativo às seguintes indagações:

- Está expresso objetivamente na lei?
- É do interesse público?
- Há perfeito equilíbrio entre a legalidade e a impessoalidade?
- Como se dará a publicidade do ato?
- A relação custo-benefício é vantajosa?

Neste contexto, dentre os diversos atos administrativos determinados e executados por mim naquela oportunidade, a utilização do imóvel da união por meio da permissão de uso em finalidade complementar trazia-me insegurança, porque as respostas a esses questionamentos muitas vezes não eram claras ou positivas, o que poderia ferir os princípios da gestão pública.

Além disso, a legislação vigente regula de modo sumário e superficial a utilização do imóvel na forma de permissão de uso, não ficando claro quais os critérios que o OD deve adotar para decidir de maneira a atender os princípios da gestão pública, principalmente, no que tange a relação custo-benefício ser vantajosa.

O uso em finalidade complementar dos imóveis da união objetiva apoiar as demais forças; prestar serviços sem comprometer os efetivos e otimizar o emprego do patrimônio.

§ 2º O uso em finalidade complementar objetiva:

- *Apoiar as demais forças singulares, forças auxiliares, órgãos públicos e entidades civis de reconhecido interesse militar;*
 - *Prestar serviços, cuja exploração não recomende o empenho de efetivos militares; e*
 - *Otimizar o emprego do patrimônio imobiliário para gerar receitas financeiras que serão revertidas em benefício da Força.*
- (Portaria nº 513, do Comandante do Exército, de 11 de julho de 2005. IG 10-03)*

Destaco este último inciso, que visa a geração de recursos para ser utilizada em benefício do Exército.

Dentre as diversas formas do uso do imóvel, a permissão de uso em finalidade complementar é a que apresenta menos regulamentação no que tange a critérios para a tomada de decisão pelo OD, em especial, o estabelecimento da relação custo-benefício.

Desta feita, a pouca legislação reguladora e os poucos critérios existentes para que sirvam de subsídios ao Ordenador de Despesas na decisão de utilizar o imóvel da união como permissão de uso, levou-me a aprofundar os estudos deste tema.

Como objetivo geral pretendo: analisar a legislação vigente no âmbito do Exército Brasileiro sobre a permissão de uso e propor aprimoramentos.

Ainda, como objetivos específicos, pretendo:

- Apresentar a legislação vigente referente à permissão de uso;
- Levantar as oportunidades de melhoria na legislação vigente referente à permissão de uso;
- Recomendar aprimoramentos na legislação no âmbito do Exército sobre permissão de uso.

Esta pesquisa contribuirá com o Exército Brasileiro (EB) no sentido de utilização adequada do seu patrimônio como finalidade complementar, visando a relação vantajosa custo-benefício e preservando seus imóveis. Permitirá também que os comandantes, como ordenadores de despesas, que fazem gestão do patrimônio da união, possam adotar critérios mais precisos e objetivos na tomada de decisão de utilizarem os imóveis sob sua jurisdição em finalidade complementar.

A seguir, será feita a discussão referencial e teórica da permissão de uso; a identificação de critérios existentes na legislação vigente; e, nas considerações finais, serão recomendados aprimoramentos na legislação no âmbito do Exército Brasileiro.

2 METODOLOGIA

A metodologia utilizada foi a pesquisa bibliográfica, com o estudo qualitativo da legislação e análise dos assuntos referentes ao objeto de estudo.

Foi realizada a seleção de documentos diretos e indiretos sobre o assunto. Os instrumentos utilizados serão leis, portarias, normas, manuais e orientações do Brasil, particularmente na esfera federal e do Exército Brasileiro.

Também privilegiou a experiência profissional deste autor, como Comandante e Ordenador de Despesas da Base de Administração e Apoio do Ibirapuera nos anos de 2019 e 2020.

A coleta de dados foi realizada por meio de consultas aos documentos normativos da União e do Exército Brasileiro e artigos acessíveis pela rede mundial de computadores.

O tratamento dos dados coletados foi o qualitativo, mediante a crítica das fontes primárias da bibliografia. O trabalho terá, como possibilidade, conclusões pertinentes ao que foi proposto, visando recomendar aprimoramentos na legislação vigente no âmbito do Exército Brasileiro inerentes à permissão de uso.

3 APRESENTAÇÃO DA LEGISLAÇÃO

Atualmente, todo patrimônio imobiliário administrado pelo Exército Brasileiro é jurisdicionado pela União por meio da Secretaria do Patrimônio da União, unidade do Ministério do Planejamento.

Os imóveis são incorporados no patrimônio do Exército e compete a diversos órgãos sua administração, a saber: Estado-Maior do Exército (EME), Comando Militar de Área (CMA), Departamento de Engenharia e Construção (DEC), Diretoria de Patrimônio Imobiliário e Meio Ambiente (DPIMA), Região Militar (RM) e Organização Militar (OM).

A cada órgão, interno e externo ao Exército, compete um nível de responsabilidade na administração dos imóveis, sendo regulado em diversas Leis, Decretos-leis, Portarias, Regulamentos e Instruções. Cada uma dessas legislações preconiza as regras e procedimentos para a utilização do imóvel em uma escala de detalhamento, que como um todo, completa o arcabouço legal que trata a matéria.

A Portaria nº 513, do Comandante do Exército, de 11 de julho de 2005, que aprova as Instruções Gerais para a Utilização do Patrimônio Imobiliário da União Jurisdicionado ao Comando do Exército (IG 10-03) estabelece a finalidade da utilização dos bens imóveis jurisdicionado ao Exército.

Em complemento e visando alterações na IG 10-03, foi promulgada a Portaria nº 693, de 29 de agosto de 2012, que altera o texto, detalhando as atividades de apoio no uso das formas de uso de um imóvel ou benfeitoria em finalidade complementar.

Somando-se a essas, as Instruções Reguladoras de Utilização do Patrimônio da União Jurisdicionado ao Comando do Exército (IR 50-13), aprovadas pela Portaria nº 011-DEC, de 4 de outubro de 2005, completa a relação dos documentos diretos que tratam especificamente da permissão de uso.

Outros documentos abordam o assunto de maneira indireta, mas não menos importante, relacionado às temáticas de contratos, licitações, administração e procedimentos de gestão de recursos, onde tange a questão da permissão de uso. São eles:

- Lei nº 8.666, que as normas para licitações e contratos da administração Pública;

- IG 12-02. Instruções Gerais para a Realização de Licitações e Contratos no Ministério do Exército. Portaria Ministerial nº 305, de 24 de maio de 1995;

- Decreto 9.412, de 18 de junho de 2018, que regula valores estabelecidos na Lei 8.666;

- Caderno de Orientação aos Agentes da Administração – Apoio Administrativo e Fundo do Exército, da Diretoria de Gestão Orçamentária, de 21 de junho de 2021;

- Caderno de Orientação aos Agentes da Administração – Fundamentos da Administração, da Diretoria de Gestão Orçamentária, de 21 de junho de 2021; e

- Portaria nº 89-SEF/C Ex, de 19 de outubro de 2020, que estabelece os procedimentos para a administração das receitas geradas pelas unidades gestoras do Comando do Exército.

Toda essa legislação será analisada no seguimento do trabalho, sob a lupa de levantar as oportunidades de melhoria para a permissão de uso; e recomendar os aprimoramentos na legislação no âmbito do Exército.

4 LEVANTAMENTO DAS OPORTUNIDADES DE MELHORIA

A Portaria nº 513, publicada em 11 de junho de 2005, aprovou as instruções que regulam de modo geral a utilização do patrimônio da união no âmbito do Exército. Nela são definidas a utilização, as características e as condições de disponibilidade de imóveis para utilização em finalidade complementar e as competências. Representa, portanto, o marco inicial da regulação do tema no âmbito da Força.

Para boa compreensão do assunto e evitar equívocos conceituais, o Capítulo II – Da Utilização e o Capítulo III – Das Características e das Condições de

Disponibilidade de Imóveis para Utilização em Finalidade Complementar são essenciais para a análise em pauta, que será apresentada segundo seus artigos relevantes para a presente análise.

O Artigo 2º apresenta a destinação dos bens imóveis, que podem ser a utilização precipuamente em finalidade militar pela Força ou em finalidade complementar. O Parágrafo 2º, deste mesmo artigo, apresenta os objetivos a que se destina o uso em finalidade complementar.

O último inciso do artigo mostra a primeira oportunidade de melhoria que pode ser considerado para o estudo: “gerar receitas financeiras que serão revertidas em benefício da Força”. Neste ponto, entende-se que o benefício é tanto financeiro quanto em serviços necessários ao apoio do efetivo militar, como por exemplo, barbearia e alfaiataria.

As formas de uso de um imóvel são definidas no Artigo 3º, destacando-se: locação, arrendamento, cessão de uso, permissão de uso e concessão de direito real de uso resolúvel. Destas formas, as mais utilizadas nas Organizações Militares (OM) são a cessão de uso e a permissão de uso.

O Artigo 4º apresentam as características que devem ser preservadas ou obtidas nos imóveis jurisdicionados ao Exército, apresentando de modo claro e objetivo critérios que orientam o OD.

Os incisos III e IV deste artigo apresentam duas características que definem importantes critérios para a tomada de decisão do OD quanto a destinar o imóvel nas formas de uso, porque esses devem ser destinados principalmente à instrução e ao adestramento; devendo-se evitar ceder sucessivamente para outros fins levando a ser inadequado no futuro.

O Artigo 5º detalha as condições gerais para utilização de imóvel em finalidade complementar, fruto essencial deste estudo:

Art. 5º São condições gerais para utilização de imóvel em finalidade complementar:

- Estar regularizado quanto à efetividade da posse, ao título de transferência e ao título de propriedade;*
- Inexistirem processos judiciais ou administrativos sobre a área proposta do imóvel a ser cedida;*
- Estar desocupado;*

- *Estar desativado;*
- *Inexistir previsão de sua utilização futura;*
- *Inexistirem ônus reais.*

Aqui cabe destacar a condição “inexistir previsão de sua utilização futura” como parâmetro importante para a utilização do imóvel. Assim, esses capítulos deixam definidos de modo claro e preciso os critérios para utilização do imóvel.

O Capítulo IV – Das Competências definem o que cada órgão do EB compete executar na gestão do patrimônio imobiliário e as ações ligadas aos processos desta gestão. Do mesmo modo como foram analisados os capítulos anteriores, os artigos serão apresentados de modo a investigar as oportunidades de melhoria na legislação pertinentes ao estudo.

O Artigo 6º refere-se às competências do comandante, chefe ou diretor de OM. No inciso I, o Cmt deve elaborar os processos de permissão e celebrar os contratos; entretanto, não é submetida à RM para análise processual, como nas demais formas previstas no inciso II, ficando somente a critério do comandante a celebração do contrato, onde não há modelo como referência.

Outra dificuldade é a definição dos valores mercadológicos a serem cobrados, que podem ser obtidos por meio de avaliação imobiliária feita por profissional de engenharia com especialização. Ainda, encontra-se dificuldade para definição da relação custo-benefício ser vantajosa, tendo em vista não ter qualquer regulamentação, ainda que mínima, para nortear a decisão do OD. Essas dificuldades são agravadas ainda mais porque na maioria das OM não há dentro do seu Quadro de Distribuição de Cargos (QCP) assessoria jurídica e assessoria técnica de engenheiro para avaliação imobiliária e estudo da viabilidade econômica a fim de resolver esses obstáculos.

Por outro lado, no inciso II, as outras formas de uso do imóvel devem ser submetidas à RM (possui quadro técnico competente) para fins de análise processual quanto às viabilidades econômica e patrimonial e à conveniência administrativa. Após essa análise, a RM orienta quanto as correções a serem feitas no contrato na parte jurídica em seus termos e em relação ao valor correto, se está dentro do mercado e se é conveniente para a administração.

Neste ponto, cabe um aprimoramento na legislação de modo a ter modelos e critérios bem definidos para a celebração do contrato e que apontam a correta conveniência para a administração.

O Artigo 7º define a competência do Cmt da RM. A Portaria nº 693 do Comandante do Exército, de 29 de agosto de 2012, alterou os incisos I e II deste artigo. No inciso I, incluiu a cessão de uso para o exercício de atividades de apoio como competência do Cmt da RM de autorizar o início dos processos de todas as formas de utilização a exceção da permissão de uso. No inciso II, incluiu a análise pela RM da locação, arrendamento, concessão de direito real de uso resolúvel, ficando de fora a permissão de uso.

Ainda no inciso II, destaca-se as condições técnicas da RM em constatar as viabilidades econômica e patrimonial e a conveniência administrativa por meio de seus quadros especializados, não contemplando a permissão de uso. Cabe aqui o aprimoramento na legislação.

O Artigo 8º traz a competência do comandante militar de área (CMA) de emitir parecer sobre os processos de cessão de uso de que trata o inciso I do artigo 7º. Neste ponto, a permissão de uso não está contemplada. Em geral, o parecer emitido pela CMA fica no campo jurídico, que neste caso, é de ordem subjetiva relacionada a questões patrimoniais; e raras vezes, fica também no campo da viabilidade econômica.

O Artigo 9º define a competência da Diretoria de Patrimônio Imobiliário e Meio Ambiente (DPIMA) de consultar o EME sobre a previsão de utilização futura dos imóveis propostos para a realização das cessões de locação, arrendamento e concessão real de uso resolúvel. Não há necessidade de incluir a permissão de uso neste artigo, uma vez as áreas utilizadas nessa forma em geral são de pequenas dimensões e em áreas internas às construções dos aquartelamentos.

O nível de análise do Diretor de Patrimônio está no âmbito patrimonial e define se haverá possível utilização do imóvel. Assim, não cabe a permissão de uso ser submetida a esse escalão e escalões superiores tendo em vista o caráter temporário da permissão de uso.

Os Artigos 10, 11 e 12 mostram as competências do Departamento de Engenharia e Construção; do Estado-Maior do Exército e da Secretaria de Economia e Finanças, que de modo geral recai regulamentação de instruções, aprovação de processos e emissão de parecer quanto à previsão de utilização futura do imóvel.

Essas competências têm pouca interferência na forma de permissão de uso. Mesmo assim, sugere-se que as recomendações propostas neste trabalho possam ser remetidas ao DEC para análise e possível normatização dos aprimoramentos sugeridos na legislação. Ainda, os critérios diretamente relacionados à viabilidade econômica propostos neste trabalho podem ser remetidos à SEF, a fim de subsidiar normatização relacionada a administração dos recursos oriundos da permissão de uso.

Com essa análise da IG 10-03, chega-se ao atingimento dos objetivos específicos de apresentar a legislação vigente referente à permissão de uso.

Ainda, levantou-se várias oportunidades de melhoria na legislação referente a essas Instruções Gerais que servirão de base para as recomendações apresentadas no capítulo 5 – Recomendações de Aprimoramentos.

A partir desse ponto, passa-se a analisar a Portaria nº 693 que altera as Instruções Gerais para a Utilização do Patrimônio jurisdicionado ao Comando do Exército (IG 10-03), acrescentando ao parágrafo 3º a relação das formas de uso para exercício da atividade de apoio. Detalha-se as atividades específicas para o apoio ao desempenho da OM cedente, relacionando quinze locais mais prováveis para a utilização do imóvel.

Observa-se no texto apresentado pela Portaria a definição de modo claro, objetivo e abrangente as diversas atividades necessárias à OM para a cessão de uso. Nos incisos I a VIII, lista-se as mesmas atividades previstas na IR 50-13; e nos incisos seguintes aparecem mais atividades, facilitando o enquadramento do OD para decidir sobre a utilização do imóvel. Esse acréscimo à lista de atividades pode ser também feito para a permissão de uso, permitindo melhores condições para a decisão do OD.

A Portaria nº 011-DEC, de 4 de outubro de 2005, aprovou as Instruções Reguladoras de Utilização do Patrimônio Imobiliário da União Jurisdicionado ao Comando do Exército (IR 50-16).

A finalidade das IR é regular os procedimentos na utilização do imóvel, para tanto, são apresentadas diversas regulamentações detalhadas para cada forma de uso (locação, arrendamento, cessão de uso e concessão de direito real de uso resolúvel), exceto para a permissão de uso. Para esta forma de uso, as IR apresentam 1 capítulo com 4 parágrafos, sem muitos detalhamentos a respeito do processo para a execução.

Em comparação às outras formas, a permissão de uso não tem detalhamento ou critérios definindo vários pontos: as competências, as obrigações, contrato, rescisão contratual e termo aditivo. Cabe neste ponto aprimoramento na legislação.

Desta maneira, os procedimentos regulados a respeito da cessão de uso serão tomados como balizamento para o estudo, visando o aprimoramento em relação a permissão de uso.

Os artigos 3º, 9º, 10 e 11, que tratam sobre o uso do imóvel, formas, características e condições gerais de utilização, são descritos com o mesmo texto da IG 10-03, conforme apresentado na parte anterior deste trabalho.

O Capítulo VI regula os procedimentos para a permissão de uso dos artigos 30 ao 33, com destaque para os seguintes textos:

*Art. 30. Permissão de uso é a forma pela qual o Comando do Exército consente na prática de determinada atividade incidente em imóvel ou benfeitoria sob a sua jurisdição, **a título gratuito ou oneroso, por curto espaço de tempo, para a realização de eventos ou atividades** que justifiquem a concessão, **a critério do comandante, chefe ou diretor de OM.***

*Art. 31. A permissão de uso **dispensa licitação.** É precária e revogável, sumariamente, a qualquer tempo sem ônus para o Comando do Exército, sendo comum para uso de auditórios, instalações desportivas, estandes de tiro, piscinas, picadeiros, espaços para instalação de sistema de comunicação visual ao ar livre e **demais atividades similares.***

O destaque foi feito para demonstrar os parâmetros objetivos para a permissão de uso que ficam a critério do comandante, entretanto, a IR não apresenta como executar todo o processo.

Em relação à dispensa de licitação, os valores para essa dispensa estão regulamentados no Decreto nº 9.412, de 2012; Lei 9.648, de 1998; Lei nº 8.666, de 1993; e Portaria Ministerial nº 305, de 1995 – IG 12-02. Assim, o valor máximo para a permissão de uso deve ser o regulamentado pela lei e essa informação poderia aparecer na IR, a fim de facilitar a decisão do OD.

Em relação as “*demais atividades similares*”, não existe portaria que detalha quais são essas atividades similares como a Portaria 693 faz para a cessão de uso. Mais um ponto que cabe aprimoramento.

A IR apresenta nos anexos diversos modelos de documentos para a execução de todas as formas de uso imóvel, a exceção da permissão de uso.

Em relação à IG 12-02 que regula todo o processo a ser executado para as licitações e traz no artigo 14 que a definição dos valores limites devem ser os previstos nos artigos 20 a 26 da Lei 8.666.

O Decreto 9.412 regulamenta o limite da dispensa de licitação no valor de R\$ 17.600,00 (10 % de 176.000,00 – alínea a do inciso II do Decreto). Esse valor, portanto, pode ser usado como referência para a permissão de uso, uma vez que está dispensada a licitação.

Percebe-se mais uma oportunidade para melhoria da legislação, que seria a inclusão de texto claro e objetivo do valor limite para a permissão de uso, facilitando a tomada de decisão pelo OD.

Em 21 de junho de 2021 foi aprovado o Caderno de Orientação aos Agentes da Administração – Apoio Administrativo e Fundo do Exército, da Diretoria de Gestão Orçamentária.

O Caderno orienta o dever de avaliar o custo-benefício da exploração de bens, garantindo o não comprometimento da realização de missões finalísticas da Força Terrestre, conforme Portaria nº 089-SEF/C Ex de 19 de outubro de 2020.

Essa portaria estabelece os procedimentos para a administração das receitas geradas pelas unidades gestoras do Comando do Exército. No que diz respeito à permissão de uso, esclarece que cabe ao Cmt decidir a seu critério a permissão de uso, denotando o caráter subjetivo. A legislação não define critérios objetivos para a decisão.

Desta maneira, fica claro a obrigação do Cmt/OD de avaliar o custo-benefício na utilização do imóvel na forma de permissão de uso. Entretanto, não há critérios objetivos para essa avaliação e em consequência tomar a melhor decisão afim de garantir o não comprometimento da realização de missões finalísticas da Força Terrestre.

5 RECOMENDAÇÕES DE APRIMORAMENTOS

Após análise de parte da legislação vigente a respeito da permissão de uso, ficou demonstrado a existência de critérios que orientam a decisão do Ordenador de Despesa para utilização de imóvel da união jurisdicionado ao Exército, em finalidade complementar.

Entretanto, tais critérios não são suficientes para que o OD possa cumprir a sua função de administrar os recursos, sempre escassos, para que sejam judiciosamente aplicados.

Além da legislação, a minha experiência vivenciada como OD da Base de Administração e Apoio do Ibirapuera leva a recomendar aprimoramentos na legislação no âmbito do Exército Brasileiro:

RECOMENDAÇÃO 1

Editar Portaria alterando a IG 10-03, incluindo as formas de permissão de uso, conforme texto proposto abaixo:

“Paragrafo 2º: A forma de uso de que trata o inciso IV será para o exercício de atividades de apoio necessárias ao desempenho das atividades da OM cedente, a seguir relacionadas:

- campo de futebol;
- quadra de esportes;
- estacionamento;
- salão de eventos;
- pátio de atividades”

RECOMENDAÇÃO 2

Editar Portaria acrescentando na IR 50-13 inciso no artigo 6º que trata sobre a competência do comandante, conforme sugestão abaixo:

“Art. 6º Ao comandante, chefe ou diretor compete:

V – executar a permissão de uso no valor máximo até o limite da dispensa de licitação prevista em lei.”

RECOMENDAÇÃO 3

Editar Portaria incluindo na IR 50-13 parágrafo no artigo 30 a respeito dos limites de valores para a permissão de uso, conforme sugestão abaixo:

“Art. 30 - ...

§ único – o valor máximo para a permissão de uso é de R\$ 17.600,00, conforme previsto na Lei nº 8.666, na Lei nº 9.648, de 1998, de 1993 e no Decreto nº 9.412, de 2018.”

RECOMENDAÇÃO 4

Editar Portaria acrescentando na IR 50-13, os seguintes documentos, com sugestões de textos nos anexos deste trabalho:

- 1 - Modelo de contrato (Anexo A);
- 2 - Modelo de termo aditivo (Anexo B);
- 2 - Fluxograma e roteiro dos procedimentos para a permissão de uso (Anexo C);

RECOMENDAÇÃO 5

Tendo em vista o tempo necessário para a aprovação dessas mudanças na legislação, recomendo a execução imediata de uma cartilha por parte da Diretoria de Patrimônio Imobiliário e Meio Ambiente, de modo a minimizar os óbices encontrados pelo OD para definir critérios para a permissão de uso.

RECOMENDAÇÃO 6

Acrescentar no Caderno de Orientação aos Agentes da Administração (Apoio Administrativo e Fundo do Exército), editado pela Diretoria de Gestão Orçamentaria, orientação a respeito da permissão de uso, conforme sugestão abaixo:

“O comandante, chefe ou diretor deve utilizar a permissão de uso cumprindo os seguintes critérios:

- utilização do imóvel no limite máximo de 3 meses, podendo ser prorrogados por igual período ou inferior, desde que não ultrapasse o limite máximo de 6 meses;
- formalizar o processo por meio de termo assinado pelo comandante, permissionário e testemunhas;
- não ultrapassar o valor máximo de R\$ 17.600,00, considerando a soma dos valores do contrato e seus aditivos.”

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O trabalho analisou a legislação vigente no âmbito do Exército Brasileiro sobre a permissão de uso.

Ainda cumpriu os objetivos específicos propostos ao apresentar a legislação vigente referente à permissão de uso; levantar as oportunidades de melhoria na legislação vigente referente à permissão de uso; e recomendar aprimoramentos na legislação no âmbito do Exército Brasileiro.

O tema de permissão de uso não se encerra com este trabalho, exigindo novas pesquisas visando o aprimoramento da legislação e a orientação objetiva para os agentes da administração.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 1988.

_____. Presidente da República. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui **normas para licitações e contratos da Administração Pública** e dá outras providências.

_____. _____. Decreto nº 9.412, de 18 de junho de 2018. Atualiza os **valores das modalidades de licitação** de que trata o art. 23 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

_____. _____. Decreto nº 98.820, de 12 de janeiro de 1990. Aprova o **Regulamento de Administração do Exército (RAE)-(R3)**.

_____. Exército Brasileiro. Portaria Ministerial nº 305, de 24 de maio de 1995. Aprova as **Instruções Gerais para a Realização de Licitações e Contratos no Ministério do Exército (IG12-02)**.

_____. _____. Portaria nº 513, de 11 de julho de 2005. Aprova as **Instruções Gerais para a Utilização do Patrimônio Imobiliário Jurisdicionado ao Comando do Exército (IG 10-03)** e dá outras providências.

_____. _____. Portaria nº 693, de 29 de agosto de 2012. **Altera as Instruções Gerais para a Utilização do Patrimônio Imobiliário Jurisdicionado ao Comando do Exército (IG 10-03)**.

_____. _____. Portaria nº 011-DEC, de 4 de outubro de 2005. Aprova as **Instruções Reguladoras de Utilização do Patrimônio Imobiliário da União Jurisdicionado ao Comando do Exército**. (IR 50-13).

_____. _____. Portaria nº 89-SEF/CEX, de 19 de outubro de 2020. Aprova as **Normas para a Administração das Receitas Geradas pelas Unidades Gestoras do Comando do Exército (EB90-N-03.003)**, 1ª Edição, 2020.

_____. _____. Diretoria de Gestão Orçamentária. Caderno de Orientação aos Agentes da Administração – **Apoio Administrativo e Fundo do Exército**, de 21 de junho de 2021.

_____. _____. Caderno de Orientação aos Agentes da Administração – **Fundamentos da Administração**, de 21 de junho de 2021.

ANEXO A

MODELO DE CONTRATO E TERMO ADITIVO

CONTRATO DE PERMISSÃO DE USO PARA EXERCÍCIO DE ATIVIDADE DE APOIO

Armas Nacionais
MINISTÉRIO DA DEFESA COMANDO DO EXÉRCITO
COMANDO MILITAR DE ÁREA
REGIÃO MILITAR
(OM responsável pelo imóvel)

CONTRATO DE PERMISSÃO DE USO que entre si fazem como Outorgante Cedente a UNIÃO como interveniente o COMANDO DO EXÉRCITO, e como Outorgado cessionário, _____.

O presente contrato tem como normas regeedoras a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, em sua redação atual; o Decreto-Lei nº 9.760, de 05 de setembro de 1946, alterado pela Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998; regulamentada pelo Decreto nº 3.725, de 10 de janeiro de 2001; as Instruções Gerais para a Realização de Licitações e Contratos no Exército (IG 12-02), aprovadas pela Portaria Ministerial nº 305, de 24 de maio de 1995; as IG 10-03, aprovadas pela Portaria nº _____, de _____ de

de 200_, do Comandante do Exército; as Instruções Reguladoras de Utilização do Patrimônio Imobiliário da União Jurisdicionado ao Comando do Exército (IR 50-13), aprovadas pela Portaria nº _____, de ___ de ___ de 200_, do Departamento de Engenharia e Construção e as Normas para a Administração das Receitas Geradas pelas Unidades Gestoras do Exército, aprovadas pela Portaria nº _____, de ___ de ___ de ___, da Secretaria de Economia e Finanças, que são parte integrante deste instrumento.

Aos _____ dias do mês de _____ do ano de _____, _____ (OM), situada no _____, compareceram partes entre si justas e acordadas a saber: de um lado como outorgante do presente instrumento a UNIÃO, representada neste ato de acordo com a autorização constante no inciso I do art. 6º da IG 10-03, aprovada pela Portaria nº _____, de _____ de _____ de _____, do Cmt Ex, pelo Sr. _____ comandante desta OM, CPF nº _____, IDT nº _____, e do outro lado como outorgado, _____, sediada à _____, CPF/CNPJ nº _____, neste ato representada por seu _____, Sr. _____, residente à _____, município de _____, Identidade _____, CIC _____ - _____, nacionalidade, estado civil, profissão e as testemunhas qualificadas a e assinadas ao final do presente contrato. E na presença das mesmas testemunhas foi dito que:

CLÁUSULA PRIMEIRA - que a União Federal é proprietária e legítima possuidora do imóvel objeto da cessão por força da _____.

CLÁUSULA SEGUNDA - que a benfeitoria objeto da presente permissão assim se descreve e se caracteriza: _____.

CLÁUSULA TERCEIRA - que a benfeitoria integra o imóvel (NOCAD), localizar no município de _____ e será destinada à atividade referida no inciso (I, II, III, IV, V e VI) do art. 12 do Dec nº 3.725/01.

CLÁUSULA QUARTA - que o mencionado imóvel (ou benfeitoria) se acha livre e desembaraçado de ~~todos~~ quaisquer ônus, judiciais ou extrajudiciais, hipoteca legal ou convencional ou ainda, qualquer outro ônus real.

CLÁUSULA QUINTA - tendo em vista o Termo de Dispensa, a presente Permissão de Uso tem um prazo de _____ anos, a contar da data de sua assinatura do presente instrumento, podendo ser prorrogada a critério das partes, por igual período ou inferior, até o máximo de 6 meses.

CLÁUSULA SEXTA - formaliza a permissão sob regime (oneroso ou não). (No caso de oneroso) suportará o permissionário o pagamento de R\$ _____ (____ reais).

CLÁUSULA SÉTIMA - considerar-se-á rescindido o presente contrato de permissão de uso, independente de ato especial, retornando o imóvel à posse da outorgante cedente, sem direito o outorgado permissionário, a qualquer indenização, inclusive por benfeitorias realizadas, nos seguintes casos; a) se o imóvel, no todo ou em parte, vier a ser dada utilização diversa da que lhe foi cedida; b) se houver inobservância do prazo de previsto no ato autorizativo da Permissão; c) se ocorrer inadimplemento de cláusula contratual; d) se o outorgado permissionário renunciar à permissão, deixar de exercer as suas atividades específicas, ou ainda na hipótese de sua extinção, liquidação ou falência; e) se em qualquer época, a outorgante cedente necessitar do imóvel para seu uso próprio.

CLÁUSULA OITAVA – são obrigações da outorgante: a) cumprir as disposições estabelecidas neste contrato; b) informar quaisquer alterações que vem a ocorrer no imóvel.

CLÁUSULA NONA – atribui-se ao presente termo, para todos os efeitos legais e jurídicos, o valor de R\$ _____ (____ reais).

CLÁUSULA DÉCIMA – para dirimir os conflitos originários deste termo, fica eleito o foro da justiça Federal de _____/UF. Pelo outorgado permissionário, por intermédio do seu representante, diante das testemunhas presentes a este ato, foi dito que aceitava o presente contrato, em todos os seus termos sob o regime estabelecido, para que produza os devidos efeitos jurídicos. E por se acharem ajustados e contratados, assina o Comando do Exército como outorgante cedente e o(a) _____ como outorgado permissionário, através de seus representantes, juntamente com as testemunhas abaixo assinadas e identificadas, presentes a todo o ato, depois de lido e achado conforme o presente instrumento.

Comandante da OM cedente

Cessionário

Testemunhas:

Idt – CPF

Idt – CPF

ANEXO B

MODELO DE TERMO ADITIVO

O presente termo aditivo tem como normas regedoras a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, em sua redação atual; o Decreto-Lei nº 9.760, de 05 de setembro de 1946, alterado pela Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998; regulamentada pelo Decreto nº 3.725, de 10 de janeiro de 2001; o _____ nº __, de __ de __ de 20__; as Instruções Gerais para a Realização de Licitações e Contratos no Exército (IG 12-02), aprovadas pela Portaria Ministerial nº 305, de 24 de maio de 1995; as IG 10-03, aprovadas pela Portaria nº __, de __ de __ de 200__, do Comandante do Exército; as Instruções Reguladoras de Utilização do Patrimônio Imobiliário da União Jurisdicionado ao Comando do Exército (IR 50-13), aprovadas pela Portaria nº __, de __ de 200__, do Departamento de Engenharia e Construção e as Normas para a Administração das Receitas Geradas pelas Unidades Gestoras do Exército, aprovadas pela Portaria nº __, de __ de __ de __, da Secretaria de Economia e Finanças, que são parte integrante deste instrumento.

Aos _____ dias do mês de _____ do ano de _____, nesta _____ (local) compareceram, de um lado como cedente a União Federal, representada neste ato de acordo como art. 14, inciso V, do Decreto-Lei nº 147, de 3 de fevereiro de 1967, pelo (a) Dr.(a) _____, da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional no Estado de (a/o) __, e de outro lado como permissionário o Sr.(a) _____, residente no(a) _____, município de __/UF, (nacionalidade), (estado civil), (profissão). Na presença das testemunhas abaixo nomeadas, celebram o aditamento ao contrato de Permissão de Uso entre eles celebrado nos termos e condições seguintes: **CLÁUSULA PRIMEIRA – CONTRATO ADITANDO** – as partes ora aditadas celebraram contrato de Permissão de Uso, tendo por objeto o próprio nacional (PN), cadastrado no Ministério da Defesa – Comando do Exército UF–RM–__ (NOCAD), (endereço do imóvel). **CLÁUSULA SEGUNDA: – PRORROGAÇÃO** – agora, por meio deste instrumento, resolvemos partes aditantes, de acordo com as IR 50–13, que regula as Instruções Gerais para Utilização do Patrimônio Imobiliário da União Jurisdicionado ao Comando do Exército (IG 10-03), prorrogar o prazo de vigência do contrato (se for o caso) por mais _____ (meses, ano(s)) a contar de _____ (dia/mês/ano) e término no dia _____ (dia/mês/ano). **CLÁUSULA TERCEIRA: – PREÇO** – fica estabelecido que o valor do contrato passa a ser de R\$ _____. **CLÁUSULA QUARTA:** – (outras alterações das cláusulas originais). **CLÁUSULA QUINTA: – RATIFICAÇÃO** – ficam ratificadas todas as disposições contratuais não expressamente modificadas neste instrumento. E assim por estarem justos e contratados assinam o presente instrumento em _____ () vias de igual forma e teor, a cedente a União, por seu(sua) representante legal, e o(a) permissionário Sr (a) _____, com a interveniência do Comando do Exército – Comando da _____ Região Militar, juntamente com as testemunhas abaixo nominadas, para que produza seus efeitos jurídicos e legais.

Comandante da OM cedente

Cessionário

Testemunhas:

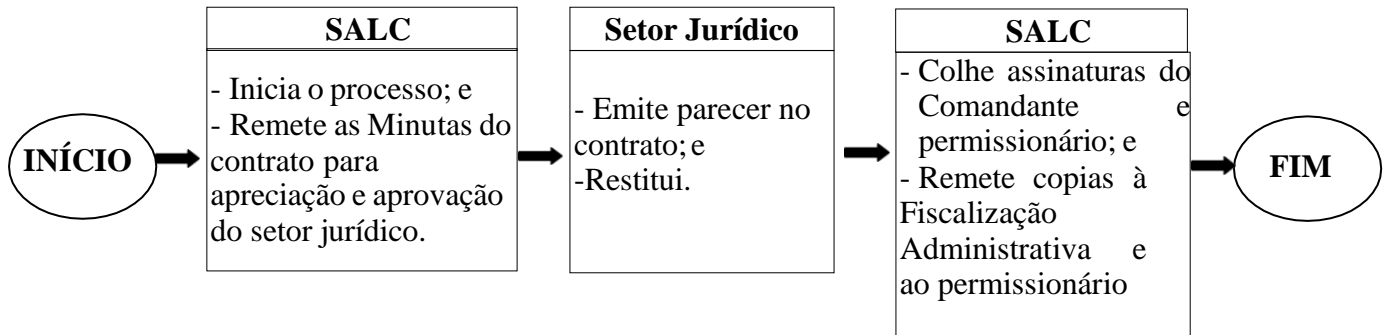
Idt – CPF

Idt – CPF

ANEXO C

FLUXOGRAMA E ROTEIRO DE PROCEDIMENTOS PARA A PERMISSÃO DE USO

1. FLUXOGRAMA



2. ROTEIRO DOS PROCEDIMENTOS DA PERMISSÃO DE USO

a. Seção de Aquisições, Licitações e Contratos (SALC)

- 1) Identifica a necessidade do permissionário.
- 2) Define o valor com base em pesquisa de mercado.
- 3) Elabora a minuta do contrato.
- 4) Submete as minutas do contrato à apreciação do Setor Jurídico.

b. Setor Jurídico

- 1) Emite parecer jurídico nas minutas do contrato.
- 2) Restitui à SALC para formalização do contrato.

c. SALC

- 1) Formaliza o contrato com o interessado.
- 2) Remete cópias à Fiscalização Administrativa e ao permissionário.

d. FISCALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA

- 1) Nomeia o Fiscal de Contrato