

Superior Tribunal de Justiça

AgRg no RECURSO ESPECIAL Nº 1.359.182 - RJ (2012/0268486-0)

RELATOR : MINISTRO HUMBERTO MARTINS
AGRAVANTE : MARIA LÚCIA MARINHO NOGUEIRA
ADVOGADO : JOÃO NASCIMENTO DE SOUZA
AGRAVADO : JOÃO CARLOS CARDOSO
ADVOGADO : ROBERTO MORENO DE MELO E OUTRO(S)
AGRAVADO : UNIÃO

RELATÓRIO

O EXMO. SR. MINISTRO HUMBERTO MARTINS (Relator):

Cuida-se de agravo regimental interposto por MARIA LÚCIA MARINHO NOGUEIRA contra decisão monocrática de minha relatoria que apreciou recurso especial interposto com o objetivo de reformar acórdão proferido pelo Tribunal Regional Federal da 2ª Região que, ao julgar demanda relativa à anulação de processo licitatório destinada à alienação de imóveis de uso do Exército Brasileiro, deu provimento ao recurso de apelação da agravante.

A ementa do julgado guarda os seguintes termos (fls. 265/271, e-STJ):

"PROCESSUAL CIVIL -AÇÃO POPULAR - ALIENAÇÃO DE IMÓVEL DO EXÉRCITO -LEIS 5.651/70 E 9.636/98- LEI ESPECIAL - ART.2º, § 1º DA LEI DE INTRODUÇÃO DO CÓDIGO CIVIL, LICC - REVOGAÇÃO - AUTORIZAÇÃO DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA- AUSÊNCIA.

1- 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 um 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.

2 - 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.

3 - O parágrafo primeiro do artigo 2º da Lei de Introdução do Código Civil (LICC), diz expressamente, que: "§1º A lei posterior revoga a anterior quando expressamente o declare, quando seja com

Superior Tribunal de Justiça

ela incompatível ou quando regule inteiramente a matéria de que tratava a lei anterior". Pelo dispositivo, depreende-se que uma lei já existente que regule uma determinada matéria pode ser retirada do ordenamento jurídico se sobrevier uma lei que discipline por inteiro aquele mesmo tema.

4 - Neste caso é de se concluir, pela aplicação de interpretação sistemática, o que leva à derrogação da Lei 5.651/70, por tratar a Lei nº 9.636/98 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.

5 -Precedente: AC 20055 1010134290, ReI. Juiz Fed. Conv. Theophilo Miguel, DJU de 26/06/2007.

6- Recurso provido. Sentença reformada."

A decisão agravada deu provimento ao recurso especial dos agravados, nos termos da seguinte ementa (fls. 384/388, e-STJ):

"PROCESSO CIVIL. ADMINISTRATIVO. ALIENAÇÃO DE IMÓVEL DO EXÉRCITO. LEIS 5.651/70 E 9.636/98. APLICAÇÃO DA LICC, ART. 2º, §§ 1º E 2º. VIGÊNCIA DA NORMA ESPECIAL SOBRE A NORMA GERAL POSTERIORMENTE EDITADA. POSSIBILIDADE. PRECEDENTES. RECURSOS ESPECIAIS PROVIDOS."

Nas razões do regimental, a agravante reitera tese de que a legitimidade para autorizar alienação de bem pertencente ao Comando do Exército restringe-se ao Presidente da República ou ao Ministro de Estado, nos termos da Lei n. 9.636/98, a qual teria revogado a permissão contida na Lei n. 5.651/70. Pugna, por fim, pelo provimento do agravo.

É, no essencial, o relatório.

AgRg no RECURSO ESPECIAL Nº 1.359.182 - RJ (2012/0268486-0)

EMENTA

ADMINISTRATIVO. ALIENAÇÃO DE IMÓVEL DO EXÉRCITO. LEIS 5.651/70 E 9.636/98. APLICAÇÃO DA LICC, ART. 2º, §§ 1º E 2º. VIGÊNCIA DA NORMA ESPECIAL SOBRE A NORMA GERAL POSTERIORMENTE EDITADA. POSSIBILIDADE. PRECEDENTE.

1. A legitimidade do Comandante do Exército para alienar os bens da União sob sua jurisdição, prevista na Lei n. 5.651/70, não foi alterada pela Lei n. 9.636/98, cujo caráter geral não é apto a revogar aquela, que regula a matéria de modo mais específico.

2. Tal legitimidade não exclui o dever de observância das regras atinentes às alienações feitas pela União prevista na Lei n. 9.366/98.

3. *"A avaliação do interesse público para decisão sobre eventual alienação não pode diferir dos mesmos critérios para as demais alienações de imóveis da União quando se tratar de bens públicos da União sob cautela das Forças Armadas. Se houve algum desmerecimento ao interesse público deve isto ser objeto de apuração e regular desconstituição do ato alienatório também sob as mesmas balizas legais"* (AgRg no REsp 1073952/RJ, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 18.3.2010, DJe 27.4.2011).

Agravo regimental improvido.

VOTO

O EXMO. SR. MINISTRO HUMBERTO MARTINS (Relator):

Nada a prover.

Conforme consignado na decisão agravada, a questão central diz respeito à derrogação ou não da Lei n. 5.651/70 pela Lei n. 9.636/98. Referido tema já mereceu apreciação detida da Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça, no julgamento do AgRg no REsp 1073952/RJ, de relatoria do Ministro Mauro Campbell Marques.

Nesse julgado, ponderou o eminente Relator:

Superior Tribunal de Justiça

"O cerne da controvérsia está em saber se a Lei 5.651, legislação de 1970, continua em vigor, apesar da edição da Lei 9.636/98.

Trata-se, em verdade, de saber qual o critério de solução de conflito de normas deve ser utilizado, in casu. Se o critério da prevalência da norma cronologicamente posterior ou se o critério da prevalência da norma especial.

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, atual Comandante 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. Este diploma afirma a necessidade de autorização do Presidente da República ou do Ministro da Fazenda, mediante prévia delegação presidencial.

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.

A Lei 5.651/70 permite que o Comandante do Exército aliene bens da União **sob sua administração**.

Em contrapartida, o art. 23 da Lei 9.636/98 condiciona a alienação de bens imóveis da União (sem especificação) à prévia autorização presidencial ou de seu delegatário, surgindo daí o questionamento sobre a revogação tácita da legislação anterior.

Desse modo, cumpre esclarecer que, embora exista lei específica a autorizar a alienação pelo Ministro do Exército, hoje Comandante do Exército, a alienação desses bens, em verdade, **segue as mesmas regras das demais alienações feitas pela União**, quais sejam: a análise prévia e aprovação pela Secretaria de Patrimônio da União, com parecer do Executivo. Por seu turno, quem figura como outorgante no contrato de alienação é a União e não a respectiva Força Armada.

Ademais, **não há fracionamento orçamentário** a permitir que, no caso presente o Exército (ou em outros, qualquer Força Armada) receba valores monetários provenientes de alienações de bens sob sua jurisdição. Os recursos vão para a conta única do Tesouro, sujeitos à fiscalização interna e externa e, de lá, após eventual determinação, podem **até** retornar, pela via legal adequada, em projetos de interesse das Forças Armadas.

Também deve ser ressaltado que a avaliação do interesse público para decisão sobre eventual alienação não pode diferir dos mesmos critérios para as demais alienações de imóveis da União quando se tratar de bens públicos da União sob cautela das Forças Armadas. É dizer, se houve algum desmerecimento ao interesse público deve isto ser objeto de apuração e regular desconstituição do ato alienatório também sob as mesmas balizas legais.

Parece-nos que a lei 5.651/70 regula a matéria de modo mais específico e peculiar, ao tratar apenas da alienação de bens da União sob administração do Comando do Exército. Assim, não há falar-se em revogação tácita da legislação, mas em coexistência da regra geral com a regra especial.

Ademais, conforme já asseverado no Parecer/MP/CONJUR/LAV/nº 0437-5.12.2008, da Advocacia-Geral da União, trazido aos autos pelo agravado, às fls. 589/590, a norma prevista no art. 23 da Lei 9.636/98 não representou uma inovação no ordenamento jurídico brasileiro. O Decreto-Lei 200/67 já dispunha de dispositivo semelhante, em seu art. 195, in verbis:

'A alienação de bens imóveis da União dependerá de autorização em decreto e será sempre precedida de parecer do órgão próprio responsável pelo patrimônio da União,

Superior Tribunal de Justiça

quanto à sua oportunidade e conveniência.'

Ressalte-se que esta redação, que é a resultante das modificações introduzidas pelo Decreto-Lei 900/69, foi a que permaneceu em vigor, tendo sido revogada **expressamente** apenas por força do art. 53 da Lei 9.636, sem que se tenha levantado a hipótese de antinomia da Lei 5.651/70 com o referido dispositivo do Dec.-Lei 200.

Esclareça-se, por fim, que a norma do Dec.-Lei 200 foi ab-rogada pela Lei 5.651/70, e por tal razão é que me parece, ainda mais evidente, que a Lei 9.636 não teria justificativa para revogar a legislação específica referente à alienação de bens sob jurisdição do Comando do Exército.

Ante o exposto, **NEGO PROVIMENTO** ao agravo regimental.
É como voto."

No mesmo precedente, a manifestação do Min. Herman Benjamin, em seu voto vista:

"1. Conflito aparente de normas

A questão posta à apreciação desta Corte centra-se na aparente antinomia entre as Leis 5.651/1970 e 9.636/1998.

A Lei 5.651/1970, que dispõe sobre a venda de bens, pelo então Ministério do Exército, e a aplicação do produto da operação em empreendimentos de assistência social, prevê a autorização do Ministro do Exército (atualmente denominado Comandante do Exército) como condição à alienação de imóveis da União sob jurisdição da correspondente pasta ministerial. In verbis (grifei):

Art. 1º É autorizado o Ministério do Exército a proceder a venda ou permuta de bens imóveis da União, de qualquer natureza sob sua jurisdição, cuja utilização ou exploração não atenda mais as necessidades do Exército.

§ 1º Para cada caso deverá haver aprovação expressa do Ministro do Exército.

§ 2º No processo da aprovação serão observadas as normas estabelecidas no Título XII do Decreto-lei número 200, de 25 de fevereiro de 1967.

Art. 2º O produto das operações realizadas de conformidade com o disposto no artigo 1º será incorporado ao Fundo do Exército e contabilizado em separado.

Parágrafo único. Esse produto somente será empregado na construção e aquisição de bens imóveis, bem como na compra de equipamentos, de acordo com os planos de aplicação, previamente aprovados pelo Presidente da República.

Art. 3º Ao órgão próprio responsável pelo patrimônio da União serão obrigatoriamente comunicadas as alienações e

Superior Tribunal de Justiça

aquisições de bens imóveis feitas na conformidade da presente Lei.

Art. 4º Esta Lei entrara em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Por sua vez, a Lei 9.636/1998 – que cuida da regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União – estabelece (grifei):

Art. 23. A alienação de bens imóveis da União dependerá de autorização, mediante ato do Presidente da República, e será sempre precedida de parecer da SPU quanto à sua oportunidade e conveniência.

§ 1º A alienação ocorrerá quando não houver interesse público, econômico ou social em manter o imóvel no domínio da União, nem inconveniência quanto à preservação ambiental e à defesa nacional, no desaparecimento do vínculo de propriedade.

§ 2º A competência para autorizar a alienação poderá ser delegada ao Ministro de Estado da Fazenda, permitida a subdelegação.

Importa salientar que a Lei 9.636/1998 trata de forma geral das alienações de imóveis da União, substituindo, nesse particular, a disciplina do Decreto-Lei 200/1967, cujo art. 195 (expressamente revogado) dispunha que 'a alienação de bens imóveis da União dependerá de autorização em decreto e será sempre precedida de parecer do órgão próprio responsável pelo patrimônio da União, quanto à sua oportunidade e conveniência'.

Ocorre que a Lei 5.651/1970 já constituía exceção à regra geral contida no art. 195 do Decreto-Lei 200/1967, ao assegurar a competência do então Ministro do Exército para autorizar a alienação dos bens sob sua jurisdição. E como ela não foi expressamente revogada pela Lei 9.636/1998, creio que permanece em vigor, dada a especialidade no tocante à competência para a autorização.

2. Extensão do campo de aplicação da Lei 5.651/1970 e convivência harmônica com certos requisitos complementares estabelecidos na Lei 9.636/1998

Contudo, sem embargo da regra especial de competência, entendo que a Lei 5.651/1970 não encerra todos os requisitos para a alienação dos bens sob a jurisdição do Exército, diante da aplicação conjugada das normas em tela.

Tirante a questão do critério de competência para a autorização de alienação – a cargo do então Ministro e agora Comandante do Exército –, no mais as duas leis são compatíveis, sobretudo no que

Superior Tribunal de Justiça

tange aos outros requisitos para o negócio jurídico, todos eles já cumpridos pelo Exército, conforme se vislumbra nas peças juntadas aos autos e em Memoriais. Entre eles, a constatação de que a utilização ou exploração do bem não atendam mais às necessidades do Exército (art. 1º, caput, da Lei 5.651/1970), e outros que foram acrescentados pela legislação subsequente, como a ausência de 'inconveniência quanto à preservação ambiental'.

Não vejo, pois, incompatibilidade absoluta, mas apenas parcial, entre as Leis 5.651/1970 e 9.636/1998. A competência para autorizar a alienação, em caso de imóvel que esteja sob a jurisdição do Exército, permanece no seu âmbito. Porém, no contexto atual, entendo que o exercício dessa competência não prescinde de manifestação prévia da SPU acerca da inexistência dos óbices previstos no § 1º do art. 23 da Lei 9.636/1998, acima transcrito, o que, repita-se, já é observado pelo Exército.

Em suma, considerando que não houve revogação expressa da Lei 5.651/1998, pode-se dizer que, ressalvada a regra especial de competência para autorização de alienação dos bens nela prevista, mantém-se incólume a Lei 9.636/1998, no que se refere às condições especiais a par das já existentes, que deverão ser observadas doravante.

3. Desnecessidade de autorização do Presidente da República ou de Ministro de Estado

Assim, afasto a tese de revogação tácita e respaldo minha conclusão no § 2º do art. 2º da Lei de Introdução ao Código Civil (DJ 4.657/1942), in verbis:

Art. 2º Não se destinando à vigência temporária, a lei terá vigor até que outra a modifique ou revogue.

§ 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.

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

Na hipótese dos autos, a legalidade da licitação foi questionada exclusivamente pela ausência de autorização do Presidente da República ou de Ministro de Estado. E foi apenas com base no afirmado vício de competência que o Tribunal a quo reformou a sentença.

(...)

Ocorre que essa questão foi acertadamente decidida pelo Juízo

Superior Tribunal de Justiça

de 1º grau e levantada pela União em suas razões recursais, com base no art. 1º do Decreto 5.201/2004, que trata das atribuições do Ministro da Defesa, c/c os arts. 9º e 19 da Lei Complementar 97/1999, de seguinte teor:

(...)

Nesse diapasão, a autorização realizada pelo Comando do Exército, por não colidir com as atribuições de direção superior das Forças Armadas, não padece de ilegalidade.

Diante do exposto, com essas considerações, acompanho o eminente Ministro Relator Mauro Campbell e nego provimento ao Agravo Regimental.

É como voto."

A propósito, reproduzo a ementa do mencionado precedente:

"AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL. ADMINISTRATIVO E CONFLITO DE LEIS. LEI N. 5.651/70 E LEI 9.636/98. APLICABILIDADE DA LEI ESPECIAL EM FACE DA LEI GERAL. LICC, ART. 2º, § 2º. REGRAS COMUNS DE ALIENAÇÃO. CRITÉRIOS IDÊNTICOS PARA AVALIAÇÃO INTERESSE PÚBLICO.

1. A Lei 5.651/70 dispõe sobre a venda de bens da União sob jurisdição do Exército pelo Comandante do Exército, ao passo que a Lei 9.636/98 disciplina a regularização, administração, aforamento e alienação de bens móveis de domínio da União. A legislação mais antiga é mais específica, razão pela qual não há falar-se em sua revogação tácita, mas em coexistência da regra geral com a regra especial.

2. Embora exista lei específica, Lei 5.651/70, a autorizar a alienação pelo Ministro do Exército, hoje Comandante do Exército, a alienação desses bens, em verdade, segue, em tudo mais, as mesmas regras das demais alienações feitas pela União, sobretudo as da Lei 9.636/98, inclusive quanto à inexistência de inconveniência quanto à preservação ambiental (art. 23, § 1º).

3. A avaliação do interesse público para decisão sobre eventual alienação não pode diferir dos mesmos critérios para as demais alienações de imóveis da União quando se tratar de bens públicos da União sob cautela das Forças Armadas. Se houve algum desmerecimento ao interesse público deve isto ser objeto de apuração e regular desconstituição do ato alienatório também sob as mesmas balizas legais.

4. Agravo regimental não provido."

(AgRg no REsp 1073952/RJ, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 18.3.2010, DJe 27.4.2011)

Superior Tribunal de Justiça

Com efeito, da leitura da petição de agravo regimental não se extrai argumentação relevante apta a infirmar os fundamentos do julgado ora recorrido. Destarte, nada havendo a retificar ou a esclarecer na decisão agravada, deve ser mantida por seus próprios e jurídicos fundamentos.

Ante o exposto, nego provimento ao agravo regimental.

É como penso. É como voto.

MINISTRO HUMBERTO MARTINS

Relator

