

# Gestão do Patrimônio dos Imóveis militares: uma contribuição sobre a literatura pertinente

*Military Property Management: a contribution to the relevant literature*

*Gestión de la propiedad militar: una contribución sobre la literatura relevante*

Thais Yamamoto<sup>1</sup>

## RESUMO

Este artigo se propõe a levantar como ocorre o processo de gestão do patrimônio militar, em especial dos terrenos na Aeronáutica. A metodologia escolhida foi a revisão de literatura. Foram pesquisados os autores e levantadas as legislações e os normativos que abordaram temas tangentes à gestão do patrimônio e à questão dos espaços militares. O interesse em relação à temática surgiu devido a este tema se constituir de uma pesquisa em desenvolvimento que estuda melhores soluções para a gestão de terrenos no âmbito da Aeronáutica. A finalidade deste artigo é corroborar com estudos similares ao tema, esclarecer e contribuir para divulgar aspectos relativos a esta temática que se mostra específica e pouco explorada.

**Palavras-chave:** Gestão do Patrimônio Militar. Terrenos Militares. Brasil. Forças Armadas. Aeronáutica.

## ABSTRACT

*This article is intended to examine how the military heritage management process occurs, especially the lands at the Air Force. The literature review was chosen as the research methodology. The study was based on theoretical background provided by authors' books and laws and regulations which dealt with subjects related to heritage management and military space. The interest on the theme came up because there has been a study being carried in which this issue is being addressed. Such study is designed to find out*

*more effective solutions for land management within the scope of Aeronautics. The purpose of this article is to support studies which are similar to the theme to clarify and contribute with the dissemination of aspects related to this subject, which is specific and not explored enough.*

**Keywords:** Military Heritage Management. Military lands. Brazil. Armed forces. Aeronautics.

## RESUMEN

*Este artículo se propone estudiar como ocurre el proceso de gestión del patrimonio militar, especialmente en los terrenos de la Fuerza Aérea. La metodología elegida fue la revisión de la literatura. Los autores fueron investigados y sometidos a las leyes y reglamentos que abordaban cuestiones relacionadas con la gestión del patrimonio y la cuestión de los espacios militares. El interés en relación con el tema surgió debido a que este tema es una investigación en desarrollo que estudia mejores soluciones para la gestión de los terrenos en el campo de la Fuerza Aérea. El propósito de este artículo es corroborar con estudios similares al tema, aclarar y contribuir para difundir aspectos relacionados con este tema, que es específico y poco explorado.*

**Palabras clave:** Gestión del patrimonio militar. Terrenos militares. Brasil. Fuerzas Armadas. Fuerza Aérea.

I. Caixa de Financiamento Imobiliário da Aeronáutica (CFIAe) – Rio de Janeiro/RJ – Brasil. 1º Ten QOCON da Força Aérea Brasileira (FAB). Graduada em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). E-mail: yamamototy@fab.mil.br

Recebido: 10/10/19

Aceito: 28/11/19

## 1 INTRODUÇÃO

As questões gerenciais relativas ao patrimônio militar são de interesse público e disseminar a forma de gerenciá-las permite contribuir para o esclarecimento e a melhoria desse processo. Existem poucos estudos na bibliografia brasileira sobre este assunto específico e as informações acabam permanecendo no âmbito do conhecimento específico dos profissionais envolvidos na prática cotidiana desse assunto. Os estudos existentes encontrados mais próximos desse tema são voltados para a questão do patrimônio cultural militar e para sua relevância histórico – cultural. Acreditamos que o entendimento sobre a forma como acontece o gerenciamento do patrimônio militar, em especial dos terrenos que estão sob esta guarda, merecem ser divulgados, na medida em que, como abordam as relações existentes da tríade União, Forças Armadas e sociedade civil, acerca do uso patrimonial, constituem interesse público.

Num primeiro momento, descreve-se uma visão geral e “macro” da questão dos imóveis militares nas Forças Armadas, para melhor introduzir e situar o leitor ao tema que possui características únicas em relação a outros órgãos públicos. Devido às características específicas de Exército, Marinha e Aeronáutica, houve necessidade de recorte na pesquisa. Com isso, foi definido o âmbito da Aeronáutica para especificar melhor o processo de gestão patrimonial. Espera-se com este artigo corroborar com estudos similares ao tema, esclarecer e contribuir para divulgar aspectos relativos a esta temática que se mostra específica e pouco explorada.

## 2 A GESTÃO DO PATRIMÔNIO MILITAR

Os espaços militares são um tema bastante específico, que foi abordado pelo autor Da Nobrega (2006):

Os espaços militares têm uma grande força de permanência, num sentido comparável a das instituições religiosas e seus edifícios, bem como uma lógica espacial subordinada a seus interesses e objetivos particulares. Foram esses elementos que orientaram onde e como determinadas áreas da cidade passaram a ser incorporadas para o desenvolvimento de suas atividades. (op. cit., p. 2).

Esta força de permanência, citada por Da Nobrega (2006), compreende os bens como parte de um patrimônio nacional que, apesar de possuir fins específicos de uso, faz parte de um bem maior: o da nação brasileira.

Segundo os autores Pereira, Júnior Minari e Craveiro (2017), os bens imóveis que são destinados a atender às demandas militares possuem caráter de defesa nacional, conforme passagem:

Os bens imóveis destinados a atender às demandas militares, ao desempenharem seu desiderato de defesa nacional, estarão, ao fim e ao cabo, contribuindo para a soberania nacional, fundamento primeiro da República Federativa do Brasil consoante expressamente consta da Constituição de 1988. (op. cit.).

Ambos os autores expressam em suas passagens a importância e a representatividade dos imóveis militares no contexto nacional, bem como a contribuição da gestão desses bens públicos para a atividade soberana das Forças Armadas. Neste sentido, concordamos com esses autores que esta nobre atribuição é atribuída a um patrimônio público ao ser destinado às Forças Armadas e reforçamos a importância do seu gerenciamento.

Uma característica essencial do bem patrimonial militar é ser um bem público. Sendo assim, o patrimônio militar se insere no âmbito público e precisa se guiar por todas as normas jurídicas deste contexto, além das normas militares específicas aliadas a cada instituição das Forças Armadas. Neste entendimento de bem público, destacamos a passagem abaixo:

Qualquer pessoa tem o direito de utilizar as diversas formas de um bem público: passear em um parque, andar nas ruas e praças, caminhar numa praia. Da mesma forma, as pessoas têm o dever de preservar estes bens para uso comum da coletividade. (BRASIL, 2018, p. 16).

Neste sentido, aos bens públicos é conferida a possibilidade de utilização livre do povo. Para a autora Braga (2007), a gestão do bem público não ocorre de maneira homogênea em relação aos níveis de poder “especialmente no que concerne à intervenção na propriedade e à atuação nos domínios econômicos.” Para esta autora, a União é responsável pela tarefa de legislar em relação ao direito de propriedade, e por tomar medidas de policiamento administrativo e condicionar o uso da propriedade “ao bem-estar social e de ordenamento das atividades econômicas” nos estados e municípios, nos limites das normas instituídas. Com isso, a União é protagonista em legislar sobre o gerenciamento desse patrimônio público.

O trabalho de Pereira (2017) defende que a atuação das Forças Armadas se insere num contexto de segurança nacional e da defesa nacional, “[...] as quais perfazem o carro-chefe da garantia de soberania[...]”. Com isso, as Forças Armadas teriam um prestígio no poder constituinte originário, pois elas teriam “[...] como escopo constitucionalmente definido a defesa de valores primordiais à própria existência do Estado Brasileiro[...]”. Esse entendimento é um dos fatores que justificam as Forças Armadas possuírem tantas especificidades em relação aos outros órgãos públicos. Não é finalidade deste

artigo se aprofundar no contexto da Política Nacional de Defesa (PND), que assegura as ações de defesa do país, mas frisar o entendimento de que esta política é diretriz para a forma que as Forças Armadas gerenciarão suas organizações e justificarão suas ações. Outro viés importante destacado por esta autora é a função social dos imóveis militares. A partir do momento em que este imóvel está atendendo a defesa nacional, ele estaria vinculado a uma função social. O trabalho de Pereira (2017) conclui ainda que “há possibilidade de se harmonizar os interesses militares com aqueles ligados à função social da propriedade pública.”

Ainda sob a égide do autor Pereira (2017), cabe ressaltar que os valores dos recursos públicos do Estado destinados às instituições públicas de defesa são limitados e, por vezes, insuficientes para aparelhar de maneira satisfatória as Forças Armadas. A atual conjuntura econômica brasileira, repleta de cortes orçamentários, impacta diretamente no orçamento e na gestão desses recursos. Isso também influencia na forma como as instituições das Forças Armadas gerenciarão seu patrimônio e priorizarão as ações relacionadas a este tema.

No que diz respeito ao ordenamento jurídico, as leis representaram a principal diretriz para esse gerenciamento. E cabe à União o papel de iniciar o processo para que um imóvel público possa ser incorporado ao domínio das Forças Armadas.

Uns dos exemplos de função social atrelada ao patrimônio militar são os Próprios Nacionais Residenciais (PNRs), conhecidos como vilas militares, que existem nas instituições das Forças Armadas. Eles são constituídos de unidades residenciais, podendo ser casas ou apartamentos construídos pelas respectivas instituições militares para servirem de moradia a famílias de militares na ativa. Esse é o exemplo mais fácil de perceber na prática, mas não o único. Na cidade do Rio de Janeiro, os espaços com valores históricos e culturais militares abertos ao público, como a Ilha Fiscal, da Marinha, o Museu Aeroespacial, da Aeronáutica, o Forte de Copacabana, do Exército, também são alguns exemplos de patrimônio militar no atendimento das funções sociais. Porém, o patrimônio militar não se atrela às funções sociais apenas no que diz respeito às edificações culturais.

As Forças Armadas possuem meios legais para utilização de seus imóveis por terceiros, sendo esses meios conhecidos por “instrumentos de destinação”, os quais definem o uso do imóvel militar para fins específicos. Ao longo desse artigo, serão conhecidos os instrumentos utilizados no âmbito da Aeronáutica. Neste momento, destacamos, com os exemplos supracitados, a existência da função social exercida por meio do patrimônio militar.

Defendemos neste artigo que a função social das Forças Armadas vai além do fato de estar vinculada à defesa nacional e que essa possibilidade de harmonização, citada por Pereira (2017), existe no campo teórico e jurídico. Conforme Lei Complementar (LC) nº 97 de 1999, o artigo 16 prevê, como atribuição subsidiária, a cooperação das Forças Armadas com o desenvolvimento nacional e a com a defesa civil. Além disso, a participação das Forças Armadas muitas vezes alcança campanhas institucionais de utilidade pública ou de interesse social. Neste sentido, uma das funções das Forças Armadas é, inclusive, cooperar com o desenvolvimento do país, o que institucionaliza a sua função social em conjunto com a defesa da pátria. Visto isso, o patrimônio militar está alinhado aos interesses públicos e possui forte ligação com as funções sociais. Isso se refletirá no conteúdo dos instrumentos de uso público que serão abordados neste artigo.

Contudo, cabe a este estudo, primeiramente, esclarecer o que são de fato as Forças Armadas e como lidam com a gestão de seu patrimônio. Além disso, contribuir para divulgação de um viés pouco explorado e, diríamos, muito pouco conhecido pelo seu maior interessado e beneficiário: o público em geral.

As Forças Armadas, constituídas pelo Exército, Marinha e Aeronáutica, se organizam em estruturas gerenciais e físicas complexas, sendo que cada Instituição possui formas de organização própria para atingir suas finalidades precípua. As estruturas físicas das Forças Armadas fazem parte de seu patrimônio e constituem bens públicos que necessitam ser gerenciados.

A abordagem desse tema pretende esclarecer, à luz dos aspectos legais, alguns conceitos sobre a forma de utilização desses imóveis dentro das Forças Armadas, em especial a questão dos terrenos militares. Esse entendimento torna-se necessário na medida em que o processo de gerenciamento (posse, comercialização, manutenção, usabilidade regular) entre os imóveis militares distinguem-se amplamente dos terrenos particulares.

Entendemos que o Exército, a Marinha e a Aeronáutica possuem particularidades e complexidades diferenciadas em relação a como executam a gestão dos seus respectivos patrimônios. A fim de abordar essa percepção serão apresentados neste artigo os aspectos gerais dos bens públicos, comuns às Forças Armadas. Após esse entendimento, serão explanados alguns aspectos específicos relacionados às formas de gerenciamento dos imóveis sob gestão da Aeronáutica, com a finalidade de detalhar e aprofundar os estudos sobre a temática proposta.

A definição de imóveis militares, segundo os autores Pereira, Júnior Minari e Craveiro (2017, n.p),

“são áreas destinadas pela União ao atendimento das necessidades militares, bens públicos de uso especial.” Esses autores explicam que os imóveis militares, quando não estão sendo usados diretamente em atividade operacional de defesa, por vezes podem ser aproveitados em alienações mediante permuta por obras necessárias à modernização das Forças Armadas, conforme necessidade de defesa da pátria e que todos os imóveis das Forças Armadas têm destinação pública, com afetação militar, até mesmo quando usados em permutas para reaparelhamento das Forças.

O conceito de afetação é abordado por esses autores e pela doutrina majoritária, que o entendem como a conferência de uma destinação pública a determinado bem. Para entendimento do conceito de alienação e permuta, é necessário compreender algumas características dos bens públicos, pois esses conceitos estão inseridos em uma área maior: as do uso do patrimônio público. Os aspectos jurídicos nos permitem alcançar um entendimento completo sobre as categorias e especificidades dos bens públicos.

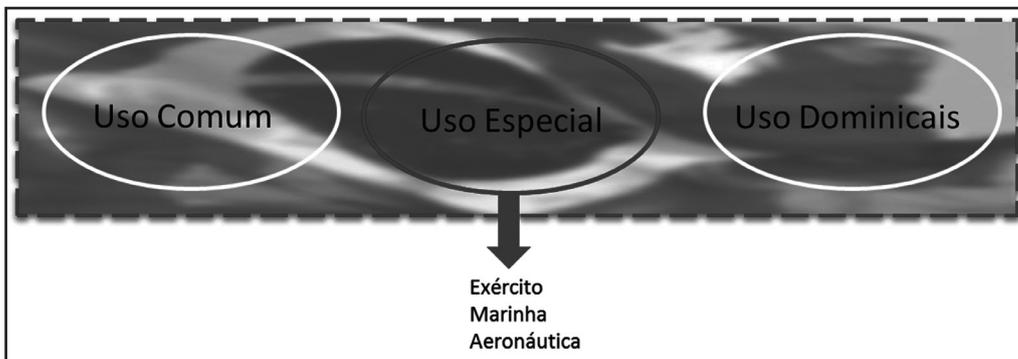
O Código Civil Brasileiro, no seu artigo 98, define bens públicos como sendo: [...] “todos os bens aos quais pertençam as pessoas jurídicas de direito interno” [...]. O artigo 99, seguinte, classifica a destinação dos bens públicos. O mesmo divide em três categorias quanto ao uso: Bens Públicos de Uso Comum, destinados ao uso indistinto de todos, como exemplo: mares, ruas, estradas, praças, etc. Bens Públicos de Uso Especial, que são os afetados para um serviço ou estabelecimento público, locais onde se realiza atividade pública ou onde está à disposição dos administrados um serviço público, como teatros, universidades, museus e outros abertos à visitação pública. Bens Públicos Dominicais ou dominiais que são próprios do Estado como objeto de direito real, não aplicados nem ao uso comum, nem ao uso especial, tais os terrenos ou terras em geral, sobre os quais têm senhoria, à moda de qualquer proprietário, ou que, do mesmo modo, lhe assistam em conta de direito pessoal.

A Figura 1, abaixo, sintetiza o Uso dos Bens Públicos explicitados no parágrafo anterior:

Para Pereira (2017), os bens de uso especial possuem a característica de aparelhamento e execução de atividades estatais, sendo “indispensáveis à prestação e funcionamento do serviço administrativo e ao serviço público em geral.” Os bens públicos de uso especial possuem características entendidas por meio das leis: Constituição Federal (CF/1988) e Código Civil (2002). Conforme essas leis, os bens públicos possuem as seguintes características:

- **Impenhoráveis** (art. 100, CF/1988) – não podem ser penhorados para pagamentos de dívidas. Ou seja, não se constituem direitos reais de garantia, pois não é permitido qualquer oneração.
- **Imprescritibilidade** – “os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião”. (art.183, parágrafo 3º e art. 191, parágrafo único da CF/1988). Assim como o artigo 102 do Código Civil que descreve: “Os bens públicos não estão sujeitos a usucapião”. Com isso, não cabe aquisição da propriedade dos bens públicos, por meio de uma posse prolongada.
- **Inalienabilidade ou alienabilidade** – expressamente descrito no Código Civil em seu artigo 100, “Os bens públicos de uso comum do povo e os de uso especial são inalienáveis, enquanto conservarem a sua qualificação, na forma que a lei determinar”. É aberta uma exceção a esta regra para os bens públicos dominicais. “Os bens públicos dominicais podem ser alienados, observadas as exigências da lei.” (art. 101, CC/2002).

**Figura 1** - Classificação quanto ao Uso dos Bens Públicos.



Fonte: O autor.

Os bens públicos são administrados e zelados pela Secretaria do Patrimônio da União (SPU), que está ligada ao Ministério da Economia. Cabe ressaltar que a mudança da SPU para a pasta do Ministério da Economia ocorreu recentemente e este órgão está em processo de mudanças que podem ocorrer ao longo dos próximos anos. Atualmente, entre as competências da SPU incluem-se, entre outras, a incorporação e regularização do domínio dos bens; sua adequada destinação; além do controle e da fiscalização dos imóveis. (BRASIL, 2019).

Segundo o Manual de Fiscalização da SPU (2018), as terras destinadas ao Exército, à Marinha e à Aeronáutica e os edifícios ou terrenos destinados ao serviço ou estabelecimento da administração pública são considerados bens de uso especial. Os bens públicos de uso especial são utilizados pela administração pública para a realização de suas atividades e consecução de seus fins. Neste caso, a população pode utilizar o bem público de forma específica e restrita. Os bens públicos de uso especial são gerenciados pela Instituição (Exército, Marinha e Aeronáutica) que lhe foi destinada.

Segundo o Código Civil (2002), artigos 79 e 82, os bens são definidos como móveis e imóveis. Este estudo limita-se aos bens imóveis, ao qual são [...] “o solo e tudo quanto se lhe incorporar natural ou artificialmente.”

A Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), também vem a definir, mais detalhadamente, este conceito em sua norma técnica sobre avaliação de imóveis, no item 3.25:

Imóvel – Bem constituído de terreno e eventuais benfeitorias a ele incorporadas. Pode ser classificado como urbano ou rural, em função da sua localização, uso ou vocação. (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS, 2006, p. 4).

Com isso, na abordagem da palavra imóvel, estão inclusas além do terreno, as benfeitorias que dentro dele existem. Grande parte dos terrenos da Aeronáutica possuem edificações que atendem a finalidade administrativa da instituição, mas existem também terrenos vazios que foram destinados para alguma finalidade. Como visto anteriormente, os imóveis de uso especial sempre são destinados a uma finalidade específica, devendo seguir um uso pré-estabelecido.

Antes de adentrar nas especificidades da esfera militar aeronáutica, é pertinente compreender como funciona a destinação dos bens da União, pois é onde

se inicia o processo administrativo de destinação de um imóvel para as Forças Armadas. Existem instrumentos legais que visam garantir os direitos dos bens públicos objetivando alinhar seu uso ao interesse público:

Os direitos de utilização dos bens imóveis da União, sejam construções, terras, águas ou florestas públicas podem ser destinados pela Secretaria do Patrimônio da União (SPU) a agentes públicos ou privados, visando efetivar a função socioambiental desse patrimônio, em harmonia com os programas estratégicos para a nação. (BRASIL, 2018, p. 28).

A destinação de um imóvel público é gerenciada pela Secretaria de Patrimônio da União (SPU). Os instrumentos legais utilizados para realização das destinações dos imóveis públicos para os agentes públicos e privados possuem cada um deles características bem definidas. Esta pesquisa aborda esses instrumentos, com objetivo de esclarecimento do tipo de relação de posse existente entre os bens públicos de uso especial das Forças Armadas, e a União. São eles: Aforamento, Alienação, Autorização de Uso, Cessão de Uso Gratuita, Cessão de Uso Onerosa, Cessão em Condições Especiais, Cessão Provisória, Concessão de Direito Real de Uso (CDRU), Concessão de Uso Especial para fins de Moradia (CUEM), Permissão de Uso, Termo de Autorização de Uso Sustentável (TAUS) e Transferência. A seguir serão descritos os tipos de relação de posse, definidos pelo Manual da Secretaria do Patrimônio da União (BRASIL, 2018). Foram grifadas as partes que consideramos merecedoras de destaque em relação às destinações de uso dos imóveis públicos. Nota-se que um ponto em comum entre elas é o fato de estarem vinculadas a algum interesse público e serem realizadas por meio de algum instrumento contratual.

- **Aforamento** - é um contrato por meio do qual a União atribui ao particular 83% do domínio de determinado imóvel, o denominado “domínio útil”, e mantém os 17% restantes, o “domínio direto”. Esse instrumento é utilizado nas situações em que coexistem a conveniência de destinar o imóvel e, ao mesmo tempo, manter o vínculo da propriedade. O instituto jurídico do aforamento é conhecido como enfiteuse. A concessão do aforamento pode ser gratuita ou onerosa (paga). Os critérios para concessão são determinados em leis e estão detalhados na IN n° 03/2016. Os foreiros, isto é,

aqueles que têm contrato de aforamento com a União, devem recolher anualmente o foro, uma espécie de receita patrimonial. Entretanto, há a possibilidade de isenção desse pagamento para as famílias de baixa renda, no caso, aquelas que tenham renda familiar de até cinco salários-mínimos.

- **Alienação e permuta** – basicamente esses instrumentos são utilizados quando o imóvel não possui vocação para outras destinações de interesse público. O SPU explica que a venda pode ser realizada conforme a previsão legal da Lei 13.240, de 2015. Ela ainda pode ser realizada como instrumento de regularização fundiária. A previsão legal da permuta (troca) é definida pelo artigo 30, Lei 9.636 de 1998 e pelos artigos 17, I, e 24, X, da Lei 8.666, de 1993. É preconizada, na permuta, a equivalência de valores dos imóveis envolvidos.
- **Doação** – pode ser realizada em duas situações: para fins de habitação ou para empreendimentos sociais de caráter permanente. No primeiro caso, será preferencialmente em áreas de ocupação consolidada, com infraestrutura instalada e operante, para regularização fundiária de famílias de baixa renda. O segundo compreende doação, por exemplo, para instituições de ensino e pesquisa; instituições de saúde; sistema viário e praças (Previsão legal: art. 10, da Lei nº 4.504, de 1964).
- **Cessão de uso gratuita** – autoriza o uso de imóvel da União em condições definidas em contrato. Ela será utilizada nas situações em que houver o interesse em manter o domínio da União sobre o imóvel, mas haja interesse em destinar o imóvel para utilização de entidade que exerça atividade de interesse público comprovada. É o caso de destinação de imóveis para Municípios ou Estados para utilização em atividades públicas.
- **Cessão de uso onerosa** – é realizada para imóveis que possuem atividades “lucrativas ou a ações de apoio ao desenvolvimento local, como comércio, indústria e turismo.” (BRASIL, 2018, p. 30, grifo do autor).
- **Cessão em condições especiais e provisória** – utiliza-se para contratos específicos. A SPU exemplifica: “audiência pública e a elaboração de plano de intervenção (como instrumento de gestão); a prestação de serviços, como reforma e manutenção do imóvel; a implantação de melhorias, benfeitorias e recuperação”. A cessão provisória deve ser utilizada em casos de urgência ou alguma inconsistência documental. Sua previsão legal pode ser encontrada no artigo 11, §3º, do Decreto-Lei nº 3.725, de 2001.
- **Concessão de direito real de uso (CDRU)** – esta concessão é um contrato administrativo que transfere direitos reais de propriedade. Pode ser utilizada em terrenos de marinha, áreas vazias destinadas à provisão habitacional, áreas de conflito imobiliário ocupadas, fins comerciais e segurança da posse de comunidades tradicionais (fins protetivos). É uma alternativa à Concessão de Uso Especial para fins de Moradia – CUEM.
- **Cessão de uso especial para fins de moradia – CUEM** – esta cessão possui uma peculiaridade de data, pois prevê para outorga apenas para aquele que, “até 30 de junho de 2001, possuir como seu, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição: até 250 m<sup>2</sup> do imóvel público situado em área urbana, utilizando-o para sua própria moradia ou de sua família”. A SPU explica que sua previsão legal é através da MP nº 2.220, de 2001, e da Lei 11.481, de 2007, (que alterou a redação da Lei nº 9.636, de 1998) que visa regularizar a ocupação de áreas públicas urbanas com fins de moradia.
- **Permissão de uso** – constitui um ato unilateral e discricionário da União dando permissão para usufruir de um bem por prazo determinado (três meses, prorrogável por igual período). Utilizado, na prática, para autorizar a realização do evento de curta duração, de natureza recreativa, esportiva, cultural, religiosa ou educacional.
- **Termo de autorização de uso sustentável – TAUS** – instrumento provisório da SPU específico para comunidades tradicionais que se utilizam dos recursos naturais disponíveis na orla marítima e fluvial. Sua regulamentação está prevista e regulamentada pela Portaria SPU nº 89, de 15 de abril de 2010.
- **A transferência de domínio** é um instrumento destinado à reforma agrária e a projetos de assentamentos. A transferência se assemelha a uma doação e é realizada para o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra). Como referência legal, tem-se a Lei 13.465, de 2017.

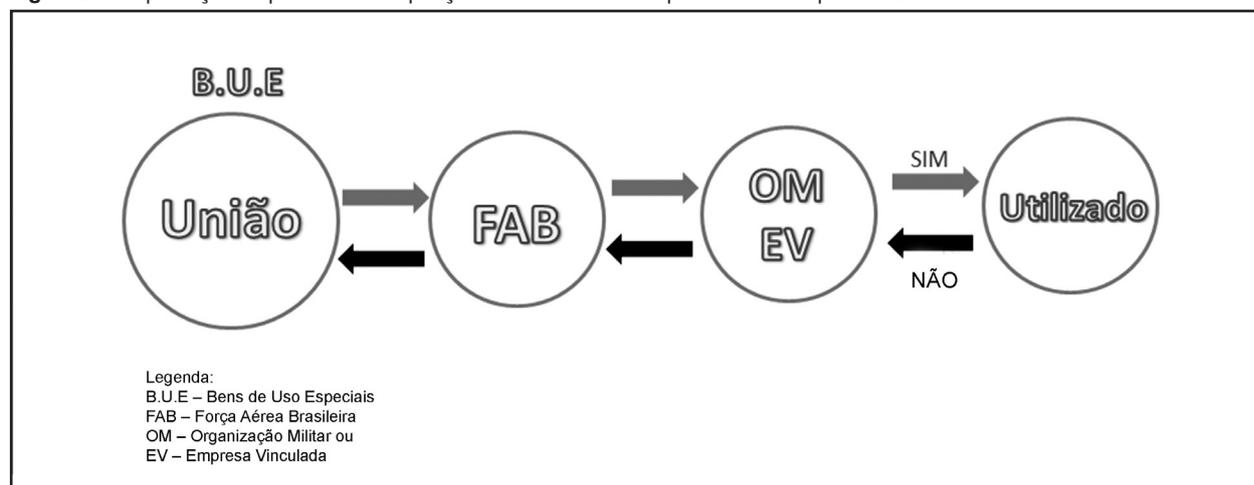
Conforme Braga (2007), foi a partir da promulgação da Lei N°. 5.658, de 1971, que a União delegou autonomia ao Ministério da Aeronáutica para gerir os imóveis que passaram para seu comando. Neste sentido, as formas como a Aeronáutica gerencia esse patrimônio são reguladas pela Norma do Sistema de Patrimônio da Aeronáutica. Esta norma prevê que a incorporação de imóveis ao acervo imobiliário do Comando da Aeronáutica (COMAER) pode ser processada por meio dos seguintes institutos: compra; desapropriação; doação; permuta; usucapião administrativo; e transferência de jurisdição. Conforme essa mesma norma, existem ainda formas de desincorporação de um imóvel que está sob sua jurisdição. Cabe ressaltar que a Reversão a SPU é o processo pelo qual o imóvel retorna ao domínio da União. Os bens que são direcionados à Aeronáutica possuem o nome de Bens Jurisdicionados ao Comando da Aeronáutica e o ato administrativo é consolidado pelo documento do Termo de Recebimento, lavrado pela Secretaria de Patrimônio da União, SPU/UF.

O Sistema de Cadastro Imobiliário da Aeronáutica (SIGPIMA) gerencia o patrimônio da Aeronáutica e está ligado a dois sistemas: ao Sistema de Gerenciamento Imóvel das Forças Armadas e ao Sistema de Gestão dos Imóveis de Uso Especial da União (SPIUnet)<sup>1</sup>. O Sistema de cadastro é um conjunto de meios e procedimentos organizados, com a finalidade de coletar, processar, armazenar e atualizar as informações necessárias ao planejamento, à execução e ao controle das atividades inerentes ao Sistema de Patrimônio Imobiliário do COMAER. (BRASIL, 2011).

Ao receber um imóvel da União, a Aeronáutica pode destinar internamente este imóvel para suas Organizações Militares (OM) ou Empresas Vinculadas (EV). Este encaminhamento dos imóveis, no âmbito da Aeronáutica, é realizado através de gestão própria e possui fluxogramas extensos e específicos, pois estão atrelados ao tipo de instituto para o qual a União repassa o seu bem imóvel para a esfera de responsabilidade da Aeronáutica. A Organização Militar ou empresa vinculada, ao receber o imóvel, passará a deter a responsabilidade da sua preservação, zelo, assim como dar destino à sua utilização específica. Caso não haja mais interesse da OM/EV em continuar com este imóvel, existe a possibilidade de devolução do imóvel para a União. O processo é chamado de Reversão a SPU. Conforme NCSA-87-1: “a reversão de determinado imóvel à SPU somente é efetivada se não for de interesse do Comando da Aeronáutica (COMAER) vendê-lo ou permutá-lo, já que a lei lhe faculta vender ou permutar imóveis, de qualquer natureza, sob sua jurisdição e que não mais atendam a suas necessidades.” A figura abaixo visa explicar de maneira simples e resumida esse processo.

A Norma do Sistema de Patrimônio da Aeronáutica, 2011, no seu capítulo 9, preconiza as orientações para a utilização de bens imóveis de uso especial, sob a responsabilidade do Comando da Aeronáutica (COMAER), **por terceiros**, com objetivo de **exploração econômica ou o fornecimento de bens e serviços**. Este artigo fornece possíveis instrumentos para utilização de um imóvel público jurisdicionado pelo COMAER por um terceiro. A Tabela 1 simplifica as condições gerais que os imóveis devem atender para poderem ser cedidos a terceiros.

**Figura 2** - Simplificação do processo de aquisição dos bens de uso especial da União para FAB.



Fonte: O autor.

<sup>1</sup> O Comando da Aeronáutica passa por reestruturação de toda a organização, inclusive seus sistemas de gerenciamento. Optamos por utilizar as nomenclaturas utilizadas nas normas vigentes na data deste artigo.

**Tabela 1** - Condições gerais para que um imóvel sob responsabilidade do COMAER, possa ser cedido.**Condições gerais para que um imóvel sob responsabilidade do COMAER possa ser cedido**

- a. Regularização do imóvel – efetividade da posse, título de transferência de jurisdição e título de propriedade.
- b. Não pode haver processos judiciais ou administrativos sobre a área proposta do imóvel a ser cedido.
- c. Estar desocupado.
- d. Estar temporariamente sem utilização.
- e. Inexistir previsão de sua utilização futura.
- f. Inexistirem ônus reais.

**Fonte:** O autor, informações em BRASIL, 2011.

A norma prevê as condições gerais sem deixar claro se é necessário o atendimento de todos os quesitos. Existem seis (06) modalidades de utilização dos bens imóveis para terceiros, constituindo instrumentos que formalizam a relação de posse ou uso dos imóveis sob responsabilidade da Aeronáutica por terceiros. Elas serão demonstradas na Tabela 2, sendo que as informações foram compiladas para facilitar entendimento sobre um extenso e complexo assunto.

Observam-se algumas características comuns nos instrumentos de uso para terceiros, como a temporalidade. A forma de efetivação da maioria é através de um Contrato oneroso ou gratuito e todos precisam ter uma finalidade que se enquadre com interesse da Aeronáutica e União.

A Lei Nº 11.481, de 31 de maio de 2007, na Seção III-A, artigo 7, modificou o Decreto-Lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967, ampliou a Concessão de Direito de Uso Resolúvel dos terrenos públicos ou particulares:

[...] para fins específicos de regularização fundiária de interesse social, urbanização, industrialização, edificação, **cultivo da terra, aproveitamento sustentável das várzeas, preservação das comunidades tradicionais e seus meios de subsistência ou outras modalidades de interesse social em áreas urbanas.** ( BRASIL, 2007, grifo do autor).

A Concessão de Direito de Uso Resolúvel é um instrumento que regulariza o uso de um terreno, sob responsabilidade de uma OM ou EV. da Aeronáutica, e permite realizar um contrato com terceiro com finalidade de cultivo da terra, aproveitamento sustentável das várzeas, preservação das comunidades tradicionais e seus meios de subsistência, por um determinado período de tempo.

### 3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Foi observado que, para o gerenciamento do patrimônio militar, existem diversos instrumentos legais que viabilizam a sua destinação de uso e, inclusive, os alinham com a função subsidiária e social que as Forças Armadas precisam realizar em seu âmbito de atuação.

Na questão dos terrenos, imóveis que estão sob jurisdição das Forças Armadas, esse patrimônio público precisa ser destinado legalmente, através da Secretaria

do Patrimônio da União, órgão governamental ligado ao Ministério da Economia que utiliza os instrumentos de destinação levantados nesse artigo. As dificuldades em relação ao gerenciamento dos imóveis militares são diversas, inclusive em relação aos recursos destinados pelo Estado às Forças Armadas, que se mostram limitantes nos últimos anos e também no que diz respeito à lentidão dos processos que dificultam, na prática, a gestão patrimonial.

Foi indicado, como um aspecto positivo, o arcabouço legal existente tanto de maneira global do ordenamento jurídico brasileiro com a Constituição Federal, quanto às normas específicas utilizadas na Aeronáutica em relação ao tema.

No âmbito da Aeronáutica, foi demonstrado que o patrimônio público, ao passar para sua guarda legal e estando sob sua responsabilidade, deve ser devidamente cadastrado em sistema específico, ficando sob sua esfera todo seu gerenciamento. Esse sistema é uma ferramenta que facilita a gestão desses imóveis e organiza as ações em sua esfera de atuação. No caso específico dos terrenos, a Aeronáutica se utiliza de instrumentos próprios que regulam o uso dessas áreas e permitem que possam ser utilizados de diversas maneiras, inclusive com relação a terceiros, ou ao público externo.

As finalidades de cada instrumento são específicas, porém abrangem desde permissão para realização de eventos, atividades de interesse público como: esportes, atividades culturais ou educacionais, até cultivo da terra, entre outras explicitadas neste artigo.

As modalidades ainda possuem flexibilidade temporal e na forma jurídica, podendo contemplar contratos, e títulos precários, podendo ainda ser gratuitas ou onerosas. A flexibilidade e diversificação desses instrumentos permitem a integração da Aeronáutica, como instituição militar e governamental com o público externo e civil. Isso garante uma das diversas formas, e não menos importante, de a instituição realizar suas funções sociais.

A importância de conhecer cada instrumento existente fornece maior possibilidade de destinação dos terrenos da Aeronáutica e, numa visão mais ampla, mais opções de usos para os imóveis nas Forças Armadas. O instrumento em si não garante a eficiência do uso do patrimônio público, mas direciona de maneira discricionária esse uso para o interesse público.

**Tabela 2** - Instrumentos para utilização dos bens imóveis para terceiros, no âmbito do COMAER.

Instrumentos da Relação de Utilização dos Imóveis ( Aeronáutica com Terceiros)	
<i>Modalidade</i>	<i>Principais características resumidas</i>
Cessão por Arrendamento	Finalidade: exploração de frutos, ligada à agropecuária ou prestação de serviços. Forma: gratuita ou onerosa. Efetivação: contrato no qual constam, obrigatoriamente, as condições a serem estabelecidas pelo COMAER. Este contrato é regido pelas normas de Direito Público, sendo vedada qualquer outra forma de ajuste. Temporalidade máxima: prazo contratual de até 20 anos.
Cessão de Uso para Atividades de Apoio	Finalidade: dar suporte as suas atividades. Ex: posto bancário, restaurante e lanchonete, barbearia, e demais atividades similares. Forma: gratuita ou onerosa. Efetivação: Contrato. Temporalidade máxima: até 10 anos. Prazos menores podem sofrer prorrogação.
Autorização de Uso	Finalidade: realizar eventos ou atividades com vistas à utilidade pública, mas no interesse do particular. Visa atividades transitórias e irrelevantes para a Administração. Forma: gratuita ou onerosa. Efetivação: termo de responsabilidade assinado com testemunhas. Temporalidade máxima: curto período. Relacionado ao evento ou atividade específica.
Permissão de Uso	Finalidade: consente a prática de determinada atividade para realizar eventos ou atividades com vistas à utilidade pública, mas no interesse público, de natureza recreativa, esportiva, cultural, religiosa ou educacional. Forma: Título Precário, na forma gratuita ou onerosa. Efetivação: termo de responsabilidade assinado com testemunhas. Temporalidade máxima: até 3 (três) meses. Este contrato pode ser prorrogado por igual período.
Concessão de Direito de Uso Resolúvel	Finalidade: cede um imóvel público, não edificado, a terceiros para instalação de gasoduto, rede de energia elétrica, canalização de água e esgoto, industrialização, cultivo de terra ou outra utilização de interesse social. Forma: Contrato – se for oneroso, deverá ser prevista contraprestação na forma de execução de obras ou realização de serviços de interesse do COMAER. Efetivação: Contrato. Temporalidade máxima: até 20 anos, podendo ser prorrogado por igual período. Obs: Será rescindido o contrato quando o concessionário: a) der ao imóvel destinação diversa da estabelecida no contrato ou termo; ou b) descumprir cláusula resolutória do ajuste, perdendo, neste caso, as benfeitorias de qualquer natureza.
Concessão de Uso	Finalidade: utilização exclusiva de um imóvel sob sua jurisdição a particular, para que o explore segundo destinação específica. Forma: gratuita ou onerosa. Efetivação: contrato no qual constem, obrigatoriamente, as condições a serem estabelecidas pelo COMAER. É regido pelas normas de Direito Público, sendo vedada qualquer outra forma de ajuste, devendo o produto da concessão ser recolhido ao Fundo Aeronáutico. Temporalidade máxima: até 20 anos, podendo ser prorrogado em situações específicas.

Fonte: O autor, informações em BRASIL, 2011.

Os entraves existentes em relação ao processo de gestão para destinação do patrimônio público militar estão mais associados à morosidade que pode decorrer no ato administrativo que envolve União e Forças Armadas, pois esses entraves podem se prolongar por anos, do que à forma jurídica desses instrumentos.

Neste artigo foram levantadas as relações de como a tríade que abarca a União, as Forças Armadas e a sociedade civil se envolve na gestão do patrimônio público e militar, por meio dos instrumentos legais de uso, existentes atualmente. Essa relação garante que as Forças Armadas possam assumir seu viés social por meio, também, do patrimônio militar.

Entendemos que a principal função de defesa nacional não pode ser secundária e que as ações gerenciais do patrimônio militar são direcionadas em prioridade a esta função. Porém não é menos importante a função social na destinação do patrimônio para fins públicos, pois constitui uma opção legal e fornece uma alternativa para o uso dos imóveis militares em tempos de paz, e que pode trazer benefícios para a sociedade. Com isso, a importância de divulgar esse processo pouco explorado é contribuir para compreender como ocorre a gestão do patrimônio militar que se constitui em interesse público e de relevante conhecimento para a sociedade brasileira.

## REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. ABNT NBR 14653-1. **Avaliação de Bens Parte 1**. Rio de Janeiro: ABNT, 2006, p. 04.

BRAGA, M. C. A. **A gestão dos bens imóveis da União sob o comando do Exército e a dinâmica espacial em Recife e Olinda**. Recife: Cadernos Metrópole 18. 2º sem. 2007.

BRASIL. **Código Civil**. Brasília, DF, 2002. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/2002/L10406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10406.htm). Acesso em: 07 fev. 2019, p. 97.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988. Brasília, DF: Presidência da República [2019]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 07 fev. 2019.

BRASIL. Lei Nº 11.481, de 31 de maio de 2007. [...] prevê medidas voltadas à regularização fundiária de interesse social em imóveis da União; e dá outras providências. Brasília, 2007. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 2007. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 17 fev. 2019.

BRASIL. Ministério da Defesa. Comando da Aeronáutica. **NSCA – 87-1. 2011. Norma do Sistema de Patrimônio da Aeronáutica**. PORTARIA COMGAP Nº 11/2EM, DE 29 DE ABRIL DE 2011. Publicada no BCA nº 85, de 5 de maio de 2011.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria do Patrimônio da União. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/planejamento/unidades/spu>. Acesso em: 08 fev. 2019.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria do Patrimônio da União. **Manual de Fiscalização do Patrimônio da União, 2018. Parte I**. Disponível em: [http://www.planejamento.gov.br/assuntos/gestao/patrimonio-da-uniao/fiscalizacao-1/180517\\_manual-de-fiscalizacao-2018.pdf](http://www.planejamento.gov.br/assuntos/gestao/patrimonio-da-uniao/fiscalizacao-1/180517_manual-de-fiscalizacao-2018.pdf). Acesso em: 08 fev. 2019.

CEZAR, N. A.; PHILIPPI, D. A. Gestão sustentável em uma organização militar no estado do Mato Grosso do Sul/Sustainable management in a military organization in the state of Mato Grosso do Sul. **Brazilian Journal of Development**, Mato Grosso do Sul, v. 4, n. 2, p. 365-383, 2018.

PEREIRA, F. R. C. **A função social da propriedade pública e o patrimônio da União destinado às forças armadas**. 2017.151f. Dissertação (Mestrado) - Instituto Brasiliense de Direito Público. Escola de Direito de Brasília – EDB, Brasília, 2017.

PEREIRA, F. R. C.; JÚNIOR MINARI, J. P.; CRAVEIRO, L. A. **O Patrimônio Imobiliário destinado às Forças Armadas e suas implicações para a soberania nacional**. Artigo. Disponível em: <http://governancadeterreas.com.br/2017/wp-content/uploads/2017/10/Craveiro-2.pdf>. Acesso em: 08 mar. 2019.