BEM PÚBLICO — CESSÃO GRATUITA — BENFEITORIAS

— A cessão gratuita de bem imóvel da União, permitida em lei, não fica submetida a controle do Tribunal de Contas quanto à conveniência e oportunidade do ato e, por sua natureza, dispensa licitação.

— As benfeitorias necessárias no bem cedido incumbem ao cessionário, não cabendo à União indenizá-las.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Processo nº TC-11/83

Anexo VIII da Ata nº 12/83

Relatório e voto do Sr. Ministro Vidal da Fontoura, cujas conclusões, de acordo com o parecer do Procurador-Geral em substituição, Dr. Francisco de Salles Mourão Branco, foram acolhidas pelo Tribunal, na sessão ordinária realizada em 1º de março de 1983, ao ter presente o processo originado de comunicação da Inspetoria Regional de Controle Externo no Rio Grande do Sul — IRCE-RS, sobre contratos de cessão gratuita de uso de imóveis da Delegacia Federal da Agricultura no Rio Grande do Sul, à Cooperativa Central Gaúcha de Leite Ltda. e à Cooperativa Agrícola de Caçapava do Sul e Ibirubá, naquele estado (Processo nº 11, de 1983).

RELATÓRIO E VOTO

Havendo requerido o pronunciamento do Ministério Público sobre os contratos de

cessão gratuita de uso de imóveis da União, em favor da Cooperativa Central Gaúcha de Leite Ltda. e da Cooperativa Agrícola General Osório Ltda., situadas nos municípios de Caçapava do Sul e Ibirubá, estado do Rio Grande do Sul, pedimos vênia para adotar como relatório o excelente parecer do eminente Subprocurador-Geral, Prof. Mourão Branco — ler fls. 22 a 25 — cujas conclusões acolhemos para determinar:

a) seja encaminhado o processo à IRCE-RS, para juntada dos autos à tomada de contas, do exercício de 1982, para exame em confronto;

b) seja feita recomendação ao Ministério da Agricultura, por intermédio da Ciset respectiva, a fim de ser eliminada, em contratos semelhantes aos aqui examinados, "cláusula que contenha ressalva de indenização, por parte da União, de benfeitorias necessárias realizadas pela cessionária, à qual incumbe, pelo uso mesmo do imóvel, arcar com 'as despesas que têm por fim conservar a coisa ou evitar que se deteriore', despesas estas que, afinal, caracterizam as chamadas benfeitorias necessárias, no conceito do Código Civil Brasileiro (art. 63, § 3º)".

Sala das Sessões, 1º de março de 1983. — *Vidal da Fontoura,* Ministro Relator.

PARECER

Procede a IRCE-RS ao exame de contratos de cessão gratuita de uso de imóveis da União, com vigência até julho de 1992, em favor de entidades cooperativas de natureza econômica — a Cooperativa Central Gaúcha de Leite Ltda. e a Cooperativa Agrícola General Osório Ltda., a que se referem os extratos de contrato publicados no *Diário Oficial* de 10.8.82 (ver fls. 1).

2. Do expediente da Delegacia Federal de Agricultura no Rio Grande do Sul, às fls. 5, resulta informado que "as referidas cessões se basearam no Decreto nº 66.329, de 16 de março de 1970", não tendo havido audiência do Serviço de Patrimônio da União "por se tratar de cessão temporária e não ser prevista no citado Decreto nº 66.329/70". Tais cessões gratuitas foram autorizadas pelo Sr. Secretário-Geral do Ministério da Agricultura, o qual delegou competência ao titular da DFA-RS para firmar as cessões como para subscrever o respectivo termo de entrega dos imóveis às cessionárias (cf. docs. de fls. 6 e 12).

3. Em cumprimento à diligência promovida pela Inspetoria Regional, foram apresentadas ao egrégio Tribunal xerocópias dos respectivos contratos.

4. O mencionado Decreto nº 66.329/70 autoriza o Ministério da Agricultura a ceder, gratuitamente, o uso de estabelecimentos agrícolas que estejam sob sua jurisdição e cuja manutenção seja considerada onerosa ou desnecessária, a entidades de direito público ou privado, que se dediquem especialmente à agricultura ou a atividades afins ou correlatas.

5. A instrução do processo patenteia a divergência entre as proposições oferecidas pelo Sr. informante de fls. 17-8, pelo Sr. Diretor da 2ª Divisão Técnica, às fls. 18, e pelo distinguido titular da IRCE no parecer de fls. 19-20.

6. Enquanto o Sr. Diretor da 2ª DT entende que "as formalidades legais condicionadas pelo Decreto nº 66.329/70 foram observadas", sugerindo a "guarda" do processo na mesma Divisão Técnica, o Sr. Inspetor Regional acompanha as conclusões de fls. 18, excetuada aquela formada no item 5, pertinente à competência, no caso, para a edição dos atos de cessão.

Tais conclusões são consubstanciadas nas alíneas *a, b, c* e *e* do item 2 do parecer de fls. 19-20, *verbis:*

"a) em se tratando de atos de natureza excepcional, pressupõe-se a sua interpretação restrita, em razão do que, regra geral, a cessão dever-se-ia clausular em condições especiais, admitindo-se a gratuidade, excepcionalmente, *se e quando* devidamente justificada, o que não parece ser a hipótese dos autos;

b) haveria que aplicar-se o procedimento licitatório cabível, visto ser exatamente esta a regra geral (Decreto-lei nº 200/67 e Decreto-lei nº 9.760/46), ressalvada a sua dispensa, se compatível com as exceções legalmente previstas, e fundada em razões de

interesse nacional, o que não restou comprovado;

c) a natureza, o valor econômico e as notórias vantagens concedidas aos destinatários das cessões de uso, não justificariam a ampliação do desequilíbrio negocial estabelecido, como ocorrido com o estabelecimento de cláusulas indenizatórias das benfeitorias necessárias;

e) é condição regulamentar a comunicação ao Serviço do Patrimônio da União, com o envio da cópia dos contratos outorgados (Decreto nº 66.329/70, art. 2º, *in fine*)".

7. Vem o processo a este órgão do Ministério Público, mediante a honrosa audiência do eminente Ministro Vidal da Fontoura, em face das questões jurídicas que os referidos contratos envolvem.

8. Em que pese ao zelo demonstrado na instrução do processo, pedimos vênia para discrepar da solução alvitrada. E o fazemos confortado pela convicção de que a natureza dos contratos aqui apreciados autoriza de si mesma o procedimento adotado pela repartição que neles intervém.

9. De efeito, não é de somenos a *gratuidade* da cessão para o exato enfoque desses contratos, os quais, por isso mesmo, não estão sujeitos ao rigor que impende observar no trato dos atos onerosos.

10. Assim, tanto a norma do art. 125 do Decreto-lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946, que dispõe sobre a cessão gratuita de imóveis da União, como a autorização contemplada no Decreto nº 66.329, de 16 de março de 1970, que se adequa ao preceito de 1946, não abonam a interpretação restritiva defendida no parecer da IRCE, com a qual o Tribunal em última análise resulta em imiscuir-se na conveniência e oportunidade do ato administrativo praticado pela Delegacia Federal da Agricultura, no estado do Rio Grande do Sul. E tal ingerência no mérito da cessão em causa temos como defesa em face dos princípios elementares que informam a ciência da administração pública.

11. Assim é que não encontramos respaldo jurídico para a colocação feita na letra *a* da conclusão por nós transcrita no item 6, posto que a administração é o árbitro soberano e único para convir na oportunidade da cessão *gratuita* que pretende celebrar, desde que a manutenção do imóvel se lhe afigure onerosa ou desnecessária, clausulado o destinatário pelas suas atividades agrícolas ou afins.

12. De igual modo não nos parece razoável a exigência licitatória na espécie, atendendo, justamente, à circunstância da *gratuidade* da cessão, a qual prescinde de si mesma daquele sistema, válido como regra geral nos negócios jurídicos alienatórios da administração federal.

13. No tocante à remessa, pela repartição, ao Serviço do Patrimônio da União, de cópia dos referidos contratos, acreditamos que a informação da referida Delegacia, às fls. 5 (item 3), faz pressupor o atendimento do requisito posto no Decreto nº 66.329 (art. 2º), pois, ali, o signatário refuta a necessidade de *manifestação* do SPU, presumindo haver remetido os contratos para a anotação prescrita.

14. Por derradeiro, resta, a nosso ver, procedente a restrição erguida na letra *c* do item 2 da conclusão do parecer do Sr. Inspetor Regional, a qual merece prosperar, mediante recomendação ao Ministério da Agricultura, através da Ciset respectiva, de modo a ser eliminada, em contratos de natureza destes aqui examinados, cláusula que contenha ressalva de indenização, por parte da União, de benfeitorias necessárias realizadas pela cessionária, à qual incumbe, pelo uso mesmo do imóvel, arcar com as "despesas que têm por fim conservar a coisa ou evitar que se deteriore", despesas estas que, afinal, caracterizam as chamadas benfeitorias necessárias, no conceito do Código Civil Brasileiro (art. 63, § 3º).

15. Ante todo o exposto, opinamos por que seja o presente processo encaminhado à IRCE, para juntada destes autos à respectiva tomada de contas da DFA/RS, para o exame em conjunto e em confronto, sem prejuízo de efetivar-se, desde logo, a recomendação assinalada no item anterior.

Procuradoria, 7 de fevereiro de 1983. — *Francisco de Salles Mourão Branco*, Procurador-Geral, em substituição.