

ALIENAÇÃO DE BENS PÚBLICOS NA LEI 14.133/2021

Descrição

A alienação de bens públicos é um tema recorrente em provas de concursos públicos e exige atenção especial do candidato. A Lei 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos) estabeleceu regras detalhadas sobre como a Administração Pública pode transferir a terceiros a propriedade ou outros direitos sobre bens que integram seu patrimônio. Diferentemente do que muitos pensam, os bens públicos não são absolutamente inalienáveis – existe a possibilidade de alienação, mas ela está condicionada a requisitos rigorosos estabelecidos pela legislação.

O artigo 76 da Lei 14.133/2021 disciplina integralmente o assunto, estabelecendo requisitos gerais, hipóteses de dispensa de licitação e procedimentos específicos para diferentes situações. Compreender esse artigo é fundamental para responder questões de provas, especialmente nas áreas de Direito Administrativo, Licitações e Contratos.

Requisitos Gerais para Alienação de Bens Públicos

Interesse Público Devidamente Justificado

A alienação de qualquer bem público está subordinada à existência de **interesse público devidamente justificado**. Isso significa que a Administração não pode simplesmente decidir vender um imóvel ou doar um bem móvel sem demonstrar que essa operação atende ao interesse coletivo.

A justificativa deve ser concreta e documentada, demonstrando, por exemplo, que o bem é desnecessário, antieconômico (custa mais manter do que vale), está ocioso ou que sua alienação gerará recursos para investimentos prioritários.

Em provas de concurso, questões frequentemente exploram a necessidade de justificativa prévia. A ausência de interesse público devidamente fundamentado torna o ato de alienação inválido, mesmo que cumpridos os demais requisitos formais.

Avaliação Prévia

Antes de qualquer alienação, o bem deve ser **obrigatoriamente avaliado**. A avaliação prévia serve para:

- Estabelecer o valor mínimo para a venda (protegendo o patrimônio público);
- Permitir que a Administração avalie se a alienação é economicamente vantajosa;
- Evitar prejuízos ao erário decorrentes de vendas por valores abaixo do mercado.

A avaliação deve refletir o valor real de mercado do bem e ser realizada por profissional ou comissão habilitada.

A dispensa de licitação não dispensa a avaliação prévia. Mesmo nas hipóteses em que não há licitação, o bem precisa ser avaliado para garantir que a operação seja realizada por valor justo.

Alienação de Bens Imóveis

Regra Geral: Autorização Legislativa e Licitação

Para alienação de bens imóveis públicos, inclusive os pertencentes a autarquias e fundações, a Lei 14.133/2021 estabelece dois requisitos fundamentais:

1. **Autorização legislativa:** Uma lei específica deve autorizar a alienação do imóvel. Isso dá transparência ao processo e permite controle pelo Poder Legislativo.
2. **Licitação na modalidade leilão:** O imóvel deve ser oferecido em leilão público, garantindo competitividade e possibilitando que o bem alcance o melhor preço.

A exigência de autorização legislativa é um requisito adicional para imóveis, não aplicável aos bens móveis. Em provas, é comum confundirem essas regras.

Exceções à Autorização Legislativa

O § 1º do art. 76 estabelece uma importante exceção: quando o imóvel foi adquirido pela Administração por meio de **procedimentos judiciais** (como penhora, adjudicação, arrematação) ou de **dação em pagamento** (quando alguém entrega um imóvel para pagar uma dívida com o Poder Público), a alienação dispensa autorização legislativa.

Nesse caso, exige-se apenas:

- Avaliação prévia
- Licitação na modalidade leilão

Atenção que esses imóveis não foram adquiridos por decisão administrativa planejada, mas ingressaram no patrimônio público de forma incidental, justificando procedimento mais simplificado para sua alienação.

Hipóteses de Dispensa de Licitação para Bens Imóveis

O inciso I do art. 76 enumera dez situações em que a alienação de imóveis públicos pode ocorrer sem licitação. Vejamos cada uma:

a) Dação em Pagamento

Conceito: Ocorre quando a Administração Pública entrega um imóvel de seu patrimônio para quitar uma dívida que possui com terceiros.

Exemplo prático: O Município deve R\$ 5 milhões a uma construtora por obras realizadas. Em vez de pagar em dinheiro, entrega um terreno avaliado em R\$ 5 milhões.

A licitação é dispensada porque não há venda propriamente dita, mas uma forma de pagamento de obrigação preexistente.

b) Doação para Município ou Entidade Pública

Regra: A doação de imóveis é permitida exclusivamente para outro Município ou entidade da Administração Pública, de qualquer esfera de governo (União, Estados, DF ou Municípios).

Ressalvas: A própria alínea b menciona ressalvas constantes nas alíneas a, c e d, que tratam de programas habitacionais e de regularização fundiária, permitindo doações a particulares nessas hipóteses específicas.

Reversão do imóvel doado: O art. 2º estabelece que, cessadas as razões que justificaram a doação, os imóveis doados serão revertidos ao patrimônio da pessoa jurídica doadora. Além disso, o beneficiário está **vedado de alienar** o imóvel recebido.

A doação para particulares é PROIBIDA como regra geral, salvo nas hipóteses específicas das alíneas a, c e d. Questões de concurso frequentemente tentam confundir o candidato nesse ponto.

c) Permuta de Imóveis

Conceito: Troca de imóveis entre a Administração e terceiros (que podem ser particulares ou outros entes públicos).

Requisitos específicos:

1. O imóvel recebido em troca deve atender aos **requisitos relacionados às finalidades principais da Administração** (ou seja, deve servir para os objetivos institucionais do Município);
2. A diferença de valores entre os imóveis não pode ultrapassar **50% do valor do imóvel que será ofertado pela União**;
3. Quando houver diferença de valores, deve ocorrer a **torna** (complementação em dinheiro da parte que oferece o imóvel de menor valor).

Exemplo prático: A União possui um terreno de R\$ 10 milhões em área periférica e precisa de um imóvel em região central para instalar uma repartição pública. Um particular possui um imóvel de R\$ 12 milhões bem localizado. A União pode permutar seu terreno e pagar R\$ 2 milhões de diferença (torna), pois a diferença (R\$ 2 milhões) não ultrapassa 50% do valor do imóvel da União (R\$ 5 milhões).

d) Investidura

A investidura é um instituto jurídico importante e frequentemente cobrado em concursos. O art. 76 define duas modalidades:

Investidura Tradicional (Â§ 5Âº, I):

AlienaÃ§Ã£o ao proprietÃ¡rio de imÃ³vel lindeiro (vizinho) de Ã¡rea remanescente ou resultante de obra pÃºblica que se tornou **inaproveitÃ¡vel isoladamente**.

Requisitos:

- A Ã¡rea deve ser remanescente de obra pÃºblica;
- Deve ser inaproveitÃ¡vel de forma isolada (muito pequena, formato irregular, sem acesso etc.);
- O preÃ§o deve estar entre o valor da avaliaÃ§Ã£o e 50% do limite de dispensa de licitaÃ§Ã£o para bens e serviÃ§os;
- O adquirente deve ser proprietÃ¡rio de imÃ³vel lindeiro.

Exemplo: ApÃ³s a construÃ§Ã£o de uma rotatÃ³ria viÃ¡ria, sobrou um pequeno triÃ¢ngulo de terra de 20 mÂ² entre a via pÃºblica e o imÃ³vel vizinho. Essa Ã¡rea, sozinha, nÃ£o tem utilidade para o Poder PÃºblico. O proprietÃ¡rio vizinho pode adquiri-la por investidura.

Investidura em NÃºcleos Urbanos de Usinas (Â§ 5Âº, II):

AlienaÃ§Ã£o ao legÃ­timo possuidor direto ou, na sua falta, ao poder pÃºblico, de imÃ³vel residencial construído em nÃºcleo urbano anexo a usina hidrelÃ©trica, desde que:

- O imÃ³vel seja considerado dispensÃ¡vel na fase de operaÃ§Ã£o da usina;
- NÃ£o integre a categoria de bens reversÃveis ao final da concessÃ£o.

Contexto: Durante a construÃ§Ã£o de grandes usinas hidrelÃ©tricas, sÃ£o criadas vilas residenciais para abrigar trabalhadores. ApÃ³s a conclusÃ£o da obra, muitas dessas casas ficam ocupadas por ex-funcionÃ¡rios. A investidura permite regularizar essa situaÃ§Ã£o.

A investidura tradicional exige que a Ã¡rea seja inaproveitÃ¡vel isoladamente. Se a Ã¡rea tem utilidade para o Poder PÃºblico, nÃ£o cabe investidura, mas sim licitaÃ§Ã£o. Esse detalhe Ã© crucial em provas.

e) Venda a Outro Ã³rgÃ£o ou Entidade PÃºblica

Quando a alienaÃ§Ã£o Ã© para outro Ã³rgÃ£o ou entidade da AdministraÃ§Ã£o PÃºblica de qualquer esfera de governo, nÃ£o hÃ¡ necessidade de licitaÃ§Ã£o, pois nÃ£o hÃ¡ competiÃ§Ã£o pelo bem â?? trata-se de transferÃªncia dentro da prÃ³pria AdministraÃ§Ã£o.

f) Programas de HabitaÃ§Ã£o ou RegularizaÃ§Ã£o FundiÃ¡ria de Interesse Social â?? ImÃ³veis Residenciais

Esta alÃªnea permite a **alienaÃ§Ã£o gratuita ou onerosa, aforamento, concessÃ£o de direito real de uso, locaÃ§Ã£o e permissÃ£o de uso** de bens imÃ³veis residenciais que sejam:

- Construídos;
- Destinados; ou
- Efetivamente usados

em **programas de habitação** ou de **regularização fundiária de interesse social** desenvolvidos por órgão ou entidade da Administração Pública.

Observação importante: Esta é uma das exceções que permite a doação (alienação gratuita) a particulares, desde que no contexto de programas sociais de habitação.

g) Programas de Regularização Fundiária – Imóveis Comerciais

Similar à alienação, mas aplicável a **imóveis comerciais de âmbito local**.

Requisitos específicos:

- Área de até **250 m²** (duzentos e cinquenta metros quadrados);
- Destinados a programas de regularização fundiária de interesse social.

Modalidades: alienação gratuita ou onerosa, aforamento, concessão de direito real de uso, locação e permissão de uso.

Note a limitação de área (250 m²) para imóveis comerciais, inexistente para os residenciais. Questões de concurso podem explorar essa diferença.

h) Regularização Fundiária Rural – Terras Públicas da União e do INCRA

Permite a alienação e concessão de direito real de uso (gratuita ou onerosa) de terras públicas rurais da União e do INCRA onde existam ocupações, para fins de regularização fundiária.

Limite: Até o limite estabelecido no § 1º do art. 6º da Lei nº 11.952/2009, que trata da regularização fundiária na Amazônia Legal.

Requisitos: Devem ser atendidos os requisitos legais da regularização fundiária.

i) Legitimação de Posse – Lei 6.383/1976

Refere-se ao instrumento previsto no art. 29 da Lei nº 6.383/1976, que trata da discriminação de terras devolutas da União.

Características:

- Depende de iniciativa e deliberação dos órgãos competentes da Administração Pública;
- É um título de reconhecimento de posse, que pode converter-se em propriedade após certo período.

j) Legitimação Fundiária e Legitimação de Posse – Lei 13.465/2017

A Lei 13.465/2017 instituiu novos instrumentos de regularização fundiária urbana (REURB):

Legitimação de Posse: Ato do poder público que confere título reconhecendo a posse de imóvel objeto da REURB. Após 5 anos, pode converter-se em propriedade (legitimação

fundiária).

Legitimação Fundiária: Forma originária de aquisição do direito real de propriedade, conferida por ato do poder público exclusivamente no âmbito da Reurb. É a conversão direta da posse em propriedade, sem prazo adicional de espera.

Diferença fundamental: A legitimação de posse confere título de posse, que pode virar propriedade depois de 5 anos. A legitimação fundiária já confere diretamente a propriedade.

Não confunda os institutos. A legitimação fundiária é mais ampla e direta, conferindo já a propriedade. A legitimação de posse é um estágio intermediário.

Concessão de Título de Propriedade ou Direito Real de Uso (Art. 3º)

O Art. 3º do art. 76 estabelece que a Administração pode conceder título de propriedade ou direito real de uso de imóvel, com dispensa de licitação, em duas hipóteses:

I - Para outro órgão ou entidade pública: Qualquer que seja a localização do imóvel.

II - Para pessoa natural que implementou requisitos de cultura, ocupação e exploração rural: Esta hipótese é destinada a regularizar fundiária de áreas rurais ocupadas por pequenos produtores.

Requisitos (Art. 3º, II):

- Pessoa natural (não pessoa jurídica);
- Implementação de requisitos mínimos de cultura;
- Ocupação mansa e pacífica;
- Exploração direta sobre área rural;
- Observância do limite do Art. 1º do art. 6º da Lei 11.952/2009.

Condicionamentos da Regularização Fundiária Rural (Art. 4º)

O Art. 4º estabelece sete condicionamentos importantes para a aplicação do inciso II do Art. 3º:

I - Detenção anterior a 1º/12/2004: A ocupação particular deve ser comprovadamente anterior a essa data. Isso impede que invasões recentes sejam regularizadas.

II - Submissão ao regime legal: Devem ser cumpridos todos os requisitos e impedimentos do regime de regularização fundiária.

III - Vedação de exploração não contemplada na legislação agrária: Não se pode conceder para atividades proibidas ou não previstas em lei.

IV - Extinção automática em caso de utilidade pública: Se houver necessidade de desapropriação por utilidade, necessidade pública ou interesse social, a concessão se extingue automaticamente, dispensada notificação.

V - Área em zona rural, sem vedação, impedimento ou inconveniente à exploração agropecuária.

VI - Limite de áreas: Respeito ao limite da Lei 11.952/2009, vedada dispensa de licitação para áreas superiores.

VII - Acúmulo com legitimidade de posse: O beneficiário pode acumular área desta hipótese com a da alínea "a" do inciso I, respeitado o limite total.

A data de 1º/12/2004 é um marco temporal importante. Ocupações posteriores não podem ser regularizadas por essa via. Esse tipo de detalhe é frequentemente cobrado em provas.

Alienação de Bens Móveis

Regra Geral: Licitação na Modalidade Leilão

Para bens móveis, a alienação também depende de licitação na modalidade leilão, mas **não exige autorização legislativa** (diferentemente dos imóveis).

Hipóteses de Dispensa de Licitação para Bens Móveis

O inciso II do art. 76 estabelece seis situações de dispensa:

a) Doação para Fins de Interesse Social

A doação de bens móveis é permitida **exclusivamente para fins e uso de interesse social**.

Requisito adicional: É necessária **avaliação de oportunidade e conveniência socioeconômica** em relação à escolha de outra forma de alienação.

Exemplo: Doação de computadores usados para escolas públicas, doação de veículos para entidades assistenciais.

Diferentemente dos imóveis, a doação de bens móveis pode ser feita para particulares, desde que para fins de interesse social e após avaliação de oportunidade e conveniência.

b) Permuta entre Órgãos Públicos

Troca de bens móveis **permitida exclusivamente entre Órgãos ou entidades da Administração Pública**.

Não se aplica a particulares.

c) Venda de Ativos em Bolsa

Ações podem ser negociadas em bolsa de valores, observada a legislação específica do mercado de capitais.

d) Venda de Títulos

Títulos públicos podem ser vendidos, observada a legislação pertinente (Lei de Responsabilidade Fiscal, normas do Tesouro Nacional etc.).

e) Venda de Bens Produzidos ou Comercializados por Entidades Públicas

Quando a entidade tem como finalidade produzir ou comercializar determinados bens (como empresas públicas e sociedades de economia mista que atuam no mercado), essas vendas são dispensadas de licitação.

Exemplo: Venda de veículos produzidos por uma fábrica estatal, venda de energia elétrica por empresa pública do setor elétrico.

f) Venda de Materiais e Equipamentos sem Utilização Previsível

Quando um órgão possui materiais ou equipamentos obsoletos, ultrapassados ou sem utilização futura previsível, pode vendê-los diretamente a outros órgãos ou entidades da Administração Pública.

Lógica: Aproveitar o bem dentro da própria Administração, evitando desperdício.

Doação com Encargo (Art. 6º)

A doação com encargo é uma modalidade especial que merece destaque:

Conceito: É a doação em que o donatário (quem recebe) assume obrigações (encargos) como contrapartida pelo bem recebido.

Exemplo: O Município doa um terreno para uma associação, desde que esta construa ali uma creche e a mantenha funcionando por 10 anos.

Regras Específicas

Exigência de licitação: A doação com encargo **deve ser licitada**, salvo se houver interesse público devidamente justificado que autorize a dispensa.

Conteúdo obrigatório do instrumento:

- Os encargos assumidos pelo donatário;
- O prazo para cumprimento dos encargos;
- A cláusula de reversão.

Cláusula de reversão: Estabelece que, se o donatário não cumprir os encargos no prazo estabelecido, o bem retorna automaticamente ao patrimônio do doador.

Sanção: A ausência de qualquer desses elementos no instrumento acarreta **nulidade do ato**.

Garantia em Caso de Financiamento (Art. 77)

Se o donatário precisar oferecer o imóvel recebido em garantia de financiamento (para cumprir os encargos, por exemplo), a cláusula de reversão e as demais obrigações serão garantidas por **hipoteca em segundo grau** em favor do doador.

Funcionamento:

- Primeira hipoteca: em favor da instituição financeira que concedeu o empréstimo;
- Segunda hipoteca: em favor do ente público doador, garantindo a reversão caso os encargos não sejam cumpridos.

A doação com encargo é licitada (regra). A dispensa só ocorre se houver interesse público específico que a justifique. Questões podem tentar confundir afirmando que doação com encargo sempre dispensa licitação.

Direito de Preferência na Venda de Imóveis (Art. 77)

O art. 77 estabelece uma regra importante que beneficia o ocupante do imóvel:

Regra: Na venda de bens imóveis, será concedido **direito de preferência** ao licitante que comprove a **ocupação do imóvel** objeto da licitação.

Requisito: O ocupante deve submeter-se a **todas as regras do edital**.

Aplicação prática: Se há um imóvel público ocupado por particular e a Administração decide vendê-lo mediante leilão, o ocupante terá preferência na aquisição, desde que ofereça lance equivalente ao melhor lance apresentado e cumpra todos os requisitos editalícios.

Lógica: Reconhecer a situação fática da ocupação e dar oportunidade ao ocupante de regularizar sua situação, evitando remoções e conflitos sociais.

O direito de preferência não significa que o ocupante pague menos. Ele terá que igualar o melhor lance, mas terá prioridade na aquisição em caso de empate ou lances equivalentes.

Sintese para Memorização ?? Quadro Comparativo

Aspecto	Bens Imóveis	Bens Múveis
Autorização legislativa	Exigida (regra geral)	Não exigida
Modalidade de licitação	Leilão	Leilão

Aspecto	Bens Imã³veis	Bens Mã³veis
Avaliaã§ãŁo prã©via	Obrigatã³ria	Obrigatã³ria
Doaã§ãŁo para particulares	Proibida (salvo programas sociais)	Permitida (se interesse social)
Investidura	Aplicãível	NãŁo aplicãível
Permuta com particulares	Permitida (com restriã§ãŁes)	NãŁo permitida

Dicas Finais para Provas de Concurso

- Memorize as diferenã§as entre imã³veis e mã³veis:** A principal diferenã§a estã na exigãncia de autorizaã§ãŁo legislativa para imã³veis.
- Saiba todas as hipã³teses de dispensa de licitaã§ãŁo:** QuestãŁes frequentemente pedem para identificar situaã§ãŁes de dispensa vãlidas ou invãlidas.
- Atenã§ãŁo aos detalhes numãricos e datas:**
 - o 250 mã² (limite para imã³veis comerciais);
 - o 50% (limite de diferenã§a na permuta e preã§o na investidura);
 - o 1ãº/12/2004 (marco temporal para regularizaã§ãŁo fundiãria rural).
- Diferencie institutos semelhantes:**
 - o Legitimaã§ãŁo de posse ã? Legitimaã§ãŁo fundiãria;
 - o Doaã§ãŁo simples ã? Doaã§ãŁo com encargo;
 - o Investidura tradicional ã? Investidura em nãcleos de usinas.
- Leia atentamente os enunciados:** Muitas questãŁes testam se o candidato sabe que determinada hipã³tese exige ou dispensa licitaã§ãŁo, autorizaã§ãŁo legislativa ou avaliaã§ãŁo prã©via.
- Relacione com a Constituiã§ãŁo Federal:** Lembre-se de que a alienaã§ãŁo de bens pãblicos deve respeitar tambãŁm as normas constitucionais sobre patrimãnio pãblico e princãpios da Administraã§ãŁo Pãblica (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiãncia).
- Compreenda a lã³gica por trãs das regras:** Entender o â??porquãã? das normas ajuda a resolver questãŁes inãoditas. Por exemplo, a investidura dispensa licitaã§ãŁo porque a ãjrea ã© inaproveitãível isoladamente â?? logo, nãŁo haveria interesse de outros licitantes.
- Atenã§ãŁo especial ã s vedaã§ãŁes:** Saber o que Nã?O pode ser feito ã© tãŁo importante quanto saber o que pode. Exemplo: vedaã§ãŁo de alienaã§ãŁo pelo donatãrio de bem doado entre entes pãblicos.

A alienaã§ãŁo de bens pãblicos ã© um tema que exige estudo cuidadoso e sistemãtico. A Lei 14.133/2021 trouxe importantes inovaã§ãŁes em relaã§ãŁo ã legislaã§ãŁo anterior (Lei 8.666/1993), especialmente no detalhamento das hipã³teses de regularizaã§ãŁo fundiãria e na sistematizaã§ãŁo dos requisitos.

Para provas de concurso, ã© fundamental nãŁo apenas memorizar as hipã³teses, mas compreender a estrutura lã³gica do tema: requisitos gerais (interesse pãblico, avaliaã§ãŁo, autorizaã§ãŁo legislativa para imã³veis), regra geral (licitaã§ãŁo por leilãŁo) e exceã§ãŁes justificadas (dispensa de licitaã§ãŁo em situaã§ãŁes especãficas).

O candidato bem preparado deve ser capaz de:

- Identificar se determinada alienação está correta ou irregular;
- Apontar qual requisito foi descumprido em situações hipotéticas;
- Diferenciar as diversas hipóteses de dispensa de licitação;
- Aplicar as regras específicas para cada tipo de bem e situação.

Por fim, recomenda-se a resolução de questões de concursos anteriores sobre o tema, pois isso permite identificar os pontos mais cobrados pelas bancas examinadoras e fixar o conteúdo de forma prática e direcionada.

Data de criação

12/11/2025

Autor

admin

Colega de Classe