

ALIENAÇÃO DE BENS EM ESTADOS E MUNICÍPIOS (LEI 14.133/21)

Ivan Barbosa Eigolin

(out/22)

I – O tema da alienação de bens públicos em nossa legislação *de todo nível de governo* teve disciplinamento inicial – para não avançar muito na pré-história – em 1.969, com a edição do Decreto-Lei Complementar nº 9, de 31 de dezembro de 1.969, do Estado de São Paulo.

Sua concepção foi de Hely Lopes Meirelles, de quem se disse que escrevia a doutrina, a lei e a jurisprudência do direito administrativo.

Se não é essa a inteira verdade, ainda assim uma tremenda falta fazem hoje juristas daquele calibre e sobretudo dotados daquela sua integridade de caráter, nestes tempos de embaraçosa grosseria do legislador, de muitos governantes e de vastos contingentes da população. O contraste entre aquela época e os dias de hoje é quase constrangedor.

Ao longo do tempo e das sucessivas leis de licitação, como a Lei (paulista) nº 89, de 1.972 ⁽¹⁾; o Decreto-lei nº 2.300, de 1.986 - declaradamente tributário daquela Lei nº 89/72 -; e a Lei nº 8.666, de 1.993, ainda em vigor e que será revogada em 1º de abril de 2.023 se até lá nada acontecer, toda esta matéria de *alienações* vem sendo

¹ E adivinhe o gentil leitor quem foi o seu autor.

reproduzida e ampliada dentro do mesmo espírito de 1.969, com muitos acréscimos de matéria mas sem alteração estrutural ou de concepção.

Aquele DLC paulista nº 9/69 era a lei orgânica *estadual* para os Municípios paulistas, ideia que após a Constituição de 1.988 perdeu qualquer cabimento ante a determinação (art. 29) de que cada Município brasileiro seria doravante organizado e regido por sua própria lei orgânica.

A estrutura dos arts. 63 a 66 daquele DLC 9/69 foi a pilastra ou a base fundamental da legislação sobre alienação de bens públicos em nosso país – e pelo visto na L. 14.133/21 ainda é.

II – Se era juridicamente cabível que o Estado-membro da federação organizasse impositiva e homogeneamente seus Municípios antes de a Constituição emprestar-lhes sua importantíssima autonomia político-administrativa de hoje, o fato é que a adoção pelo legislador federal daquele sistema, vertendo-o de local para nacional, passou a esbarrar – ou, em linguagem menos diplomática, a *colidir* – com aquela nova autonomia constitucional dos Municípios, iniciada em 1.988.

Sim, porque, sendo política e administrativamente autônomos os Municípios, então não mais caberia qualquer imposição organizativa para o âmbito de cada Município, e o mesmo se diga de cada Estado nesta matéria específica de alienações ⁽²⁾.

Para que fique absolutamente claro do que se fala, eis toda a parte da Lei nº 14.133/21 sobre alienações de bens públicos, resumida ao extensíssimo art. 76 e ao curtíssimo art. 77:

Art. 76. A alienação de bens da
Administração Pública, subordinada à existência de

² Porque quanto às demais matérias de organização os Estados já desfrutavam de autonomia político-administrativa há décadas, na forma das Constituições estaduais.

interesse público devidamente justificado, será precedida de avaliação e obedecerá às seguintes normas:

I - tratando-se de bens imóveis, inclusive os pertencentes às autarquias e às fundações, exigirá autorização legislativa e dependerá de licitação na modalidade leilão, dispensada a realização de licitação nos casos de:

- a) dação em pagamento;
- b) doação, permitida exclusivamente para outro órgão ou entidade da Administração Pública, de qualquer esfera de governo, ressalvado o disposto nas alíneas "f", "g" e "h" deste inciso;
- c) permuta por outros imóveis que atendam aos requisitos relacionados às finalidades precípua da Administração, desde que a diferença apurada não ultrapasse a metade do valor do imóvel que será ofertado pela União, segundo avaliação prévia, e ocorra a torna de valores, sempre que for o caso;
- d) investidura;
- e) venda a outro órgão ou entidade da Administração Pública de qualquer esfera de governo;
- f) alienação gratuita ou onerosa, aforamento, concessão de direito real de uso, locação e permissão de uso de bens imóveis residenciais construídos, destinados ou efetivamente usados em programas de habitação ou de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgão ou entidade da Administração Pública;
- g) alienação gratuita ou onerosa, aforamento, concessão de direito real de uso, locação e permissão de uso de bens imóveis comerciais de âmbito local, com área de até 250 m² (duzentos e cinquenta metros quadrados) e destinados a programas de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgão ou entidade da Administração Pública;
- h) alienação e concessão de direito real de uso, gratuita ou onerosa, de terras públicas rurais da União e do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) onde incidam ocupações até o limite de que trata o § 1º do art. 6º da Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, para fins de regularização fundiária, atendidos os requisitos legais;

i) legitimação de posse de que trata o art. 29 da Lei nº 6.383, de 7 de dezembro de 1976, mediante iniciativa e deliberação dos órgãos da Administração Pública competentes;

j) legitimação fundiária e legitimação de posse de que trata a Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017;

II - tratando-se de bens móveis, dependerá de licitação na modalidade leilão, dispensada a realização de licitação nos casos de:

a) doação, permitida exclusivamente para fins e uso de interesse social, após avaliação de oportunidade e conveniência socioeconômica em relação à escolha de outra forma de alienação;

b) permuta, permitida exclusivamente entre órgãos ou entidades da Administração Pública;

c) venda de ações, que poderão ser negociadas em bolsa, observada a legislação específica;

d) venda de títulos, observada a legislação pertinente;

e) venda de bens produzidos ou comercializados por entidades da Administração Pública, em virtude de suas finalidades;

f) venda de materiais e equipamentos sem utilização previsível por quem deles dispõe para outros órgãos ou entidades da Administração Pública.

§ 1º A alienação de bens imóveis da Administração Pública cuja aquisição tenha sido derivada de procedimentos judiciais ou de dação em pagamento dispensará autorização legislativa e exigirá apenas avaliação prévia e licitação na modalidade leilão.

§ 2º Os imóveis doados com base na alínea "b" do inciso I do **caput** deste artigo, cessadas as razões que justificaram sua doação, serão revertidos ao patrimônio da pessoa jurídica doadora, vedada sua alienação pelo beneficiário.

§ 3º A Administração poderá conceder título de propriedade ou de direito real de uso de imóvel, admitida a dispensa de licitação, quando o uso destinar-se a:

I - outro órgão ou entidade da Administração Pública, qualquer que seja a localização do imóvel;

II - pessoa natural que, nos termos de lei, regulamento ou ato normativo do órgão competente, haja implementado os requisitos mínimos de cultura, de ocupação mansa e pacífica e de exploração direta sobre área rural, observado o limite de que trata o § 1º do art. 6º da Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009.

§ 4º A aplicação do disposto no inciso II do § 3º deste artigo será dispensada de autorização legislativa e submeter-se-á aos seguintes condicionamentos:

I - aplicação exclusiva às áreas em que a detenção por particular seja comprovadamente anterior a 1º de dezembro de 2004;

II - submissão aos demais requisitos e impedimentos do regime legal e administrativo de destinação e de regularização fundiária de terras públicas;

III - vedação de concessão para exploração não contemplada na lei agrária, nas leis de destinação de terras públicas ou nas normas legais ou administrativas de zoneamento ecológico-econômico;

IV - previsão de extinção automática da concessão, dispensada notificação, em caso de declaração de utilidade pública, de necessidade pública ou de interesse social;

V - aplicação exclusiva a imóvel situado em zona rural e não sujeito a vedação, impedimento ou inconveniente à exploração mediante atividade agropecuária;

VI - limitação a áreas de que trata o § 1º do art. 6º da Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, vedada a dispensa de licitação para áreas superiores;

VII - acúmulo com o quantitativo de área decorrente do caso previsto na alínea "i" do inciso I do **caput** deste artigo até o limite previsto no inciso VI deste parágrafo.

§ 5º Entende-se por investidura, para os fins desta Lei, a:

I - alienação, ao proprietário de imóvel lindeiro, de área remanescente ou resultante de obra pública que se tornar inproveitável isoladamente, por preço

que não seja inferior ao da avaliação nem superior a 50% (cinquenta por cento) do valor máximo permitido para dispensa de licitação de bens e serviços previsto nesta Lei;

II - alienação, ao legítimo possuidor direto ou, na falta dele, ao poder público, de imóvel para fins residenciais construído em núcleo urbano anexo a usina hidrelétrica, desde que considerado dispensável na fase de operação da usina e que não integre a categoria de bens reversíveis ao final da concessão.

§ 6º A doação com encargo será licitada e de seu instrumento constarão, obrigatoriamente, os encargos, o prazo de seu cumprimento e a cláusula de reversão, sob pena de nulidade do ato, dispensada a licitação em caso de interesse público devidamente justificado.

§ 7º Na hipótese do § 6º deste artigo, caso o donatário necessite oferecer o imóvel em garantia de financiamento, a cláusula de reversão e as demais obrigações serão garantidas por hipoteca em segundo grau em favor do doador.

Art. 77. Para a venda de bens imóveis, será concedido direito de preferência ao licitante que, submetendo-se a todas as regras do edital, comprove a ocupação do imóvel objeto da licitação.

E agora, a título de comparativo exemplo, vejamos o que dispõe a Lei Orgânica do Município de São Paulo, que é de 4 de abril de 1.990 e que foi amplamente modificada por emendas, sobre alienação de bens públicos:

Art. 112 A alienação de bens municipais, subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, será sempre precedida de avaliação e obedecerá às seguintes normas:

§ 1º A venda de bens imóveis dependerá de avaliação prévia, de autorização legislativa e de licitação, salvo nos seguintes casos:

I - Fica dispensada de autorização legislativa e de licitação:
a) a alienação, concessão de direito real de uso e cessão de posse, prevista no § 3º do art. 26 da Lei Federal nº 6.766/79, introduzido pela Lei Federal nº 9.785/99, de imóveis construídos e destinados ou

efetivamente utilizados no âmbito de programas habitacionais de interesse social desenvolvidos por órgãos ou entidades da Administração Pública criados especificamente para esse fim;

b) venda ao proprietário do único imóvel lindeiro de área remanescente ou resultante de obra pública, área esta que se tornar inaproveitável isoladamente, por preço nunca inferior ao da avaliação. II - Independem de licitação os casos de:

a) venda, permitida exclusivamente para outro órgão ou entidade da Administração Pública de qualquer esfera de governo;

b) dação em pagamento;

c) doação, desde que devidamente justificado o interesse público, permitida para outro órgão ou entidade da Administração Pública, de qualquer esfera de governo ou para entidades de fins sociais e filantrópicos, vinculada a fins de interesse social ou habitacional, devendo, em todos os casos, constar da escritura de doação os encargos do donatário, o prazo para seu cumprimento e cláusula de reversão e indenização;

d) permuta por outro imóvel a ser destinado ao atendimento das finalidades precípuas da administração, cujas necessidades de instalação e localização condicionem a sua escolha, desde que o preço seja compatível com o valor de mercado, segundo avaliação prévia.

III - independe de autorização legislativa a alienação dos imóveis incorporados ao patrimônio público por força de adjudicação de bem integrante de herança declarada vacante, de adjudicação de bem por cobrança de dívida, de arrecadação de bem com fundamento na lei civil e dos bens originários de dação em pagamento por débito tributário, desde que comprovada a necessidade ou utilidade da alienação.

§ 2º A alienação de bens móveis dependerá de avaliação prévia e de licitação, dispensada esta nos seguintes casos:

I - doação, permitida exclusivamente para fins e uso de interesse social, após avaliação de sua oportunidade e conveniência socioeconômica, relativamente à escolha de outra forma de alienação;

II - venda de ações em bolsa, observada a legislação específica e após autorização legislativa;

III - permuta;

IV - venda de títulos, na forma da legislação pertinente e condicionada à autorização legislativa;

V - venda de bens produzidos ou comercializados por órgãos ou entidades da Administração, em virtude de suas finalidades.

§ 3º O Município, preferentemente à venda ou doação de seus bens imóveis, outorgará concessão de direito real de uso, mediante prévia autorização legislativa e concorrência.

§ 4º A concorrência a que se refere o parágrafo anterior poderá ser dispensada por lei, quando o uso se destinar à concessionária de serviço público ou quando houver relevante interesse público e social, devidamente justificado;

§ 5º Na hipótese prevista no § 1º, inciso I, letra "b" deste artigo, a venda dependerá de licitação se existir mais de um imóvel lindeiro com proprietários diversos.

III – Do exame e do confronto desses dois feixes legislativos se pode concluir o seguinte:

a) a LOM de São Paulo é 31 (trinta e um) anos anterior à Lei nº 14.133, e seguiu o modelo do DLC paulista nº 9/69, com acréscimos àquele modelo existentes desde a origem em 1.990, e outros dados por sucessivas emendas;

b) a Lei nº 14.133/21 ampliou a matéria, sempre originária do DLC paulista nº 9/69, plasmada nas milhares de leis orgânicas dos Municípios brasileiros que também mantiveram aquele sistema, passando depois pelo art. 17 da Lei nº 8.666/93 e por fim resultando estes transcritos arts. 76 e 77. Se, conforme dizem, na natureza nada se cria e tudo se copia, na legislação *quase nada se cria*, e quase tudo se copia;

c) o legislador federal *mete a pata* onde pode, como criança travessa que ninguém consegue conter, tal qual fosse isso permitido em direito. Não sabe, parece não querer saber e ainda ter raiva de quem conhece e observa o princípio federativo do respeito à constitucional autonomia político-administrativa de Estados e de Municípios.

Avança sem limite por sobre matérias de interesse interno e privativo dos Estados e dos Municípios, tal qual fosse isso matéria de disciplinamento federal como *não é* há décadas no direito brasileiro.

Na sua ânsia – iletrada, odiosa e combatida pela doutrina unânime desde o advento da Lei nº 8.666/93 com as suas normas gerais de licitação e contrato – de declarar todas as regras da lei como sendo normas gerais de licitação e contrato como se isso fosse possível num país juridicamente civilizado, produziu na Lei nº 8.666/93 e tenta produzir nesta Lei nº 14.133/21 os estragos mais irreparáveis no ordenamento jurídico-constitucional.

Julgando-se plenipotenciário e pairando acima da Constituição e do bem e do mal, no seu insensível desprezo às regras da autonomia estadual (CF, art. 25) e municipal (CF, art. 29), e recordando macaco em loja de louças, produziu e continua a produzir algumas regras que *não podem ter futuro*.

d) Foi como aconteceu com o art. 17 da Lei nº 8.666/93 e como decerto acontecerá com o art. 76 da Lei nº 14.133/21. Vejamos.

IV – Já mesmo em 1.993 o então Governador do Rio Grande do Sul moveu ação direta de inconstitucionalidade do art. 17 da Lei nº 8.666/93, por ofensa aos princípios constitucionais aplicáveis a

Estados (sendo que os Municípios se achavam na mesma situação, e a decisão liminar os aproveitou).

Foi deferida a medida liminar em 3 de dezembro de 1.993, essa liminar está em vigor até o dia de hoje. Passaram-se apenas 29 (vinte e nove) anos, mas o processo até o dia de hoje não foi pautado para julgamento.

A Lei nº 8.66/93 será revogada em 1ª de abril de 2.023, quase trinta anos completos após a prolação da decisão com a medida liminar. Quando for revogada a lei deverá ser julgada prejudicada a ADIn, portanto.

Esta foi a liminar, na ementa oficial:

**LIMINAR JULG. PLENO -
DEFERIDA EM PARTE**

Tribunal Pleno

O Tribunal deferiu, em parte, a medida cautelar, para suspender, até a decisão final da ação, quanto aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, a eficácia da expressão "permitida exclusivamente para outro órgão ou entidade da administração pública, de qualquer esfera de governo", contida na letra b do inciso i do art. 17, da Lei federal nº 8.666, de 21.6.93, vencido o Min. Paulo Brossard, que a indeferia; para suspender os efeitos da letra c do mesmo inciso. Até a decisão final da ação, o Tribunal, por maioria de votos, deferiu a medida cautelar, vencidos os Mins. Relator, Ilmar Galvão, Sepúlveda Pertence e Néri da Silveira, que a indeferiam; no tocante à letra a do inciso ii do mesmo artigo, o Tribunal, por maioria de votos, indeferiu a medida cautelar, vencidos os Mins. Marco Aurélio, Celso de Mello, Sydney Sanches e Moreira Alves, que a deferiam; com relação à letra b do mesmo inciso, o Tribunal, por unanimidade, deferiu a medida cautelar, para suspender, até a decisão final da ação, a eficácia de todo o § 1º do art. 17, vencido o Ministro Relator que a indeferia. votou o Presidente. Brasília, 3 de dezembro de 1.993.

Uma das razões porque nunca foi julgado o mérito da ação deve ter sido a convicção, pelos Ministros, de que *a ação já estava*

julgada, somente com a liminar. Em verdade nada mais havia ou haveria a dizer ...

V – Seja como for, os autores da Lei nº 14.133/21 neste específico momento ignoraram a lição daquela liminar de 1.993 – em vigor até o dia de hoje -, e *repetiram a invasão da autonomia estadual e municipal* procedida pela Lei nº 8.666/93 e rechaçada pelo Supremo Tribunal Federal, na nova lei.

Com efeito, o art. 76 da nova lei repete a mesma inconstitucionalidade, quanto a Estados, Distrito Federal e Municípios, que fora praticada pela Lei nº 8.666/93, art. 17.

Não vai dar certo, como já não deu certo na Lei nº 8.666/93.

Agora, com ADIn ou sem ADIn contra o art. 76 da Lei nº 14.133/21, os Estados e o Distrito Federal *continuarão a alienar seus bens com base tão-somente nas suas Constituições e suas legislações estaduais*.

E os Municípios continuarão a fazê-lo *com base nas suas leis orgânicas respectivas*.

Sim, porque a lição dada pela liminar de 1.993 persiste em vigor, válida e saudável uma vez que a Constituição de 1.988 *continua protegendo a autonomia estadual e municipal* como o fazia em 1.993, e antes até.

Então, não será lei federal nenhuma que determinará que o Município promoverá *leilão* para vender seus bens, como pretende o inc. I do art. 76 da Lei nº 14.133/21. Pode ser uma boa ideia, mas o Município e o Estado apenas o realizarão *se bem assim respectivamente o disser a sua lei orgânica ou a sua Constituição*.

E não será lei federal nenhuma que dirá a Estados e a Municípios quando a licitação para a venda de seus imóveis está dispensada, como pretende o mesmo inc. I do art. 76. Se a lei federal dispensa licitação mas a lei orgânica do Município manda licitar, então o Município licitará. E se a sua lei orgânica para esse caso dispensa licitação, então não será lei federal nenhuma que obrigará esse Município a licitar.

Desse modo, ou o legislador federal (I) observa a Constituição, e (II) aprende a lição da jurisprudência, ou verá sua ilusão de senhor absoluto do direito se esfacelar no choque com a realidade institucional do país.

Não é uma nova lei de licitações que irá mudar as bases da federação brasileira.