

## ALIENAÇÃO DE BENS PÚBLICOS FEDERAIS COM ENFOQUE NA DESAFETAÇÃO

Felipe Marques Ferreira Lopes<sup>1</sup>  
Verônica Silva do Prado Disconzi<sup>2</sup>

### RESUMO

O objetivo do presente trabalho é demonstrar que os bens da União, assim como os dos Estados, Distrito Federal e Municípios, poderão ser vendidos desde que sejam submetidos ao instituto da desafetação. Assim, diante os conceitos doutrinários e legislativos em torno da conceituação e classificação dos bens públicos, são identificados os bens que antes de figurarem como objeto de licitação devem perder a condição especial que lhes foi atribuída. Promovida a desafetação, a alienação desses bens ainda encontra obstáculos, pois, de acordo com os preceitos legais, a venda de bens públicos é realizada por meio de licitação, procedimento responsável por atribuir corretamente a modalidade e o tipo de licitação a ser utilizada àquele bem que figure como objeto a ser licitado. Ao término do trabalho, tem-se o entendimento de que os bens públicos aos quais foram atribuídos fins específicos,

---

<sup>1</sup> Bacharel em Direito pelo Centro Universitário UnirG. E-mail: felipe\_marques.lopes@hotmail.com

<sup>2</sup> Professora do Curso de Direito do Centro Universitário UnirG. E-mail: veronicadesconzi@gmail.com

ou seja, os bens de uso comum do povo e os bens de uso especial, só se tornarão alienáveis após a retirada deste vínculo que lhe foi atribuído, sendo que tal procedimento é realizado através do Instituto da Desafetação.

Palavras-chave: Bens Públicos. Afetação e Desafetação. Licitação.

## **ALIENATION OF PUBLIC FEDERAL OWNS WITH EMPHASIS ON TRANSFORMING A PUBLIC OWN IN A NEGOTIABLE ONE**

### **ABSTRACT**

The goal of the current study is to demonstrate that Union's owns, and even those of the states, federal district and municipalities, can be sold only if they are subjected to the institute of disaffection. Thus, based of previous doctrine and legislative concepts around conceptualization of public owns, they are identified that before being in a list as objects offered to be sold, they must lose the condition previously attributed. Once disaffection is promoted, alienation of those properties still presents some obstacles, as according with legal concepts, the sale of public owns is carried out through an offer to be sold, responsible procedure for correctly attributing the modality and type of offer to be used in that own or property which is in the list of a property or good to be offered to be sold. At the end of the study, we understood that public owns attributed with specific finalities, that is, those properties of people's common use and owns of especial use, can be alienated only when the previously attributed linkage is lost or has been retired and such a procedure is carried out through the Institute of disaffection.

Keywords: Public Owns. Disaffection. Offer for Sale.

## INTRODUÇÃO

Entender como a Administração Pública pode alienar seus bens é tema de enorme complexidade, pois já nas primeiras linhas de ensinamentos é mostrado que os bens públicos não são passíveis de alienação, sendo que a atividade principal da Administração Pública compreende a utilização e conservação dos bens que integram o patrimônio público.

Com o intuito de esclarecer essa complexidade de entendimento acerca da alienação dos bens, o presente trabalho, cujo enfoque está voltado ao Instituto da Desafetação, apresenta um estudo doutrinário e legislativo sobre a Alienação de Bens Públicos Federais, ou seja, trata da possibilidade de a Administração alienar uma parcela dos bens que integram o domínio público.

Aqui se verifica a presença do brocardo de que toda regra comporta exceções, pois a regra geral é de que os bens públicos são inalienáveis, contudo esta regra só vale para aqueles bens que possuem uma destinação específica, ou seja, bens que se encontrem afetados.

Após os bens públicos serem desafetados, a sua alienabilidade restará condicionada apenas aos meios de alienação impostos pelas

legislações pertinentes, sobretudo, a Lei nº. 8.666/93, que dispõe sobre licitações e contratos administrativos.

Para melhor entendimento do que vem a ser o Instituto da Desafetação de bens públicos, e saber se um bem se encontra devidamente afetado, foi elaborado minucioso estudo acerca da conceituação e classificação dos bens públicos. Este trabalho traz, também, as formas de classificação dos bens públicos e como alterá-los de uma categoria a outra, de modo que um bem que era alienável pode perder essa característica passando a ser um bem afetado e outro que não possuía essa alienabilidade pode adquiri-la mediante a perda da finalidade que lhe era atribuída.

## CONCEITUAÇÃO DE BENS PÚBLICOS

Conforme o artigo 98 do atual Código Civil brasileiro “[...] são públicos os bens do domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno; todos os outros são particulares, seja qual for a pessoa a que pertencerem”.

Verifica-se que bens públicos são todos aqueles pertencentes às pessoas jurídicas de direito público

interno. Portanto, todos os outros bens, independentemente de quem os possuam, são considerados bens particulares, ou seja, são bens que a princípio não são geridos pela máquina administrativa.

Para uma melhor compreensão do que sejam os bens públicos é necessário recorrer ao conceito doutrinário de Celso Antonio Bandeira de Mello (2008, p. 897): para quem “Bens públicos são todos os bens que pertencem às *peçoas jurídicas de Direito Público*, [...], bem como os que, embora não pertencentes a tais pessoas, estejam afetados à prestação de um serviço público”.

Feitas essas considerações, passa-se a conceituar de maneira mais específica os bens públicos pertencentes à União, pois estes são o foco do presente trabalho.

O ordenamento jurídico brasileiro traz em seu texto legal a conceituação do que são considerados bens públicos da União (CÓDIGO CIVIL, 2002):

Em seu artigo 20, o Código Civil diz, são bens da União: I - os que atualmente lhe pertencem e os que lhe vierem a ser atribuídos; II - as terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras, das fortificações e construções militares, das vias federais de comunicação e à preservação

ambiental, definidas em lei; III - os lagos, rios e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham, bem como os terrenos marginais e as praias fluviais; IV - as ilhas fluviais e lacustres nas zonas limítrofes com outros países; as praias marítimas; as ilhas oceânicas e as costeiras, excluídas, destas, as que contenham a sede de Municípios, exceto aquelas áreas afetadas ao serviço público e a unidade ambiental federal, e as referidas no art. 26, II; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 46, de 2005); V - os recursos naturais da plataforma continental e da zona econômica exclusiva; VI - o mar territorial; VII - os terrenos de marinha e seus acrescidos; VIII - os potenciais de energia hidráulica; IX - os recursos minerais, inclusive os do subsolo; X - as cavidades naturais subterrâneas e os sítios arqueológicos e pré-históricos; XI - as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios. § 2º - A faixa de até cento e cinquenta quilômetros de largura, ao longo das fronteiras terrestres, designada como faixa de fronteira, é considerada fundamental para defesa do território nacional, e sua ocupação e utilização serão reguladas em lei.

É de suma importância ressaltar que este rol de bens pertencentes à União não é taxativo e, sim, meramente exemplificativo, visto que outros bens também podem ser incorporados ao patrimônio da União, ou seja, a União pode adquirir para si diversos outros bens, lembrando que as formas de aquisição vão desde a compra até a expropriação legal.

## CLASSIFICAÇÃO DOS BENS PÚBLICOS

O artigo 99 do Código Civil de 2002 traz em seu bojo a classificação dos bens públicos:

[...] I – os de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças; II – os de uso especial, tais como edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração federal, estadual, territorial ou municipal, inclusive os de suas autarquias; III – os dominicais, que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades. Parágrafo único: - Não dispondo a lei em contrário, consideram-se dominicais os bens pertencentes às pessoas jurídicas de direito público a que se tenha dado estrutura de direito privado.

Os bens públicos, quanto às suas destinações, são classificados em três espécies: bens de uso comum do povo; bens de uso especial e bens dominicais. Como se pode notar, o Código Civil Brasileiro, ao promover a classificação dos bens públicos, utiliza o critério da destinação.

**Bens de uso comum do povo**— Como o próprio nome diz, os bens de uso comum do povo são aqueles que não possuem qualquer restrição quanto à pessoa de quem deve usá-los. O uso desses bens é atribuído a toda coletividade, não podendo ser realizada nenhuma atividade no sentido de promover qualquer discriminação

quanto aos usuários ou mesmo à ordem e a proporção em que estes devam usar ou usufruir de tais bens. A esse respeito Hely Lopes Meirelles (2009, p.529) explica que:

[...] *uso comum* não exige qualquer qualificação ou consentimento especial, nem admite frequência limitada ou remunerada, pois isto importaria atentado ao direito subjetivo público do indivíduo de fruir os bens de *uso comum do povo* sem qualquer limitação individual.

Nota-se que nenhuma pessoa possui direito a privilégios ou a certa exclusividade na utilização do bem, pois os indivíduos que utilizam os bens de uso comum do povo são indeterminados, ou melhor, aos usuários de tais bens prevalece o anonimato, daí a razão de ser minoritária a corrente que entende possível a cobrança pelo uso de alguns bens públicos descritos na categoria dos bens de uso comum do povo.

**Bens de uso especial** – Destinados a uma finalidade específica, os bens de uso especial são aqueles cuja finalidade está restrita a um grupo de pessoas. Aqui se visa atender aos anseios de um grupo determinado e não aos anseios da coletividade. Neste sentido, Hely Lopes Meirelles (2009, p. 531) esclarece:

Ninguém tem direito natural ao uso especial de bem público, mas qualquer

indivíduo ou empresa pode obtê-lo mediante contrato ou ato unilateral da Administração, na forma autorizada por lei ou regulamento ou simplesmente consentida pela autoridade competente.

Assim, a Administração tem a discricionariedade de fornecer títulos capazes de individualizar o uso de certos bens, tornando o indivíduo possuidor de tal título em pessoa com capacidade única e exclusiva para usufruir de tal bem, conforme esclarece Sandro Henrique Araujo (2000, acesso em: 21 abr. 2010).

Na hipótese de um bem de uso comum constituir objeto de Termo de Autorização de Uso, não ocorre a sua desafetação (retirada do bem de sua finalidade, passando-o à categoria dos bens dominicais, que não são afetados a qualquer destino público), e sim o trespasse para a categoria dos bens de uso especial.

**Bens dominicais** – Previstos no artigo 99, inciso III, do Código Civil Brasileiro de 2002, os bens dominicais são bens disponíveis que, embora integrem o domínio público, não estão destinados nem ao uso comum do povo e nem ao uso especial, assim sendo, tais bens, por não possuírem nenhuma função, podem ser destinados a qualquer finalidade ou até mesmo serem submetidos à alienação conforme interesse da Administração Pública.

Diante uma destinação pública indeterminada ou mesmo a falta de atribuição a uma finalidade administrativa específica, através de lei, outros bens que não aqueles originariamente integrantes do patrimônio disponível da administração, poderão ser transferidos para a categoria dos bens dominicais e, conseqüentemente se transformarão em bens alienáveis, pois perderão a finalidade pública que até então lhes era atribuída.

## **REGIME JURÍDICO DOS BENS PÚBLICOS**

Em razão da destinação e da titularidade, os bens de natureza pública se sujeitam a um regime especial chamado regime jurídico dos bens públicos. Da mesma forma em que a Administração enfrenta limitações ao exercer suas atividades, este regime visa limitar os fins e a destinação que os bens públicos devem tomar.

**Inalienabilidade** – A inalienabilidade dos bens públicos se dá em razão da finalidade a eles atribuída, portanto, verifica-se que somente os bens de uso comum do povo e os bens de uso especial é que estão submetidos a este regime.

Conforme o artigo 100 do Código Civil Brasileiro de 2002, “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”. Quanto aos dominicais, a alienação é livre, devendo a Administração observar apenas o que dispõe a Lei de Licitações e Contratos Administrativos, vez que o artigo 101 do Código Civil preceitua que “os bens públicos dominicais podem ser alienados, observadas as exigências da lei”.

**Imprescritibilidade** – A imprescritibilidade dos bens públicos se dá em virtude de tais bens não estarem submetidos ao instituto da prescrição aquisitiva, ou seja, os bens públicos, sejam de uso comum do povo, de uso especial ou os dominicais, não podem ser adquiridos por meio da usucapião. A Súmula 340 do STF diz que “[...] desde a vigência do Código Civil, os bens dominicais, como os demais bens públicos, não podem ser adquiridos por usucapião”.

Assim, ao contrário do que ocorre com os bens de natureza particular, o ordenamento jurídico brasileiro, com o intuito de evitar que o particular tenha qualquer acesso à

aquisição dos bens públicos pelo instituto da prescrição aquisitiva, sempre manteve afastada dos bens públicos a proteção oferecida pelo respectivo instituto. Dessa forma, a administração pública, mesmo que se mantenha inerte quanto às pessoas que estão na posse de seus bens, deixando que pessoas integrantes do universo particular venham a usufruir dos bens pertencentes ao domínio público, sempre manterá consigo a propriedade do bem, independente do período em que o particular manteve sua posse.

**Impenhorabilidade** – Considerada um verdadeiro ato construtivo, a penhora é ato processual em que os bens do devedor, atingidos por este instituto, se veem resguardados para no caso de inadimplemento da obrigação contratual entre este e seu credor, tais bens possam satisfazer o crédito objeto da obrigação contratual firmada. Como tal instituto não se faz presente no Direito Público, daí a justificativa em dizer que os bens públicos são impenhoráveis.

Para José dos Santos Carvalho Filho (2011, p. 1058)

[...] a impenhorabilidade tem o escopo de salvaguardar os bens públicos desse processo de alienação, comum

aos bens privados. Com efeito, admitir-se a penhora de bens públicos seria o mesmo que admitir a sua alienabilidade nos moldes do que ocorre com os bens particulares em geral. A característica, por conseguinte, tem intuito eminentemente protetivo.

A impenhorabilidade dos bens públicos está garantida nos termos do artigo 100 da Carta Magna que diz que “todos os créditos oriundos de sentença judicial, que terceiros possuam contra a Fazenda Pública, deverão ser pagos por precatórios conforme a sua ordem de apresentação”.

**Não oneração** – Onerabilidade quer dizer que o bem se encontra na condição de garantia do débito para com o credor. Ao contrário do que ocorre no direito privado, no direito público não se fala em onerar bens, pois essa prática está ligada a instituto de direitos reais, ou seja, diante da impossibilidade de alienação dos bens públicos não há como submetê-los à oneração.

Dessa forma, mesmo que as partes estejam de mútuo acordo em firmar contrato com garantia real sobre um bem público, tal consentimento não gera efeito algum, sendo nulo *a priori*, pois nos termos do art. 100 da Carta Magna o credor do Poder Público, em

todas as hipóteses, será submetidos ao regime de precatórios.

O Código Civil Brasileiro também é claro quanto à não oneração dos bens públicos, pois seu texto legal diz que: “Só aquele que pode alienar poderá empenhar, hipotecar ou dar em anticrese; só os bens que se podem alienar poderão ser dados em penhor, anticrese ou hipoteca” (CC, art. 1.420).

## AFETAÇÃO

A afetação é feita através de lei que impõe ao bem uma destinação pública fazendo com que este bem perca a qualidade de bem dominical e passe a ser qualificado como bem de uso comum do povo ou de uso especial. Desse modo, afetar um bem público é o mesmo que atribuir uma função àquele bem público que até então não possui qualquer destinação pública.

Bens dominicais são todos aqueles que não possuem finalidade alguma. Tais bens não foram destinados nem ao uso comum do povo nem ao uso especial. Integram o patrimônio público, mas não estão destinados a atividade alguma.

Segundo ensinamentos de Diogenes Gasparini (2008, p. 871) afetar é:



Atribuir ao bem uma destinação; é consagrá-lo ao uso comum do povo ou ao uso especial. Assim, se em certo terreno, adquirido pelo Estado por doação, for determinada a construção de uma penitenciária, de um museu ou de uma praça esportiva, tem-se sua afetação ao uso especial por ato administrativo. Por fim, se a lei atribui ao indigitado terreno certa destinação (praça público), tem-se sua afetação por lei.

## DESAFETAÇÃO

A desafetação só ocorre para os bens públicos que se encontrem afetados, vez que não é possível retirar algo de quem não o possui. Assim sendo, já que os bens dominicais não possuem destinação pública, somente os bens públicos de uso comum do povo e os bens de uso especial podem ser objeto de desafetação.

Neste sentido, José Cretella Júnior (2003, p. 435), descreve que:

*Afetação* é o instituto do direito administrativo mediante o qual o Estado, de maneira solene, declara que o bem é parte integrante do domínio público. É a *destinação da coisa* ao uso público. **A operação inversa recebe o nome de desafetação, fato ou manifestação do poder público mediante o qual o bem público é subtraído à dominialidade estatal para incorporar-se ao domínio privado do Estado ou do particular.** (grifo nosso).

Por ser ato unilateral, a desafetação se concretiza mediante submissão às delimitações impostas por lei, que por sua vez garante

competência para que o Estado modifique o regime jurídico de um bem de uso comum do povo ou de uso especial transformando-o em bem pertencente à categoria dos bens dominicais.

## ALIENAÇÃO

A alienação de um bem significa transferir sua propriedade a outrem. Sendo assim, a referida transferência poderá ser realizada nos casos de compra e venda, permuta, doações, bem como poderão ser realizadas em casos de investiduras, doações em pagamento, concessões de domínio ou legitimações de posse.

**Venda e compra** – A compra e venda é uma modalidade de contrato de mutuas obrigações, onde uma das partes, denominada vendedor, se obriga a entregar a coisa alienada à outra parte, considerada comprador, pessoa responsável pelo efetivo pagamento do bem que lhe foi entregue. Assim, o vendedor do bem está obrigado a transferir a propriedade ao comprador, que por sua vez está obrigado a entregar a quantia avençada entre eles.

Qualquer que seja a venda, ainda que de bem público, realizar-se-á mediante contrato regido pelo Direito

Privado. A regulamentação destes contratos pode ser feita tanto pelo direito comercial quanto pelo direito civil. Neste contexto, José Nobre Franco (2005, acesso em: 12 nov. 2010) preceitua:

As formalidades administrativas para a venda de bem público imóvel são a autorização competente; a avaliação prévia e a concorrência – nos termos da legislação pertinente. Tratando-se de bem de uso comum do povo ou de uso especial, haveria necessidade de desafetação legal, que poderá constar da mesma norma que autorize a alienação. A avaliação deverá ser feita por perito habilitado ou órgão competente da entidade estatal, responsável por seu patrimônio. A concorrência obedecerá às normas gerais do Decreto-lei Federal 2.300/86, no que couber, e às especiais do Estado ou do Município, se as tiver, aplicáveis à espécie.

**Doação** - Na doação a pessoa denominada doador age por liberdade própria transferindo através de contrato, seja ele verbal ou escrito, a propriedade de um bem que integre seu patrimônio ao patrimônio de outra pessoa que irá ser chamada de donatário (pessoa que recebe a doação). Apesar de ser contrato que tenha razão na própria vontade do doador, o contrato de doação poderá ou não submeter encargos à pessoa a quem a doação lhe é destinada. Para José dos Santos Carvalho Filho (2011, pág. 1098), doação é “[...] o ajuste em que o proprietário (doador) transfere a

outrem (donatário) bem de seu patrimônio, a título de mera liberalidade. Esse tipo de contrato é também de direito privado, sendo regulados nos arts. 538 e seguintes do Código Civil”.

Há que se destacar que nas doações não há exigibilidade de procedimento licitatório, porém, essa inexigibilidade não é absoluta, vez que em casos extremos, e somente em casos de doações feitas com encargos, poderá haver necessidade de se instalar procedimento licitatório.

**Dação em pagamento** – A chamada dação em pagamento ocorre quando o devedor entrega ao seu credor um bem que não seja dinheiro na própria espécie saldando assim o débito que possuía com este. Contudo, para que isso ocorra, é preciso que haja consentimento do credor em receber outro bem que não aquele que foi objeto da contratação.

Desta forma, desde que haja prévia autorização legal e o bem substituto àquele que deveria ser entregue para amortizamento da dívida seja submetido à avaliação, fica autorizado à Administração Pública valer-se do instituto da dação em pagamento na quitação de suas dívidas.

**Permuta, troca ou escambo** – A permuta é um meio contratual onde

ambas as partes transferem e recebem um bem. Na permuta há uma reciprocidade de substituição patrimonial, pois a mesma parte que entrega o bem também recebe um bem em razão daquela entrega. No contrato de permuta sempre existe uma alienação e uma aquisição, pois a mesma parte que entrega um bem à outra também recebe de volta um bem que pode ser da mesma espécie ou não.

## **LICITAÇÃO**

No campo do Direito Público a relação comercial não é tão simples como no Direito Privado, vez que para haver contratação comercial entre a Administração e o prestador ou fornecedor, a Constituição Federal vigente estabelece em seu artigo 37, inciso XXI, que há a obrigatoriedade de promover a devida licitação. Portanto, quando a Administração, no exercício de suas funções, venha a adquirir bens ou contratar serviços e obras que deveriam ser realizados ou prestados pelo Estado, primeiro é necessário que o bem ou serviço seja submetido a um procedimento específico denominado de Licitação, cuja regulamentação é estabelecida pela lei ordinária de nº 8.666/93 (Lei de Licitações).

Em observância ao art. 22 da Lei de Licitações, verifica-se a existência de cinco modalidades de licitação: concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão. Contudo, essas não são as únicas modalidades de licitação existentes no Brasil, pois em 04 de maio de 2000, a Medida Provisória nº. 2.026, regulamentada pelo Decreto nº 3.555, de 08 de agosto de 2000, criou uma nova modalidade de licitação denominada Pregão – atualmente tal modalidade de licitação encontra regulamentada pela Lei Federal nº. 10.520/2002.

**Concorrência** – Essa modalidade de licitação geralmente é utilizada para contratações vultosas, de grande valor, portanto devem ser realizadas de maneira que o princípio da publicidade seja utilizado da forma mais ampla possível, assegurando assim que todos os interessados que venham a preencher os requisitos especificados no edital de convocação possam participar deste procedimento licitatório, vez que tal modalidade de licitação não exige que os interessados em contratar com a Administração tenham cadastro ou registro prévio.

Marco Aurélio Ventura Peixoto (2001) revela que

Há algumas ressalvas que devem ser feitas em relação aos ditames da lei: admite-se a tomada de preços nas licitações internacionais, quando o órgão ou entidade licitante possuir cadastro internacional de fornecedores, ou até convite, caso inexista fornecedor no país. Além disso, permite-se que seja realizado o leilão para a alienação de bens imóveis, quando tenha sido adquirido por dação em pagamento ou procedimentos judiciais.

**Tomada de Preços** – A tomada de preços é modalidade de licitação presente no Direito Administrativo brasileiro, em que a escolha do fornecedor, que se dá mediante a oferta de preços, basear-se-á em um cadastro prévio dos interessados. Tal cadastro poderá ser executado em até 3 dias antes da data de recebimento das propostas. Para Diogo de Figueiredo Moreira Neto (2006, pág. 182), a tomada de preços nada mais é do que:

[...] a modalidade de licitação entre interessados devidamente cadastrados ou que atenderem a todas as condições exigidas para cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas, observada a necessária qualificação.

Esta modalidade de licitação é utilizada em contratos cujo o valor estimado da contratação, desde logo, seja inferior ao estabelecido para a concorrência. Salienta-se que na tomada de preços é necessário que transcorra prazo legal de, no mínimo,

quinze dias entre a data de publicação e a data do recebimento das propostas. Entretanto, se o procedimento licitatório adotar os tipos de licitação como critérios de julgamento, o respectivo prazo legal terá que ser de no mínimo trinta dias, visto que a contagem do prazo legal será realizada da mesma forma que na concorrência.

**Convite** – Modalidade de licitação prevista pela lei nº. 8.666/93, o convite deve ser realizado entre interessados que se encontrem cadastrados ou não. O convite é modalidade de licitação cuja realização está condicionada a um número mínimo de três interessados do ramo pertinente ao seu objeto, que por sua vez serão apontados e convocados pela própria Administração.

Paulo Magalhães da Costa Coelho (2004, pág. 174) ressalta que “Não há, aqui, livre escolha de contratante, mas sim de licitante. A escolha, ainda que discricionária, não poderá ser arbitrária, porque mesmo esta faculdade está vinculada ao interesse público”.

No mais, tal modalidade de licitação admite que mesmo aqueles que não forem convidados a participar do procedimento licitatório, mas que se encontrem devidamente cadastrados

para esta modalidade e conseqüentemente manifestem interesse em participar do respectivo procedimento licitatório, em prazo mínimo de 24 horas antecedentes à apresentação das propostas, poderão participar perfeitamente do ato licitatório.

**Concurso** – O concurso é modalidade de licitação voltada para a escolha de trabalhos científicos, técnicos ou artísticos de quaisquer indivíduos que tenham interesse em participar do processo de licitação. Tal modalidade de licitação geralmente é utilizada para a escolha de projetos em que se visa obtenção de melhor técnica possível e não o menor preço.

Desta forma, ao vencedor do concurso, ou seja, àquele que apresente o melhor trabalho (técnico, científico ou artístico), é aplicado prêmio ou até mesmo remuneração conforme os critérios previamente estabelecidos em edital de abertura devidamente publicado na imprensa oficial. Porém, o efetivo pagamento do prêmio ou da remuneração só se concretiza mediante ato em que o autor do projeto venha a conceder, ao Poder Público, seus respectivos direitos.

**Leilão** – Também conhecido como hasta, o leilão é modalidade de

licitação geralmente utilizada para a venda de bens móveis e semoventes. Em casos excepcionais é usado para a alienação de imóveis. Esta modalidade é utilizada com muita frequência na alienação dos bens pertencentes aos órgãos públicos ou empresas privadas, de vez que na maioria dos casos estas pessoas jurídicas almejam uma alienação que se concretize de modo simples e rápido, mas que seja eficiente.

Nesta modalidade de licitação é essencial que os bens da Administração a serem leiloados sejam submetidos a uma avaliação séria e correta para que se tenha o verdadeiro valor do bem, pois os lances oferecidos durante o evento serão dados de forma verbal, declarando-se vencedor do certame aquele que ao final dos trabalhos tenha oferecido maior lance entre os ofertantes, cujo valor do lance seja igual ou superior ao valor da avaliação prévia.

**Pregão** – Regulamentado por lei federal própria, nº 10.520/2002, e ainda subodinado a normas impostas pela lei nº. 8.666/93, conhecido também como Leilão Reverso ou Leilão Holandês, em razão de seus lances serem oferecidos mediante propostas sucessivas e decrescentes, o Pregão é originário de

um aperfeiçoamento do regime de licitações, constituindo-se na mais nova modalidade de licitação aplicada no Brasil. Esta modalidade de licitação pode ser encontrada de duas formas: *pregão presencial*, em que os licitantes se reúnem em local determinado e passam a disputar o bem objeto de licitação, e o *pregão eletrônico*, modalidade mais recente que dispensa a presença física dos licitantes para o certame.

Para Maria Sylvia Zanella di Pietro (2008, pág. 366), pregão “[...] é a modalidade de licitação para a aquisição de bens e serviços comuns, qualquer que seja o valor estimado da contratação, em que a disputa pelo fornecimento é feita por meio de propostas e lances em cessão pública”.

A grande característica dessa modalidade de licitação consiste na sua capacidade de inverter as fases do processo licitatório comum, assim, abre-se a proposta do licitante para só depois promover o julgamento de habilitação deste.

## TIPOS DE LICITAÇÃO

A lei 8.666/93 trata sobre os tipos de licitações, quais sejam, menor preço, melhor técnica, técnica e preço, maior lance ou oferta.

**Menor preço** – Para este tipo de licitação o que importa é simplesmente obter uma proposta com o menor preço possível. A Administração, ao utilizar este critério, observa o preço como um único fator de julgamento. Geralmente este tipo de licitação é utilizado em licitações que tenham como escopo a compra ou contratação de serviços. Porém, excepcionalmente, quando a aquisição for de bens e serviços de informática e realizada licitação na modalidade convite, este tipo de licitação é perfeitamente aplicável.

**Melhor técnica** – Esse tipo de licitação tem como fator de avaliação a qualidade dos serviços técnicos exercidos por profissionais especializados. Em análise ao art. 46 da Lei nº. 8.666/93 constata-se que este tipo de licitação é utilizado unicamente quando a contratação versar sobre serviços cuja natureza principal é a avançada intelectualidade do prestador do serviço. Portanto, é comum que a Administração Pública utilize esse tipo de licitação ao promover a contratação de uma pessoa física ou jurídica, a fim de que esta promova atividade cujo efetivo desenvolvimento requeira as mais criteriosas habilidades intelectuais.

**Técnica e Preço** – Ao utilizar o critério de técnica e preço a Administração está almejando aceitar a proposta que se apresente como mais vantajosa, ou seja, terá que ser avaliada tanto pelo seu aspecto técnico quanto pelo preço. Assim, a proposta mais vantajosa, aquela capaz de atender a médias de avaliação exigidas pela Administração, será aquela que apresente a melhor média entre a soma da nota obtida no critério técnica e a nota recebida pelo preço oferecido. Este tipo de licitação é tido como obrigatório quando a Administração, diante a necessidade de contratação de bens e serviços de informática, opte por promover licitação nas modalidades tomada de preço e concorrência.

**Maior lance ou oferta** – O maior lance é tipo de licitação utilizado nas hipóteses em que a Administração, por meio de licitação realizada na modalidade leilão, promove a venda de bens de seu domínio. Já o tipo maior oferta, é utilizado pela Administração especificamente naqueles casos em que o processo de licitação, realizado com o intuito de conceder direito real de uso ao licitante interessado, se promove mediante licitação realizada na modalidade concorrência ou convite. Uma vez que a concorrência é

modalidade de licitação utilizada na realização de contratos que tenham como objeto a concessão de direito real de uso, bem como a compra ou venda de bens imóveis, obrigatoriamente o tipo de licitação a ser usado em qualquer desses casos será a maior oferta. Entretanto, caso os bens imóveis a serem alienados tenham sido adquiridos via procedimento judicial, ou através de dação em pagamento, é perfeitamente admissível que a licitação destes ocorra pela modalidade leilão, o que força à utilização do tipo de licitação denominado maior lance.

## CONCLUSÃO

A alienação de bens públicos federais é tratada com mais frequência nas salas de aulas de universidades, principalmente daquelas que oferecem graduação em curso de Direito. A complexidade do tema torna-o matéria excepcionalmente discutida na sociedade que, possivelmente, apresenta um déficit de conhecimento sobre os bens ou serviços dos quais ela mesma se privilegia.

Diante dessas colocações, há de se considerar que este trabalho obteve êxito na tentativa de sanar a precariedade de informações suportada pela sociedade, aliada à necessidade

de melhores esclarecimentos acerca da alienação de bens públicos federais com enfoque na desafetação.

Ademais, a conceituação e classificação dos bens públicos é de fundamental importância na compreensão do Instituto da Desafetação, pois ao se promover a

classificação destes bens percebe-se que somente os bens de uso comum do povo e os bens de uso especial, antes da sua eventual alienação, devem ser submetidos a este Instituto, o que mostra, mais uma vez, que a Administração Pública só pode alienar bens que se encontrem desafetados.

## REFERÊNCIAS

ARAUJO, Sandro Henrique. *Desafetação*. 2000. Disponível em: <<http://forum.jus.uol.com.br/2300>>. Acesso em: 21 abr. 2010.

COELHO, Paulo Magalhães da Costa. *Manual de Direito Administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2004.

CONSTITUIÇÃO FEDERAL. 4. ed. revista, atualizada e ampliada. São Paulo. Editora Revista dos Tribunais, 2003.

FILHO, José dos Santos Carvalho. *Manual de Direito Administrativo*. 24. ed. Rio de Janeiro: Lumem Juris, 2011.

FILHO, Marçal Justen. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 11. ed. São Paulo: Dialética, 2005.

FRANCO, Wanildo José Nobre. *Domínio público: bens públicos*. 26/12/2005. Disponível em: <<http://www.boletimjuridico.com.br/doutrina/texto.asp?id=989>>. Acesso em: 12 nov. 2010.

GASPARINI, Diogenes. *Direito Administrativo*. 13. ed. São Paulo: Saraiva: 2008.

JÚNIOR, José Cretella. *Curso de Direito Administrativo*. 18. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno*. 12. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

MELO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.



NETO, Diogo de Figueiredo Moreira. *Curso de Direito Administrativo parte introdutória, parte geral e parte especial*. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

NORMANDO, Fernando A. B. Os tipos de licitação. Revista *Jus Vigilantibus*. 30 dez.2002. Disponível em: <<http://jusvi.com/artigos/1054>>. Acesso em: 05 nov. 2010.

PEIXOTO, Marco Aurélio Ventura. Modalidades de licitação: da concorrência ao pregão. *Jus Navigandi*, Teresina, n. 52, 01.11.2001. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/2363/modalidades-de-licitacao-da-concorrenciiao-pregao>>. Acesso em: 09 nov. 2010.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. *Direito Administrativo*. 21. ed. – São Paulo: Atlas, 2008.

WIKIPÉDIA, *Tomada de preços*. Disponível em: <[http://pt.wikipedia.org/wiki/Tomada\\_de\\_Pre%C3%A7os](http://pt.wikipedia.org/wiki/Tomada_de_Pre%C3%A7os)>. Acesso em: 28 set. 2010.

\_\_\_\_\_. *Licitação*. Disponível em: <<http://pt.wikipedia.org/wiki/Licita%C3%A7%C3%A3o>>. Acesso em: 09 nov. 2010.

---

Recebido em: 03 mar. 2011  
Aprovado em: 20 ago. 2012