



ZÊNITE FÁCIL IA

Fique informado e participe dos debates sobre contratação pública. Siga a Zênite nas redes sociais:

 <http://www.zenite.blog.br>  [@zenitenews](https://twitter.com/zenitenews)  [/zeniteinformacao](https://facebook.com/zeniteinformacao)  [/zeniteinformacao](https://linkedin.com/company/zeniteinformacao)

 [/zeniteinformacao](https://youtube.com/zeniteinformacao)

A CONCESSÃO DE USO DE BENS PÚBLICOS NA LEI Nº 14.133/2021: UMA ANÁLISE SOBRE A MODALIDADE LICITATÓRIA E O CRITÉRIO DE JULGAMENTO

Data	Abril de 2026
Autores	José Santos Constantino

A CONCESSÃO DE USO DE BENS PÚBLICOS NA LEI Nº 14.133/2021: UMA ANÁLISE SOBRE A MODALIDADE LICITATÓRIA E O CRITÉRIO DE JULGAMENTO

JOSÉ SANTOS CONSTANTINO

Procurador do Município de Jataí/GO, especialista em Direito Público e parecerista em licitações e contratos administrativos.

RESUMO

O presente estudo examina o regime jurídico aplicável à concessão e à permissão de uso de bens públicos à luz da Lei nº 14.133/2021. Embora a nova legislação tenha promovido avanços relevantes na sistematização das contratações públicas, verifica-se lacuna normativa quanto à definição da modalidade licitatória e do critério de julgamento aplicáveis à destinação de bens públicos, sobretudo nas hipóteses de geração de receitas. Analisa-se a inadequação do leilão, em razão da ausência de fase de habilitação, bem como a viabilidade jurídica da adoção da concorrência com critério de julgamento pelo maior lance ou oferta, mediante interpretação sistemática, à luz da LINDB e da jurisprudência dos tribunais de contas.

Palavras-chave: Direito Administrativo. Bens Públicos. Lei nº 14.133/2021. Concessão de Uso de Bem Público. Modalidade de Licitação. Critério de Julgamento.

1. INTRODUÇÃO

A disciplina dos bens públicos ocupa posição central no Direito Administrativo, na medida em que se relaciona diretamente à realização do interesse coletivo e à própria funcionalidade do Estado. A gestão patrimonial pública, nesse contexto, não se limita a atividade instrumental, configurando verdadeiro mecanismo de implementação de políticas públicas.

Com a entrada em vigor da Lei nº 14.133/2021, instituiu-se novo paradigma nas contratações públicas, marcado por maior ênfase na eficiência, governança e racionalidade decisória. Todavia, apesar dos avanços, a legislação revelou insuficiência normativa quanto aos instrumentos de gestão de bens públicos, especialmente aqueles voltados à geração de receitas, como as concessões e permissões de uso.

Surge, então, relevante problemática: a ausência de disciplina clara acerca da modalidade licitatória e do critério de julgamento aplicáveis à destinação de bens públicos, sobretudo quando a Administração atua como ofertante de utilidades econômicas, e não como adquirente.

Essa lacuna evidencia tensão entre o modelo tradicional de licitação, orientado à minimização de despesas, e as hipóteses em que se busca a maximização da receita pública. A questão torna-se ainda mais complexa diante do fato de que o leilão, única modalidade expressamente vinculada ao critério do maior lance, apresenta limitações procedimentais relevantes, especialmente a ausência de fase de habilitação, o que pode comprometer a adequada seleção do particular.

Por outro lado, modalidades como a concorrência não preveem expressamente o critério do maior lance, o que suscita dúvidas quanto à sua utilização nesses casos.

Diante desse cenário, impõe-se interpretação que transcenda a literalidade normativa, considerando os princípios estruturantes da Lei nº 14.133/2021 e as diretrizes da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - LINDB, especialmente no que tange à análise das consequências práticas das decisões administrativas.

O presente trabalho tem por objetivo examinar o regime jurídico aplicável à concessão e permissão de uso de bens públicos, com enfoque na definição da modalidade licitatória e do critério de julgamento adequados, oferecendo subsídios teóricos e práticos à atuação administrativa.

2. DA AUTORIZAÇÃO, PERMISSÃO E CONCESSÃO DE USO DE BEM PÚBLICO

A utilização dos bens públicos pode ser classificada em três modalidades: uso comum, uso especial e uso privativo.

O **uso comum** é aquele franqueado indistintamente à coletividade, típico dos bens de uso comum do povo, como ruas, praças e praias. Pode ocorrer de forma ordinária, quando compatível com a destinação do bem, ou extraordinária, quando condicionado a requisitos específicos ou quando se afasta da utilização habitual, admitindo, inclusive, remuneração, nos termos do art. 103 do Código Civil (BRASIL, 2002).

O **uso especial**, por sua vez, é destinado à Administração ou a usuários determinados que preencham requisitos legais, estando normalmente associado aos bens de uso especial, como escolas e repartições públicas (OLIVEIRA, 2024, p. 673).

Já o **uso privativo** ocorre quando o Poder Público consente a utilização exclusiva do bem por particular, com restrição ao uso coletivo. Trata-se de hipótese em que se exige compatibilidade com o interesse público, consentimento estatal, observância de condições legais e, em regra, remuneração, além da característica da precariedade, que pode variar em intensidade (MEDAUAR, 2008, p. 245).

Os instrumentos jurídicos destinados à formalização do uso privativo dos bens públicos são, em regra, a autorização, a permissão e a concessão de uso, cabendo a cada ente federativo disciplinar suas formas de utilização, inexistindo uniformidade terminológica no ordenamento (OLIVEIRA, 2024, p. 674).

A **autorização de uso de bem público** consiste em ato administrativo unilateral, discricionário e precário, por meio do qual a Administração consente a utilização privativa do bem por determinado particular. Não gera direito subjetivo ao autorizatário, podendo ser revogada a qualquer tempo, sem direito à indenização, sendo dispensada, em regra, autorização legislativa prévia. Pode, ainda, ser gratuita ou onerosa.

A **permissão de uso de bem público**, por sua vez, também é tradicionalmente definida como ato administrativo unilateral, discricionário e precário, pelo qual se permite a utilização privativa do bem público (OLIVEIRA, 2024, p. 676).

A doutrina clássica distingue autorização e permissão com base na predominância do interesse: na autorização, prevaleceria o interesse privado; na permissão, haveria equilíbrio entre interesse público e privado (DI PIETRO, 2009, p. 692; CARVALHO FILHO, 2011, p. 1.078).

Todavia, parte relevante da doutrina contemporânea questiona a utilidade prática dessa distinção. Nesse sentido, Rafael Carvalho Rezende Oliveira sustenta que autorização e permissão possuem natureza essencialmente equivalente, ambas marcadas pela discricionariedade e precariedade, sendo, portanto, institutos fungíveis.

Segundo o autor, a intensidade da precariedade e da discricionariedade pode variar conforme o caso concreto, podendo ser mitigada por fatores normativos ou pela própria prática administrativa. Ademais, em determinadas situações, a discricionariedade pode ser reduzida a zero, impondo à Administração a adoção de solução vinculada quando presentes condições idênticas entre interessados, em observância ao princípio da isonomia (OLIVEIRA, 2024, p. 676).

Essa compreensão permite reconhecer que tanto a autorização quanto a permissão podem assumir feições mais estáveis, especialmente quando condicionadas ou formalizadas com encargos.

A **permissão simples**, desprovida de prazo ou condições específicas, deve observar o princípio da impessoalidade, mediante procedimento que assegure igualdade de oportunidades, ainda que não se exija licitação formal.

Por outro lado, a **permissão qualificada ou condicionada**, quando dotada de conteúdo contratual, exige licitação prévia, ressalvadas as hipóteses legais de dispensa ou inexigibilidade. Nesses casos, sua revogação antecipada pode ensejar indenização ao particular, em atenção aos princípios da boa-fé e da confiança legítima.

Por fim, a concessão de uso de bem público distingue-se dos institutos anteriores por sua natureza contratual. Trata-se de contrato administrativo pelo qual se transfere ao particular o direito de uso privativo do bem público, por prazo determinado e com fundamento no interesse público (OLIVEIRA, 2024, p. 677).

Diferentemente da autorização e da permissão, a concessão não se reveste de precariedade plena, sendo regida pelas cláusulas contratuais e pelos princípios aplicáveis aos contratos administrativos. Sua formalização exige prazo determinado, não se aplicando, nesse caso, a limitação anual prevista no art. 105 da Lei nº 14.133/2021, em razão da ausência de dispêndio direto de recursos públicos (OLIVEIRA, 2024, p. 678).

Ademais, eventual inadimplemento contratual por parte da Administração pode ensejar o dever de indenizar o concessionário, o que reforça a distinção estrutural entre a concessão e os atos administrativos precários.

3. DA MODALIDADE DE LICITAÇÃO PARA A CONCESSÃO DE USO DE BENS PÚBLICOS

A Lei nº 14.133/2021 prevê cinco modalidades de licitação: pregão, concorrência, concurso, leilão e diálogo competitivo (BRASIL, 2021, art. 28).

Nos termos do art. 2º da referida lei, seu regime jurídico aplica-se, dentre outras hipóteses, à alienação e à concessão de direito real de uso de bens, bem como à concessão e permissão de uso de bens públicos.

Essas situações apresentam particularidade relevante: diferentemente das contratações típicas, orientadas à realização de despesa, a Administração atua como geradora de receita, invertendo a lógica tradicional da licitação, cuja finalidade é, em regra, a obtenção da proposta mais vantajosa mediante o menor dispêndio (BRASIL, 2021, art. 11).

Nessas hipóteses, a vantajosidade se traduz na maximização do retorno econômico, o que impõe a adoção de critério de julgamento compatível com essa finalidade.

Todavia, a Lei nº 14.133/2021 não disciplinou de forma expressa qual modalidade licitatória e qual critério de julgamento devem ser utilizados na concessão e permissão de uso de bens públicos, configurando lacuna normativa relevante.

Assis, à primeira vista, o leilão poderia parecer adequado, uma vez que é a única modalidade que adota expressamente o critério do maior lance (BRASIL, 2021, art. 6º, XL).

Entretanto, sua aplicação mostra-se inadequada por duas razões centrais.

A primeira decorre de sua própria finalidade legal: o leilão destina-se à alienação de bens, implicando transferência de propriedade, o que não ocorre na concessão de uso, em que há apenas outorga do direito de utilização.

A segunda, e mais relevante, reside em sua estrutura procedimental. O leilão não possui fase de habilitação, dispensando a verificação prévia da qualificação técnica, jurídica e econômico-financeira dos licitantes (BRASIL, 2021, art. 31, § 4º).

Tal característica compromete a adequada seleção do particular em contratos de execução continuada, nos quais se exige capacidade para cumprir obrigações ao longo do tempo, inclusive com a manutenção das condições de habilitação durante toda a execução contratual (BRASIL, 2021, art. 92, XVI).

A adoção do leilão, portanto, pode resultar na escolha de proposta aparentemente mais vantajosa sob o prisma econômico imediato, mas incapaz de assegurar a execução adequada do contrato, em prejuízo do interesse público.

Por outro lado, as demais modalidades licitatórias não preveem expressamente o critério do maior lance. A concorrência, por exemplo, admite os critérios de menor preço, melhor técnica, técnica e preço, maior retorno econômico e maior desconto (BRASIL, 2021, art. 6º, XXXVIII), sem menção ao maior lance.

Essa ausência evidencia a inadequação do modelo legal clássico, estruturado para contratações de despesa, quando aplicado às hipóteses de geração de receita.

Diante desse cenário, impõe-se interpretação sistemática e finalística da Lei nº 14.133/2021, orientada pelos princípios do art. 5º e pela finalidade da licitação prevista no art. 11, privilegiando a solução que melhor atenda ao interesse público.

Nesse contexto, a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), especialmente após as alterações promovidas pela Lei nº 13.655/2018, assume papel central, ao exigir que decisões administrativas considerem suas consequências práticas e as dificuldades reais da gestão pública (BRASIL, LINDB, arts. 20 a 24).

Aliás, é importante dizer que a problemática não é inédita. Sob a égide da Lei nº 8.666/1993, os tribunais de contas já enfrentavam a ausência de disciplina específica para contratos geradores de receita.

O Tribunal de Contas da União, no Acórdão nº 2844/2010 – Plenário, reconheceu a possibilidade de utilização do pregão com critério de maior oferta em concessões de uso, mediante interpretação analógica e orientada à eficiência.

No mesmo sentido, o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás admitiu o uso do pregão para concessões administrativas de uso, desde que precedidas de avaliação e autorização legislativa (TCM-GO, Acórdão Consulta nº 00027/2019).

Com a Lei nº 14.133/2021, entretanto, a distinção procedimental entre pregão e concorrência foi substancialmente reduzida, passando ambas a adotar rito comum (BRASIL, 2021, art. 29).

No âmbito federal, a Orientação Normativa E-CJU/Patrimônio nº 06/2023 consolidou entendimento no sentido de que: a) a concorrência é a modalidade adequada para cessão de uso de imóveis da União; e b) é juridicamente possível a adoção do critério do maior lance ou maior preço, em atenção à legislação patrimonial e ao princípio da especialidade.

À vista disso, diante da lacuna normativa e das limitações do leilão, revela-se juridicamente adequada a adoção da modalidade concorrência com critério de julgamento pelo maior lance ou oferta.

Tal solução preserva a fase de habilitação, assegurando a seleção de licitantes aptos à execução contratual; alinha o critério de julgamento à finalidade arrecadatória do contrato; harmoniza-se com os princípios da eficiência, da isonomia e da vantajosidade; encontra respaldo na LINDB e na jurisprudência dos órgãos de controle.

Essa interpretação não configura violação ao princípio da legalidade. Ao contrário, representa sua aplicação em sentido material, orientada à concretização do interesse público e à racionalidade das decisões administrativas.

A leitura estritamente literal da norma, quando dissociada de sua finalidade, conduz a soluções inadequadas, incompatíveis com a complexidade da gestão patrimonial contemporânea.

4. CONCLUSÃO

A análise desenvolvida demonstra que a Lei nº 14.133/2021, embora represente avanço significativo na sistematização das contratações públicas, não enfrentou de modo expresse e suficiente a disciplina aplicável à destinação de bens públicos, especialmente quanto à definição da modalidade licitatória e do critério de julgamento nas concessões e permissões de uso.

Essa lacuna normativa revela uma assimetria estrutural do sistema licitatório, historicamente orientado às contratações de despesa, e não às relações jurídicas que implicam geração de receitas para a Administração. Nestas, a lógica subjacente se inverte: não se busca a proposta de menor custo, mas aquela que proporcione maior retorno econômico, sem afastar a observância dos princípios da eficiência, da isonomia e da seleção da proposta mais vantajosa.

Nesse contexto, verificou-se que o leilão, embora vocacionado à obtenção do maior lance, mostra-se inadequado às concessões e permissões de uso de bens públicos. Sua estrutura procedimental, marcada pela ausência de fase de habilitação, impede a adequada aferição da capacidade técnica, jurídica e econômico-financeira do particular, requisito essencial em contratos de execução continuada.

Por outro lado, a evolução do regime jurídico promovida pela Lei nº 14.133/2021, especialmente a aproximação procedimental entre concorrência e pregão, aliada à orientação jurisprudencial dos tribunais de contas e às diretrizes hermenêuticas da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, permite a construção de solução interpretativa adequada ao problema.

Nesse sentido, conclui-se ser juridicamente possível e recomendável a adoção da modalidade concorrência com critério de julgamento pelo maior lance ou oferta nas licitações destinadas à concessão e permissão de uso de bens públicos. Tal solução compatibiliza a estrutura procedimental da licitação com a finalidade arrecadatória do contrato, assegurando a seleção de proposta efetivamente vantajosa e a adequada proteção do interesse público.

A interpretação proposta não representa mitigação do princípio da legalidade, mas sua concretização em sentido material, orientada à realização dos fins públicos que justificam a atuação administrativa. A hermenêutica contemporânea do Direito Administrativo exige superar leituras estritamente literais quando estas se mostram incapazes de oferecer respostas adequadas à complexidade da gestão pública.

Mais do que resolver uma lacuna específica, a solução aqui defendida reafirma a necessidade de uma postura interpretativa comprometida com a efetividade das normas, com a racionalidade das decisões administrativas e com a concretização do interesse

público, reconhecendo que a atuação estatal contemporânea demanda respostas jurídicas funcionalmente adequadas às suas finalidades.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Código Civil.

BRASIL. Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005.

BRASIL. Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018 (LINDB).

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.

BRASIL. Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946.

BRASIL. Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo. 24. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 22. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

FREITAS, Juarez. Estudos sobre direito administrativo. São Paulo: Malheiros, 1995.

FURTADO, Lucas Rocha. Curso de direito administrativo. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

MEDAUAR, Odete. Direito administrativo moderno. 12. ed. São Paulo: RT, 2008.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Curso de Direito Administrativo. 12. ed. São Paulo: Método, 2024.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão nº 2844/2010 – Plenário.

TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DE GOIÁS. Acórdão Consulta nº 00027/2019 – Pleno.

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. Orientação Normativa E-CJU/Patrimônio nº 06/2023.

Como citar este texto:

CONSTANTINO, José Santos. A concessão de uso de bens públicos na Lei nº 14.133/2021: uma análise sobre a modalidade licitatória e o critério de julgamento. *Zênite Fácil*, categoria Doutrina, 06 abr. 2026. Disponível em: <http://www.zenitefacil.com.br>. Acesso em: dd mmm. aaaa.