

Como licitar e contratar concessões de uso: Lei local; Lei 8.987/1995 ou Lei 14.133/2021?

Um tema sempre espinhoso em direito administrativo é definir competências normativas. Isto se faz especialmente difícil quando estão em jogo as competências administrativas ordinárias (*que se reconhecem às pessoas políticas para organizarem seus assuntos internos*) com as regras de contratação, que se sujeitam a um mínimo de homogeneidade federativa.

Em regra, a gestão de bens públicos é atribuída a cada pessoa política. É intuitivo que as condições para o uso do passeio das calçadas por bares e assemelhados deva ser feita a partir de critérios definidos por cada município.

O *imbroglio* surge quando precisa se definir o marco normativo relativo à transferência estável de atributos do domínio público para particulares. Nesses casos, o instrumento a ser utilizado repele a precariedade e assume natureza contratual. E aí se passa a ter a necessidade de regras minimamente estáveis quanto ao tema.

Esse estado de coisas leva a uma indefinição acerca do regime normativo aplicável às chamadas concessões de uso de bem público. Por amor ao didatismo, a “*concessão de uso de bem público é o contrato pelo qual a Administração Pública transfere ao particular a possibilidade de exploração econômica de um bem público*” e que ela difere da concessão de serviços públicos regida pela Lei nº 8.987/1995ⁱⁱⁱⁱ. Ou seja, cuida-se de definir quais as regras que são aplicáveis quando se pretende transferir o uso ou gozo de um bem público a um particular, que terá direito de explorá-lo por prazo certo.

Quanto ao ponto, o antigo marco geral das licitações e contratações da Administração Pública não trazia regras expressas sobre como licitar e contratar concessões de uso^{iv}. Apesar disso, houve quem defendesse não só o emprego da Lei nº 8.666/1993 para formaliza-las^v mas também a utilização do pregão para licitá-las (especificamente com base no Acórdão nº 2.844-40/2010 do Plenário do Tribunal de Contas da União)^{vi}.

Ainda entre os que defendiam a utilização da Lei nº 8.666/1993 para licitar e contratar concessões de uso, cumpre destacar que era defendida a inaplicabilidade da limitação da duração dos contratos administrativos em geral^{viiiviii} às concessões de uso (afinal elas não implicam pagamentos da Administração ao particular).

Pois bem, além disso, diga-se que, seja quando da vigência da Lei nº 8.666/1993, seja já a partir da entrada em vigor da Lei nº 14.133/2021, que não só era defendida a aplicação da Lei nº 8.987/1995 às concessões de uso^{ix} como tal emprego se tornou frequente por parte da Administração Pública^x. Com efeito, a ausência de um marco legal específico levou à aplicação da legislação geral sobre licitações e contratos à matéria (mesmo diante de suas evidentes incompletudes).

Todavia, a partir da edição da Lei nº 14.133/2021, em manifesta diferença com relação à Lei nº 8.666/1993, a Nova Lei Geral de Licitações e Contratos (NLGLC) expressamente

afirmou que seus ditames se aplicam às concessões de uso de bens públicos (art. 2º, IV), sem, todavia, disciplinar tal aplicação de forma mais detalhada e pormenorizada (como o fez com a concessão de direito real de uso em seu art. 76). Ou seja, se resolveu uma das questões (regência normativa), mas não a ausência de um marco legal estável sobre o tema.

Assim, por força do seu art. 2º, IV, a Lei nº 14.133/2021 deve ser aplicada para licitar e contratar concessões de uso^{xi}.

Entretanto, cabe o alerta de Diogo de Figueiredo Moreira Neto de que a concessão de uso, a rigor, precisa estar prevista na respectiva lei reguladora local dos bens públicos da pessoa jurídica de direito público titular do domínio^{xii}. É ali que os temas próprios devem ser tratados, especialmente porque a competência da União no caso se restringe a edição de normas locais. Alerta este reforçado por Ivan Barbosa Rigolin^{xiii}, que lembra do que foi decidido pelo STF na ADI nº 927-3-RS.

Todavia, sem invalidar o entendimento dos dois autores acima mencionados, é necessário destacar que não é incomum a inexistência de normas locais sobre concessões de uso de bens públicos.

Nesses casos, se faz necessário invocar o art. 2º, IV, a Lei nº 14.133/2021 para fazer incidir a NLGLC nas concessões de uso. Cabendo ao intérprete suprir essas lacunas mediante os expedientes próprios para tanto (em especial a analogia). Inclusive quando uma determinada concessão de uso tiver características que a aproximem de uma concessão comum, bom, aí, nesses casos, aplica-se a Lei nº 8.987/1995 em caráter subsidiário.

Assim, verificamos dois cenários perigosos: a ausência de lei local sobre concessões de uso de bens públicos e a modelagem de concessões de uso que trate a Lei nº 8.987/1995 como a norma de regência e a Lei nº 14.133/2021 como subsidiária.

Mas, para não terminar com mais dúvidas do que começamos: como é possível responder à pergunta do título?

Bom, tentemos da seguinte forma: para licitar e contratar concessões de uso, primeiramente busca-se a disciplina contida na legislação local, em sua inexistência, aplica-se o disposto na Lei 14.133/2021, devendo a Lei 8.987/1995 ser aplicada apenas em caráter subsidiário. É pouco, mas é o melhor que se consegue ante a ausência de normas próprias sobre o assunto de caráter nacional.

Por **Aldem Johnston Barbosa Araújo**, advogado de Mello Pimentel Advocacia. Membro da Comissão Especial de Saneamento e da Comissão de Direito Administrativo da OAB/PE. Membro da Coordenação de Direito Público da Editora da OAB/PE. Pós-Graduado em Direito Público e **Bernardo Strobel Guimarães**, doutor e mestre em Direito do Estado pela Universidade de São Paulo (USP), professor adjunto de Direito Administrativo da Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC-PR), árbitro e advogado.

E-mails: aldem.johnston@mellopimentel.com.br e bernardo@strobelguimaraes.com.

ⁱ Miranda, Henrique Savonitti, Curso de direito administrativo, 3ª ed., rev. Brasília: Senado Federal, 2005, pág. 471.

ⁱⁱ “Não se pode confundir a concessão para uso de bens públicos com a concessão de serviço público. Caso o objeto da atividade a ser desenvolvida seja o serviço público, deve-se realizar uma concessão de serviço público, que poderá estar cumulada com a concessão de uso de bem público, ainda que de modo implícito e inominado. Em regra, a outorga de bens públicos aos concessionários é acessória e instrumental para a realização do serviço público.” (Saddy, André, Curso de direito administrativo brasileiro: volume 1, Janeiro: CEEJ, 2022, pág. 807)

ⁱⁱⁱ “O contrato de concessão pode ser utilizado com objetos diversos, por isso é interessante distingui-los. A concessão de serviço público é aplicada quando o objetivo do ato for o de ensejar uma exploração de atividade a ser prestada universalmente ao público em geral, podendo necessitar ou não do uso de bem público, somente como instrumento para a prestação do serviço. No contrato de concessão de uso de bem público, pressupõe-se um bem de propriedade do Poder Público, cuja utilização ou exploração não se preordena a satisfazer necessidades ou conveniências da coletividade, mas as do próprio interessado ou de alguns singulares indivíduos. O objeto da relação não é a prestação do serviço à universalidade do público, mas tão somente o uso do bem.” (Marinela, Fernanda, Direito administrativo, 9ª ed., São Paulo: Saraiva, 2015, pág. 796)

^{iv} “A concessão administrativa de uso de bem público, também chamada de concessão comum de uso, apenas confere ao concessionário um direito pessoal, intransferível a terceiros. A relação é obrigacional entre o concedente (Administração) e o concessionário (particular contratado). A lei geral de licitações não cuidou desta espécie de concessão, embora a licitação não esteja afastada. E não o está, pelo comando imperativo do art. 37, XXI, da Constituição da República que impõe a regra de licitar obras, serviços, compras e alienações, estando, nesta última hipótese, o objeto de nosso estudo.” (Andrade, Fernanda Alves; Santana, Jair Eduardo. A concessão de uso de bem público e o pregão: compatibilidade entre o objeto e a modalidade de licitação. *Fórum de Contratação e Gestão Pública - FCGP*, ano 2011, n. 118, out. 2011. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/v2/revista/P138/E21495/54502>. Acesso em: 17 nov. 2025)

^v “Há situações em que a exploração de determinados bens públicos requer do particular responsável pela sua gestão a prestação de serviços à população. É o que se verifica com as rodovias objeto de concessão, em que o concessionário presta aos usuários serviços de conservação e de manutenção, sendo remunerado por meio de tarifa. Em outras hipóteses, a exploração de bens públicos não envolve a prestação de serviços públicos. Exemplo: a exploração de bancas de jornal. Aqui, o particular utiliza a área pública para a comercialização de revistas e jornais, sem que dele seja exigida a prestação de qualquer serviço público. A exploração de áreas em edifícios públicos por particulares para o funcionamento de restaurantes é outra hipótese comum de utilização de bens públicos por particulares que não importam na prestação de serviços públicos. Para situações como estas, em que não se requer do particular a prestação de serviço público, o regime a ser utilizado será o da permissão ou da concessão de uso de bens públicos. As concessões e permissões de uso são disciplinadas pela Lei nº 8.666/93 e requerem a realização de licitação, em que será sagrado vencedor o licitante que propuser a maior oferta de pagamento ao poder público (ainda que haja situações em que o critério de julgamento seja o do menor valor a ser cobrado do usuário - exemplo: permissão de uso de espaço em órgãos públicos para funcionamento de restaurantes). Nas concessões de serviço público regidas pela Lei nº 8.987/95, ao contrário, o principal aspecto a ser considerado na licitação para julgamento das propostas é o menor valor da tarifa a ser cobrada dos usuários. (...) A escolha entre autorização, permissão ou concessão de uso é matéria de política legislativa. No plano federal, por exemplo, a Lei nº 9.636/98 indica as hipóteses em que se deve utilizar cada um dos institutos. As hipóteses em que se recomenda ao legislador a utilização da concessão de uso são aquelas em que o particular necessita de segurança jurídica, que não lhe é conferida pelo ato administrativo que formaliza a autorização e a permissão de uso. Nas hipóteses em que o particular-usuário do bem necessite realizar grandes investimentos, ele não pode sujeitar-se a um regime que apresenta como uma das características a possibilidade de a qualquer tempo ser revogado pelo poder público. Para essas hipóteses, ou seja, para conferir maior segurança àquele a quem será efetuado o trespasse do uso do bem, é recomendável a utilização da concessão de uso que em razão da sua natureza contratual somente poderá ser rescindida nas hipóteses previstas no art. 78 da Lei nº 8.666/93, sendo igualmente aplicáveis as regras contidas no art. 79 da mesma lei, que indica as situações em que deve ocorrer o pagamento de indenização em razão da rescisão do contrato. Sendo contrato, a concessão de uso deve ser precedida de licitação, nos termos do art. 45, §1º, IV, da Lei nº 8.666/93.” (Furtado, Lucas Rocha, Curso de direito administrativo, 4ª edição revista e atualizada, Belo Horizonte: Fórum, 2013, págs. 467, 687 e 688)

^{vi} “Ante o exposto e considerando que: a) a natureza jurídica da concessão de direito real de uso é diferente da natureza jurídica de concessão de uso; b) o artigo 17 da Lei de Licitações obriga o uso da modalidade

de concorrência para concessão de direito real de uso; c) o caso sob exame é de concessão de uso de espaço físico e bens, e por conseguinte não se subsume à exigência do Diploma Licitatório; d) a intenção do legislador federal é exigir licitação prévia na modalidade concorrência para as concessões de direito real de uso, pois se trata de um ato similar a um ato de alienação de bem imóvel público. Diferentemente, quando se fala em um contrato de concessão de uso, nesse não há a pseudo-alienação de bem imóvel público do primeiro, o que leva à prescindibilidade da licitação na modalidade concorrência; e) a decisão do Tribunal de Contas da União exarada no Acórdão nº 2.844-40/2010-P, por meio de seu Tribunal Pleno, no dia 27.10.2010, e publicada no DOU, 1º nov. 2010 que considera plena e legal a utilização da modalidade pregão para licitação destinada à outorga de uso de áreas comerciais em aeroportos; f) não se encontra nenhuma posição em contrário, ou mesmo tergiversação sobre hipóteses contrárias à decisão da Corte de Contas. A única manifestação que aborda de maneira tangencial o assunto trata somente da natureza jurídica do instrumento contratual para formalização da concessão de uso; g) o voto do Ministro Relator e a Declaração de Voto constante do Acórdão do TCU analisaram a questão de maneira ampla permitindo a sua utilização pela Administração Pública e não somente no caso concreto; e que h) a utilização da modalidade pregão para escolha da melhor proposta no caso sob análise atende o interesse público, ao concretizar os princípios da eficiência, isonomia, impessoalidade e moralidade. Entende-se que a Administração Pública não somente poderá, mas, sobretudo, deverá adotar a modalidade pregão para os procedimentos licitatórios de cessão de uso de espaço, sendo necessário para isso tão somente providenciar a adaptação necessária e natural para a seleção da proposta vencedora, saindo daquela que oferecer o menor preço para aquela que ofereça o maior valor.” (Barbosa, Washington Luís Batista. Concessão de uso de espaço físico e bens para exploração de serviços de restaurante e lanchonete. Processo licitatório. Modalidade de licitação. Pregão. Possibilidade. *Fórum de Contratação e Gestão Pública - FCGP*, ano 2011, n. 114, jun. 2011. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/v2/revista/P138/E21461/53438>. Acesso em: 17 nov. 2025)

vii “Ao contrário da autorização e da permissão de uso, que possuem natureza jurídica de ato administrativo, a concessão de uso é contrato administrativo, razão pela qual deve ser precedida de licitação e formalizada por prazo determinado (art. 37, XXI, da CRFB e arts. 2.º e 57, § 3º, da Lei 8.666/1993). Quanto ao prazo, não se aplica a regra geral do prazo anual prevista no art. 57 da Lei 8.666/1993, tendo em vista a não utilização de recursos orçamentários na concessão de uso prevista no art. 57 da Lei 8.666/1993, tendo em vista a não utilização de recursos orçamentários na concessão de uso.” (Oliveira, Rafael Carvalho Rezende, Curso de Direito Administrativo, 5ª. ed. rev., atual. e ampl., Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2017, págs. 783/784)

viii “Embora a lei não diga expressamente, as limitações constantes do artigo 57 não atingem os contratos relativos a uso de bens públicos por particulares, como a concessão de uso, a concessão de direito real de uso e a locação, pelo simples fato de que esses contratos não acarretam ônus aos cofres públicos; quando onerosos, o particular é que remunera a Administração.” (Di Pietro, Maria Sylvia Zanella, Direito administrativo, 27ª. ed. São Paulo: Atlas, 2014, pág. 277)

ix “A concessão de uso não tem fundamento legal único ou mesmo que possamos tratar como referência [...]. Isso não impede, porém, que parte da doutrina, na qual me incluo, defenda que as disposições [sic] da Lei 8.987/95 sejam aplicáveis, subsidiariamente, às concessões de uso” (Marques Neto, Floriano de Azevedo, Concessões, Belo Horizonte: Fórum, 2015, pág. 265)

x “Não são poucos os contratos de concessão de uso de bens públicos que, de forma expressa, arrolam a Lei Federal nº 8.987/95 dentre as normas aplicáveis à avença e, adicionalmente, emprestam deste diploma legal a disciplina quanto à forma de extinção contratual, inclusive quanto às regras de encampação, disciplinando contratualmente o tema da mesma forma como feito por estes mesmos entes federativos em típicas concessões de serviços públicos” (Nunes, Thiago Mesquita, Regime Jurídico dos Contratos de Concessão de Uso de Bens Públicos, Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo, nº 96, jul./dez. 2022, pág. 377)

xi “Concessão de uso é um contrato mediante o qual o ente público proprietário do bem público outorga seu uso privativo a terceiro, por prazo certo e determinado. Trata-se de outorga de uso privativo de bem público com natureza contratual, adequada aos casos em que seja necessário um investimento de vulto pelo concessionário que demande um prazo de uso prolongado e determinado. Os investimentos realizados pelo concessionário demandam tempo para serem amortizados, razão pela qual é necessária a existência de prazo fixo, determinado e prolongado. Como se trata de um contrato administrativo, aplicam-se as denominadas cláusulas exorbitantes, previstas no art. 104 da Lei nº 14.133/2021. (...) A atividade desenvolvida pelo concessionário não necessariamente deve ser de Interesse Público, podendo ser de interesse meramente privado, como a exploração de atividade econômica no bem concedido. Entretanto, o ente público concedente deve justificar a existência de Interesse Público em conceder o bem público. O Interesse Público que justifica a concessão de uso de bem público pode consistir na melhor forma de gestão do patrimônio público, mediante diminuição de custos de manutenção do bem público, bem como na obtenção de valores

decorrentes da outorga. Nos casos em que o bem público demande altos custos de manutenção e/ou necessite de reformas substanciais, sem que a Administração Pública possua recursos para tanto, é legítima a concessão de uso para a iniciativa privada. Esta irá, durante o prazo contratual, explorar o bem economicamente para amortizar os investimentos necessários. Após o término do prazo contratual, o bem será devolvido à Administração Pública, com todas as acessões e benfeitorias realizadas. A concessão de uso requer a realização de licitação, salvo na hipótese da existência de causa de inexigibilidade, de dispensa de licitação ou de licitação dispensada, na forma dos arts. 74 a 76 da Lei nº 14.133/2021.” (Nakamura, André Luiz dos Santos, Bens públicos, Belo Horizonte: Fórum, 2022, págs. 129/130)

^{xii} “O *regime concessional* se estabelece mediante *contrato administrativo* (...), no qual, a prestação que incumbe ao contratante privado, denominado *concessionário*, é aquela destinada a satisfazer o *interesse público* legalmente previsto e definido no contrato, seja este um *serviço*, que deverá ser proporcionado à coletividade (*concessão de serviço público*), ou uma *renda* ou um *encargo*, que decorrerão da transferência do uso de um bem público (*concessão de uso de bem público*). (...) A regular *universalidade* de utilização de um bem público pode ser, ainda, mais restrita, se depender da outorga de um *título* estável de *utilização privativa* emitida em favor de um particular ou de outro ente administrativo. (...) Para que possa validamente *outorgar* essa utilização privada, que terá caráter de exclusividade, a Administração está sujeita a certas formas nominadas de *titulação*, previstas, respectivamente, na lei federal, estadual ou municipal competente. Quanto a esse *título de utilização*, o legislador poderá optar entre quatro categorias de instrumentos jurídicos habilitantes: a *legal*, a *unilateral*, a *contratual* e a *complexa*. (...) A modalidade *contratual* se outorga por *contrato administrativo*, celebrado entre o Poder Público e quem para tanto esteja legalmente habilitado, caracterizando-se pela estabilidade da relação produzida, podendo apresentar as seguintes espécies: a *concessão de uso*, a *concessão de direito real de uso* e o *aforamento público*. (...) A *concessão de uso* é a principal modalidade *contratual* de transferência de utilização de um bem público a um particular, gratuita ou remunerada e sob condições pactuadas. Essa transferência contratual de uso, todavia, não se negocia ao exclusivo talante da Administração: é necessário que, desde logo, a modalidade esteja prevista na lei reguladora dos bens públicos da pessoa jurídica de direito público titular do domínio e, ainda, que o uso que o particular pretenda dar, também convenha, de alguma forma, ao interesse público. (...) Como a Administração não pode *locar* os bens públicos sob seu domínio e gestão, a *concessão de uso* é a *única* modalidade contratual geradora de direitos pessoais de que se pode valer o Poder Público para perceber uma *renda* ocasional, pela utilização total ou parcial de bens públicos por particulares, ou, através deles, fomentar atividades privadas de interesse público.” (Moreira Neto, Diogo de Figueiredo, Curso de direito administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial, 16ª. ed. rev. e atual., Rio de Janeiro: Forense, 2014, págs. 385, 480 e 482)

^{xiii} “Previsão juridicamente estúpida, obra de jejunos do direito que desconhecem que esse assunto é de órbita local, dependente e resolúvel segundo a lei orgânica de cada município e pela Constituição e legislação estadual para cada estado. Se se licita permissão e concessão de uso de bem público, é cada município e cada estado que deliberam, nos termos da sua legislação, e não lei federal sobre assunto nenhum. *Merece ação de inconstitucionalidade com pedido de liminar suspensiva*, tal qual ocorreu com o art. 17 da L 8.666, declarado em parte inconstitucional pelo STF na ADI nº 927-3-RS, relator min. Carlos Velloso, em 3 de novembro de 1993, numa cautelar que, a propósito, até hoje vigora.” (Rigolin, Ivan Barbosa, Lei nº 14.133/2021 comentada: uma visão crítica, Belo Horizonte: Fórum, 2022, pág. 31)