



Orientação Normativa nº 03, de 14 de maio de 2026

O PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO, no uso de suas atribuições, conferidas pelos incisos I e III do § 1º do art. 92 da Lei Orgânica do Município, pela Lei nº 12.996/2018, que dispõe sobre a estrutura organizacional da Administração Direta do Município de Uberaba, pelo Decreto nº 3.386/2019, que regulamenta as atribuições da Procuradoria-Geral do Município - PROGER, e com fundamento na Portaria nº 006 de 20 de novembro de 2025, que institui a emissão de Orientação Normativa pela Procuradoria-Geral - PROGER, no âmbito consultivo-administrativo da Administração Direta do Poder Executivo do Município de Uberaba, resolve expedir, nesta data, a presente orientação normativa;

EMENTA: BENS PÚBLICOS. USO PRIVATIVO DE BEM PÚBLICO DE USO ESPECIAL. ESCALA DE DOMINIALIDADE. CRITÉRIOS SUBJETIVO E OBJETIVO PARA DEFINIÇÃO DO REGIME JURÍDICO APLICÁVEL. DISTINÇÃO ENTRE AUTORIZAÇÃO, PERMISSÃO E **CONCESSÃO DE USO. CONCESSÃO DE USO COMO INSTRUMENTO ADEQUADO À EXPLORAÇÃO ECONÔMICA DE ESPAÇOS PÚBLICOS** QUE DEMANDEM INVESTIMENTO E ESTABILIDADE DA RELAÇÃO JURÍDICA. LICITAÇÃO. PREGÃO. APLICAÇÃO ATÍPICA DO CRITÉRIO DE JULGAMENTO "MAIOR LANCE OU OFERTA". POSSIBILIDADE JURÍDICA.

Fundamentação legal: art. 37, XXI, da Constituição Federal; art. 99 do Código Civil; arts. 2º, IV, 6º, XLI e 33, V da Lei Federal nº 14.133/2021; princípios da juridicidade, eficiência, isonomia e interesse público; Acórdãos TCU nº 2.844/2010 e nº 959/2024.



Fonte: Parecer Jurídico exarado no Processo Administrativo - Consulta nº 01.01057.2024.

Enunciado:

1 - Os bens públicos de uso especial submetem-se predominantemente ao regime jurídico de direito público, admitido o uso privativo remunerado por particulares mediante outorga administrativa, desde que compatível com a finalidade pública do bem.

2 - Para definir qual o regime jurídico aplicável a determinado bem público, a Administração deve analisar não apenas quem é o proprietário do bem, mas também qual é a sua finalidade e como ele será utilizado na prática, verificando, a partir disso, se o uso do bem exige maior incidência de regras de direito público ou de direito privado (escala de dominalidade).

3 - A autorização de uso constitui ato administrativo unilateral, discricionário e precário, destinado a usos específicos, transitórios e de interesse predominantemente particular, sem exigência de estabilidade da relação jurídica ou investimento relevante do particular.

4 - A permissão de uso constitui ato administrativo unilateral e precário, admitindo maior continuidade na utilização do bem público, porém sem estabilidade contratual e sujeita à revogação discricionária pela Administração Pública, razão pela qual se mostra inadequada às hipóteses que exijam investimentos relevantes, amortização econômica ou exploração continuada do objeto.

5 - A concessão de uso constitui contrato administrativo bilateral, oneroso, comutativo e *intuitu personae*, sendo o instrumento juridicamente adequado para disciplinar o uso privativo de bens públicos de uso especial quando a



exploração econômica do espaço público demandar investimento do concessionário, estabilidade da relação jurídica e continuidade da atividade desenvolvida.

6 - A concessão de uso é o instrumento mais adequado para a exploração econômica de bens públicos de uso especial com incidência prevalente de normas de direito público, especialmente nas hipóteses em que a Administração Pública pretenda assegurar regularidade, continuidade, segurança jurídica e adequada amortização dos investimentos realizados pelo particular.

7 - A utilização privativa remunerada de bens públicos de uso especial mediante concessão de uso deverá ser precedida de licitação, nos termos do art. 37, XXI, da Constituição Federal e do art. 2º, IV, da Lei Federal nº 14.133/2021.

8 - É juridicamente admissível a utilização da modalidade pregão para a concessão remunerada de uso de bens públicos, com aplicação atípica do critério de julgamento “maior lance ou oferta”, desde que o objeto não envolva delegação de serviço público e que sejam observados os princípios da eficiência, competitividade, isonomia e obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública.

9 - A aplicação atípica do critério de julgamento “maior lance ou oferta” no pregão destinado à concessão de uso de bens públicos não descaracteriza a modalidade licitatória nem viola a Lei Federal nº 14.133/2021, desde que o procedimento seja compatível com a natureza jurídica do objeto e voltado à obtenção da melhor proposta econômica para a Administração.

Exposição de motivos:



1. Objeto e Justificativa: A presente Orientação Normativa visa uniformizar o entendimento jurídico da Procuradoria-Geral do Município quanto ao regime jurídico aplicável ao uso privativo remunerado de bens públicos de uso especial, especialmente no que se refere à definição do instrumento de outorga adequado e à modalidade licitatória cabível para exploração econômica de espaços públicos.

2. Regime Jurídico dos Bens Públicos: A classificação dos bens públicos não decorre exclusivamente da titularidade estatal, devendo ser considerada, igualmente, a funcionalidade do bem e sua destinação pública. A definição do regime jurídico aplicável exige análise da denominada escala de dominialidade, mediante verificação da maior ou menor incidência de normas de direito público e privado sobre o bem analisado.

3. Distinção entre os Instrumentos de Outorga: A autorização, a permissão e a concessão de uso possuem naturezas jurídicas distintas. A autorização e a permissão caracterizam-se pela precariedade e pela unilateralidade, revelando-se adequadas às hipóteses de uso transitório, simples ou desprovido de estabilidade econômica. Já a concessão de uso possui natureza contratual, bilateral e onerosa, sendo compatível com situações que demandem exploração econômica continuada, investimentos estruturais, amortização financeira e estabilidade da relação jurídica.

4. Concessão de Uso e Exploração Econômica: A concessão de uso revela-se o instrumento juridicamente mais adequado para disciplinar a exploração econômica de bens públicos de uso especial quando a utilização privativa exigir investimentos relevantes do particular e continuidade da atividade desenvolvida. Nessas hipóteses, a precariedade própria da autorização e da permissão compromete a segurança jurídica necessária à adequada execução da atividade econômica e à preservação do interesse público.



5. Modalidade Licitatória Aplicável: A jurisprudência consolidada dos órgãos de controle admite a utilização da modalidade pregão para as concessões remuneradas de uso de bens públicos, com aplicação atípica do critério de julgamento “maior lance ou oferta”. A ausência de disciplina específica na Lei Federal nº 14.133/2021 não impede a adoção do pregão, desde que observada a compatibilidade entre a natureza do objeto e a finalidade do procedimento licitatório.

Conclusão: A presente Orientação Normativa busca assegurar uniformidade interpretativa, segurança jurídica e adequada gestão dos bens públicos municipais, compatibilizando o regime jurídico dos bens públicos com os princípios constitucionais da eficiência, juridicidade, isonomia e interesse público.

Esta Orientação Normativa entra em vigor na data de sua publicação.

Uberaba, MG, 14 de maio de 2026.

SAMANTHA PIRES DE OLIVEIRA
Procuradora Adjunta do Município

MARCELO VENTUROSO DE SOUSA
Procurador-Geral do Município