

Concessão de uso de bem público como instrumento de desenvolvimento urbano

04/04/2026

Há, no debate brasileiro sobre infraestrutura urbana, uma premissa ainda recorrente, segundo a qual o poder público deveria realizar investimentos e gestão de bens e equipamentos públicos vocacionados ao uso coletivo apenas por vias diretas. Essa compreensão ganha especial força quando se trata de espaços destinados à fruição comum, à sociabilidade urbana e à promoção de bem-estar, como parques urbanos, praças públicas, orlas e demais equipamentos voltados ao lazer, à recreação e ao convívio social.

Embora essa premissa se apresente como uma defesa do interesse público, seus efeitos práticos caminham em sentido contrário. O que se observa, com significativa frequência em muitas cidades brasileiras, são parques degradados, equipamentos inoperantes, praças abandonadas e espaços de lazer subutilizados, ou seja, bens formalmente integrados ao patrimônio público, mas incapazes de cumprir qualquer função social relevante, em absoluto prejuízo ao interesse da população.

Isso decorre, em grande medida, da incapacidade estrutural dos municípios de assegurar, com continuidade e qualidade, a manutenção dos equipamentos existentes e o investimento em novos recursos.

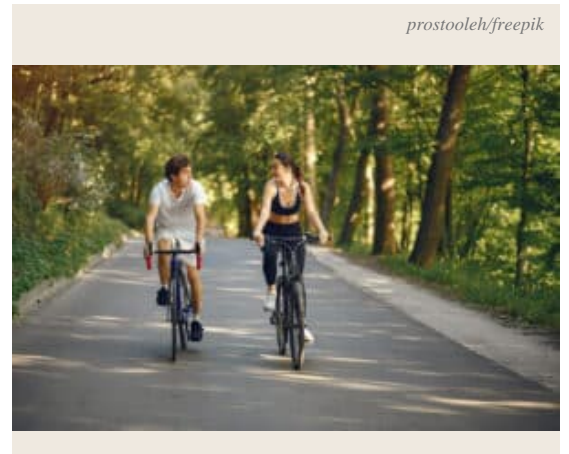
É justamente nesse contexto que o instituto da concessão de uso de bem público se destaca como instrumento de política urbana especialmente relevante para alterar esse quadro.

Este modelo não decorre de inovação normativa recente, encontrando respaldo na tradição doutrinária consolidada no direito administrativo brasileiro. Exemplo disso é a definição de Hely Lopes Meirelles, para quem a concessão de uso é “o contrato administrativo pelo qual o poder público atribui a utilização exclusiva de bem de seu domínio a um particular, para que o explore por sua conta e risco, segundo específica destinação” [1].

A necessidade de revisitar e ressignificar a concessão de uso, no entanto, decorre de um contexto específico que se apresenta sobre boa parte das cidades brasileiras: a crescente demanda por espaços públicos qualificados, a limitação de recursos municipais para manutenção e expansão de equipamentos de lazer e o amadurecimento, por parte da administração pública, na utilização de modelos contratuais estruturados e mais sofisticados, finalmente aptos a mitigar riscos historicamente associados à participação privada na gestão de bens públicos.

Natureza jurídica da concessão de uso

A concessão de uso de bem público é um contrato administrativo por meio do qual o poder público outorga a particular o direito de utilizar bem dominical ou de uso comum do povo para fins específicos, compatíveis com a destinação pública do bem e com o interesse coletivo que o justifica.



prostooleh/freepik

Spacca

Seu fundamento constitucional encontra-se ancorado na função social da propriedade, consagrada nos artigos 5º, XXIII, e 170, III, da Constituição, bem como, no campo do Direito Urbanístico, especialmente no artigo 182, que atribui ao município a responsabilidade pela execução da política de desenvolvimento urbano, com vistas a ordenar as funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes [2].

Diferentemente da permissão de uso, caracterizada como ato unilateral, precário e discricionário, a concessão de uso apresenta natureza contratual, conferindo ao concessionário direitos subjetivos exigíveis e impondo ao poder concedente obrigações recíprocas igualmente vinculantes. Essa distinção assume especial relevância quando se examina a possibilidade de atração de investimentos privados para a implantação, requalificação e operação de equipamentos públicos voltados ao lazer e recreação nas cidades.

Projetos dessa natureza, em regra, exigem investimentos importantes, execução faseada, manutenção continuada e horizonte temporal suficiente para a amortização dos custos incorridos e a obtenção de retorno econômico minimamente previsível. Nesse contexto, apenas um vínculo jurídico que tenha estabilidade, obrigações recíprocas claramente definidas e mecanismos de exigibilidade compatíveis com a complexidade do arranjo, é capaz de oferecer a segurança necessária à estruturação de investimentos de médio e longo prazo.

Em outras palavras, a natureza contratual da concessão de uso cumpre precisamente essa função, ao proporcionar maior previsibilidade às partes e viabilizar uma alocação mais eficiente de riscos, sem afastar o controle público sobre a destinação e as condições de fruição do bem.

É nesse ponto que se revela a convergência entre o regime jurídico da concessão e o fundamento constitucional que o sustenta. A leitura integrada dos dispositivos constitucionais demonstra que a gestão adequada dos espaços públicos destinados ao lazer, à recreação e ao convívio social não constitui escolha administrativa indiferente, mas expressão de um dever estatal de conformar o uso do espaço urbano em consonância com sua função social.

Esse dever, todavia, não se confunde com a exigência de execução direta pelo poder público. Ao contrário, pode ser legitimamente concretizado por meio de instrumentos jurídicos que, preservando a titularidade pública e o controle estatal, permitam a mobilização de capacidades privadas para assegurar a efetiva fruição coletiva do bem.

Nessa perspectiva, a concessão de uso deixa de ser vista apenas como faculdade administrativa e passa a se afirmar como instrumento especialmente apto e, em determinadas circunstâncias, necessário à realização dos comandos constitucionais que regem a política urbana.

Relevância de se estruturar concessões de uso que viabilizem a adequada manutenção da infraestrutura pública de recreação e lazer

Seria demasiadamente reducionista compreender os equipamentos públicos de lazer como simples benfeitoria urbana de caráter acessório. Trata-se de infraestruturas destinadas à satisfação do direito fundamental social ao lazer, consagrado pela norma do artigo 6º da Constituição, razão pela qual sua degradação ou subutilização representa verdadeiro déficit de cidadania à população impactada, na medida em que compromete dimensões essenciais do exercício da cidade pelos seus habitantes e restringe, na prática, o acesso da população a bens coletivos fundamentais.

É nesse ponto que a concessão de uso emerge como instrumento de correção de uma falha sistêmica da gestão pública: a dificuldade recorrente, não necessariamente por ausência de vontade política, mas por limitações operacionais e financeiras, de assegurar a manutenção, a qualificação e a expansão contínua desses equipamentos em níveis compatíveis com a demanda social.

Modelo de parceria como solução pontual



Uma objeção recorrente à utilização da concessão de uso em espaços de lazer consiste em afirmar, sob roupagem jurídica, mas fundada em premissas falaciosas, que esse instrumento importaria em uma indevida “privatização” de bens públicos, com potencial comprometimento do acesso universal e da fruição gratuita desses espaços.

O argumento, embora frequente no debate político, não resiste a uma análise jurídica minimamente rigorosa. Isto porque a concessão de uso não transfere a titularidade do bem, que permanece com o poder público, tampouco autoriza o concessionário a afastar o acesso coletivo fora dos limites expressamente pactuados no ajuste e compatíveis com a destinação do bem.

Ao contrário, é precisamente por meio do contrato que o poder público conforma juridicamente a atuação do particular, estabelecendo as obrigações de manutenção, os parâmetros de qualidade do serviço, os limites das atividades exploradas com finalidade econômica e as condições de acesso gratuito, universal ou subsidiado impostas em favor da coletividade. Não há, portanto, abdicação do interesse público, mas sua disciplina concreta por via contratual, em moldes que permitem compatibilizar preservação da destinação social, qualificação do espaço urbano e sustentabilidade operacional do equipamento.

A experiência administrativa de diferentes entes subnacionais demonstra, ademais, que o êxito desse modelo não depende de uma suposta neutralidade intrínseca do instituto, mas da qualidade de sua estruturação jurídica e regulatória. Em outras palavras, quando os editais são tecnicamente consistentes, os contratos distribuem adequadamente riscos e encargos e a fiscalização é exercida com efetividade, a concessão de uso pode ampliar a capacidade estatal de entregar espaços públicos mais qualificados à população. Em sentido oposto, quando falham a modelagem, a regulação e o acompanhamento da execução contratual, os resultados tendem a ser insatisfatórios.

Assim, o êxito ou o fracasso dessas experiências não é atribuível ao instituto em si, mas à qualidade da estruturação contratual e à capacidade regulatória do concedente, o que recoloca, de modo preciso, o problema onde ele de fato reside: na competência técnica e institucional da administração pública municipal.

Desafios da modelagem jurídica e a centralidade do interesse público

Há que se ressaltar, contudo, que a concessão de uso de bem público voltada à infraestrutura pública de lazer e recreação apresenta desafios de modelagem que não podem ser subestimados.

O primeiro deles reside na definição da estrutura de remuneração do concessionário. Em se tratando de parques e praças de acesso gratuito, por exemplo, a viabilidade econômica do contrato tende a depender da exploração de receitas acessórias, como atividades comerciais internas, publicidade, realização de eventos pagos em áreas demarcadas, dentre outras. Assim, a estruturação dessas fontes de receita deve, portanto, ser cuidadosamente calibrada, de modo a não comprometer a destinação principal do bem nem restringir indevidamente sua fruição coletiva.

Outro desafio relevante diz respeito à compatibilização entre a lógica de exploração econômica e o imperativo de universalidade do acesso, especialmente em equipamentos localizados em áreas que atendem populações em situação de maior vulnerabilidade social. Nesses casos, é prudente que o desenho contratual incorpore mecanismos que assegurem inclusão, acessibilidade e manutenção do caráter público do espaço, evitando que a busca por receitas comprometa sua função social.

Há, ademais, questões ligadas à duração contratual. Prazos excessivamente curtos tendem a desestimular investimentos de maior vulto e comprometer a qualidade das intervenções realizadas, ao passo que prazos excessivamente longos podem engessar a administração e dificultar a adaptação da destinação do espaço às transformações urbanas e às demandas sociais emergentes. A definição do prazo, dessa maneira, deve refletir um ponto de equilíbrio entre estabilidade e adaptabilidade, assegurando mesmo tempo a viabilidade do empreendimento e a proteção do interesse público.

Para além do direito fundamental social ao lazer: a concessão de uso como instrumento de desenvolvimento urbano integrado

Cabe destacar, por fim, uma dimensão frequentemente subestimada da concessão de uso em espaços de lazer: sua aptidão para atuar como vetor do desenvolvimento urbano integrado.

Parques, praças e equipamentos recreativos qualificados não produzem efeitos apenas sobre a fruição imediata do bem concedido, mas irradiam impactos positivos sobre o entorno urbano, de maneira que a valorização imobiliária, o estímulo

ao comércio local, a atração de novos empreendimentos e a requalificação de áreas antes degradadas são externalidades frequentemente associadas à implantação ou recuperação de espaços públicos de uso coletivo.

Sob essa perspectiva, a concessão de uso pode ser compreendida não apenas como técnica de gestão patrimonial ou mecanismo de delegação operacional, mas como instrumento inserido em uma lógica mais ampla de ordenação urbana. A possibilidade de o poder público capturar parte dos benefícios gerados por essas intervenções pode gerar diversas externalidades positivas, de modo que os efeitos de um bom arranjo de concessão contribui, ainda que indiretamente, para a realização de novas intervenções urbanísticas.

É precisamente nessa dimensão sistêmica que se revela uma das potencialidades mais relevantes do instituto, de modo que a concessão de uso deixa de ser vista apenas como mecanismo de transferência de encargos operacionais ao setor privado, e passa a integrar uma política urbana mais ampla, apta a articular gestão qualificada dos espaços públicos, recuperação de mais-valias fundiárias e planejamento territorial integrado.

Para que esse potencial se concretize, contudo, não basta a mera admissibilidade jurídica do modelo. Exige-se dos municípios que disponham de corpos técnicos aptos a estruturar contratos complexos, capacidade regulatória para fiscalizá-los e, sobretudo, vontade política de enfrentar as resistências que qualquer inovação nesse campo invariavelmente suscita.

Conclusões

Concessões de uso de bem público são instrumentos de promoção do direito fundamental social ao lazer.

Neste contexto, a tarefa que se coloca ao gestor público, ao operador do direito e ao legislador municipal não é a de escolher entre o Estado e o mercado na gestão dos espaços de lazer. Essa dicotomia, em si mesma, constitui o equívoco que precisa ser superado.

O desafio consiste em desenhar arranjos institucionais nos quais o poder público preserve o controle estratégico sobre o bem e sobre sua destinação, ao mesmo tempo em que mobiliza a capacidade operacional e financeira do setor privado para concretizar aquilo que a Constituição já determinou: cidades que cumpram sua função social e assegurem o acesso ao lazer, não como privilégio, mas como direito fundamental.

A concessão de uso de bem público, quando adequadamente estruturada, insere-se precisamente nesse horizonte. Não se trata de solução universal para todos os déficits da infraestrutura urbana, mas de instrumento pontual, juridicamente consistente e operacionalmente viável para a qualificação dos espaços de recreação e lazer.

[1] MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 21 ed. São Paulo: JusPodivm, 2024. p. 278.

[2] CF/88, art. 182, caput: “A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.”