

Infraestrutura verde - parques urbanos: concessões, governança e desafios na na gestão pública

Lilian Regina Gabriel Moreira Pires

Advogada. Doutora e mestre em Direito do Estado pela PUC/SP. Professora de direito administrativo da Faculdade de Direito da Universidade Presbiteriana Mackenzie. Com experiência em licitações, contratos, modelagens de concessões e PPPs, e direito público em geral. Coordenadora do Observatório de Contratações Públicas-OCP.BRA.

Marilia Gabriel Moreira Pires

Mestre em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Advogada na área de Direito Público., Professora de direito administrativo no curso de pós-graduação lato sensu em Direito Administrativo e Administração Pública da Universidade Presbiteriana Mackenzie. Pesquisadora do Grupo de Direito Administrativo Contemporâneo da Universidade Presbiteriana Mackenzie. Pesquisadora do Observatório das Contratações Públicas Brasileiras (OCP-BRA).

RESUMO

Os parques são equipamentos que desempenham funções ambientais, sociais e urbanísticas essenciais para a qualidade de vida das pessoas e para cidades mais habitáveis, saudáveis e sustentáveis. Áreas verdes urbanas são espaços de lazer e convivência. Os parques naturais são refúgios de espécies animais e vegetais e espaços para turismo sustentável. O poder público sofre com a falta de orçamento suficiente para a gestão desses equipamentos públicos. Nesse contexto, a concessão dos serviços de gestão, operação, manutenção e apoio a visitação é uma opção para garantir a manutenção contínua e melhorar e experiência para o visitante. O presente trabalho resulta das discussões da *Jornada em Contratações Públicas no Brasil (EGC/TCMS) no segundo semestre de 2025*. A delegação de serviços públicos no Brasil vem se estruturando de forma mais qualificada e robusta desde a década de 1990, os modelos se aprimoram e deixam de estar focados somente na infraestrutura cinza e pesada, passando a ser forma potente de ampliar a melhoria da prestação dos serviços para além do concreto. Dessa realidade, apresentamos, de forma objetiva, a análise dos instrumentos jurídicos de delegação de serviços públicos no Brasil, com ênfase na aplicação desses modelos à parques urbanos e examinamos, ainda, os desafios associados à execução, gestão e à fiscalização dos contratos de delegação. Ao final, propomos recomendações para o aprimoramento desses modelos.

Palavras-chave: infraestrutura verde; delegação de serviços públicos; concessões; PPPs; governança contratual; parques urbanos.

INTRODUÇÃO

A infraestrutura verde e azul ganha espaço de atenção diante da realidade climática que vivemos. As soluções baseadas na natureza, de acordo com o banco mundial, são:

Soluções baseadas na natureza são ações para proteger, gerir de forma sustentável ou restaurar ecossistemas naturais, abordando desafios sociais como as alterações climáticas, a saúde humana, a segurança alimentar e hídrica e a redução do risco de catástrofes de forma eficaz e adaptativa, proporcionando simultaneamente benefícios para o bem-estar humano e para a biodiversidade¹.

Os parques são equipamentos públicos essenciais e destinados ao uso da coletividade. O Poder Público (federal, estadual ou municipal) tem a responsabilidade de proteger e ofertar esses espaços, conforme os artigos 6º, 182 e 225 da Constituição Federal.

O artigo 6º da Constituição coloca o lazer no mesmo patamar da saúde, educação e moradia. Isso significa que o Estado tem obrigação ativa de garantir condições para que a população o exerça, e os parques é um dos equipamentos público para isso.

Conforme artigo 182, o desenvolvimento urbano deve assegurar o pleno exercício das funções sociais da cidade e o bem-estar de seus habitantes. Parques cumprem essa função de forma direta: promovem saúde, convivência, equilíbrio ambiental e qualidade de vida urbana.

Ainda, o artigo 225, estabelece que o meio ambiente ecologicamente equilibrado é direito de todos, cabendo ao poder público o dever de protegê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. Os parques são instrumentos concretos dessa obrigação constitucional.

Para além da dimensão jurídica, é inconteste que as áreas verdes contribuem para qualidade ambiental trazendo regulação da temperatura, mitigando as ilhas de calor e melhoria para o clima. Além de ser local de conagração, de lazer e de ostentar a qualidade potencial de atrativo turístico e assim integra possibilidades de desenvolvimento sustentável e qualidade de vida. Portanto, os parques integram estratégias mais amplas de desenvolvimento sustentável, ao conciliarem proteção ambiental, bem-estar social e valorização urbana.

Apesar de sua relevância, a gestão desses espaços é desafiadora e exige recursos financeiros contínuos, capacidade técnica e estrutura administrativa, o que nem sempre está disponível, sobretudo no âmbito municipal. Fato inconteste é que esses equipamentos públicos, embora essenciais para a concretização de direitos fundamentais (como o lazer, o meio ambiente equilibrado e a qualidade de vida), enfrentam dificuldades estruturais relacionadas à sua manutenção, operação e modernização.

Nesse cenário, a delegação de atividades à iniciativa privada surge como alternativa para ampliar investimentos, viabilizar a melhoria na qualidade desses espaços. A organização da prestação de serviços públicos tem passado por transformações relevantes nas últimas décadas, com a ampliação do uso de instrumentos contratuais que permitem a participação da iniciativa privada na execução de atividades de interesse coletivo.

¹ <https://www.worldbank.org/en/news/feature/2022/05/19/what-you-need-to-know-about-nature-based-solutions-to-climate-change>. Acesso abril 2026.

Esse movimento não representa uma substituição do Estado, mas uma reconfiguração de seu papel, que passa a concentrar-se nas funções de planejamento, regulação e fiscalização.

No que diz respeito aos parques, o desenho contratual encaminha para a obriga a manter o parque atrativo, limpo e seguro. O resultado é uma gestão profissionalizada², com investimentos em infraestrutura, segurança, serviços e experiência do visitante que o orçamento público raramente consegue sustentar.

O parque continua público, o Estado define as regras e fiscaliza seu cumprimento, o que se transfere é a operação, não há titularidade. O poder público deixa de ser o executor exclusivo e passa a assumir o papel de regulador e fiscalizador, garantindo que os serviços sejam prestados com qualidade, independentemente de quem os opera.

Nesse contexto, apresentamos as **formas de delegação de serviços públicos**, examinando suas características, limites e desafios, com foco específico na aplicação desses modelos à gestão de parques urbanos.

2 DELEGAÇÃO DE SERVIÇOS: CONCESSÃO

O artigo 175 da Constituição Federal estabelece que o serviço público será prestado diretamente pelo Estado ou mediante delegação ao particular, sua regulamentação foi delineada pela lei Federal 8987/1995 e Lei 11.079/2004. Celso Antônio Bandeira de Mello averba que a concessão de serviço público é:

O instituto através do qual o Estado atribui o exercício de um serviço público a alguém que aceita prestá-lo em nome próprio, por sua conta e risco, nas condições fixadas e alteráveis pelo Poder Público, mas sob garantia contratual de um equilíbrio econômico-financeiro, remunerando-se pela tarifa cobrada do usuário³.

A delegação de serviços públicos consiste na transferência da execução de determinadas atividades a particulares, mediante instrumentos jurídicos que preservam a titularidade estatal e estabelecem mecanismos de controle e fiscalização. Esse modelo se fundamenta em três premissas principais: (i) a limitação da capacidade estatal de investimento e execução direta; (ii) a possibilidade de ganhos de eficiência decorrentes da atuação privada; (iii) a necessidade de garantir continuidade e qualidade na prestação dos serviços.

Temos instrumentos que podem ser utilizados para referida transferência, sua utilização vai depender do modelo que melhor se adequa a cada estrutura.

A concessão comum, disciplinada pela Lei nº 8.987/1995, é o modelo clássico de delegação. Nesse arranjo, o particular assume a prestação do serviço por sua conta e risco, a remuneração decorre das tarifas pagas pelos usuários e o risco de demanda é alocado ao concessionário. Embora eficiente em setores com receita tarifária consolidada, esse modelo apresenta limitações quando aplicado a equipamentos urbanos que não possuem cobrança dos usuários.

As Parcerias Públicas Privadas PPPs, instituídas pela Lei nº 11.079/2004, ampliam

2 Parques como o de Foz do Iguaçu demonstram que o modelo, quando bem estruturado, eleva o padrão de conservação e visitação sem comprometer a natureza. <https://cataratasdoiguacu.com.br/blog/iguacu-segundo-parque-mais-visitado-do-brasil/>

3 Mello. Celso Antônio Bandeira. Curso de Direito Administrativo, 32ª edição, São Paulo, Editora Malheiros. P. 725/726.

as possibilidades de delegação ao permitir a participação financeira do Estado na remuneração do parceiro privado. Dividem-se em (i) **concessão patrocinada**: que combina como forma de remuneração a tarifa e contraprestação pública; (ii) **concessão administrativa**: cuja remuneração ao privado é integralmente feita pelo Poder Público por meio da contraprestação.

Esses modelos são particularmente relevantes para projetos em que a receita direta é insuficiente, há elevado interesse público na prestação do serviço e são necessários investimentos significativos.

Além dessas formas de parceria, temos a concessão de uso onde o poder público outorga a exploração de determinado bem público, mediante condições estabelecidas no contrato administrativo. Maria Sylvia Zanella Di Pietro, ensina: concessão de uso é contrato administrativo pelo qual a Administração faculta ao particular a utilização privativa de bem público, para que a exerça conforme sua destinação⁴.

Quadro síntese elaborado pelas autoras:

Tipo	Concessão Comum	PPP	Concessão de Uso
Base legal	Lei Federal 8987/1995	Lei Federal 11079/2004	Lei 14.133/21 e outras
Natureza	Serviço Público	Serviço Público e Serviço	Uso de Bem Público
Receita	Tarifa	Tarifa+contraprestação ou somente contraprestação	Exploração Econômica
Pagamento Público	Não	Sim (total ou parcial)	Não
Risco	Privado	Compartilhado	Privado

Elaboração própria

A escolha do modelo deve ser orientada por critérios técnicos e contextuais analisados em cada caso concreto. Não existe solução única aplicável para todos os casos. Projetos com baixa capacidade de geração de receita exigem maior participação estatal, enquanto aqueles com potencial econômico podem comportar maior transferência de risco ao particular.

Considerando que são instrumentos jurídicos de longo prazo, toda concessão passar por um processo de estudos de modelagem para melhor atender o interesse público. Esses estudos estão divididos em modelagem econômico-financeira; modelagem jurídica e modelagem institucional e regulatória.

A modelagem antecede o edital e possui função estratégica: reduzir incertezas, distribuir riscos de forma adequada, garantir viabilidade econômico-financeira e assegurar que o projeto atenda ao interesse público ao longo de toda a execução contratual.

Sem uma modelagem adequada e devidamente estruturada, o futuro contrato pas-
⁴ Di Pietro, Maria Sylvia Zanella. Uso privativo de bem publico por particular. 2ª Edição. São Paulo. Editora Atlas.2010. p.110.

sa a ter o potencial risco de uma execução contratual com pedidos constantes de reequilíbrio, atrasos injustificados, judicialização, falhas na prestação do serviço, entre outros aspectos operacionais, econômicos e jurídicos.

3 CONTRATOS DE CONCESSÃO, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE

A concessão de um parque público não é um ato administrativo simples. O projeto de delegação deve percorrer uma análise sobre conjunto de órgãos públicos cujas competências se complementam sobre aquele espaço. Essa pluralidade institucional não é obstáculo burocrático. É, na verdade, a expressão prática da complexidade jurídica que envolve os parques: espaços que podem ser patrimônio público, bem ambiental, equipamento urbano, área de lazer e, em muitos casos, bem cultural ou paisagístico protegido. Avaliar todas essas dimensões é medida que se impõe.

O conjunto dessas análises compõe matriz para a concessão. Não basta que o contrato seja economicamente viável, ele precisa ser ambientalmente sustentável, paisagisticamente adequado, patrimonialmente respeitoso e urbanisticamente coerente. Quando todas essas dimensões estão equacionadas é que a concessão pode ser considerada madura e seguramente estruturada.

A gestão de parques urbanos envolve um conjunto multifacetado e contínuo de atividades, incluindo manejo ambiental, conservação paisagística, limpeza, manutenção de infraestrutura, segurança patrimonial, ordenamento de uso e atendimento ao público.

A crescente demanda social por espaços públicos qualificados, acessíveis, seguros e ambientalmente sustentáveis impõe a necessidade de investimentos permanentes, modernização das estruturas e adoção de mecanismos eficientes de operação e gestão.

Trata-se, portanto, de atividade que exige elevada capacidade técnica, planejamento constante e respostas adaptativas às dinâmicas urbanas, ambientais e sociais que incidem sobre esses espaços.

Uma boa modelagem resulta uma estrutura contratual bem desenhada e consequentemente reais possibilidades de uma boa fiscalização e gestão contratual, que possibilite segurança jurídica para todos envolvidos. Assim, a governança contratual assume papel central exigindo arranjos institucionais que garantam transparência, controle e capacidade de resposta a eventos imprevistos. Resumidamente as fases de uma delegação estão assim resumidas:



Fonte: Elaboração livre pelas autoras

A modelagem define obrigações, o contrato formaliza as regras, a execução materializa obrigações e riscos, e a fiscalização acompanha o cumprimento do pactuado com visão sistêmica ao modelo desenhado.

Os contratos devem estabelecer bons indicadores de desempenho⁵, métricas objetivas, sistemas de monitoramento para que as equipes de fiscalização se estruturam para a eficiente fiscalização. As equipes devem passar por capacitação contínua e com o entendimento de que o parceiro privado e a administração pública estão juntos na melhoria da qualidade do serviço.

4 RECOMENDAÇÕES PROPOSITIVAS

O desenho contratual e os arranjos institucionais relacionados às concessões de parques urbanos devem observar critérios de clareza, segurança jurídica e capacidade de adaptação às especificidades desses espaços públicos. Nesse contexto, destacam-se os seguintes pontos de atenção:

- (i) Aprimoramento da modelagem contratual, com definição clara das obrigações das partes, adequada alocação de riscos e previsão de mecanismos de revisão e reequilíbrio contratual;
- (ii) Integração institucional entre órgão envolvidos, assegurando alinhamento entre políticas urbanas, ambientais e contratuais;
- (iii) Fortalecimento da fiscalização, mediante capacitação de equipes técnicas e estruturação de unidades especializadas para acompanhamento da execução.
- (iv) Adoção de indicadores de desempenho objetivos e mensuráveis, acompanhados de com sistemas permanentes de monitoramento e transparência;
- (v) Vinculação da remuneração ao desempenho, de modo a incentivar a qualidade da prestação do serviço e cumprimento das metas contratuais;
- (vi) Preservação do caráter público dos parques, garantindo acesso universal e proteção ambiental e manutenção de suas funções sociais, urbanísticas e ecológicas.

5 CONCLUSÃO

A delegação de serviços públicos representa importante instrumento para viabilização da gestão de infraestruturas urbanas. Sua efetividade, contudo, depende diretamente da qualidade da modelagem contratual, da adequada distribuição de riscos e da capacidade institucional do poder público para regular, monitorar e fiscalizar a atuação do particular.

No caso dos parques urbanos, essa dinâmica revela maior complexidade, considerando que tais espaços exercem simultaneamente funções ambientais, urbanísticas, sociais e culturais. A preservação do caráter público dos parques, associada à necessidade de garantir sustentabilidade financeira e qualidade na prestação dos serviços, exige modelos contratuais tecnicamente estruturados e mecanismos permanentes de governança e controle.

A participação da iniciativa privada pode contribuir para a ampliação de investimentos, modernização da infraestrutura e qualificação dos serviços prestados, resultando em melhor experiência para a população. Nesse contexto, o aprimoramento das concessões de parques urbanos exige contratos estruturados e compatíveis com cada realidade.

5 O Tribunal de Contas da União tem enfatizado, em análises de concessões e parcerias público-privadas, a necessidade de estruturação de mecanismos objetivos de avaliação de desempenho, com definição de indicadores, metas e critérios de mensuração, como condição para a adequada fiscalização contratual. (TCU, Acórdãos nº 2.725/2016, 1.925/2014 e 1.679/2020 – Plenário)

de uma Administração Pública institucionalmente fortalecida, dotada de capacidade técnica, coordenação interinstitucional e instrumentos regulatórios aptos a assegurar acompanhamento contínuo, controle eficiente e adaptação contratual diante das transformações urbanas, ambientais e sociais que incidem sobre a gestão desses equipamentos públicos.

REFERÊNCIAS:

Mello. Celso Antônio Bandeira. Curso de Direito Administrativo, 32ª edição, São Paulo, Editora Malheiros.

Di Pietro. Maria Sylvia Zanella. Uso privativo de bem publico por particular. 2ª Edição. São Paulo. Editora Atlas.

Sítios eletrônicos

<https://www.worldbank.org/en/news/feature/2022/05/19/what-you-need-to-know-about-nature-based-solutions-to-climate-change>.

<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao>

<https://ppp.worldbank.org/allocating-risks>