

# Boletim Científico

Escola Superior do Ministério Público da União

Ano 23 • Número 63 • julho/dezembro 2024

ISSN 2966-1420

# **Boletim Científico**

**Escola Superior do Ministério Público da União**

Ano 23 • Número 63 • julho/dezembro 2024

ISSN 2966-1420

Brasília-DF





## República Federativa do Brasil

### Ministério Público da União

Paulo Gustavo Gonet Branco  
*Procurador-Geral da República*

Hindenburgo Chateaubriand Pereira Diniz Filho  
*Vice-Procurador-Geral da República*

### Escola Superior do Ministério Público da União

Raquel Branquinho Pimenta Mamede Nascimento  
*Diretora-Geral*

Manoel Jorge e Silva Neto  
*Diretor-Geral Adjunto*

### Comitê Científico Consultivo

Manoel Jorge e Silva Neto  
*Subprocurador-Geral do Trabalho*  
*Coordenador*

Luiza Cristina Fonseca Frischeisen  
*Subprocuradora-Geral da República*

Antonio do Passo Cabral  
*Procurador da República*

Carlos Bruno Ferreira da Silva  
*Procurador da República*

Gisele Santos Fernandes Góes  
*Procuradora Regional do Trabalho*

Adriana Santos Imbrosio  
*Procuradora de Justiça Militar*

Kedyma Cristiane Almeida Silva  
*Promotora de Justiça*

## **Corpo Editorial Científico**

Alessandra Lehmen

*Universidade de Caxias do Sul (UCS)*

Cláudia Taís Siqueira Cagliari

*Centro Universitário de Cascavel (Univel)*

Cláudio Smirne Diniz

*Tribunal de Justiça do Paraná (TJPR)*

Cleucio Santos Nunes

*Universidade Católica de Brasília (UCB)*

Cristina Veloso de Castro

*Universidade do Estado de Minas Gerais (UEMG)*

Elizete Lanzoni Alves

*Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e Academia*

*Judicial do Tribunal de Justiça de Santa Catarina*

Galtiênio da Cruz Paulino

*Ministério Público Federal (MPF)*

Gilberto Stürmer

*Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS)*

Igor de Lucena Mascarenhas

*Universidade Federal da Paraíba (UFPB) e Instituto Israelita*

*de Ensino e Pesquisa Albert Einstein (IIEPAE)*

João Paulo Lordelo Guimarães Tavares

*Ministério Público Federal (MPF) e Instituto Brasileiro de*

*Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP)*

Marcelo Buzaglo Dantas

*Universidade do Vale do Itajaí (Univali)*

Maria da Glória Costa Gonçalves de Sousa Aquino

*Universidade Federal do Maranhão (UFMA)*

Mário Luiz Ramidoff

*Faculdade Pan-Americana de Administração e Direito (Fapad – Paraná)*

Osmir Antonio Globekner

*Ministério Público Federal (MPF) e Universidade Federal da Bahia (UFBA)*

Rafael Silveira e Silva

*Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP)*

Saulo Cerqueira de Aguiar Soares

*Universidade Federal do Piauí (UFPI)*

Vinnie Mayana Lima Ramos

*Universidade de São Paulo (USP) e Universidad Nacional de Colombia (Unal – Bogotá)*

## **Boletim Científico Escola Superior do Ministério Público da União**

<https://escola.mpu.mp.br/publicacaoescientificas/index.php/boletim>

### **Direitos reservados.**

As opiniões expressas nesta obra são de exclusiva responsabilidade dos/as autores/as.



Os textos estão sob Licença Creative Commons – Atribuição-NãoComercial 4.0.

É autorizada a reprodução total ou parcial para fins não comerciais, desde que inserida a fonte e indicada a autoria do texto.

**Secretaria de Ensino, Pesquisa e Extensão** Renata Souza Mendes Salgueiro

**Subsecretaria de Pesquisa, Pós-Graduação e Comunicação Científica** Allana de Albuquerque Sousa Silva

**Coordenadoria de Comunicação Científica** Lizandra Nunes Marinho da Costa Barbosa

**Divisão de Editoração** Sarah do Nascimento Araújo

**Núcleo de Preparação e Revisão Textual** Sandra Maria Telles

**Núcleo de Design Editorial** Sheylise Rhoden

**Preparação de originais e revisão de provas gráficas** Davi Silva do Carmo, Sandra Maria Telles, Mariana Georg

**Capa e projeto gráfico** Sheylise Rhoden

**Diagramação** Sheylise Rhoden e Natali Andrea Gomez Valenzuela

### **Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)**

**Boletim Científico Escola Superior do Ministério Público da União**

Brasília : ESMPU, ano 23, n. 63, jul./dez. 2024

Semestral

ISSN on-line 2966-1420

ISSN impresso 1676-4781

1. Direito. I. Título

CDD:340.1

### **Escola Superior do Ministério Público da União**

SGAS Quadra 603 Lote 22 · 70200-630 · Brasília-DF

[www.escola.mpu.mp.br](http://www.escola.mpu.mp.br) · [publicacao@escola.mpu.mp.br](mailto:publicacao@escola.mpu.mp.br)

# **Editorial**

A edição n. 63 do Boletim Científico Escola Superior do Ministério Público da União inaugura a seção *Estudos do Programa de Pós-Graduação da ESMPU*, especialmente destinada à difusão dos trabalhos desenvolvidos nos cursos *lato sensu* promovidos pela Escola. A iniciativa é mais uma forma de valorizar a produção científica da comunidade acadêmica do MPU, disponibilizando para o público estudos sobre temas atuais e relevantes inerentes à atuação institucional.

Dos cinco artigos publicados, quatro foram elaborados por servidores do Ministério Público da União, discentes do curso de "Controle da Administração Pública" oferecido pela ESMPU. Cabe destacar que os manuscritos publicados nessa seção foram aprovados pela banca avaliadora do curso, além de submetidos aos procedimentos de análise estabelecidos na política editorial da publicação, consolidando um fluxo pensado para garantir o rigor científico dos periódicos da Escola. A presente edição inclui artigo sobre licença compulsória de patentes e inovação na área da saúde.

O primeiro dos artigos foi escrito por Roberta Fernanda Fonseca dos Anjos. O texto analisa a atuação especializada do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT) na tutela do Museu Histórico e Artístico de Planaltina, tombado pelo Distrito Federal. Dentre os pontos abordados, destaca-se a apresentação de evidências de obstáculos para a proteção do patrimônio cultural brasileiro e a importância da atuação ministerial na preservação de bens culturais.

De autoria de Diego Oliveira de Souza, o segundo artigo investiga um desafio institucional crucial: como a gestão do conhecimento (GC) pode impulsionar a maturidade do Ministério Público Federal. Analisando dados do "1º Diagnóstico de Gestão do Conhecimento do MPF" (2022), o trabalho revela que a ausência de mecanismos de GC compromete diretamente o desenvolvimento institucional nessa área. Destaca ainda que o diagnóstico de GC é ferramenta essencial para o planejamento de ações que promovam o amadurecimento organizacional do órgão.

Filipe José Medeiros Brasil assina o terceiro artigo, que aborda a regulação do transporte ferroviário sob uma perspectiva de controle de resultados. O trabalho examina os impactos da Lei n. 14.273/2021, que introduziu a exploração ferroviária em regime de direito privado por autorização, criando um ambiente de livre competição no setor. A pesquisa identifica instrumentos jurídicos disponíveis para o alcance dos objetivos governamentais na prestação desses serviços e analisa a viabilidade de sua aplicação pelos órgãos responsáveis. O estudo também evidencia fatores limitadores que comprometem a adequada aplicação dos mecanismos de controle necessários para materializar o interesse público na expansão e na modernização do setor de transporte ferroviário nacional.

O quarto artigo, de autoria de Olívia Erthal, examina as transformações nas contratações emergenciais trazidas pela Lei n. 14.133/2021. De forma especial, trata das alterações introduzidas pelo art. 75, inciso VIII, que permitiu estender o prazo máximo de contratação direta em caso de emergência e calamidade pública por até um ano, ao mesmo tempo que vedou a recontratação fundada no mesmo fato gerador. Com respaldo na recente decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) que declarou a constitucionalidade do dispositivo, o artigo demonstra como a nova legislação reforça a excepcionalidade das contratações diretas e protege o princípio licitatório. O estudo fornece subsídios importantes ao controle da Administração Pública na aplicação adequada dessa norma, especialmente em situações de desastres naturais, incentivando o planejamento tempestivo de procedimentos licitatórios.

O quinto e último artigo tem como autor Thales Cavalcanti Coelho. A temática é a licença compulsória de patentes como instrumento de acesso à saúde. O trabalho investiga se o mecanismo legal – disponível no Brasil desde 1996 – constitui um obstáculo à inovação tecnológica ou, ao contrário, se pode fomentá-la. Analisando o caso emblemático do antirretroviral efavirenz (2007), que resultou em economia superior a US\$ 100 milhões para o SUS e ampliou o acesso ao tratamento de 75 mil para 105 mil pacientes, o artigo conclui que a licença compulsória não prejudica a inovação. Mais que isso, demonstrou que o instrumento pode promover avanços tecnológicos, fortalecendo a base tecnológica local e reduzindo a dependência de importações. Por fim, reiterou a possibilidade de se conciliar interesse público com estímulo à inovação.

Esta coletânea representa o compromisso da ESMPU com a produção e disseminação do conhecimento científico de qualidade, criando espaços para que membros e servidores do Ministério Público reflitam criticamente sobre questões contemporâneas e contribuam para a formulação de soluções inovadoras. Os artigos publicados transcendem discussões teóricas. Oferecem ferramentas concretas de análise e intervenção em áreas sensíveis à vida em sociedade.

Convidamos nossos leitores a explorar as perspectivas trazidas pelos autores dos artigos, não apenas como exercício intelectual, mas como impulso para uma atuação pública cada vez mais comprometida com a justiça, a equidade e a sustentabilidade.

**Raquel Branquinho Pimenta Mamede Nascimento**

*Diretora-Geral e Editora-Chefe da ESMPU*

# Sumário

A atuação especializada do Ministério Pùblico do Distrito Federal e Territórios na tutela do patrimônio cultural: o caso do Museu Histórico e Artístico de Planaltina | 11

*The specialized role of the Prosecution Service of the Federal District and Territories in the protection of cultural heritage: the case of the Historical and Artistic Museum of Planaltina*

Roberta Fernanda Fonseca dos Anjos

Em busca de maturidade na gestão do conhecimento (GC): a aplicabilidade do diagnóstico de GC no MPF | 45

*In search of maturity in knowledge management (KM): the applicability of KM diagnosis*

Diego Oliveira de Souza

Controle aplicável a resultados na autorização de serviços de transporte ferroviário | 76

*Control applicable to results in the authorization of rail transportation services*

Filipe José Medeiros Brasil

Desastres naturais e contratações emergenciais sob a ótica do novo art. 75, inciso VIII, da Lei de Licitações | 111

*Natural disasters and emergency contracts from the perspective of the new article 75, item VIII, of Law 14.133/2021*

Olívia Erthal

Análise de impacto da licença compulsória de patentes na inovação tecnológica em saúde | 126

*Analysis of the impact of compulsory patent licensing on technological innovation in health*

Thales Cavalcanti Coelho

# **Estudos do Programa de Pós-Graduação da ESMPU**

# **A atuação especializada do Ministério Pùblico do Distrito Federal e Territórios na tutela do patrimônio cultural: o caso do Museu Histórico e Artístico de Planaltina**

## ***The specialized role of the Prosecution Service of the Federal District and Territories in the protection of cultural heritage: the case of the Historical and Artistic Museum of Planaltina***

Recebido em 02.12.2024 | Aprovado em 06.03.2025

DOI: <https://doi.org/10.63601/bcesmpu.2024.n63.e-63tc01>

*Roberta Fernanda Fonseca dos Anjos*

<https://lattes.cnpq.br/9336313008793917>

Chefe de Gabinete na 2ª Promotoria de Meio Ambiente e Patrimônio Cultural do Ministério Pùblico do Distrito Federal e Territórios (MPDFT). Especialista em Gestão Cultural pela DUO – Informação e Cultura, em Gestão Estratégica pelo Centro Universitário de Brasília (UniCeub) e em Controle da Administração Pública pela Escola Superior do Ministério Pùblico da União (ESMPU). Graduada em Relações Internacionais, com atuação voltada ao processo de fiscalização e monitoramento de políticas pùblicas relacionadas ao direito ambiental e ao patrimônio cultural do Distrito Federal.

**Resumo:** A Constituição Federal de 1988 trouxe significativas inovações no âmbito da tutela do patrimônio cultural, proteção essa crucial para a preservação da identidade e memória coletiva de uma nação. No contexto jurídico brasileiro, essa tutela é especialmente relevante, pois a Carta Magna estabelece um conjunto de normas e princípios que visam garantir a proteção e a preservação dos bens culturais em todo o território brasileiro. Nesse contexto, o artigo busca apresentar o estudo de

caso referente à atuação especializada do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT) na tutela do Museu Histórico e Artístico de Planaltina, tombado pelo Distrito Federal. A segunda seção aborda a evolução normativa do patrimônio cultural até a Constituição de 1988. A terceira discute as atribuições e instrumentos do Ministério Público na tutela de direitos difusos e coletivos nesse campo. Por fim, apresenta-se o estudo de caso sobre a judicialização do Museu, descrevendo, em linhas gerais, os principais desafios e resultados alcançados pelo órgão, numa das batalhas mais longínquas de tutela jurisdicional dos direitos difusos e coletivos envolvendo o patrimônio cultural de Planaltina. O estudo adota uma abordagem crítica exploratória, baseada em observações indutivas, pesquisa bibliográfica e documental. Conclui-se que, embora a atuação do MPDFT tenha assegurado a preservação parcial do Museu, a restauração integral de seu acervo ainda permanece pendente, porquanto depende do Poder Judiciário e do compromisso efetivo do Poder Público em cumprir as decisões judiciais que buscam tão somente proteger o bem cultural para as presentes e futuras gerações.

**Palavras-chave:** Patrimônio cultural; Constituição; Ministério Público do Distrito Federal e Territórios; direitos coletivos e difusos; Museu Histórico e Artístico de Planaltina.

**Abstract:** *The Federal Constitution of 1988 brought significant innovations in the field of protection of Brazil's cultural heritage, which is a crucial safeguard for preserving its identity and collective memory. This protection is especially relevant within the Brazilian legal context, since the 1988 Federal Constitution establishes a set of norms and principles focused on ensuring the protection and preservation of cultural assets throughout the Nation. In this context, this article presents a case study on the role of the Prosecution Service of the Federal District and Territories (MPDFT) in protecting the Planaltina Historical and Artistic Museum, which the Government of the Federal District lists as a cultural asset. The second section examines the evolution of cultural heritage legislation until the 1988 Federal Constitution. The third discusses the MPDFT's responsibilities and legal tools in defending diffuse and collective rights in this field. Finally, the case study explores the Museum's judicialization, highlighting key challenges and outcomes in one of the Public Ministry's longest running judicial battles dealing with the guardianship of broad and collective rights over matters of cultural heritage. The study employs a critical and exploratory approach, using inductive observations, bibliographic research, and document analysis. It concludes that, while the Public Prosecutor's Office of the Federal District and Territories (MPDFT) efforts have ensured the Museum's partial preservation, full restoration remains unresolved, depending on judicial enforcement and*

*the Public Administration's commitment to executing court rulings aimed at protecting this cultural asset for present and future generations.*

**Keywords:** Cultural heritage; Constitution; Prosecution Service of the Federal District and Territories; broad and collective rights; Historical and Artistic Museum of Planaltina.

## 1 Introdução

A consolidação da proteção do patrimônio cultural conferida pela Constituição de 1988 trouxe significativas reflexões sobre a percepção do Estado brasileiro em relação à preservação e à promoção da diversidade cultural do País. O art. 216 da Carta Magna não só ampliou o conceito de patrimônio cultural, mas também atribuiu ao Poder Público, com a colaboração da comunidade, responsabilidades pela sua preservação e instrumentos para efetivá-la.

Em que pese a proteção conferida pela Constituição Federal de 1998, tem-se verificado no Distrito Federal, especialmente na Região Administrativa de Planaltina, deterioração, descaracterização e até demolição dos bens culturais ali abrigados, em afronta ao marco legal. Planaltina possui um centro histórico que remonta ao século XIX, com edificações e espaços que são testemunhos importantes da história do povoamento e desenvolvimento do Planalto Central antes da construção de Brasília.

O Ministério Público brasileiro, nesse contexto, assume papel de destaque ao zelar pela observância dessas disposições constitucionais, pois, à luz da Constituição Federal de 1988, é incumbido de defender a ordem jurídica, o regime democrático e os direitos difusos indisponíveis, dos quais o direito ao patrimônio cultural é parte. Assim, o enfrentamento da deterioração e da descaracterização do patrimônio cultural de Planaltina tem encontrado guarida na atuação do Ministério Público, dado o seu formato institucional, os poderes instrumentais que lhe são conferidos e a independência funcional para investigar e propor medidas de proteção necessárias para preservação do patrimônio cultural.

Nesse contexto, este artigo, que tem como delimitação a tutela do patrimônio cultural, objetiva demonstrar a atuação do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT), por meio das Promotorias

Especializadas em Meio Ambiente e Patrimônio Cultural, na defesa do patrimônio cultural do Distrito Federal, mais especificamente da Região Administrativa de Planaltina, onde está abrigada a maior parte dos bens culturais da Capital Federal.

Como objetivo específico, o presente artigo constitui-se em um estudo de caso referente à atuação do MPDFT na tutela do Museu Histórico e Artístico de Planaltina, bem cultural tombado pelo Governo do Distrito Federal por meio do Decreto de 19 de agosto de 1982, tendo como base a análise da judicialização de sua preservação, descrevendo, em linhas gerais, os principais desafios e resultados alcançados ao longo dos últimos anos.

Desse modo, este artigo está estruturado da seguinte forma: na segunda seção, será apresentada, em linhas gerais, a evolução histórica do processo de institucionalização da proteção do patrimônio cultural no Brasil até a consolidação de sua importância pela Constituição de 1988, abordando a ampliação tanto do conceito de patrimônio quanto dos instrumentos de proteção, além das responsabilidades do Poder Público e da comunidade para efetivar tal proteção.

Na terceira seção, serão apresentadas as funções institucionais e funcionais do Ministério Público brasileiro, assim com os instrumentos jurisdicionais conferidos pela Constituição Federal ao ente ministerial para a tutela dos direitos difusos e coletivos relacionados ao patrimônio cultural, dando enfoque ao Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, e as atribuições das Promotorias Especializadas em Meio Ambiente e Patrimônio Cultural.

Por último, será apresentado o estudo de caso relacionado à atuação especializada do Ministério Público do Distrito Federal em prol da proteção e preservação do Museu Histórico e Artístico de Planaltina, trazendo reflexões e aspectos relacionados a essa intervenção numa das batalhas mais longínquas do campo judicial de tutela de direitos difusos e coletivos de patrimônio cultural daquela instituição.

Para tanto, adotou-se a abordagem crítica exploratória, fundamentada em observações indutivas, e as técnicas de pesquisa de natureza bibliográfica e documental da literatura especializada, doutrinárias e normativas sobre a proteção do patrimônio cultural brasileiro.

Adicionalmente, houve o levantamento e a coleta de dados nos sistemas internos do MPDFT de outros mecanismos jurisdicionais utilizados na defesa do patrimônio cultural de Planaltina.

Em conclusão, o estudo realizado revela que a intervenção judicial do MPDFT, apesar de ter resultado apenas na preservação parcial do Museu Histórico e Artístico de Planaltina – dado que a restauração e a restituição de seu acervo ainda estão pendentes de cumprimento por parte do Governo do Distrito Federal –, tem-se mostrado significativa no âmbito da tutela coletiva dos direitos difusos e individuais indisponíveis relativos ao patrimônio cultural daquela região.

No entanto, o êxito de suas iniciativas na defesa desse Museu depende de uma interpretação favorável das leis pelo Poder Judiciário e do compromisso efetivo do Poder Público em cumprir as decisões judiciais que buscam tão somente proteger e preservar o bem cultural tombado para que as presentes e futuras gerações dele possam usufruir.

## **2 A tutela constitucional do patrimônio cultural brasileiro**

A evolução normativa da proteção do patrimônio cultural no Brasil é marcada por uma trajetória que reflete, ainda que lentamente, a crescente conscientização sobre a importância da preservação e valorização do legado cultural do País. O processo de institucionalização da proteção do patrimônio cultural no Brasil remonta à época colonial, até o reconhecimento de sua importância pela Constituição de 1988 como direito fundamental de todos os cidadãos.

Neste contexto, é fundamental compreender, em linhas gerais, a trajetória histórica e as transformações desse processo, que culminaram na consolidação da importância da tutela do patrimônio cultural brasileiro.

### **2.1 Antecedentes do processo constitucional de proteção do patrimônio cultural**

A proteção do patrimônio cultural tem suas raízes no ordenamento jurídico de Portugal, que influenciou significativamente a legislação brasileira. De acordo com Miranda (2021), as primeiras tentativas de

preservação do patrimônio cultural no Brasil remontam ao período colonial, ainda em 1742, quando o então vice-rei do Brasil, Conde das Galveias, tentou impedir que o Palácio das Duas Torres, em Pernambuco, fosse transformado em um quartel para as tropas locais, fato que resultou na restauração do palácio.

Segundo Marchesan (2007), a expressão “patrimônio”, entendida como conjunto de bens culturais, emergiu na Primeira República com a publicação do Decreto n. 22.928, de 12 de julho de 1933, que elevou a cidade de Ouro Preto à categoria de monumento nacional.

Ao analisar a trajetória do processo de proteção constitucional do patrimônio no Brasil, Pires (1994, p. 43) afirma que “inexistia, no século passado, preocupação com a memória nacional ou com o acervo de bens naturais e culturais de que éramos legatários [...]. Segundo a autora, tanto a Constituição do Império, promulgada em 1824, quanto a Constituição da República, de 1891, omitiram de forma absoluta a tutela dos bens culturais do País, matéria que só foi tratada com o advento da Constituição de 1934<sup>[1]</sup>, que instituiu a função social da propriedade como princípio, conferindo competência concorrente à União e aos estados para “proteger as belezas naturais e monumentos de valor histórico ou artístico” (Marchesan, 2007, p. 50).

No entanto, o preceito constitucional de proteção era limitado, pois o termo “monumento” não abrangia plenamente a dimensão do patrimônio propriamente dito, e o conceito de “belezas naturais” carecia de critérios objetivos. Assim, considerando que “a preservação não poderia incidir apenas sobre o que agradasse do ponto de vista estético, o defeito aludido comprometeria inegavelmente o fim intentado pelo Constituinte” (Pires, 1994, p. 43).

Com a promulgação da Constituição de 1937<sup>[2]</sup>, a expressão “belezas naturais” foi substituída por “paisagens ou locais particularmente dotados pela natureza”. Além disso, houve a inclusão dos municípios no rol dos entes estatais competentes no tocante à matéria de proteção dos bens culturais, e foi dada ênfase à função do Estado em preservar o patrimônio com a inclusão do termo “cuidados especiais” no texto do art. 134 (Pires, 1994).

Naquele mesmo ano, atendendo ao pedido do então Ministro da Educação, Gustavo Capanema, o intelectual Mário de Andrade elaborou o esboço do anteprojeto de lei de política nacional de patrimônio cultural. Tal esforço resultou na publicação do Decreto-Lei n. 25, de 30 de novembro de 1937, que instituiu o Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (SPHAN), precursor do atual Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), autarquia vinculada ao Ministério da Cultura. O ainda vigorante Decreto-Lei n. 25/1937 estabeleceu as bases de preservação dos bens culturais, mas trouxe em seu texto o conceito restritivo de patrimônio e o tombamento como única medida de proteção administrativa dos bens culturais materiais (Marchesan, 2007).

A Constituição de 1946<sup>[3]</sup>, por sua vez, retrocedeu parcialmente, visto que o legislador preferiu "ratificar o preceito de 37, que dava maior vigor a essa proteção, equiparando o crime contra o patrimônio nacional a qualquer atentado contra aqueles bens [...]" (Pires, 1994, p. 44). Sem embargo, a Carta de 1946 inovou ao incluir no texto constitucional o termo "Poder Público" em substituição aos três entes estatais, o qual foi mantido na Constituição de 1967 e na Emenda Constitucional n. 1/1969.

Com efeito, a Constituição de 1967<sup>[4]</sup> e a Emenda Constitucional n. 1/1969 mantiveram a norma programática semelhante à Constituição de 1946, mas sem especificar os instrumentos de amparo estatal à cultura. Não obstante, a Carta de 1967 acrescentou as jazidas arqueológicas entre os bens a serem protegidos pelo Poder Público (Marchesan, 2007).

Por todo o exposto, Pires (1994), em relação às constituições, conclui que todas

reconheceram os interesses coletivos fundamentais de preservação, mas não estabeleceram a correspondente legitimação e os instrumentos processuais para obviar a consecução da dupla proteção estatal, que é fixar em dois planos: o da ação do Estado e do comportamento da sociedade (Pires, 1994, p. 277).

Nesse passo, a Constituição Federal de 1988, marco importante na redemocratização do País, não apenas ampliou o conceito de patrimônio, mas outorgou ao Poder Público, com o apoio da comunidade, as responsabilidades pela sua preservação e os instrumentos para efetivá-la.

## **2.2 A consolidação do patrimônio cultural na Constituição de 1988**

A Constituição Federal de 1988 representou uma mudança significativa na percepção do Estado em relação ao patrimônio cultural brasileiro, alinhando-o à diversidade cultural do País. Pela primeira vez, o constituinte abordou a proteção do patrimônio cultural de maneira específica, holística e mais inclusiva em comparação às constituições anteriores, equiparando sua importância como direito fundamental de terceira geração.

Vale transcrever, para fins deste estudo, o art. 216 da Carta Magna de 1988, *in verbis*:

Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem:

- I - as formas de expressão;
- II - os modos de criar, fazer e viver;
- III - as criações científicas, artísticas e tecnológicas;
- IV - as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais;
- V - os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico.

§ 1º O Poder Público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação.

Verifica-se que o novo texto constitucional expandiu o conceito de patrimônio cultural abrangendo não apenas os bens materiais, mas também os bens imateriais, omitidos nas legislações anteriores, entre muitos outros não relacionados no texto constitucional (Pires, 1994). Os bens materiais, sejam móveis ou imóveis, são aqueles com existência física que podem ser preservados de maneira tangível, como edifícios, museus, monumentos e sítios arqueológicos. Esses bens representam

a herança física, histórica e cultural da sociedade, sendo relevantes para a preservação da memória e identidade cultural de uma nação.

Por outro lado, os bens imateriais são aqueles que não possuem uma existência física, mas são igualmente importantes para a identidade cultural de um povo, pois englobam práticas, línguas, expressões, conhecimentos e técnicas que são transmitidos de geração em geração (Miranda, 2021).

Assim, com a nova concepção constitucional, Beltrão (2009, p. 129) ressalta que

todo e qualquer bem, material ou imaterial, móvel ou imóvel, singular ou coletivo, independentemente de ter sido criado por ação humana, pode ser considerado integrante do patrimônio cultural, e, consequentemente, gozar de proteção jurídica. Para tanto, o bem deverá necessariamente conter alguma característica especial quanto à identidade, à ação, ou à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira.

## **2.3 Instrumentos de proteção**

Com fulcro na Constituição Federal, cabe ao Poder Público promover e proteger o patrimônio cultural do Brasil, com o apoio da comunidade, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento, desapropriação e outras formas de acautelamento e salvaguarda (CF/1988, art. 216, § 1º). Esses instrumentos, listados de forma exemplificativa pelo legislador<sup>[5]</sup>, compõem o sistema de proteção administrativa do patrimônio cultural, o qual abrange outra variedade de instrumentos legais e instituições encarregadas da preservação e valorização dos bens culturais, diante das potenciais ameaças de degradação, descaracterização e até mesmo destruição do meio ambiente cultural.

Inicialmente, tem-se o tombamento, instrumento jurídico mais antigo e tradicional do sistema de proteção do patrimônio cultural brasileiro. Historicamente, o tombamento é reconhecido como precursor e como um dos pilares da tutela do patrimônio cultural, consolidado pela Constituição Federal e regulamentado pelo Decreto-Lei n. 25/1937, que estabelece as bases legais para sua aplicação em todo o território nacional, visando preservar bens móveis e imóveis de relevante valor

histórico, artístico, arqueológico, etnográfico, paisagístico e científico. Segundo Miranda (2021), o tombamento se configura como ato administrativo discricionário do Poder Público, pautado pela apreciação técnica e fundamentado em critérios objetivos e subjetivos de valor cultural<sup>[6]</sup>, e tem como função precípua a conservação dos bens culturais, tanto móveis quanto imóveis, sejam de natureza pública ou privada, ambiental ou cultural. Em suma, o tombamento, segundo o autor,

é um processo administrativo por meio do qual o Poder Público, a fim de proteger bens móveis e imóveis dotados de valor cultural, reconhece formalmente o especial significado e interesse público do qual se reveste a coisa, que passa a ficar submetida a um especial regime jurídico no que pertine à disponibilidade, à conservação e à fruição, com o escopo de preservar seus atributos (Miranda, 2021, p. 173).

Desse modo, o principal objetivo do tombamento é garantir que os bens culturais de relevância nacional, estadual ou municipal sejam protegidos contra ações que possam comprometer sua integridade ou descaracterizá-los. Além disso, a proteção pode abranger não apenas o bem em si, mas também seu entorno, assegurando que intervenções urbanísticas ou arquitetônicas respeitem o contexto histórico e cultural da sociedade.

Nesse aspecto, Rabello ressalta que "só haverá tombamento se a proteção se der através do processo previsto naquele diploma legal, sem que isto implique a eliminação de outras formas jurídicas de proteção" (Rabello, 2009, p. 47). Todavia, o Estado tem o dever de preservar os bens culturais, independentemente do fato de serem tombados ou não.

O inventário consiste na identificação e documentação sistemática dos bens culturais materiais e imateriais, móveis e imóveis, tanto públicos quanto privados, de origem nacional ou estrangeira, presentes em determinado território. A inventariação dos bens culturais é mais rápida do que o instrumento de tombamento, podendo ser conduzida por entidades públicas ou privadas, por meio de metodologia específica, e com a participação da comunidade em todas as fases distintas do procedimento (Soares, 1994).

O conceito de registro, por sua vez, foi estabelecido pelo Decreto n. 3.551, de 4 de agosto de 2000, o qual instituiu o Programa Nacional do

Patrimônio Imaterial, visando o reconhecimento e a tutela específica de bens culturais de natureza imaterial, como expressões orais, práticas rituais, saberes, entre outros. Segundo Miranda (2021), o registro "é ato protetivo na medida em que constitui prova capaz de dar suporte a ações que visem a impedir posterior utilização indevida dos conhecimentos e práticas envolvidos na manifestação cultural" (Miranda, 2021, p. 168).

A vigilância consiste no monitoramento, acompanhamento e fiscalização constante, pelo Poder Público, dos bens de valor histórico, artístico e cultural, visando protegê-los contra a degradação, destruição e descaracterização nos locais em que se encontram (Miranda, 2021). Já a desapropriação é uma medida na qual o Estado adquire compulsoriamente o bem privado para garantir sua preservação e acesso público. Segundo Soares (2009), esse instrumento é destinado à tutela dos interesses decorrentes de bens materiais e imateriais, e deve ser empregado como último recurso administrativo, portanto, apenas quando outras medidas de salvaguarda se mostrarem insuficientes.

O texto constitucional estabeleceu ainda que o Estado tem a obrigação de editar leis que incentivem a produção e o conhecimento dos bens e valores culturais (art. 216, § 3º), e que todas as ameaças e os danos aos patrimônios culturais devem ser punidos por lei (art. 216, § 4º). Logo, estas últimas medidas visam salvaguardar os bens culturais contra ações que possam deteriorá-los ou destruí-los, reforçando a ideia de que a cultura é um bem coletivo e inalienável, cuja preservação é essencial para a identidade e a memória histórica da nação.

Por fim, a nova ordem constitucional estabeleceu ainda o tombamento de todos os documentos e sítios onde estão localizadas as reminiscências históricas dos antigos quilombos (art. 216, § 5º), e atribuiu aos entes federativos – União, Estados e Municípios – a responsabilidade de preservar e promover o patrimônio cultural, tema que será abordado na próxima seção.

## **2.4 Responsabilidades do Poder Público, da comunidade e outros interessados**

O art. 216 da CF/1988 enfatiza a corresponsabilização entre o Poder Público e a comunidade na tutela do patrimônio cultural,

quer na obrigação genérica de *non facere* (não provocação de danos ou criação de ameaças ao patrimônio cultural), quer no específico chama-mento do Estado às suas responsabilidades de preservação dos bens culturais (Miranda, 2021, p. 36).

Tem-se, assim, que a política de preservação do meio ambiente cultural não pode ser realizada de forma efetiva apenas pelo Estado brasileiro. A participação das comunidades e das entidades públicas e privadas é imprescindível para identificar, valorizar e proteger os bens culturais, uma vez que são fontes de conhecimento e memória dos bens culturais com os quais estão envolvidos. Além disso, a participação da comunidade visa assegurar que as ações de preservação sejam sensíveis às necessidades e às particularidades locais, promovendo assim o engajamento maior e apoio popular.

O Poder Público, por sua vez, tem o dever de elaborar e implementar políticas e mecanismos que facilitem e incentivem essa abordagem participativa e inclusiva nesse dever constitucional. Isto inclui desde a educação patrimonial até a criação de instrumentos legais e incentivos fiscais e financeiros de apoio às iniciativas comunitárias de preservação, entre outras atribuições, como veremos adiante.

## **2.5 Competências administrativa e legislativa**

A Constituição Federal de 1988, nos arts. 23, 24 e 30, estabeleceu o sistema de cooperação entre os diferentes níveis de governo para a proteção do patrimônio cultural. O art. 23 determina que é competência comum da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios proteger os bens de valor histórico, artístico e cultural, além das paisagens naturais e sítios arqueológicos. Essa competência compartilhada sublinha a responsabilidade coletiva e a necessidade de esforços coordenados entre as diversas esferas de governo para a proteção eficaz do patrimônio cultural.

O art. 24 da CF/1988 atribui competência concorrente à União, aos estados e ao Distrito Federal para legislar sobre a proteção do patrimônio cultural, permitindo que normas gerais sejam estabelecidas pela União e suplementadas pelas demais esferas, conforme as necessidades regionais. Por sua vez, o art. 30 confere aos municípios a capacidade

de legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e estadual.

Complementando essa estrutura, o art. 216 da CF/1988 estabelece que todas as esferas de governo devem adotar medidas para a preservação, valorização e divulgação do patrimônio cultural, atuando de forma integrada para promover uma proteção abrangente e eficaz. No entanto, apesar do marco legal existente, observa-se uma lacuna entre a legislação de proteção cultural e sua aplicação prática, evidenciada, na maioria das vezes, pela omissão do Poder Público.

Nesse contexto, o Ministério Público emerge como guardião da lei e protagonista na defesa dos direitos difusos e coletivos relacionados ao patrimônio cultural, utilizando os poderes institucionais conferidos pela Constituição Federal para atuar e propor medidas de proteção ao patrimônio cultural, como veremos a seguir.

### **3 O Ministério Público brasileiro na tutela do patrimônio cultural, sob a perspectiva do marco legal vigente**

Como visto na seção anterior, em 1988, com a promulgação da nova Constituição Federal, o Brasil alcançou o mais alto nível de evolução normativa referente à proteção constitucional do patrimônio cultural (Miranda, 2021).

A partir do mandamento constitucional, foram criadas diversas leis e instrumentos pertinentes ao tema, dando novos contornos ao sistema jurídico de proteção do meio ambiente cultural, especialmente no que diz respeito ao dever do Poder Público e da comunidade de efetivar a promoção e a preservação dos bens de valor cultural, tanto material quanto imaterial. E, uma vez sob a égide desse sistema jurídico protetivo na forma de interesse difuso, em sentido amplo, a proteção do patrimônio cultural passou a integrar as funções institucionais do Ministério Público brasileiro (Crawford, 2010).

Com efeito, a Carta Magna, no art. 127, atribuiu ao Ministério Público a responsabilidade de zelar pela defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, cuja proteção abrange uma miríade de temas, incluindo o patrimônio cultural<sup>[7]</sup>.

Nesse mesmo entendimento, Miranda afirma que

a Constituição Federal outorgou ao Ministério Públco a missão de defesa do ordenamento jurídico brasileiro, bem como dos direitos individuais indisponíveis e difusos (artigo 127, *caput*), entre os quais se encontra o direito ao patrimônio cultural hígido (corolário da própria dignidade da pessoa humana e da cidadania, que são fundamentos da República Federativa do Brasil) (Miranda, 2021, p. 227).

Nesse contexto, é importante salientar que, até a Constituição de 1967, a função primordial do Ministério Públco era apenas a defesa dos interesses do Estado, o que limitava sua atuação em prol dos direitos e interesses públicos quando estes se opunham aos atos da Administração Pública, devido à sua dependência do Poder Executivo. O advento de uma nova ordem constitucional, contudo, trouxe a oportunidade de desmembramento das funções de defesa do Estado e defesa da sociedade, de tal forma que a primeira ficou sob a responsabilidade da Advocacia-Geral da União e a segunda, do Ministério Públco brasileiro (Soares, 1995).

Por iguais razões, no campo institucional, o legislador constituinte, no § 2º do mesmo art. 127, atribuiu ao Ministério Públco as autonomias funcional, administrativa e financeira. Já no aspecto funcional, estabeleceu a independência institucional, o que, por sua vez, extinguiu o princípio hierárquico até então vigente, tornando-o, assim, órgão independente do Estado (Mazzilli, 2013).

Nesse sentido, Mazzilli (2013) ressalta que, para compreender a independência funcional, é preciso diferenciá-la da autonomia funcional. Segundo o autor, a primeira é característica dos próprios órgãos e membros do Ministério Públco, conferindo-lhes a liberdade de exercer suas funções independentemente de outros agentes da mesma instituição, sujeitando-os apenas à Constituição e às leis; a segunda, que se refere à instituição do Ministério Públco como um todo, consiste na liberdade de atuar sem injunções de outros órgãos do Estado, mas igualmente de modo subordinado à Constituição e às leis do ordenamento jurídico brasileiro.

A propósito da nova fisionomia institucional e funcional conferida pela Carta Magna ao Ministério Públco brasileiro, Soares ressalta que

a sociedade espera que o Ministério Público atue efetivamente na defesa dos direitos e dos interesses daquela tão-somente; não se podendo, em hipótese alguma, conceber qualquer atuação desse órgão que se revele de defesa das ações do Governo e dos atos da administração pública [...] (Soares, 1995, p. 233).

Posteriormente, no âmbito infraconstitucional, com a edição da Lei n. 8.625/1993, que institui a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público dos Estados, e da Lei Complementar n. 75/1993, que dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União, a nova configuração constitucional do Ministério Público viu-se confirmada (Hartmann, 2009, p. 41).

Outro aspecto relevante da nova roupagem constitucional é que, mais adiante, no art. 129, a Constituição Federal conferiu ao Ministério Público os meios institucionais aptos a perquirir esse desiderato, entre eles:

- I - promover, privativamente, a *ação penal pública*, na forma da lei;
- II - zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia;
- III - promover o *inquérito civil* e a *ação civil pública*, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos (grifos nossos).

Na seara da tutela do patrimônio cultural, a atuação do Ministério Público abrange diversas frentes, dentre as quais destacamos a promoção de ações civis públicas para impedir danos ou degradação de bens culturais, tombados ou não, e a fiscalização de políticas públicas de preservação, visando garantir o acesso da sociedade e a fruição desses bens jurídicos em todas as suas dimensões.

Saliente-se que, segundo a análise de Miranda (2021), o legislador constituinte, ao estabelecer no art. 216 da CF/1988, § 1º, parte final, "outras formas de acautelamento e salvaguarda" do patrimônio cultural, evidenciou que a enumeração presente no dispositivo é apenas exemplificativa, deixando aberta a possibilidade de utilização de outros mecanismos jurídicos de tutela, incluindo aqueles mencionados no art. 129 da CF/1988. Portanto, esse sistema inclui também os mecanismos de natureza judicial, de *status constitucional*, para a tutela dos bens

culturais, tais como a ação civil pública, a ação popular, a ação penal, a ação direta de constitucionalidade, entre outros.

A importância do Ministério Público brasileiro reside, assim, na sua capacidade de agir como fiscal da lei, visando dar efetividade ao direito ao patrimônio cultural a qualquer cidadão, porquanto sua natureza "constitui-se de direito transindividual difuso, uma vez que pertence a todos ao mesmo tempo em que não pertence, de forma individualizada, a qualquer pessoa" (Miranda, 2021, p. 57).

Por derradeiro, impende ressaltar que a atuação do Ministério Público não se restringe apenas à esfera judicial, mas também abrange a esfera extrajudicial, por meio da instauração de inquérito civil público, de articulações com os órgãos públicos, entidades da sociedade civil e demais atores responsáveis pela tutela do patrimônio cultural.

Assim, a próxima seção tratará de abordar os principais instrumentos judiciais e extrajudiciais utilizados pelo Ministério Público brasileiro, com o respaldo do comando constitucional, para a tutela dos direitos difusos e coletivos relacionados aos bens integrantes do patrimônio cultural brasileiro.

### **3.1 Instrumentos judiciais**

O art. 129 da Constituição Federal é uma das pedras angulares do Ministério Público brasileiro quando se trata de mecanismos voltados à tutela dos bens integrantes do patrimônio cultural brasileiro. Cabe ao ente ministerial buscar o instrumento protetivo mais adequado para obter a responsabilização ante qualquer tipo de dano causado aos bens de valor cultural, independentemente de tombamento ou não.

Nesse aspecto, Soares ressalta que o manejo dos instrumentos de proteção aos bens culturais só será eficaz quando for direcionado sob o viés da tutela dos interesses coletivos, difusos e individuais homogêneos. A partir disso, o uso dos instrumentos judiciais com a finalidade de

solucionar as controvérsias sob a ótica dos interesses difusos (seja por ações preventivas, seja na reforma ou restauração dos bens ou ainda no resarcimento do dano), é, muitas vezes, a melhor (ou a única) alternativa para a tutela do bem cultural (Soares, 2009, p. 364).

Desse modo, apesar da complexidade dos processos judiciais e da morosidade do sistema judiciário brasileiro, a doutrina é unânime ao apontar a ação civil pública como um dos instrumentos de status constitucional mais eficazes para a tutela dos bens culturais e de quaisquer outros interesses difusos e coletivos.

Outrossim, Beltrão sublinha que

toda lesão ou ameaça a tal direito é suscetível de análise pelo Poder Judiciário, conforme expressamente prevê o artigo 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal: “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito” (Beltrão, 2009, p. 146).

No que tange aos danos ao patrimônio propriamente dito, Miranda (2021) afirma que estes consistem em qualquer lesão resultante da atividade humana que cause perda, redução ou degradação significativa dos bens culturais e que afete adversamente suas características originais. O autor aponta que os danos são muitas vezes causados pelo uso inadequado da propriedade e por ações ou omissões tanto do Poder Público quanto de particulares. Por conseguinte, a coletividade “evidentemente poder ser afetada quanto aos seus valores imateriais, face ao sentimento coletivo de desapreço, de intranquilidade, de angústia, de indignação e de demonstração de menoscabo ao Direito” (Miranda, 2010, p. 117).

É nessa perspectiva que a literatura especializada em patrimônio cultural destaca o papel proeminente do instrumento da ação civil pública no contexto judicial, sendo comumente proposta pelo Ministério Público brasileiro para a defesa dos interesses coletivos indisponíveis e difusos relacionados ao patrimônio cultural.

Com o avanço normativo da proteção jurídica do patrimônio cultural, deflagrado pela própria Carta Magna, a Lei de Ação Civil Pública (Lei n. 7.347/1985) teve seu campo de incidência ampliado e, posteriormente, complementado pelo Código do Consumidor (Lei n. 8.078/1990). Isso significa dizer que, sob o aspecto dos interesses coletivos e difusos, o patrimônio cultural é alvo de tutela por expressa disposição da Lei de Ação Civil Pública, em seu art. 1º, inciso III, conforme afirma Dantas (2009, p. 94): “[são] bens tuteláveis pela demanda aqueles de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico”.

Nesse sentido, Beltrão (2009) destaca que, diante da inérgia do Poder Público em garantir a proteção do patrimônio cultural, é cabível e necessário que o Ministério Público tome a iniciativa de ajuizar a ação civil pública com o propósito de garantir a prestação jurisdicional de salvaguarda do patrimônio. Nesse aspecto, a ação civil pública tem como objetivo

evitar o dano, repará-lo ou buscar a indenização pelo dano causado, sendo viável a pretensão de condenação em dinheiro, do cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer bem como da declaração de situação jurídica (Miranda, 2021, p. 123).

Outra ferramenta importante vocacionada à proteção dos direitos difusos relacionados ao patrimônio é a ação popular, prevista no art. 5º, inciso LXXIII, da Constituição Federal, o qual confere legitimidade a qualquer cidadão para agir judicialmente contra atos lesivos ao patrimônio cultural, independentemente de sua vinculação com o Ministério Público, que, por sua vez, atuará como *custos legis*, buscando a anulação de atos lesivos e a reparação dos danos causados.

Segundo o art. 129, I, da CF/1988, o Ministério Público também é encarregado de instaurar a ação penal pública e é o único “legítimo, autêntico e lícito para tal mister, reconhecido e habilitado constitucionalmente” (Santin, 2000, p. 15), tendo sido tal legitimidade privativa conferida pelo constituinte, oriunda da vontade popular expressa na Carta Magna.

### **3.2 Instrumentos extrajudiciais**

Entre os instrumentos extrajudiciais utilizados pelo Ministério Público, tem-se o *Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta* (TAC), regulado pela Lei de Ação Civil Pública, por meio do qual as partes de um conflito se comprometem, diante de membro ministerial, a cumprir determinadas cláusulas, reparando o fato ensejador da investigação, ou a compensar os prejuízos causados, por meio de ajuste consensual, o que, apesar de poder ser realizado por via judicial, também pode ser feito em âmbito extrajudicial.

No que tange às *Recomendações* do Ministério Público, embora não possuam caráter vinculante, são instrumentos de prevenção de responsabilidade da Administração Pública que informam ao órgão ou ente

federativo acerca de possíveis deliberações do MP, como o inquérito civil ou a ação pública, em caráter notificante (Monfredinho, 2019).

A Audiência Pública, por sua vez, possui caráter consultivo e auxiliar, não deliberativo, e visa a coletar informações para a atuação do Ministério Público. Miranda afirma que esse instrumento reforça o princípio da participação comunitária, pois confere "ênfase à cooperação entre o Estado e a sociedade pela participação dos diferentes grupos sociais, na formulação e execução da política de preservação dos bens culturais" (Miranda, 2021, p. 137).

Por fim, o Inquérito Civil, instituído pela Lei n. 7.347/1985, adquiriu status constitucional após a promulgação da CF/1988, art. 129, III, e preconiza o procedimento administrativo inquisitivo, de instauração e presidência privativa do Ministério Público, que visa a coletar elementos probatórios para a posterior instrução de eventual ação penal pública de tutela dos danos ambientais (Marchesan, 2007). Segundo a autora, "o inquérito civil é presidido pelo Promotor de Justiça que, no caso da tutela ambiental, será aquele que ostenta atribuições na área do meio ambiente" (Marchesan, 2007, p. 242).

Desse modo, os instrumentos institucionais mencionados, estabelecidos pela Constituição Federal, conferem ao Ministério Público brasileiro os meios necessários para atuar na proteção dos direitos difusos e coletivos, o que inclui o direito ao patrimônio cultural.

A atuação do ente ministerial, alinhada aos princípios constitucionais, torna-se, assim, fator determinante na promoção da sustentabilidade, assegurando que as ações de preservação do patrimônio cultural estejam alinhadas com os valores fundamentais da sociedade, como será visto adiante.

## **4 O Ministério Público do Distrito Federal e Territórios e as Promotorias Especializadas**

O Ministério Público abrange, além dos Ministérios Públcios estaduais, o Ministério Público da União (MPU), que, por sua vez, compreende o Ministério Público Federal (MPF), o Ministério Público do Trabalho (MPT), o Ministério Público Militar (MPM) e o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT)<sup>[8]</sup>.

O Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, instituição cuja atuação é foco de análise deste trabalho, tem por atribuição a defesa da ordem jurídica; a proteção do patrimônio nacional, público e social; a salvaguarda de interesses sociais e individuais indisponíveis; e o controle externo da atividade policial. Sua atuação é regida pela Constituição Federal de 1988 e pela Lei Orgânica n. 75, de 20 de maio de 1993, que estabelece as normas gerais para o Ministério Público da União (MPU), ao qual o MPDFT está vinculado. Atualmente, sua estrutura e funcionamento são projetados para atender à complexidade e à diversidade de demandas da população, localizada em uma das regiões mais dinâmicas e estratégicas do Brasil: o Distrito Federal.

O Distrito Federal é uma unidade federativa singular no Brasil, pois abriga a sede do governo federal e a capital nacional, Brasília. Além disso, a cidade possui características administrativas e políticas distintas em relação aos demais estados brasileiros, uma vez que não se divide em municípios, mas sim em regiões administrativas, cada uma com estrutura própria e funções específicas dentro do contexto urbano e rural<sup>[9]</sup>.

Atualmente, o Distrito Federal é composto por 33 Regiões Administrativas (RAs), que variam significativamente em termos de população, área e infraestrutura. Desse total, o MPDFT está presente em quinze cidades-satélites, por meio de Promotorias de Justiça Cíveis e Criminais, coordenadas por membros escolhidos entre seus respectivos integrantes, denominados Coordenadores Administrativos.

Além disso, o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, assim como os demais estados da Federação, possui em sua estrutura organizacional “Promotorias Especializadas” com atuação na área da saúde, educação, infância e juventude, patrimônio público, ordem urbanística, entre outras temáticas<sup>[10]</sup>.

Sobre esse aspecto organizacional, Hartmann (2009, p. 41) afirma:

Mesmo antes da constitucionalização da ação civil pública – desde o surgingimento do instrumento processual em 1985 –, os Ministérios Públicos passaram a se estruturar para especializar e dotar de instrumentos eficazes seus membros, visando melhor desempenhar a tarefa da proteção aos interesses difusos, notadamente do meio ambiente. Assim, foram surgindo centros de apoio operacionais, unidades de tutela coletiva, promotorias especializadas [...].

No caso do MPDFT, as demandas afetas ao meio ambiente e patrimônio cultural estão a cargo das Promotorias Especializadas em Meio Ambiente e Patrimônio Cultural (Prodemas), que, de acordo com o art. 20 da Resolução n. 90, de 14 de setembro de 2009, têm por atribuição a

defesa do meio ambiente e do patrimônio cultural, na proteção dos bens e direitos de valor artístico, estético, turístico, histórico e paisagístico e atuarão por bacias hidrográficas com preponderância sobre as Regiões Administrativas [...].

A estrutura do MPDFT é composta, ainda, por servidores com variadas formações, abrangendo as áreas jurídica, pericial<sup>[11]</sup>, psicossocial e administrativa, os quais prestam apoio às atividades das promotorias e procuradorias de Justiça em todas as áreas temáticas do órgão.

Desse modo, o próximo capítulo tratará de apresentar um estudo de caso relacionado à atuação especializada do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, por meio da Segunda Promotoria de Justiça de Meio Ambiente e Patrimônio Cultural (Prodema), na tutela do Museu Histórico e Artístico de Planaltina, bem cultural tombado pelo Governo do Distrito Federal, localizado no Setor Tradicional da Região Administrativa de Planaltina-DF.

A identificação de outros bens culturais abrigados naquela região será brevemente citada ao final da seção, com o intuito de facilitar a compreensão do leitor acerca da extensão e complexidade das atividades do órgão ministerial para a salvaguarda do patrimônio cultural de Planaltina.

## **5 A atuação especializada do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios na tutela do patrimônio cultural de Planaltina**

A preservação do meio ambiente é uma pauta globalmente reconhecida como crucial para garantir a sustentabilidade do planeta. No entanto, apesar dos esforços significativos em todo o mundo, incluindo o Brasil, para proteger ecossistemas vitais e biodiversidade, uma disparidade persiste quando se trata da preservação do patrimônio cultural.

No Distrito Federal, enquanto avanços notáveis foram feitos na área de proteção ambiental, a mesma atenção e esforço não foram dedicados de forma equivalente à salvaguarda do patrimônio cultural.

O tombamento de Brasília como Patrimônio Cultural Mundial, em 1987, refletiu a importância de sua arquitetura e urbanismo singulares no mundo. A cidade foi planejada e construída entre 1957 e 1960, com o objetivo de promover a integração nacional e o desenvolvimento do interior do País. O plano piloto de Lúcio Costa, em formato de avião, e os edifícios projetados por Oscar Niemeyer, como o Palácio do Planalto, o Congresso Nacional e a Catedral de Brasília, são ícones do movimento modernista e representaram o período de inovação e otimismo no Brasil<sup>[12]</sup>.

Entretanto, dentro do próprio Distrito Federal, observa-se uma disparidade no tratamento dado aos bens culturais localizados em Brasília em comparação com aqueles situados em outras regiões administrativas, como Planaltina. Fundada em 1859, Planaltina possui um centro histórico que remonta ao século XIX, com edificações e espaços que são testemunhos importantes da história do povoamento e desenvolvimento do Planalto Central antes da construção de Brasília (Iphan, 2012).

Em 1892, durante a expedição da Missão Cruls ao Planalto Central, que resultou na definição da área posteriormente conhecida como Quadrilátero Cruls – destinada à implantação da nova capital do Brasil –, Planaltina era o único assentamento urbano consolidado e significativo dentro do território delimitado. Com a inauguração da nova capital, Planaltina passou de sede de município goiano para cidade-satélite do Distrito Federal (Iphan, 2012). Desde então, a cidade, além de abrigar uma variedade de bens culturais, testemunha importantes eventos históricos e culturais, deixando um legado valioso para as gerações futuras.

De acordo com o Inventário do Setor Tradicional de Planaltina, elaborado pela Superintendência do Iphan no Distrito Federal, no sítio histórico urbano de Planaltina estão localizados dois bens arquitetônicos tombados pelo Governo do Distrito Federal: a Igreja de São Sebastião e o Museu Histórico e Artístico de Planaltina. No entanto, enquanto o Conjunto Urbanístico-Arquitetônico de Brasília tem sido objeto de proteção desde 1987, o requerimento para o tombamento das edificações históricas remanescentes em Planaltina permanece estagnado desde

1964, deixando-as vulneráveis à degradação e à perda irreparável de parte da memória e da história da região<sup>[13]</sup>.

Portanto, tem-se que a disparidade no tratamento dos bens culturais abrigados em Planaltina não é recente e pode ser atribuída a diversos fatores, incluindo a centralização do poder e dos recursos em Brasília, a visibilidade internacional da capital e as prioridades políticas e econômicas que favorecem a manutenção do Plano Piloto.

Observa-se que a ausência de legislação abrangente para a proteção do patrimônio material no Distrito Federal, que, em consequência, tem-se refletido especialmente em Planaltina, aliada à falta de estruturação consistente e de continuidade nas políticas de preservação, à ausência de fiscalização e de recursos, à desarticulação institucional entre os órgãos responsáveis, e sobretudo, à falta de interesse político, têm gerado o cenário preocupante de descaracterização e deterioração dos bens culturais situados naquela região.

Vê-se, a partir dos dados coletados no sistema do MPDFT, que as iniciativas judiciais e extrajudiciais indicam que a quase totalidade das demandas em prol dos bens tombados de Planaltina tem sido proposta pelo Ministério Público do Distrito Federal e Territórios.

Assim, a figura a seguir ilustra o reflexo desse cenário, com base no levantamento dos procedimentos judiciais e extrajudiciais instaurados no período de 2006 a 2023 na Região Administrativa de Planaltina.

**Figura 1 – Relação de procedimentos instaurados pelo MPDFT entre 2006 e 2023**



**Fonte:** Sistema NeoGab Extrajudicial – MPDFT.

Assim, cotejando o portfólio de processos judiciais, nota-se que o Museu Histórico e Artístico de Planaltina foi o precursor da atuação especializada do MPDFT na defesa do patrimônio cultural de Planaltina, a qual será abordada a seguir.

## **5.1 A tutela do Museu Histórico e Artístico de Planaltina**

Um dos equipamentos culturais mais fascinantes que integram o patrimônio cultural de um país é o museu, instituição pública ou privada que abriga e exibe artefatos de valores histórico, artístico e cultural, ou de qualquer outra natureza, e que perpetua a trajetória e a memória de uma nação. No Distrito Federal, um desses locais emblemáticos é o Museu Histórico e Artístico de Planaltina.

O imóvel, que antigamente era uma residência, foi construído no século XIX por Afonso Coelho Silva Campos e hospedou diversas comissões e caravanas que se dirigiam ao Planalto Central com a missão de realizar estudos que fundamentariam a implantação da nova capital do País, hoje Brasília (Iphan, 2012).

Em 1973, a residência foi desapropriada pelo Governo Distrito Federal, dando lugar ao que é hoje o Museu Histórico e Artístico de Planaltina, inaugurado em 22 de abril de 1974. Em 19 de agosto de 1982, o Museu foi tombado por meio do Decreto de Tombamento Provisório n. 6.939, incluindo seu mobiliário histórico, e inscrito no Livro de Tombo – Edifícios e Monumentos Isolados, sob o n. 004. Sobre ele não incide nenhum instrumento de proteção individual na esfera federal.

Atualmente, a edificação que hoje abriga o Museu de Planaltina, localizada no Setor Tradicional de Planaltina, possui, em linhas gerais, características coloniais rústicas, e é constituída por quatorze cômodos, um pátio envolto com plantas ornamentais e uma área de jardim na parte sul do terreno (Iphan, 2012).

**Figura 2 – Museu Histórico e Artístico de Planaltina**



**Fonte:** Souza, 2023.

A intervenção do MPDFT em prol da preservação do Museu de Planaltina iniciou-se em 2006<sup>[14]</sup>, quando o órgão tomou conhecimento de possíveis danos causados ao bem cultural tombado. Relatos deram conta de que o Museu Histórico estava sem funcionamento desde o ano de 2003, quando um veículo chocou-se contra uma de suas paredes, o que fez com o governo local determinasse seu completo fechamento.

Desde então, não havia notícias de reformas ou quaisquer ações do Poder Público local voltadas à preservação do bem cultural, o que fez com que a sociedade organizada de Planaltina recorresse ao MPDFT. Logo em 2007, a Prodema ajuizou ação civil pública<sup>[15]</sup> contra o Distrito Federal, com o objetivo de restaurar e conservar o Museu Histórico de Planaltina, segundo sua tipologia histórica original. Tal intervenção marcou o início de uma das batalhas mais longínquas no campo judicial de tutela do patrimônio cultural da instituição.

Verificou-se que o processo de deterioração do Museu perdurou até meados de 2008, quando as obras de restauração foram parcialmente

concluídas<sup>[16]</sup> pelos órgãos responsáveis do Governo do Distrito Federal. Com isso, o risco de desabamento do bem fora afastado, porém o processo de restauração deixou de contemplar algumas especificações técnicas feitas pelo Iphan-DF para aquele tipo de intervenção, o que fez com que o MPDFT requeresse a continuidade do processo judicial.

A sentença judicial que determinou a correção, pelo Governo do Distrito Federal, das irregularidades apontadas nos pareceres técnicos do Iphan foi sendo lentamente cumprida, até que, em 2014, o MPDFT obteve a elaboração do “Plano de Procedimentos e Rotinas para a Conservação e Manutenção” do Museu Histórico de Planaltina. Ainda assim, a ação judicial em prol do Museu, aqui narrada somente nas suas grandes linhas, prosseguiu, pois ainda restavam a instalação da plataforma elevatória para garantir a acessibilidade às pessoas portadoras de deficiência, bem como a implementação dos itens de segurança contra incêndio e pânico. A primeira ação foi instalada em 2015, e a segunda, finalizada em 2016.

Somou-se, ainda, a esse rol de pendências, a restauração do mobiliário do Museu de Planaltina, cujo processo judicial se arrasta até os dias de hoje<sup>[17]</sup>.

## **5.2 A questão da restauração do acervo mobiliário do Museu**

O acervo do Museu de Planaltina é composto por diversos objetos com diferentes tipologias e suportes: mobiliário, objetos de uso pessoal, utensílios de cozinha e domésticos, piano, quadros, entre outros. As peças constantes do Museu integram o patrimônio cultural tombado da instituição, denominado “acervo museológico”. Logo, são testemunhas incontestáveis da história de Planaltina.

Inicialmente, a questão judicial do acervo museológico de Planaltina girava em torno da própria compreensão do conceito de “restauro” aventada pelo Distrito Federal, ou seja, se o processo de restauração requerido pelo MPDFT quando da instauração da ação civil pública englobava ou não o acervo do bem cultural em questão. Superado este quesito, o debate prosseguiu sobre a relação oficial das peças que integravam o acervo propriamente dito e até questões envolvendo seu próprio paradeiro, fato que resultou numa investigação paralela na esfera criminal<sup>[18]</sup>.

A ausência de mecanismos eficazes para assegurar o cumprimento das decisões judiciais e a falta de uma política pública consistente e eficaz para a proteção do patrimônio cultural de Planaltina agravaram ainda mais esse cenário. Além disso, constatou-se que os requerimentos do Ministério Público nem sempre foram acolhidos pelo Poder Judiciário e, mesmo quando deferidos, sua implementação frequentemente enfrentava resistência das autoridades responsáveis.

Desse modo, o processo de restauração do Museu Histórico com o seu respectivo mobiliário atravessou períodos de sucessivas suspensões de prazos a favor do Distrito Federal e de renovação de atos e diligências judiciais e extrajudiciais, audiências de conciliações e tentativas de resoluções autocompositivas para garantir a integridade do bem cultural em comento. No entanto, houve apenas a restauração da estrutura física e de alguns itens do mobiliário.

Assim, transcorridos quase 18 anos desde o ajuizamento da ação civil pública, e trânsito em julgado da decisão em 2012, que determinou a restauração e a restituição do mobiliário do Museu Histórico e Artístico de Planaltina, o cumprimento da obrigação de fazer permanece pendente por parte do Governo do Distrito Federal.

Outra questão relacionada ao Museu, muito próxima mas não idêntica, é a ação civil pública ajuizada em 2018 pelo MPDFT<sup>[19]</sup> com o objetivo de elaborar e implementar o Regimento Interno e o Plano Museológico do Museu Histórico e Artístico de Planaltina (MHAP), instrumentos de gestão preconizados pela Lei n. 11.904/2009, que institui o Estatuto de Museus, regulamentada pelo Decreto n. 8.124/2013<sup>[20]</sup>. A ausência desses instrumentos tem gerado insegurança jurídica e obstáculos no cumprimento das obrigações legais ligadas à proteção do Museu Histórico, sobretudo no que se refere à falta de compromisso institucional com a preservação da memória e identidade cultural de Planaltina.

Por fim, ainda no que se refere à atuação do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, é relevante mencionar, embora estejam além do escopo deste estudo, as seguintes intervenções relacionadas à tutela do Patrimônio Cultural de Planaltina: I) restauração da "Casa de Câmara e Cadeia"; II) revitalização da Praça Salviano Guimarães; III) tombamento federal da Pedra Fundamental de Brasília; IV) regularização

fundiária de Planaltina; V) reconstrução da Casa da Dona Negrinha; VI) tombamento da Prefeitura Velha ou Prefeitura Antiga; VII) revitalização do Cemitério São Sebastião em Planaltina, entre outras.

## 6 Considerações finais

O patrimônio cultural brasileiro é uma tapeçaria intrincada de tradições, memórias, manifestações artísticas, históricas e naturais que refletem a identidade e diversidade cultural do País. Sua proteção jurídica não apenas retrata a necessidade de valorização de elementos materiais e imateriais, mas também incorpora a compreensão do patrimônio cultural como direito fundamental, que evoluiu ao longo do tempo até ser consagrado na Constituição Federal de 1988 e no ordenamento jurídico brasileiro.

Nesse sentido, o presente artigo buscou demonstrar que o papel do Ministério Público brasileiro tem sido de singular importância como defensor da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses difusos e coletivos, dos quais o patrimônio cultural faz parte.

A nova configuração institucional conferida pela Carta Magna ao Ministério Público, pautada pela independência funcional e autonomia institucional, rompeu com paradigmas anteriores e possibilitou uma atuação social mais incisiva, desvinculando-se de influências governamentais e priorizando os direitos e interesses da sociedade.

O estudo de caso centrado na atuação do MPDFT, em prol da tutela do Museu Histórico e Artístico de Planaltina e do seu respectivo mobiliário, ilustrou a importância da intervenção judicial na salvaguarda do bem cultural tombado, demonstrando não apenas os desafios enfrentados no âmbito da lide judicial, mas também as medidas extrajudiciais adotadas para evitar a deterioração do bem cultural tombado.

Assim, conclui-se que a atuação do MPDFT tem-se mostrado relevante para garantir a proteção e promoção da diversidade cultural de Planaltina. No entanto, esta atuação não tem sido suficiente, pois o êxito de suas iniciativas depende de uma interpretação favorável das leis pelo Poder Judiciário e do compromisso efetivo do Poder Público de cumprir as decisões judiciais.

Desse modo, a demora excessiva nos processos judiciais, como observado no caso do Museu, pode resultar na deterioração irremediável dos bens culturais, comprometendo a preservação da nossa herança coletiva, além de desmotivar a sociedade a participar ativamente na proteção desses bens. Isso porque muitas comunidades têm seu modo de vida e identidade cultural vinculados a esses patrimônios, e a demora na proteção legal pode afetá-las negativamente, privando-as de acesso a elementos fundamentais de sua história e memória coletiva, como é o caso do Museu Histórico e de outros bens culturais que carecem de políticas públicas de preservação de patrimônio cultural.

A centralização dos esforços e recursos na capital federal, embora justificada pelo seu status de Patrimônio Mundial, não deve obscurecer a importância de outras regiões com significados históricos igualmente relevantes. É necessário que haja uma política mais equilibrada e inclusiva que contemple todas as regiões administrativas, assegurando que o patrimônio cultural de localidades como Planaltina receba sua devida proteção legal.

É certo que a complexidade das questões envolvendo o patrimônio histórico exige análises técnicas jurídicas e especializadas, que por vezes demandam tempo adequado para a ponderação de todas as informações relevantes para a tomada de decisão.

Contudo, somente por meio de um compromisso renovado do Poder Público do Distrito Federal com a preservação dos bens culturais, aliado aos esforços contínuos do Ministério Público brasileiro e do Poder Judiciário, o Distrito Federal, com a sua histórica Planaltina, poderá assegurar verdadeiramente a sustentabilidade e a integridade de seu patrimônio cultural para as presentes e futuras gerações.

## Referências

- AHMED, Flávio; COUTINHO, Ronaldo (coord.). **Patrimônio cultural e sua tutela jurídica**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.
- BELTRÃO, Antônio F. G. Patrimônio cultural: conceito, competência dos entes federados e formas legais para a sua proteção. In: AHMED, Flávio; COUTINHO, Ronaldo (coord.). **Patrimônio cultural e sua tutela jurídica**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. p. 127-148.

BRASIL. Lei n. 6.292, de 15 de dezembro de 1975. Dispõe sobre o tombamento de bens no Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN). **Diário Oficial da União**, Brasília, 16 dez. 1975.

BRASIL. Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília-DF, 2 set. 1981.

CNMP – CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Patrimônio histórico e cultural**: salvaguarda e atuação do Ministério Público. Brasília: CNMP, 2021.

CNMP – CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Planejamento estratégico nacional**: Ministério Público 2020/2029 – relatório final. Brasília: CNMP, 2019. Disponível em: <https://tinyurl.com/mra3fat2>. Acesso em: 22 fev. 2024.

CRAWFORD, Ronaldo Assis. Os principais instrumentos utilizados pelo Ministério Público na tutela do patrimônio cultural. In: DIAS, Maria Tereza Fonseca; PAIVA, Carlos Magno de Souza (coord.). **Direito e proteção do patrimônio cultural imóvel**. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 261-273.

D'ISEP, Clarissa Ferreira Macedo; NERY JUNIOR, Nelson; MEDAUAR, Odete (coord.). **Políticas públicas ambientais**: estudos em homenagem ao Professor Michel Prieur. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

DANTAS, Marcelo Buzaglo. Tutela jurisdicional do patrimônio cultural. In: AHMED, Flávio; COUTINHO, Ronaldo (coord.). **Patrimônio cultural e sua tutela jurídica**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. p. 93-108.

GOULART, Maurício Guimarães. O horizonte de Brasília: a definição da zona de entorno e a gestão compartilhada do conjunto urbanístico de Brasília. In: RIBEIRO, Sandra Bernardes; PERPÉTUO, Thiago (org.). **Patrimônio em transformação**: atualidades e permanências na preservação de bens culturais em Brasília. Brasília: Iphan, 2016. p. 156-183.

HARTMANN, Analúcia de Andrade. Políticas públicas ambientais: a atuação do Ministério Público. In: D'ISEP, Clarissa Ferreira Macedo; NERY JUNIOR, Nelson; MEDAUAR, Odete (coord.). **Políticas públicas ambientais**: estudos em homenagem ao Professor Michel Prieur. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009. p. 31-57.

IPHAN – INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL. **Inventário do Setor Tradicional de Planaltina**. Brasília: IPHAN, 2012.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 27. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Malheiros, 2020.

MARCHESAN, Ana Maria Moreira. **A tutela do patrimônio cultural sob o enfoque do direito ambiental**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

MAZZILLI, Hugo Nigro. Princípios institucionais do Ministério Público brasileiro. **Revista do Ministério Público do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, n. 731, p. 9-33, jan./abr. 2013.

MIRANDA, Marcos Paulo de Souza. Configuração e indenizabilidade de danos morais coletivos decorrentes de lesões a bens integrantes do patrimônio cultural brasileiro. In: DIAS, Maria Tereza Fonseca; PAIVA, Carlos Magno de Souza (coord.). **Direito e proteção do patrimônio cultural imóvel**. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 117.

MIRANDA, Marcos Paulo de Souza. **Introdução ao direito do patrimônio cultural brasileiro**. Belo Horizonte: 3i Ed., 2021.

MIRANDA, Marcos Paulo de Souza. **Tutela do patrimônio cultural brasileiro**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

MIRRA, Álvaro Luiz Valery. **Ação civil pública e reparação do dano ao meio ambiente**. 2. ed. rev. e ampl. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2004. p. 265.

MONFREDINHO, Victor Ramalho. **A atuação extrajudicial do Ministério Público para o alcance da sustentabilidade ambiental**. 2019. Dissertação. 91f. (Mestrado em Ciência Jurídica) – Universidade do Vale do Itajaí, Santa Catarina, 2019.

PIRES, Maria Coeli Simões. **Da proteção ao patrimônio cultural**. Belo Horizonte: Del. Rey, 1994.

RABELLO, Sônia. **O Estado na preservação dos bens culturais**: o tombamento. Rio de Janeiro: IPHAN, 2009.

SANTIN, Valter Foleto. A legitimidade do Ministério Público no processo penal. **Justitia**, São Paulo, v. 62, n. 189/192, p. 13-26, jan./dez. 2000. Disponível em: <https://tinyurl.com/4jsck79m>. Acesso em: 4 jun. 2024.

SOARES JR., Jarbas; GALVÃO, Fernando (org.). **Direito ambiental**: na visão da Magistratura e do Ministério Público. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

SOARES, Inês Virgínia Prado. **Direito ao (do) patrimônio cultural brasileiro**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

SOARES, José de Ribamar Barreiros. O papel do Ministério Público no controle da administração pública à luz da Constituição de 1988. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 32, n. 128, p. 231-235, out./dez. 1995.

SOUZA, Francisca. Museu Histórico e Artístico de Planaltina. **Planaltina Digital**. Brasília, 13 ago. 2023. Disponível em: <https://tinyurl.com/bdephywp>. Acesso em: 23 jun. 2024.

SPINA, Gabriel Luis; SERRATTO, Edgar Bruno Franke. Patrimônio histórico e cultural: uma revisão bibliográfica. **Educação: Revista Científica do Claretiano**, Batatais, v. 5, n. 3, p. 99-116, jul./dez. 2015.

## Notas

- [1] “Art. 10. Compete concorrentemente à União e aos Estados: [...] III - proteger as belezas naturais e os monumentos de valor histórico ou artístico, podendo impedir a evasão de obras de arte”.
- [2] “Art. 134. Os monumentos históricos, artísticos e naturais, assim como as paisagens ou os locais particularmente dotados pela natureza, gozam da proteção e dos cuidados especiais da Nação, dos Estados e dos Municípios. Os atentados contra eles cometidos serão equiparados aos cometidos contra o patrimônio nacional.”
- [3] “Art. 175. As obras, monumentos e documentos de valor histórico e artístico, bem como os monumentos naturais, as paisagens e os locais dotados de particular beleza, ficam sob a proteção do Poder Público.”
- [4] “Art. 172. O amparo à cultura é dever do Estado.
- Parágrafo único. Ficam sob a proteção especial do Poder Público os documentos, as obras e os locais de valor histórico ou artístico, os monumentos e as paisagens naturais notáveis, bem como as jazidas arqueológicas.”
- [5] Convém ressaltar que, além do rol de instrumentos elencados no art. 216 da CF/1988, o sistema de proteção administrativa do patrimônio também inclui os incentivos fiscais, Plano Diretor, Estudo de Impacto Ambiental, Estudo de Impacto de Vizinhança, gestão documental, entre outros que não serão aqui tratados por se situarem fora da delimitação deste estudo.
- [6] Uma vez aprovado, o bem é inscrito no Livro de Tombo, dividindo-se em quatro categorias: Histórico, Artístico, Arqueológico/Etnográfico e Paisagístico/Natural. A inscrição confere ao bem a proteção legal prevista.
- [7] “Art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.”
- [8] Disponível em: <https://tinyurl.com/ynsuz9td>. Acesso em: 6 jun. 2024.
- [9] Disponível em: <https://tinyurl.com/jrp6d2uh>. Acesso em: 6 jun. 2024.
- [10] “Art. 1º Para efeito do exercício de suas atribuições funcionais, os Promotores de Justiça e Promotores de Justiça Adjuntos, Órgãos de execução do Ministério Público em primeira instância, serão agrupados em ofícios denominados Promotorias de Justiça com atuações nas áreas Cíveis, Criminais e Especializadas, com atribuições estabelecidas nesta Resolução, as quais contarão com estrutura administrativa para o desempenho dos respectivos serviços auxiliares.” (Resolução n. 90, de 14 de setembro de 2009).

- [11] Assessoria Pericial em Meio Ambiente e Geoprocessamento e Assessoria Pericial em Arquitetura e Engenharia Legal, entre outras.
- [12] Disponível em: <https://tinyurl.com/jrp6d2uh>. Acesso em: 6 jun. 2024.
- [13] Disponível em: <https://tinyurl.com/4ar287nh>. Acesso em: 6 jun. 2024.
- [14] Em 2006, a 2<sup>a</sup> Prodema/MPDFT instaurou o Procedimento Preliminar de Investigação (PIP) para apurar possíveis danos ao patrimônio histórico-cultural decorrentes do abandono do Museu Histórico e Artístico de Planaltina.
- [15] Ação Civil Pública tombada sob o Processo Judicial Eletrônico n. 0013228-29.2007.8.07.0001.
- [16] A realização dos serviços de recuperação do Museu Histórico de Planaltina não atendeu a todas as recomendações feitas pelo Iphan-DF, o que fez com que o MPDFT se manifestasse pelo prosseguimento do feito judicial até o cumprimento total da tutela do patrimônio.
- [17] Ação Civil Pública PJE n. 0013228-29.2007.8.07.0001, em trâmite na Vara do Meio Ambiente, Desenvolvimento Urbano e Fundiário do DF.
- [18] Inquérito Policial n. 0704931-86.2021.8.07.0005 – 1<sup>a</sup> Vara Criminal e 1<sup>º</sup> Juizado Especial Criminal de Planaltina
- [19] Ação Civil Pública PJE n. 07052432820188070018, em trâmite perante a Vara do Meio Ambiente, Desenvolvimento Urbano e Fundiário do DF.
- [20] Regulamenta dispositivos da Lei n. 11.904, de 14 de janeiro de 2009, que institui o Estatuto de Museus, e da Lei n. 11.906, de 20 de janeiro de 2009, que cria o Instituto Brasileiro de Museus (Ibram).

# **Em busca de maturidade na gestão do conhecimento (GC): a aplicabilidade do diagnóstico de GC no MPF**

## ***In search of maturity in knowledge management (KM): the applicability of KM diagnosis***

Recebido em 02.09.2024 | Aprovado em 04.06.2025

DOI: 10.63601/bcesmpu.2024.n63.e-63tc02

*Diego Oliveira de Souza*

<http://lattes.cnpq.br/9479231617422681>

Técnico do Ministério Público Federal (MPF). Atualmente, está lotado na Procuradoria-Geral da República (PGR), no acompanhamento de projetos e iniciativas relacionadas a processos de trabalho, gestão do conhecimento, criatividade, inovação e *design thinking*. Doutor em História pelo Programa de Pós-Graduação em História da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Especialista no Controle da Administração Pública pela Escola Superior do Ministério Público da União (ESMPU).

**Resumo:** Este estudo de caso investiga como a ausência de práticas consolidadas de gestão do conhecimento impacta a maturidade institucional do Ministério Público Federal (MPF) e de que forma o diagnóstico de gestão do conhecimento pode contribuir para superar esse desafio. O objetivo geral é discutir a relevância da aplicabilidade do diagnóstico de gestão do conhecimento no MPF como ferramenta destinada a fundamentar a busca de maturidade na gestão do conhecimento institucional. A pesquisa adota uma metodologia dedutiva, associada à revisão bibliográfica e à análise qualitativa dos dados extraídos dos resultados do 1º Diagnóstico de Gestão do Conhecimento do MPF, realizado em 2022. Os resultados do estudo evidenciam que a falta de mecanismos de gestão do conhecimento possui implicação direta sobre o desenvolvimento da maturidade institucional nessa área. Conclui-se que o diagnóstico de gestão do conhecimento é

uma ferramenta fundamental para identificar os elementos que afetam o nível de maturidade do órgão e, consequentemente, para o planejamento de ações que visem superar os desafios encontrados e promover o amadurecimento da gestão do conhecimento no MPF.

**Palavras-chave:** gestão do conhecimento; diagnóstico; iniciativas estatais; maturidade; instituições públicas.

**Abstract:** This case study investigates how the lack of consolidated knowledge management practices impacts the institutional maturity of the Federal Public Prosecutor's Office (MPF) and how the knowledge management diagnosis can contribute to overcoming these challenges. The general objective is to discuss the relevance of the applicability of the knowledge management diagnosis in the MPF as a tool designed to support the search for maturity in institutional knowledge management. The research adopts a deductive methodology, associated with the bibliographic review and the qualitative analysis of the data extracted from the results of the 1st. Knowledge Management Diagnosis of the MPF, carried out in 2022. The results of the study show that the lack of knowledge management mechanisms has a direct implication on the development of institutional maturity in this area. It is concluded that the knowledge management diagnosis constitutes a fundamental tool for identifying the elements that affect the agency's level of maturity and, consequently, for planning actions that aim to overcome the challenges encountered and promote the maturation of knowledge management in the MPF.

**Keywords:** knowledge management; diagnosis; state initiatives; maturity; public institutions.

## 1 Introdução

Esta pesquisa trata da aplicabilidade do diagnóstico de gestão do conhecimento não apenas para a instituição ministerial, mas também para outras instituições públicas que resolvam concretizar os subprocessos da gestão do conhecimento (ciclos) e os elementos determinantes de seu sucesso (pessoas, processos, tecnologia e conteúdo), os quais são essenciais ao êxito da execução das estratégias da organização. Para alguns autores, especificamente, a gestão do conhecimento (GC) é uma área multidisciplinar que tem pouco mais de três décadas e combina contribuições de várias disciplinas como Administração, Psicologia, Pedagogia, Engenharia da Produção, Ciência da Informação e Ciência da Computação (Pacheco; Freire; Fialho, 2019, p. 37).

A literatura sobre a gestão do conhecimento acentua que, com o cenário de globalização e competitividade no ambiente empresarial, a gestão do conhecimento constitui-se num dos pilares das novas práticas de gestão nas organizações e deverá se integrar às outras iniciativas gerenciais já existentes, sobretudo na área de inovação (Pereira; Skrobot; Danielsson, 2013, p. 229). Ademais, há de se levar em consideração que o conhecimento gerenciado é aquele essencial à cadeia de valor da organização, por isso, este "é o conhecimento que não pode faltar para que a tarefa seja eficaz, para que o processo seja eficiente, e por fim, para que a área alcance os resultados pretendidos" (Freire; Silva; Souza, 2019, p. 39).

Ainda assim, o conhecimento que merece ser gerenciado é aquele que está intrinsecamente ligado às operações da instituição. Essa perspectiva é consistente com a visão de Davenport e Prusak (1998), que observam que o conhecimento organizacional reside não apenas em documentos, mas também nas rotinas e processos estabelecidos.

Desse modo, o tema da gestão do conhecimento se insere nas temáticas da gestão pública contemporânea. Especificamente, o estudo de caso trata da aplicabilidade do diagnóstico de gestão do conhecimento no âmbito do MPF. Com isso, analisa-se como essa ferramenta pode ser capaz de definir o horizonte estratégico institucional em busca da maturidade diante do tema da gestão do conhecimento.

Apesar do reconhecimento da importância da GC, o MPF, assim como outras grandes organizações, enfrenta o desafio de consolidar práticas de gestão do conhecimento que transcendam iniciativas isoladas e alcancem toda a instituição. Nesse contexto, emerge o seguinte problema de pesquisa: Como a ausência de práticas consolidadas de gestão do conhecimento impacta a maturidade institucional do MPF, e de que forma o diagnóstico pode contribuir para superar esses desafios?

Desse modo, para abordar essa questão, o presente estudo de caso investiga a aplicabilidade do diagnóstico de gestão do conhecimento no âmbito do MPF como ferramenta para fundamentar a busca pela maturidade institucional em GC. Assim, o objetivo geral é discutir a relevância desse diagnóstico para identificar os principais problemas de gestão do conhecimento no MPF, verificar o grau de maturidade da

organização no tema (atualmente no Nível 3 – Expansão), servir de base para a estruturação e organização do conhecimento institucional por meio de ações corretivas e, em última instância, contribuir para que o MPF avance para níveis mais elevados de maturidade, como o Nível 4 – Colaboração. De forma mais determinada, o estudo apresenta a relevância do diagnóstico como ferramenta de gestão do conhecimento a ser aplicada em instituições federais no âmbito da Administração Pública brasileira. Em linhas gerais, busca-se discutir formas de promover a maturidade daquela temática, contando com a participação de membros e servidores da instituição, ao mesmo tempo em que se procura elencar possibilidades de desenvolvimento das etapas do processo de amadurecimento da gestão do conhecimento.

No cenário de busca pela eficiência e eficácia no desenvolvimento de suas atribuições, as instituições públicas brasileiras têm enfrentado desafios há anos. Desse modo, na situação atual, o diagnóstico de gestão do conhecimento pode ser considerado uma ferramenta capaz de possibilitar o amadurecimento das iniciativas voltadas para a defesa do capital intelectual. Nesse contexto, a metodologia da pesquisa foi caracterizada pelo emprego do método dedutivo, associado às técnicas de revisão bibliográfica, bem como pela abordagem qualitativa de análise dos dados extraídos dos resultados do 1º Diagnóstico de Gestão do Conhecimento do MPF, realizado em 2022.

Este estudo está centrado em dois momentos. O primeiro deles destaca a gestão do conhecimento em suas origens e seus pontos relevantes em distintos estudos acadêmicos. O segundo momento revela os resultados do diagnóstico de gestão do conhecimento, realizado no MPF, definindo seu papel como ferramenta essencial para a defesa do capital intelectual institucional.

Ao final do estudo, será esclarecido que o diagnóstico de gestão do conhecimento é uma ferramenta que permite promover o amadurecimento dos processos e das práticas de gestão do conhecimento na instituição. Para tanto, é indispensável levar em consideração as perspectivas a serem abordadas no âmbito do diagnóstico. Também é importante definir estratégicamente as questões/afirmativas que irão compor o diagnóstico. Além disso, esses elementos visam subsidiar a elaboração de plano de ação contendo iniciativas e projetos institucionais que abarquem os resultados

do diagnóstico e permitam aprimorar pontos específicos surgidos como desdobramentos dos achados da pesquisa realizada.

## **2 A gestão do conhecimento: origens, *versus* e *contraversus***

Num contexto amplo, entre as décadas de 1970 e 1990, a gestão do conhecimento não tinha grande destaque e era, em termos conceituais, mais conhecida como aprendizagem organizacional. Atualmente, observa-se o surgimento de outros temas, como a educação corporativa e as formas de aprendizagem institucional, todos emaranhados no espectro do conhecimento.

Nesse sentido, o conceito de gestão do conhecimento, que surgiu no início da década de 1990, não se apresenta mais como uma moda da eficiência operacional, mas sim como uma estratégia organizacional. A gestão do conhecimento consiste na administração dos ativos de conhecimento (intangíveis) de uma organização. É um processo sistemático de identificação, criação, renovação e aplicação dos conhecimentos estratégicos.

Para Rivadávia Alvarenga Neto (2008), o referencial teórico da gestão do conhecimento é capaz de incorporar diferentes abordagens comunicantes que dialogam entre si. Para o autor, a metáfora do "guarda-chuva conceitual da GC" é uma realidade, pois, segundo ele, na gestão do conhecimento, são tratados temas, ideias, abordagens e ferramentas distintas e conectadas: gestão estratégica da informação, gestão do capital intelectual, aprendizagem organizacional, inteligência competitiva, comunidades de prática, memória organizacional, entre outros (Alvarenga Neto, 2008, p. 41).

No campo da produção do conhecimento, surge uma distinção fundamental entre as organizações privadas e as organizações públicas, pois, conforme as considerações do professor Fábio Ferreira Batista (IPEA, 2012, p. 17),

[a]s organizações privadas buscam sobreviver. Por isso, devem se preocupar constantemente em ser mais competitivas por meio da adoção de novos métodos e ferramentas de gestão, como a GC. Por outro lado, as organizações públicas não enfrentam essa ameaça. Enquanto o

setor privado implementa a GC visando ao lucro e ao crescimento, a administração pública busca principalmente qualidade, eficiência, efetividade social e desenvolvimento econômico e social.

É certo que há distinções entre as organizações privadas e as organizações públicas no momento da produção do conhecimento institucional. Porém, há também uma mudança de consciência fundamental que afeta a gestão de ambas as organizações, pois tanto as públicas quanto as privadas necessitam perceber que

[a] criação de novos conhecimentos se dá no sujeito e não no objeto. O capital intelectual é, então, o grande diferencial competitivo das organizações. A gestão de pessoas e a gestão de serviços passam a fazer parte da estratégia organizacional. Esta constatação impacta diretamente a gestão empresarial e faz com que as organizações redefinam suas prioridades e revejam suas estratégias de forma a se tornarem realmente competitivas no cenário atual (Longo, 2014, p. 160-161).

Corroborando essa ideia, destaca-se que a existência de elementos comuns na visão de conhecimento é marcada pela definição do tripé sujeito, objeto e experimentação, conforme destaca Luiz Felipe Quel (2006, p. 18):

O primeiro elemento é o indivíduo ou sujeito do conhecimento. Não há, portanto, conhecimento que não seja fruto da interação do homem com a natureza ou com os fenômenos que o cercam. Não é possível admitir um conhecimento desassociado da mente humana e de seu funcionamento. O segundo elemento está ligado ao objeto, aqui o termo objeto pode ser entendido como fenômeno ou realidade ou até mesmo como evento. O terceiro e último elemento é a experimentação, ou seja, o relacionamento entre o sujeito e o objeto do conhecimento.

De outro lado, na visão clássica dos autores Davenport e Prusak, o conhecimento é compreendido como a fusão de experiências, valores, informação conceitual e insights que resulta em novas experiências e informações. Assim, para os autores,

[o] conhecimento é disseminado constantemente nas organizações sociais e profissionais, seja por meio de documentos ou por práticas, ressaltando-se que está presente também nas rotinas, processos, práticas e normas organizacionais (Davenport; Prusak, 1998, p. 6).

Em termos de definir a importância da gestão do conhecimento, no cenário da era do conhecimento, temos que a tecnologia da informação potencializou as possibilidades de combinação de conhecimentos com o surgimento de sistemas e metodologias das mais variadas. Nesse cenário, a gestão de processos se aproxima da gestão da inovação com o incremento das chamadas metodologias ágeis. Ressalte-se que muitas dessas metodologias já eram usadas pelos profissionais de tecnologia da informação, antes de ficarem famosas.

Em linhas gerais, a gestão do conhecimento é importante tanto para as organizações públicas quanto privadas, porque ela é capaz de promover o ato de pensar das instituições, levando-as num caminho de transformação na forma de gestão, na qual a "gestão do conhecimento" passa a ser a "gestão para o conhecimento".

O enfrentamento das mudanças internas e externas ocorre através das formas de manutenção das organizações e, nessa situação, surge a gestão do conhecimento. É sabido que para mudar é preciso realizar ações voltadas para a aprendizagem na organização. Contudo, não basta ofertar capacitações ou ter os colaboradores bem preparados e experientes no setor, na área de atuação, se a organização "não aprende a aprender". Por essa razão, podemos mencionar a ISO 30.401:2018, que busca promover uma cultura organizacional voltada para o compartilhamento de conhecimento.

A ISO 30.401:2018 traz os princípios orientadores da gestão do conhecimento. Em relação à sua natureza, registra que o conhecimento é intangível, complexo e criado por pessoas. Acerca do valor, pontua que o conhecimento é a fonte primordial de valor para as organizações alcançarem seus objetivos. O impacto do conhecimento é percebido no propósito organizacional, na visão, nos objetivos, nas políticas, nos processos e na performance institucional. A gestão do conhecimento é um meio de desobstruir o valor potencial do conhecimento (ISO, 2018).

Acerca da cultura de gestão de conhecimento, aquela normativa internacional registra que uma cultura em que atividades de conhecimento são encorajadas e o conhecimento é valorizado e usado ativamente apoiará o estabelecimento dos sistemas de gestão do conhecimento dentro da organização (atitudes e normas sobre a partilha e

aprendizagem são exemplos de facilitadores). A norma também registra que a gestão do conhecimento visa decidir qual o melhor posicionamento dos elementos de conhecimento, num espectro determinado, e quais atividades devem ser tomadas a fim de otimizar e entender o conhecimento, aplicá-lo e, eventualmente, transferi-lo entre as partes interessadas (ISO, 2018). Nessa situação, podemos exemplificar que o espectro pode começar com o conhecimento individual, tácito, que não pode ser expresso em palavras ou símbolos, e terminar, no outro extremo do espectro, com o conhecimento documentado.

Ainda assim, o desenvolvimento de uma cultura de gestão do conhecimento necessita ser estabelecido ao longo de um caminho, com os seguintes objetivos: alavancar o conhecimento existente, criar novo conhecimento e transformar conhecimento. Nesse sentido, a ISO 30.401:2018 registra:

O desenvolvimento de uma cultura de gestão do conhecimento não ocorre por padrão, nem um curto período de tempo, mas requer um programa deliberado e ativo de intervenções para administrá-lo até o estado desejado. Quando estes elementos são geridos em harmonia, resultam em resultados positivos, incluindo a capacidade da organização de se adaptar a situações de mudança (ISO, 2018).

De outro lado, avançando um pouco mais, a organização deve criar espaço para o *sensemaking retrospectivo* e promover a ampliação da base de conhecimento institucional a partir da prática da socialização do conhecimento, como pontua Alvarenga Neto (2008, p. 39):

A organização deve criar condições apropriadas e fornecer a oportunidade de discutir os assuntos e problemas que surgem de maneira aprofundada, além de disponibilizar espaço e locais de encontro para a socialização de colaboradores e pesquisadores. Tal socialização permite o compartilhamento de informações e conhecimentos, insights, opiniões, pontos de vista multidisciplinares (que são frutos de “diferentes olhares acerca do mesmo problema”), *sensemaking retrospectivo*, além de reflexão, análise e síntese coletiva.

Desse modo, em termos de gestão do conhecimento, a realidade do MPF apresenta desafios culturais diante do avanço da maturidade institucional nessa temática. No MPF, assim como em outras instituições públicas, é fato que o conhecimento já existe, mas seu gerenciamento

necessita ser aprimorado. Nesse caso, a gestão do conhecimento é encontrada em variados locais, como em instrumentos formais, a exemplo do Planejamento Estratégico Institucional (PEI). Diante disso, há outras áreas que também realizam a gestão do conhecimento. Por exemplo, na atuação finalística, muitos gabinetes têm seus modelos de manifestações e os organizam de forma específica, ou ainda possuem um processo de triagem uniformizado nacionalmente. Por outro lado, é possível também encontrar unidades do MPF que possuem grande parte de seus processos de trabalho manualizados e atualizados, constituindo-se em gestão do conhecimento.

Como ocorre em outras instituições públicas, grande parte do conhecimento adquirido por membros e servidores acaba se perdendo, visto que a metodologia de trabalho é bastante segmentada. Em muitos casos, as informações são específicas para cada unidade administrativa ou mesmo setor; assim, não ocorrem as trocas de aprendizagem individuais. Outro empecilho que surge é a alta demanda do cotidiano de trabalho, que pode ser agravada em casos de aposentadoria ou afastamento de servidores que detêm o conhecimento somente em seus arquivos pessoais e mentais, entre outros fatores específicos.

Desse modo, atualmente, na realidade institucional do MPF, pode-se apontar que não há uma cultura sólida institucionalizada em termos de gestão do conhecimento. Por essa razão, surgem os desafios culturais/comportamentais a serem superados. Frequentemente, membros e os servidores da instituição criam mecanismos individuais para suprir as necessidades do dia a dia. É certo que essas necessidades podem estar associadas à execução de um trabalho ou a carências de sistemas e processos. A cada necessidade individual foram sendo criadas soluções pontuais, tendo em vista que o trabalho se tornou mais difícil em determinado momento. Com isso, aponta-se o forte desafio surgido do fato de que o problema superado individualmente está baseado em solução não coletiva, que acaba sendo conhecida por poucos.

Por essa razão, podemos induzir que, no contexto ideal de realização da gestão do conhecimento, o trabalho deve ser prático, rápido e tempestivo. As rotinas necessitam ser padronizadas e atualizadas. Os sistemas operacionais devem atender às necessidades institucionais, não havendo retrabalhos e desencontro de informações e dados. Nesse

cenário ideal, o conhecimento não é tratado como ativo intangível individual, pois um colaborador conhece o seu trabalho, e os demais colegas do setor sentem-se aptos a executá-lo na sua ausência.

### **3 O diagnóstico de gestão do conhecimento: uma ferramenta para plano de ação**

No contexto da semântica do objeto de estudo dessa pesquisa, Antônio Houaiss registrou a definição de dois termos significativos para a sua compreensão:

**diagnose** s.f. (1789) 1 MED m.q. diagnóstico 2 BIO descrição minuciosa que caracteriza uma espécie, feita ger. em latim pelo taxonomista. ETIM gr. Diagnosis "discernimento, ação e faculdade de discernir".

**diagnóstico** adj. (1713) 1 relativo à diagnose 2 BIO que é possível usar na distinção entre os diferentes táxons <espécie reconhecível pela coloração d.> s.m MED 3 fase do ato médico em que o profissional procura a natureza e a causa da afecção d. diferencial MED fase em que o médico descarta a possibilidade de afecções que apresentem sintomatologia comum a doença apresentada pelo paciente. ETIM fr. Diagnostic/diagnostique id. Capaz de distinguir, de discernir, de mesma origem que diagnose (Houaiss; Villar, 2009, p. 679).

Em muitas instituições, a gestão do conhecimento é vista como um fim em si mesma. Por isso, ao implementá-la, tais instituições buscam focar em práticas para compartilhar conhecimento como, por exemplo, comunidades de prática ou em práticas para armazenar conteúdo como repositórios digitais. Como aponta Fábio Ferreira Batista (2012), a gestão do conhecimento deve ser vista como um meio para melhorar o desempenho organizacional e, nesse contexto, surge a necessidade de implementar sistemas completos de gestão do conhecimento constituídos pelos seguintes componentes: pessoas com papéis e responsabilidades, processos e práticas, tecnologia e infraestrutura, governança.

O diagnóstico de gestão do conhecimento elaborado pelo MPF foi uma pesquisa virtual voltada para identificar possíveis elementos que afeitem o nível de maturidade do órgão no tema. O grau de maturidade em gestão do conhecimento é o instrumento que permite averiguar o nível de preparação da instituição na utilização adequada de seus

ativos intelectuais. No MPF, a Secretaria de Gestão Estratégica, órgão com atuação nacional na instituição, foi encarregada de buscar, em outras instituições públicas, modelos de formulação de estratégias de atuação na defesa do capital intelectual.

Os resultados do diagnóstico de gestão do conhecimento tiveram como finalidade o planejamento de ações para sanar os problemas identificados na execução dos subprocessos da gestão do conhecimento. Na visão do órgão ministerial,

[o] conhecimento é considerado hoje um dos principais ativos de organizações públicas e privadas. A gestão do conhecimento é, por sua vez, a administração positiva desse conjunto de informações associadas a experiências e vivências de seus usuários de forma a contribuir na entrega de melhores resultados (Brasil, 2022, p. 2).

Devido à relevância do conhecimento para a continuidade de sua existência, o MPF incluiu o objetivo de aprimoramento da gestão do conhecimento, a fim de fomentar a produção, a organização e o compartilhamento de informações, conhecimento e boas práticas institucionais entre os focos de atuação de sua área estratégica. Certo disso, o MPF fez constar em seu Mapa Estratégico 2022-2027 o objetivo estratégico n. 17: "aprimorar a gestão do conhecimento, fomentando a produção, a organização e o compartilhamento de informações, conhecimento e boas práticas institucionais" (Brasil, 2022, p. 2).

A elaboração do diagnóstico teve como referência a publicação "Modelo de Gestão do Conhecimento para a Administração Pública Brasileira – como implementar a gestão do conhecimento para produzir resultados em benefícios do cidadão" (Batista, 2012). O MPF optou por um modelo teórico-metodológico assentado em três pilares fundamentais para possibilidade de disseminação de seus resultados entre o setor público e o privado. Essa referência escolhida é um modelo genérico

com capacidade de ser adaptado e adotado em diversas organizações públicas; holístico, pois permite visão integral do estado da gestão do conhecimento institucional; e focado em objetivos estratégicos e resultados específicos para a administração pública brasileira (Brasil, 2022, p. 3).

Os principais objetivos da pesquisa virtual de gestão do conhecimento, materializados no diagnóstico do MPF, foram:

identificar os principais problemas de gestão do conhecimento no MPF, servir de base para a estruturação e organização do conhecimento institucional por meio de ações corretivas e verificar o grau de maturidade da organização no tema (Brasil, 2022, p. 3).

A estrutura do Relatório de Resultados do 1º Diagnóstico de Gestão do Conhecimento foi definida da seguinte forma: Parte I – A relevância da estruturação do diagnóstico; Parte II – A importância da régua de maturidade – do grau de maturidade; Parte III – Da aplicação do diagnóstico de GC: aspectos práticos e o alcance da base; Parte IV – O resultado do diagnóstico (Brasil, 2022, p. 3).

Em termos claros, cabe mencionar que, na gestão do conhecimento, o que se gerencia são as condições, os chamados agentes condicionantes, ou então os viabilizadores do conhecimento, pois o conhecimento é um processo – a busca pelo contexto adequado à plena execução dos processos de conhecimento nos parece o caminho adequado. Ou ainda, pode-se vislumbrar a busca pelo contexto no qual seja possível promover em cada local de desenvolvimento o processo de conhecimento. Especificamente, o papel dos gestores na gestão do conhecimento é múltiplo, porém, conforme apontado por Tayane Mattera, conseguimos vislumbrar a direção dos esforços das situações e circunstâncias a serem realizadas:

Um dos esforços da gestão do conhecimento ocorre na criação de situações e circunstâncias em que ocorre a mobilização do saber individual para o coletivo – os grupos e as equipes de trabalho, e para a organização, na forma de procedimentos, manuais e padrões de operacionalização de seus negócios, assim como o know-how reconhecido pelos grupos de interesse. Estas situações e circunstâncias são criadas, principalmente, pelos gestores, que podem estimular o diálogo e a reflexão dos problemas e soluções do dia a dia (Mattera, 2014, p. 203).

De outro lado, as etapas de aplicação do diagnóstico de gestão do conhecimento do MPF ocorreram na plataforma de pesquisa institucional LimeSurvey, no período de 21 de março a 1º de abril de 2022 para membros e servidores em cargos de gestão, e de 4 de abril a 6 de maio de 2022 para o público geral do MPF, e contaram com a

participação de 675 respondentes na primeira etapa e 620 na segunda. Esse quantitativo representa, estatisticamente, erro amostral de 5%, com confiabilidade de 99% (Brasil, 2022, p. 7).

A composição do diagnóstico se realizou por 37 afirmativas, distribuídas em sete perspectivas, que representam cenários ou situações ideais para o alcance de melhores resultados por meio da gestão do conhecimento. As sete perspectivas adotadas para a realização da pesquisa virtual foram as seguintes: 1. liderança, 2. pessoas, 3. competências, 4. tecnologia e infraestrutura, 5. processos, 6. aprendizagem e inovação e 7. processos de gestão do conhecimento. De acordo com o Relatório dos Resultados do Diagnóstico,

as cinco primeiras perspectivas (liderança, pessoas, competências, processos e tecnologia e infraestrutura) do diagnóstico devem ser entendidas como elementos viabilizadores que servem de suporte para a implementação do próprio processo de gestão do conhecimento, resultando em aprendizagem e inovação.

Em relação ao modelo de diagnóstico de gestão do conhecimento adotado pelo MPF, cabe referir que as questões foram divididas em dois blocos: o primeiro, com 16 questões, aplicado a membros e servidores com cargo de gestão, e o segundo, com 21 questões, aplicado a todo o público do MPF. Destaca-se que a divisão entre gestores e público geral teve como objetivo a busca de respostas mais próximas à realidade que cada afirmativa apresentava. Desta forma, questões técnicas (restritas a uma área específica) ou estruturais, ou ainda, questões que necessitavam de visão holística da instituição foram direcionadas aos gestores. Já as questões que tratavam de percepções ou da utilização de infraestrutura nas atividades cotidianas foram endereçadas ao público geral (Brasil, 2022, p. 8).

Desse modo, é necessário destacar que os elementos viabilizadores representam o suporte necessário para que o processo de gestão do conhecimento aconteça de forma contínua; eles tornam-se os atores responsáveis pelo giro da engrenagem dos processos de gestão do conhecimento. De forma didática, no relatório da pesquisa realizada pelo MPF, é apontado que a existência da gestão do conhecimento depende dos seguintes viabilizadores atuando em sintonia:

a) a liderança deve concentrar os esforços de sua equipe para a implantação da gestão do conhecimento; b) as pessoas devem gerenciar o conhecimento em ações executadas de forma consciente e periódica; c) a tecnologia e infraestrutura deve fornecer o aparato necessário para armazenamento e compartilhamento desse conhecimento; d) as competências devem ser mapeadas e desenvolvidas para a criação e aplicação do conhecimento de forma direcionada às necessidades; e) os processos devem estruturar o conhecimento organizacional explícito de forma atualizada e eficiente. Por fim, a aprendizagem e a inovação representam o resultado de uma instituição que operacionaliza os processos de GC com eficácia por possuir viabilizadores adequados e suficientes para executá-los (Brasil, 2022, p. 8).

Sendo assim, as sete perspectivas mencionadas contribuíram, com pesos distintos, para a verificação do grau de maturidade da instituição em gestão do conhecimento, o qual é dividido em cinco níveis representados pela régua de maturidade. É necessário também enfatizar que, para a aplicação do diagnóstico, o MPF foi entendido como um todo, do ponto de vista da gestão do conhecimento, sendo composto por quatro dimensões: 1) seus processos juntamente com sua estrutura de governança, 2) o conhecimento que permeia a instituição, 3) a tecnologia e infraestrutura que suportam esses elementos, 4) a cultura organizacional em que são executados os processos/as atividades (Brasil, 2022, p. 9).

Em relação ao detalhamento do diagnóstico, em sua fórmula de aplicação, cabe registrar que a determinação da pontuação envolvendo a correlação entre as perspectivas e as dimensões da gestão do conhecimento do MPF ocorreu da seguinte forma: "as perspectivas que impactavam o maior número de dimensões receberam maior peso" (Brasil, 2022, p. 6). Assim, a depender da quantidade de dimensões impactadas por uma afirmativa, esta recebia pontuação entre um e quatro (caso impactasse uma dimensão ou as quatro dimensões). "O peso dado à perspectiva corresponde à soma dos pesos dado às afirmativas do seu grupo" (Brasil, 2022, p. 9-10). O exemplo da medição realizada pelo diagnóstico de gestão do conhecimento pode ser verificado na Tabela 1.

**Tabela 1 – Perspectiva Aprendizagem e Inovação**



Perspectiva:  
APRENDIZAGEM E INOVAÇÃO

AFIRMATIVAS	DIMENSÕES				QUANTIDADE DE IMPACTOS
	Governança e processos	Cultura	Tecnologia e infraestrutura	Conhecimento	
1. O MPF fortalece e reforça continuamente valores como a aprendizagem e a inovação.	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	2
2. O MPF considera que assumir riscos ou cometer erros são oportunidades de aprendizado, desde que não ocorram repetidamente.	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	3
3. A organização do trabalho contempla a formação de grupos, comissões e equipes interdepartamentais e interfuncionais a fim de solucionar problemas ou lidar com situações preocupantes que ocorrem em diferentes áreas do MPF.	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	3
4. As pessoas sentem que recebem autonomia dos seus superiores hierárquicos e que suas ideias e contribuições são geralmente valorizadas pelo MPF.	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	2
5. As chefias estão dispostas a usar novas ferramentas e métodos para otimizar a execução das atividades, aperfeiçoando a aprendizagem.	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	3
6. O MPF utiliza relatórios e fatos para as suas tomadas de decisão ao invés de fundamentá-las na intuição.	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	4
TOTAL DE IMPACTOS					17

não impacta a dimensão     impacta a dimensão

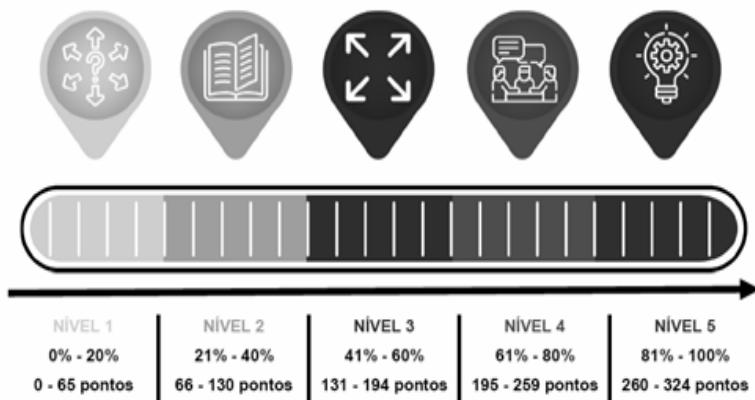
Peso atribuído à perspectiva  
Aprendizagem e inovação 

**Fonte:** 1º Diagnóstico de Gestão do Conhecimento do MPF.

Portanto, na análise da Tabela 1, é possível perceber que a perspectiva Aprendizagem e Inovação é composta por seis afirmativas. A primeira afirmativa impacta a organização em duas dimensões (cultura e conhecimento); a segunda afirmativa impacta a organização em três dimensões (governança e processos, cultura e conhecimento); a terceira também impacta três dimensões (governança e processos, cultura e conhecimento); e assim por diante. Desse modo, o peso atribuído à perspectiva Aprendizagem e Inovação corresponde à soma do número de impactos dado por cada afirmativa, ou seja, 17 impactos. Uma vez que a pontuação máxima para cada afirmativa é 3 pontos (concordo totalmente), a perspectiva Aprendizagem e Inovação poderia receber a pontuação máxima de 51 pontos (3 pontos x 17 impactos) (Brasil, 2022, p. 12).

De outro lado, a Tabela 2 detalha os cinco níveis da régua de maturidade em gestão do conhecimento<sup>[1]</sup>. Cada um desses níveis se relaciona com a presença, a ausência ou a fraqueza dos cinco elementos viabilizadores do processo de gestão do conhecimento e dos resultados em aprendizagem e inovação.

**Tabela 2 – Régua de maturidade em gestão do conhecimento**



**Fonte:** 1º Diagnóstico de Gestão do Conhecimento do MPF.

Em sequência, acerca dos resultados do 1º Diagnóstico de Gestão do Conhecimento do MPF, foi destacado que sua abrangência superou as metas iniciais e contou com 675 respondentes na primeira etapa e 620 respondentes na segunda, ambas contemplando membros e servidores das 27 unidades federativas. Ao analisar os resultados da pesquisa, a pontuação total obtida foi de 170 pontos (52,47%), o que corresponde ao grau de maturidade em gestão do conhecimento de nível 3: expansão (Brasil, 2022, p. 15). Diante disso, a conclusão dos resultados do diagnóstico de gestão do conhecimento do MPF aponta:

Para direcionar o MPF rumo ao nível 4: colaboração, entende-se que ainda há a necessidade da criação e disseminação do propósito, das metas e da estratégia de gestão do conhecimento, bem como do alinhamento dessa estratégia com as ações de tecnologia da informação e o fortalecimento de estruturas organizacionais que favoreçam e fomentem a formalização e implementação de iniciativas de gestão do conhecimento (Brasil, 2022, p. 16).

Em relação à pontuação das afirmativas do diagnóstico de gestão do conhecimento, cabe analisar cada perspectiva com base na pontuação recebida. A análise de cada perspectiva, mediante a apresentação a seguir de dados em tabelas, ressalta os pontos fortes e fracos de GC na

instituição, ao mesmo tempo em que traz exemplos concretos contidos no levantamento da pesquisa.

**Tabela 3 – Pontuação perspectiva Liderança/Governança**

Bloco 2 - Liderança/Governança							Média	Total de respostas recebidas
PONTOS	60	Não sei opinar	Discordo totalmente	Discordo parcialmente	Concordo parcialmente	Concordo totalmente		
Item	Pontuação	0	0	1	2	3		
1	Respostas recebidas	1					0,00	1
2	Respostas recebidas	0	0	0	0	0	1,89	675
3	Respostas recebidas	24	34	100	372	145		
4	Respostas recebidas	0	0	100	744	435		
5	Respostas recebidas	52	13	35	222	353	2,28	675
6	Respostas recebidas	14	54	83	327	142	1,88	620
		0	0	83	654	426		
		13	85	96	292	134	1,75	620
		0	0	96	584	402		
		70	89	116	278	121	1,54	674
Somatório das médias por questão		9						
Nível de maturidade (%)		51,83%						
Nível de maturidade (pontuação)		31						

**Fonte:** 1º Diagnóstico de Gestão do Conhecimento do MPF.

Pontuação obtida: a pontuação específica para a perspectiva de liderança alcançou 31 pontos, aproximadamente 52% no nível de maturidade em GC. No entanto, nessa perspectiva, os gestores reconheceram que a instituição possui uma política de proteção da informação e do conhecimento; apontaram, porém, a falta de pessoas e recursos tecnológicos, financeiros e de capacitação para desenvolver iniciativas em gestão do conhecimento (Brasil, 2022, p. 18).

Pontos fortes: o reconhecimento, por parte dos gestores, da existência de uma política de proteção da informação e do conhecimento.

Pontos fracos: os gestores apontaram a falta de pessoas e recursos tecnológicos, financeiros e de capacitação para desenvolver iniciativas em gestão do conhecimento. Além disso, indicaram que o MPF não dissemina o propósito, as metas e a estratégia de gestão do conhecimento.

Exemplo concreto: a ausência de recursos dificulta a implementação de ações de gestão do conhecimento, mesmo com a existência de uma política de proteção.

**Tabela 4 – Pontuação perspectiva Pessoas**

<b>Bloco 3 - Pessoas</b>							<b>Média</b>	<b>Total de respostas recebidas</b>
<b>PONTOS</b>	<b>48</b>	<b>Não sei opinar</b>	<b>Discordo totalmente</b>	<b>Discordo parcialmente</b>	<b>Concordo parcialmente</b>	<b>Concordo totalmente</b>		
<b>Item</b>	<b>Pontuação</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>		
<b>1</b>	Respostas recebidas	46	133	131	215	70	1,30	595
<b>2</b>	Respostas recebidas	0	0	131	430	210	1,86	14
<b>3</b>	Respostas recebidas	2	1	7	4			
<b>3</b>	Respostas recebidas	0	0	123	224	67	1,30	595
<b>4</b>	Respostas recebidas	57	124	123	448	201		
<b>4</b>	Respostas recebidas	0	0	123	271	191	1,79	664
<b>5</b>	Resposta recebidas	76	52	74	542	573		
<b>5</b>	Resposta recebidas	0	0	74	232	79	1,40	595
<b>6</b>	Respostas recebidas	40	112	132	464	237		
<b>6</b>	Respostas recebidas	0	0	132	0	0	#DIV/0!	0
<b>Somatório das médias por questão</b>		8						
<b>Nível de maturidade (%)</b>		51%						
<b>Nível de maturidade (pontuação)</b>		24						

**Fonte:** 1º Diagnóstico de Gestão do Conhecimento do MPF.

Pontuação obtida: a pontuação específica para a perspectiva Pessoas foi de 24 pontos, atingindo assim 51% no nível de maturidade em GC.

Pontos fortes: as pessoas gerenciam o conhecimento em ações conscientes e periódicas de forma limitada na instituição.

Pontos fracos: foi levantada a necessidade latente da construção de processo de ambientação de membros e servidores, bem como a carência de ações periódicas de conscientização e capacitação em gestão do conhecimento. Membros e servidores não identificam as ações de gestão do conhecimento realizadas na instituição.

Exemplo concreto: a falta de um processo de ambientação estruturado pode dificultar a integração de novos membros e servidores aos processos e conhecimentos da instituição.

**Tabela 5 – Pontuação perspectiva Competências**

<b>Bloco 4 - Competências</b>							<b>Média</b>	<b>Total de respostas recebidas</b>
<b>PONTOS</b>	<b>33</b>	<b>Não sei opinar</b>	<b>Discordo totalmente</b>	<b>Discordo parcialmente</b>	<b>Concordo parcialmente</b>	<b>Concordo totalmente</b>		
<b>Item</b>	<b>Pontuação</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>		
<b>1</b>	Respostas recebidas	32	62	128	308	120	1,70	650
<b>1</b>	Respostas recebidas	0	0	128	616	360		
<b>2</b>	Respostas recebidas	33	56	116	303	142	1,77	650
<b>2</b>	Respostas recebidas	0	0	116	606	426		
<b>3</b>	Respostas recebidas	10	15	48	208	304	2,35	585
<b>3</b>	Respostas recebidas	0	0	48	416	912		
<b>4</b>	Respostas recebidas	2	1	6	4		1,92	13
<b>4</b>	Respostas recebidas	0	0	1	12	12		
<b>5</b>	Respostas recebidas	0	0	0	0	0	#DIV/0!	0
<b>Somatório das médias por questão</b>		8						
<b>Nível de maturidade (%)</b>		64%						
<b>Nível de maturidade (pontuação)</b>		21						

**Fonte:** 1º Diagnóstico de Gestão do Conhecimento do MPF.

Pontuação obtida: a perspectiva Competências obteve 21 pontos dos seus 33 pontos (64%) no nível de maturidade em GC.

Pontos fortes: a satisfação do público geral com os programas de capacitação oferecidos é um ponto forte. O desenvolvimento de competências condizentes com as necessidades da instituição também é um ponto a ser considerado.

Pontos fracos: embora a satisfação com a capacitação seja alta, seria relevante promover o mapeamento das competências necessárias para atingir os objetivos estratégicos vigentes, sugerindo-se que pode haver espaço para melhorias nesse mapeamento e alinhamento.

Exemplo concreto: os programas de capacitação são bem avaliados, o que contribui para o desenvolvimento de competências no MPF.

**Tabela 6 – Pontuação perspectiva Tecnologia e Infraestrutura**

Bloco 6 - Tecnologia e Infraestrutura						Média	Total de respostas recebidas	
PONTOS	45	Não sei opinar	Discordo totalmente	Discordo parcialmente	Concordo parcialmente	Concordo totalmente		
Item	Pontuação	0	0	1	2	3		
1	Respostas recebidas	47	35	79	253	153	1,84	567
2	Respostas recebidas	0	0	79	506	459	2,20	10
3	Respostas recebidas	1					0,00	1
4	Respostas recebidas	29	26	81	239	265	2,12	640
5	Respostas recebidas	42	49	107	235	130	1,72	563
6	Respostas recebidas	0	0	107	470	390	#DIV/0!	0
<b>Somatório das médias por questão</b>		<b>8</b>						
<b>Nível de maturidade (%)</b>		<b>52%</b>						
<b>Nível de maturidade (pontuação)</b>		<b>24</b>						

**Fonte:** 1º Diagnóstico de Gestão do Conhecimento do MPF.

Pontuação obtida: em Tecnologia e Infraestrutura, chegou-se a 24 pontos dos seus 45 pontos. Ademais, 80% dos respondentes consideram que os sistemas de informação do MPF possuem bases de dados integradas umas às outras, possibilitando a integralidade das informações acessadas por seus usuários.

Pontos fortes: a integração das bases de dados dos sistemas de informação é um ponto forte, facilitando o acesso e a integridade das

informações. Existe infraestrutura para registro de dados e extração de relatórios quantitativos, bem como para registro e compartilhamento de informações (Brasil, 2022, p. 18-19).

**Pontos fracos:** apesar da integração das bases de dados, foi apontada a falta de recursos tecnológicos para desenvolver iniciativas em GC. O MPF, possivelmente, ainda não utiliza plenamente ferramentas de inteligência e de pesquisa de dados para disponibilizar informações relevantes.

Exemplo concreto: a possibilidade de acessar informações de diversas áreas por meio de sistemas integrados facilita o trabalho, mas a falta de ferramentas de inteligência limita a análise e o uso estratégico desses dados.

**Tabela 7 – Pontuação perspectiva Processos**

Bloco 5 - Processos							Média	Total de respostas recebidas
PONTOS	33	Não sei opinar	Discordo totalmente	Discordo parcialmente	Concordo parcialmente	Concordo totalmente		
Item	Pontuação	0	0	1	2	3		
1	Respostas recebidas	28	41	107	300	166	1,88	642
2	Respostas recebidas	0	0	107	600	498	2,09	575
3	Respostas recebidas	58	68	129	263	124	1,60	642
4	Respostas recebidas	23	56	130	241	124	1,71	574
5	Respostas recebidas	200	101	152	221	69	1,08	743
<b>Somatório das médias por questão</b>		<b>7</b>						
<b>Nível de maturidade (%)</b>		<b>61%</b>						
<b>Nível de maturidade (pontuação)</b>		<b>20</b>						

**Fonte:** 1º Diagnóstico de Gestão do Conhecimento do MPF.

Pontuação obtida: na perspectiva Processos, obteve-se o total de 20 pontos dos seus 33 pontos (61%). Além disso, os respondentes consideraram majoritariamente que a organização dos processos contempla o uso de tecnologias, o compartilhamento de conhecimento, a flexibilidade e a eficiência. No entanto, foi apontada a necessidade de atualização e disseminação da arquitetura de processos e da cadeia de valor do MPF.

**Pontos fortes:** a percepção de que os processos utilizam tecnologias, promovem o compartilhamento de conhecimento e são flexíveis e eficientes é um ponto forte.

Pontos fracos: foi apontada a necessidade de atualização e disseminação da arquitetura de processos e da cadeia de valor do MPF. As atividades são executadas sem prever etapas para registro e compartilhamento de conhecimento. A organização do trabalho, possivelmente, ainda não contempla a utilização plena de mecanismos de gestão do conhecimento (mentoring, lições aprendidas etc.).

Exemplo concreto: embora os processos sejam vistos como eficientes, a falta de disseminação da arquitetura de processos dificulta o entendimento holístico da instituição.

**Tabela 8 – Pontuação perspectiva Aprendizagem e Inovação**

Bloco 8 - Aprendizagem e Inovação							Média	Total de respostas recebidas		
PONTOS	51	Não sei opinar	Discordo totalmente	Discordo parcialmente	Concordo parcialmente	Concordo totalmente				
Item	Pontuação	0	0	1	2	3				
<b>1</b>	Respostas recebidas	10	53	109	234	137	1,82	543		
		0	0	109	468	411				
<b>2</b>	Respostas recebidas	74	118	99	165	87	1,27	543		
		0	0	99	330	261				
<b>3</b>	Respostas recebidas	68	69	93	201	113	1,53	544		
		0	0	93	402	339				
<b>4</b>	Respostas recebidas	17	101	98	237	91	1,55	544		
		0	0	98	474	273				
<b>5</b>	Respostas recebidas	24	60	84	229	147	1,81	544		
		0	0	84	458	441				
<b>6</b>	Respostas recebidas	68	38	82	276	175	1,81	639		
		0	0	82	552	525				
Somatório das médias por questão		10								
Nível de maturidade (%)		54%								
Nível de maturidade (pontuação)		28								

**Fonte:** 1º Diagnóstico de Gestão do Conhecimento do MPF.

Pontuação obtida: a pontuação específica para perspectiva Aprendizagem e Inovação somou 28 pontos dos seus 51 pontos (54,9%).

Pontos fortes: o MPF fomenta e reforça continuamente valores como a aprendizagem e a inovação.

Pontos fracos: surgiu um indicativo considerável sobre a necessidade de mudança na cultura organizacional para criar um ambiente que estimule a inovação, alicerçado em colaboração, horizontalidade, empatia e tolerância a erros.

Exemplo concreto: embora haja o fomento à aprendizagem e inovação, a cultura organizacional ainda precisa evoluir para realmente estimular a troca de ideias e a experimentação com tolerância a erros.

**Tabela 9 – Pontuação perspectiva Processos de Gestão do Conhecimento**

Bloco 7 - Processo de Conhecimento		Pontos	54	Não sei opinar	Disordo totalmente	Disordo parcialmente	Concordo parcialmente	Concordo totalmente	Média	Total de respostas recebidas
Item	Pontuação									
1	Respostas recebidas	85	76	103	202	87	1,39	553		
		0	0	103	404	261				
2	Respostas recebidas	74	103	133	182	61	1,23	553		
		0	0	133	364	183				
3	Respostas recebidas	38	93	137	225	60	1,39	553		
		0	0	137	450	180				
4	Respostas recebidas	130	165	115	117	26	0,77	553		
		0	0	115	234	78				
5	Respostas recebidas	38	121	154	187	53	1,24	553		
		0	0	154	374	159				
6	Respostas recebidas	66	89	109	216	73	1,37	553		
		0	0	109	432	219				
Somatório das médias por questão		7								
Nível de maturidade (%)		41%								
Nível de maturidade (pontuação)		22								

**Fonte:** 1º Diagnóstico de Gestão do Conhecimento do MPF.

Pontuação obtida: a perspectiva Processos de Gestão do Conhecimento foi a que alcançou pontuação mais baixa, realizando apenas 22 dos seus 54 pontos (41,7%).

Pontos fortes: há potencial para gerar resultados positivos ao fomentar esses processos de gestão do conhecimento, dado o suporte mínimo dos outros viabilizadores.

Pontos fracos: foi identificada a falta de processos e ferramentas para retenção dos conhecimentos essenciais de servidores e membros que estão saindo do órgão, a falta de compartilhamento das melhores práticas e lições aprendidas por toda a organização, entre outros fatores. Membros e servidores não identificam plenamente as ações de gestão do conhecimento realizadas na instituição. As atividades são executadas sem prever etapas para registro e compartilhamento de conhecimento.

Exemplo concreto: a ausência de um processo formal para reter o conhecimento de servidores que se aposentam leva à perda de capital intelectual importante para a instituição. A falta de compartilhamento de boas práticas impede que outras áreas se beneficiem de soluções já encontradas.

**Tabela 10 – Pontuação das afirmativas do diagnóstico de gestão do conhecimento**

PERSPECTIVAS	TOTAL DE IMPACTOS (PESOS)	PONTUAÇÃO MÁXIMA DE CADA AFIRMATIVA X TOTAL DE IMPACTOS	RESULTADO POR PERSPECTIVA	RESULTADO POR PERSPECTIVA (%)
Liderança	20	60	31	51,6%
Pessoas	16	48	24	50%
Competências	11	33	21	63,6%
Tecnologia e infraestrutura	15	45	24	53,3%
Processos	11	33	20	60,6%
Processos de GC	18	54	22	40,7%
Aprendizagem e inovação	17	51	28	54,9%
	324	170		

**Fonte:** 1º Diagnóstico de Gestão do Conhecimento do MPF.

Desse modo, no contexto geral, enfatiza-se que a perspectiva de processos de gestão do conhecimento foi a que alcançou pontuação mais baixa, realizando apenas 22 dos seus 54 pontos (40,7%). De modo oposto, a perspectiva que obteve a maior pontuação foi a de competências, indicando uma satisfação do público geral do MPF, principalmente quanto aos programas de capacitação oferecidos (Brasil, 2022, p. 18-19).

Finalmente, na perspectiva Aprendizagem e Inovação, surgiu um indicativo considerável sobre a necessidade de mudança na cultura organizacional. Essa mudança relaciona-se a criar um ambiente que estimule a inovação, alicerçado em princípios como a colaboração, a horizontalidade, a empatia e a tolerância a erros (Brasil, 2022, p. 19).

De outro lado, sobre a baixa pontuação na perspectiva de processos de gestão do conhecimento, salienta-se a identificação da falta de processos e ferramentas para retenção de conhecimentos essenciais de servidores e membros que se desligam, a ausência de compartilhamento de melhores práticas e lições aprendidas, e a não previsão de etapas para registro e compartilhamento de conhecimento nas atividades executadas. A baixa pontuação em processos de GC demonstra essa ausência de práticas consolidadas. O impacto na eficiência institucional é significativo, pois a perda de conhecimento de indivíduos que deixam o MPF fragiliza a memória institucional e pode levar à repetição de erros e à perda de expertise.

Com base no resultado da baixa maturidade em processos de GC, o MPF deve priorizar ações como desenvolver e implementar processos formais para a retenção do conhecimento crítico de membros e servidores. Isso pode incluir entrevistas de desligamento estruturadas, a criação de documentos de transferência de conhecimento e a identificação de conhecimentos críticos a partir do mapeamento de processos.

Ademais, para avançar na maturidade em processos de GC, a instituição também pode estabelecer e disseminar processos de trabalho formais para o compartilhamento de conhecimento, bem como a arquitetura e cadeia de valor do MPF. A falta de compartilhamento de melhores práticas e lições aprendidas foi claramente identificada. Ações como a criação de comunidades de prática, a implementação de repositórios de conhecimento e a institucionalização de momentos para compartilhamento (ex: reuniões de lições aprendidas) poderão ser cruciais para o melhoramento dessa perspectiva.

Como medidas complementares, também poderá o MPF vir a incluir práticas de GC em processos críticos, prevendo etapas para registro e compartilhamento do conhecimento gerado durante a execução das atividades. O relatório constatou que as atividades têm sido executadas sem essas etapas.

Além disso, como a falta de ferramentas adequadas foi mencionada como um ponto fraco na perspectiva de Tecnologia e Infraestrutura, no que tange ao desenvolvimento de iniciativas de GC, será necessário ao MPF disponibilizar e fomentar o uso de ferramentas para registro e compartilhamento de conhecimento.

Outro ponto relevante é a falta de disseminação do propósito, das metas e da estratégia de gestão do conhecimento, identificada na perspectiva de Liderança. Nesse contexto, ressalta-se a importância da tomada de consciência de que a gestão do conhecimento é de interesse e de responsabilidade de todos os integrantes da instituição para a concretização dos objetivos da GC. A ação prioritária para corrigir essa deficiência é criar e disseminar o propósito, as metas e a estratégia de GC, alinhando-a com as ações de tecnologia da informação e fortalecendo estruturas organizacionais que favoreçam a implementação de iniciativas de GC, para alcançar o nível 4 de maturidade.

Em suma, os resultados do diagnóstico, especialmente a baixa pontuação em processos de GC e a falta de disseminação da estratégia na temática, impactam negativamente a eficiência do MPF ao causar perda de conhecimento, repetição de erros e limitação do aprendizado organizacional. As ações prioritárias, de acordo com as recomendações e a análise do cenário atual, incluem a implementação de processos formais para retenção e compartilhamento de conhecimento, a integração de práticas de GC nos processos de trabalho e a disseminação da estratégia de GC para engajar toda a instituição na busca por maior maturidade.

## **4 Considerações finais**

Para enfrentar o paradigma atual do conhecimento, é fundamental considerar que a gestão do conhecimento é a estratégia básica para proteger o capital intelectual institucional. Nesse sentido, a gestão do conhecimento atua como suporte na concretização da missão e da visão institucionais. Por esse motivo, a capacitação dos membros e servidores a respeito do tema deve trazer participação ainda mais efetiva do MPF em processos colaborativos e em ações de engajamento entre todos os integrantes do órgão na busca pelo fortalecimento institucional. A tomada de consciência de que a gestão do conhecimento é de interesse e de responsabilidade de todos os integrantes da instituição e que ela está presente em todas as atividades desempenhadas por qualquer um desses integrantes é de suma importância para a concretização dos objetivos da gestão do conhecimento.

Partindo da premissa de que a gestão do conhecimento é de interesse e de responsabilidade de todos os integrantes do MPF, existem atitudes para a gestão do conhecimento, em processos de trabalho tanto finalísticos quanto administrativos, as quais podem ser adotadas de forma imediata, desde o compartilhamento de erros e acertos em cada ambiente de trabalho, até mesmo o registro do processo de lições aprendidas por membros e servidores. O objetivo de aprimorar o processo de compartilhamento de conhecimento entre todos os componentes da estrutura organizacional poderá ser desenvolvido através de ferramentas de suporte à gestão do conhecimento. Entretanto, é essencial que ocorra o processo de conexão entre membros e servidores, visando a compreensão do papel desempenhado na instituição e

valorizando o trabalho e a dedicação empregados no cotidiano, em nível nacional, por meio da ambientação, do engajamento e da visão holística.

Portanto, a mudança cultural organizacional, em termos de gestão do conhecimento, também dependerá do comportamento individual. A evolução desse processo cultural é gradativa, porém, a colaboração individual é essencial para que se efetive a cultura organizacional de gestão do conhecimento. Enfim, como será possível efetivar a cultura de gestão do conhecimento cotidianamente? Basta adotar ações simples em cada ambiente de trabalho como: reconhecer, compartilhar, encorajar, comunicar e propagar o conhecimento.

Sendo assim, é possível que servidores e membros diariamente expõem conhecimento e ideias que possam aprimorar os serviços oferecidos pelo MPF. Então, promover a valorização e o reconhecimento da expertise de seus membros e servidores é essencial. Nesse mesmo sentido, os componentes da instituição deverão lembrar-se de compartilhar os seus conhecimentos com os colegas de trabalho, bem como de registrá-los em procedimentos e/ou documentos que possam auxiliar nas atividades rotineiras e nas tomadas de decisões. Agrega-se a esse contexto o fato de que todos os colegas de trabalho possuem conhecimentos individuais que podem aprimorar os processos de trabalho do setor.

Então, através de postura proativa, será possível motivá-los a participar desse movimento de fortalecimento do conhecimento institucional. Também será importante considerar que a troca de informações entre os colegas de trabalho promoverá oportunidades para que todos possam propor novas estratégias e compartilhar experiências. Ainda assim, será relevante considerar que cada membro ou servidor é um agente de mudança. Disseminar essa ideia é a base para potencializar a rede de compartilhamento do conhecimento.

Com fundamento no estudo realizado nessa pesquisa, a priorização das recomendações por criticidade para que o MPF avance do nível 3 (Expansão) para o nível 4 (Colaboração) na régua de maturidade deve focar as áreas que mais diretamente caracterizam a diferença entre esses dois níveis. O nível 3 (Expansão) indica que o MPF reconhece a necessidade de gerenciar o conhecimento e o faz de forma mais centralizada, mas ainda necessita de estímulo para a execução gradual

dos processos de GC e o compartilhamento massivo de boas práticas e lições. Já o nível 4 (Colaboração) pressupõe uma implementação de GC avaliada e melhorada continuamente, com processos de GC maduros, compartilhamento de lições aprendidas e melhores práticas, uso de ferramentas padronizadas e centralização da gestão do conhecimento.

Considerando essa distinção e os resultados do Diagnóstico de GC 2022, as ações mais urgentes são:

- a) Formalizar e implementar processos maduros de GC. Foram identificadas a falta de processos e ferramentas para retenção de conhecimentos essenciais, a ausência de compartilhamento de melhores práticas e lições aprendidas e a não previsão de etapas para registro e compartilhamento de conhecimento nas atividades executadas. Para alcançar o Nível 4, é crucial criar, formalizar e implementar processos de GC que abordem essas deficiências.
- b) Fomentar ativamente o compartilhamento de lições aprendidas e melhores práticas. A falta de compartilhamento foi uma deficiência apontada tanto na perspectiva Processos de GC quanto de forma geral. O Nível 4 de maturidade é caracterizado justamente pelo compartilhamento de lições aprendidas e melhores práticas. Dessa maneira, as ações prioritárias incluem criar mecanismos e canais para o compartilhamento regular e massivo de conhecimento, como comunidades de prática, repositórios de lições aprendidas e eventos de compartilhamento.
- c) Definir, disseminar e alinhar a estratégia de GC: A “falta de disseminação do propósito, das metas e da estratégia de gestão do conhecimento” foi identificada como um ponto fraco na perspectiva Liderança. O Relatório do Diagnóstico de GC 2022 aponta que, para direcionar o MPF ao Nível 4, ainda há a necessidade da criação e disseminação do propósito, das metas e da estratégia de GC, bem como do alinhamento dessa estratégia com as ações de Tecnologia da Informação e o fortalecimento de estruturas organizacionais. Sem uma estratégia clara e amplamente comunicada, torna-se difícil implementar processos de GC maduros e fomentar uma cultura de compartilhamento consistente em toda a organização.

- d) Formalizar os processos de GC e fomentar o compartilhamento de conhecimento. Embora outras áreas como "Liderança" (falta de recursos), "Pessoas" (necessidade de ambientação e conscientização), e "Aprendizagem e Inovação" (mudança cultural) sejam importantes, as ações diretamente relacionadas à formalização de processos de GC e ao fomento do compartilhamento de conhecimento são as mais críticas para a transição para o Nível 4, conforme descrito na régua de maturidade e identificado como as maiores lacunas no diagnóstico. A definição e a disseminação da estratégia de GC servem como base para impulsionar e dar sentido a essas ações prioritárias.

Por essa razão, ao longo do estudo, almejou-se enfatizar que a ausência da prática de mecanismos de gestão do conhecimento possui implicação direta sobre o desenvolvimento da maturidade da gestão do conhecimento institucional. Ademais, o diagnóstico de gestão do conhecimento é uma ferramenta fundamental que permite promover o amadurecimento da temática na instituição de forma certeira.

Por fim, como se pôde observar, a aplicação do diagnóstico de gestão do conhecimento pelo MPF foi fundamental para a identificação clara dos elementos que afetam o nível de maturidade do órgão no tema. Com base nos resultados da pesquisa virtual, o MPF poderá planejar e intensificar as melhores soluções para sanar os problemas identificados. A mudança de paradigma diante da gestão do conhecimento, no MPF, poderá ocorrer cotidianamente no momento em que membros e servidores puderem contribuir efetivamente para melhorar os resultados e o trabalho realizado de forma simples, seja reconhecendo, compartilhando, encorajando, comunicando, seja propagando o conhecimento institucional.

## Referências

ALVARENGA NETO, Rivadávia Correa Drummond de. **Gestão do conhecimento em organizações:** proposta de mapeamento conceitual integrativo. São Paulo: Saraiva, 2008.

BATISTA, Fábio Ferreira. **Modelo de gestão do conhecimento para a administração pública brasileira:** como implementar a gestão do conhecimento para produzir resultados em benefício do cidadão. Brasília: IPEA, 2012.

BRASIL. Ministério Pùblico Federal. Procuradoria-Geral da Repùblica. **Relatório de Resultados do 1º Diagnóstico de Gestão do Conhecimento.** Brasília: MPF, 2022.

DAVENPORT, Thomas; PRUSAK, Laurence. **Conhecimento empresarial:** como as organizações gerenciam o seu capital intelectual. 4. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1998.

FIALHO, Francisco Antonio Pereira et al. **Gestão do conhecimento e aprendizagem:** as estratégias competitivas da sociedade pós-industrial. Florianópolis: Visual Books, 2006.

FREIRE, Patrícia de Sá; SILVA, Talita Caetano; SOUZA, João Artur de (org.). **Gestão do conhecimento para aceleração da curva de aprendizagem:** um relato do plano de melhoria do processo de integração em uma das maiores organizações de software do Brasil. Curitiba: CRV, 2019. (Coleção UCR – Universidade Corporativa em Rede. v. 3).

HOUAISS, Antônio; VILLAR, Mauro de Salles. **Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa.** Rio de Janeiro: Objetiva, 2009.

ISO – INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR STANDARDIZATION. **ISO 30.401: 2018** – Sistemas de Gestão do Conhecimento: requerimentos. Geneva-Switzerland: ISO, 2018. Disponível em: <https://tinyurl.com/m5bhcnjd>. Acesso: em 9 maio 2024.

LONGO, Rose. A importância do conhecimento e do profissional da informação para a estratégia corporativa num contexto de complexidade. In: SOUTO, Leonardo Fernandes (org.). **Gestão da informação e do conhecimento:** práticas e reflexões. Rio de Janeiro: Interciência, 2014.

MATTERA, Tayane Cristina. Gestão do conhecimento na prática. In: SOUTO, Leonardo Fernandes (org.). **Gestão da informação e do conhecimento:** práticas e reflexões. Rio de Janeiro: Interciência, 2014.

PACHECO, Roberto Carlos dos Santos; FREIRE, Patrícia de Sá; FIALHO, Francisco Antonio Pereira. Práticas, técnicas e ferramentas de gestão do conhecimento. In: FREIRE, Patrícia de Sá; SILVA, Talita Caetano; SOUZA, João Artur de (org.). **Gestão do conhecimento para aceleração da curva de aprendizagem:** um relato do plano de melhoria do processo de integração em uma das maiores organizações de software do Brasil. Curitiba: CRV, 2019. (Coleção UCR – Universidade Corporativa em Rede. v. 3). p. 37-66.

PEREIRA, Heitor José; SKROBOT, Luiz Cláudio; DANIELSSON, Marinês. Gestão do conhecimento: um modelo corporativo integrado com foco na competitividade e sustentabilidade organizacional. In: RODRIGUEZ y RODRIGUEZ, Martius Vicente. **Gestão do conhecimento e inovação nas empresas**. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2013. p. 213-236.

QUEL, Luiz Felipe. **Gestão do conhecimento e os desafios da complexidade nas organizações**. São Paulo: Saraiva, 2006.

## **Notas**

- [1] Os cinco níveis da régua de maturidade em gestão do conhecimento são os seguintes: 1. Reação: o resultado indica que a instituição não sabe o que é a gestão do conhecimento e desconhece a sua importância para aumentar a eficiência e consequentemente agregar valor aos resultados entregues à sociedade. 2. Conceituação: a instituição reconhece a necessidade de gerenciar o conhecimento. Contudo, provavelmente o compartilhamento de conhecimento é limitado e o seu gerenciamento é descentralizado. 3. Expansão: possivelmente há práticas de gestão do conhecimento em algumas áreas. Há indícios de que a instituição gerencia o conteúdo de gestão do conhecimento de modo mais centralizado. 4. Colaboração: o resultado aponta para uma implementação de gestão do conhecimento avaliada e melhorada continuamente, com processos de gestão do conhecimento maduros, compartilhamento de lições aprendidas e melhores práticas, uso de ferramentas padronizadas e centralização da gestão do conhecimento. 5. Inovação: o nível máximo de maturidade indica gestão do conhecimento institucionalizada, com suporte para a inovação ser gerada constantemente e disseminada pela organização. Para maiores detalhes consultar o Relatório de Resultados do 1º Diagnóstico de Gestão do Conhecimento (p. 14).

# **Controle aplicável a resultados na autorização de serviços de transporte ferroviário**

## ***Control applicable to results in the authorization of rail transportation services***

Recebido em 27.02.2025 | Aprovado em 30.05.2025

DOI: 10.63601/bcesmpu.2024.n63.e-63tc03

*Filipe José Medeiros Brasil*

<http://lattes.cnpq.br/9755694517704672>

<https://orcid.org/0009-0001-1163-109X>

Técnico Administrativo do Ministério Público da União. Graduado em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Ceará (2011). Especialista em Controle da Administração Pública pela Escola Superior do Ministério Público da União (2024).

**Resumo:** A introdução, pela Lei n. 14.273/2021, da exploração do transporte ferroviário em regime de direito privado, mediante outorga por autorização, inaugurou a prestação dos serviços ferroviários com liberdade de preços e oferta, criando um ambiente de livre competição no setor, em convivência com a exploração dos serviços mediante concessão em regime de direito público, com vistas à expansão da oferta e ampliação da concorrência no mercado de transporte ferroviário, contribuindo com a redução dos custos logísticos. Diante da relevância do setor para o desenvolvimento econômico nacional e considerando o destaque conferido à concretização dos objetivos definidos para as ações governamentais no modelo de gestão pública adotado, pretende-se identificar a existência de instrumentos estabelecidos pelo arcabouço jurídico aplicável que conduzam ao alcance dos objetivos definidos para a prestação dos serviços autorizados, bem como a viabilidade de sua aplicação pelos órgãos responsáveis. A análise empreendida aponta a presença de fatores limitadores capazes de comprometer a viabilização da adequada e suficiente aplicação dos instrumentos

de controle instituídos para apoiar o alcance dos resultados pretendidos que materializam a realização do interesse público.

**Palavras-chave:** ferrovia; autorização; outorga de serviços; controle de resultados; Lei n. 14.273/2021.

**Abstract:** *The introduction by Law No. 14,273/2021 of the operation of railway transport under a private law regime, through granting by authorization, inaugurated the provision of railway services with freedom of prices and supply, creating an environment of free competition in the sector, in coexistence with the exploitation of services through concession under public law, with a view to expanding supply and increasing competition in the railway transport market, contributing to the reduction of logistics costs. Given the relevance of the sector for national economic development, and considering the emphasis given to the achievement of the objectives defined for government actions in the adopted public management model, the aim is to identify the existence of instruments established by the applicable legal framework that lead to the achievement of objectives defined for the provision of authorized services, as well as the feasibility of their application by the responsible bodies. The analysis undertaken indicates the presence of limiting factors capable of compromising the feasibility of the adequate and sufficient application of the control instruments established to support the achievement of the intended results that materialize the achievement of the public interest.*

**Keywords:** railroad; authorization; granting of services; results control; Law No. 14,273/2021.

## 1 Introdução

O presente artigo se propõe a verificar a existência de instrumentos normativos à disposição da Administração Pública que permitam aos órgãos responsáveis adotarem as medidas necessárias ao alcance dos objetivos definidos para os serviços de transporte ferroviário prestados mediante regime de autorização, viabilizando o controle dos resultados pretendidos para o setor.

A instituição, pela Lei n. 14.273, de 23 de dezembro de 2021<sup>[1]</sup>, do regime de outorga por autorização para a prestação de serviços de transporte ferroviário flexibilizou as condições para a exploração de ferrovias pela iniciativa privada, conferindo maior liberdade na prestação dos serviços em comparação com o regime de concessão incidente sobre outros agentes privados que também operam no setor.

Diante da relevância do modal ferroviário para o desenvolvimento socioeconômico do País, em vista dos efeitos na redução de custos de transportes de grandes volumes de carga que necessitam percorrer grandes distâncias (CNT, 2022), beneficiando a geração de emprego e renda, identifica-se a necessidade da adoção de instrumentos capazes de viabilizar o alcance dos objetivos definidos para a prestação dos serviços ferroviários sob regime de autorização. Esses instrumentos oferecerão subsídios ao Poder Público quanto à avaliação das medidas disponíveis para conferir efetividade à prestação de serviços de relevância pública pela iniciativa privada, refletindo os resultados esperados dos serviços prestados.

Além de contribuir para a identificação de necessidades de melhorias na prestação dos serviços de transporte ferroviário outorgados mediante autorização, os instrumentos de controle que permitem o alcance dos objetivos traçados para os serviços prestados pela iniciativa privada podem subsidiar a atuação dos órgãos e instâncias de controle interno e externo a fim de verificar a efetividade das iniciativas adotadas pelos órgãos responsáveis, visando o desempenho satisfatório dos serviços de transporte ferroviário, para que seja possível atender as finalidades pretendidas e as expectativas dos usuários desses serviços.

Diante do contexto apresentado, será analisada a existência de instrumentos de controle capazes de viabilizar o atingimento dos objetivos definidos para a prestação de serviços de transporte ferroviário explorados mediante regime de autorização, considerando-se a hipótese de que não são estabelecidos pelo arcabouço jurídico aplicável parâmetros e instrumentos suficientes que permitam ao Poder Público alcançar os objetivos estabelecidos para esses serviços.

A fim de obter as conclusões pretendidas no presente artigo, será levantada e analisada a capacidade regulatória estatal para o controle de resultados da prestação serviços de transporte ferroviário outorgados mediante regime de autorização, a partir da identificação de instrumentos e mecanismos voltados à consecução dos objetivos estabelecidos pelo arcabouço jurídico, e da verificação da viabilidade da implementação pelos órgãos responsáveis dos instrumentos e mecanismos identificados, seguindo metodologia explicitada.

Na seção 2, será abordado o arcabouço jurídico e regulatório que disciplina o setor ferroviário e as características que justificam a

intervenção estatal na prestação dos serviços de transporte ferroviário, destacando a introdução do regime jurídico de outorga mediante autorização, concorrentemente ao modelo de outorga por concessão, este regido principalmente pela Lei n. 8.987, de 13 de fevereiro de 1995.

A seção 3 tratará dos aspectos e diretrizes que orientam a Administração Pública voltados ao alcance de resultados e de suas implicações no contexto da outorga de serviços à iniciativa privada, destacando-se, ainda, o exercício das funções de controle sobre os serviços de competência atribuída ao Poder Público, com foco no resultado alcançado.

Na seção 4, serão identificados instrumentos de controle fornecidos pelo arcabouço jurídico aplicáveis ao controle de resultados, voltados à consecução dos objetivos definidos para os serviços de transporte ferroviário outorgados mediante autorização, a partir da análise dos instrumentos legais e regulamentares que disciplinam a prestação dos citados serviços, além de documentos e diretrizes que orientam o planejamento governamental voltado ao setor ferroviário.

A seção 5 será dedicada à análise sobre a existência e a viabilidade de aplicação do controle de resultados dos serviços ferroviários autorizados, com base na identificação de instrumentos de controle abordada na seção anterior. A análise será empreendida pela verificação da presença dos elementos necessários à aplicação adequada dos instrumentos de controle que conduzam à consecução dos objetivos instituídos para os serviços outorgados pelo Poder Público, com base em metodologia definida a partir de referencial teórico e de outros setores com características semelhantes.

Em vista da relevância atual conferida pelas instâncias de controle ao alcance efetivo dos resultados pretendidos pela Administração Pública na consecução de suas finalidades, e considerando a inovação jurídica da aplicação do regime de outorga por autorização à exploração de serviço essencial ao desenvolvimento socioeconômico do País, como o transporte ferroviário, o presente artigo visa contribuir para o aprimoramento do controle de atividades de relevante interesse público exercido por agentes privados, fundado no princípio constitucional da livre iniciativa e com a observância do interesse público associado à prestação de serviços de relevância pública.

## **2 O setor de transporte ferroviário no Brasil**

### **2.1 Contexto histórico e econômico**

Com a desestatização da Rede Ferroviária Nacional (RFFSA) na década de 1990, a exploração dos serviços de transporte ferroviário de titularidade da União foi concedida à iniciativa privada (Daychoum; Sampaio, 2017), segundo as condições e exigências estabelecidas pela Lei Geral de Concessões, Lei n. 8.987/1995.

Por meio de processo licitatório promovido para a concessão dos serviços de exploração do transporte e infraestrutura ferroviária, conjuntamente ao arrendamento dos bens vinculados à prestação dos serviços, a União delegou a exploração de malhas férreas regionais que estavam sob a responsabilidade da RFFSA a prestadores privados (Daychoum; Sampaio, 2017), os quais se tornaram responsáveis pela gestão e manutenção das ferrovias federais.

A fim de regular e fiscalizar as atividades de prestação de serviços de exploração da infraestrutura de transportes terrestres por terceiros, em vista da desestatização promovida, foi criada, pela Lei n. 10.233/2001, a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), constituída como órgão regulador responsável pela fiscalização e regulamentação dos serviços de transporte ferroviário federais outorgados ao setor privado.

Nesse contexto, o transporte ferroviário representa atualmente alternativa para o escoamento da produção nacional destinada à exportação, como minério de ferro e grãos, correspondendo, em 2022, a 14,95% da matriz nacional de transporte de cargas (CNT, 2022), razão que torna o setor ferroviário elemento estratégico no desenvolvimento socioeconômico do País, em vista dos reflexos no custo do transporte de produtos com peso significativo na pauta nacional de exportações.

As vantagens em termos de menores custos, em comparação ao modal rodoviário, no transporte de cargas de elevado volume por longas distâncias, qualificam o transporte ferroviário como meio mais eficiente no escoamento da produção agrícola e mineral do País (CNT, 2022). Em vista disso, a ampliação do transporte desses produtos pelo modal ferroviário provoca efeitos no aumento da produtividade nacional, em benefício do desenvolvimento econômico brasileiro.

Diante do impacto na redução de custos da cadeia produtiva nacional, a ampliação da participação do modal ferroviário no transporte de cargas é considerada um dos principais objetivos no planejamento do Poder Público voltado ao desenvolvimento do setor de transportes, segundo proposta abordada no Plano Nacional de Logística 2035 (PNL), elaborado pelo Governo Federal (EPL, 2021).

Segundo projeção do PNL (EPL, 2021, p. 106), a expansão do modal ferroviário na matriz de transportes nacional para 35% representaria “a concretização de uma rede ferroviária estrategicamente planejada”, reforçando a relevância desse setor para o transporte de cargas no território nacional.

Entretanto, o alcance efetivo dos objetivos traçados de ampliação da infraestrutura ferroviária na política pública direcionada ao setor de transportes é afetado por diversos fatores conjunturais e estruturais que influenciam o desempenho econômico e operacional do setor (CNT, 2022). Entre esses fatores, destacam-se a concentração de rotas nas regiões centro-sul e litorânea do País e conflitos urbanos.

## **2.2 Marco jurídico e modelos de exploração de serviços ferroviários**

A Constituição Federal de 1988 fixa, em seu art. 21, inciso 12, alínea d, a competência da União para explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços de transporte ferroviário que transponham os limites de estados ou territórios.

A exploração dos serviços de transporte ferroviário realizada por empresas privadas sob o regime de concessão, que possibilitou a delegação à iniciativa privada, já mencionada, promovida pela União na década de 1990, é disciplinada pela Lei n. 8.987/1995.

Segundo Marques Neto (2015, p. 116-117), o instituto da concessão representa a formação de “vínculo obrigacional caracterizador da delegação de direitos e, consequentemente, do cometimento de obrigações relacionadas com esses direitos”, configurando um “instrumento jurídico voltado a atribuir a um privado direitos ou deveres próprios da administração”.

Por submeter-se às regras estabelecidas pela norma que rege a prestação de serviços públicos delegados mediante concessão e permissão, que refletem o conceito aplicável à concessão de serviços públicos, aplica-se à

exploração do transporte ferroviário pelas concessionárias o regime de direito público aplicado às concessões do serviço público, que estabelece direitos e obrigações entre o Poder Público e o agente privado delegatário, exigindo a prestação de serviço que cumpra satisfatoriamente os requisitos de serviço adequado definidos pela Lei n. 8.987/1995.

Assim, os prestadores de serviços de transporte ferroviário sob o regime de concessão deverão observar as regras e os princípios aplicáveis à prestação de serviços públicos estabelecidas pela Lei n. 8.987/1995, como a garantia da continuidade, a regularidade e a atualidade dos serviços prestados, bem como o direito à manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão, que assegura a justa remuneração pelos serviços prestados.

O Decreto n. 1.832, de 4 de março de 1996, é o instrumento normativo que regulamenta os serviços de transporte ferroviário concedidos pela União, disciplinando os principais aspectos que envolvem a prestação dos serviços pelos concessionários.

A citada norma dispõe sobre as prerrogativas do Poder Público para autorizar a construção e desativação de trechos, e sobre as obrigações dos concessionários de efetuar o compartilhamento da malha com outros operadores, segundo as condições estabelecidas entre as administrações ferroviárias afetadas. Destaca-se, ainda, o estabelecimento da obrigação de atendimento dos usuários sem discriminação e a prestação do serviço adequado, conforme definido pela Lei n. 8.987/1995, além do dever de prestação de informações à Administração Pública e aos usuários, e de manter os bens necessários à prestação do serviço.

O Decreto n. 1.832 também define que as tarifas cobradas pelas concessionárias para a prestação dos serviços de transporte ferroviário devem respeitar os limites máximos das tarifas de referência homologadas pelo Poder Concedente, prevendo o reajuste da expressão monetária do valor das tarifas a fim de restaurar o equilíbrio econômico-financeiro da concessão.

Esse regime tarifário aplicado ao transporte ferroviário, em que há um estabelecimento pelo Poder Concedente de preços máximos a serem cobrados pelos serviços, reúne características de um modelo regulatório de controle de preços por tarifa-teto (*price cap*) (Barriomuelo Filho; Lucinda, 2004), aplicável em mercados com a presença de monopólios naturais<sup>[2]</sup>.

Destaca-se que, no ano de 2013, o marco do setor ferroviário sofreu alteração, por meio do Decreto n. 8.129/2013, visando a implementação de novo modelo de exploração do setor, baseado na desverticalização das atividades de gestão e manutenção da infraestrutura ferroviária, e da operação do serviço de transporte (Gonzaga, 2018). A alteração normativa, conjuntamente com a criação da figura do operador ferroviário independente pela Lei n. 12.743/2012, flexibilizou as condições para a exploração dos serviços no setor ferroviário, ao retirar a exclusividade da operação dos serviços de transporte dos concessionários da gestão e manutenção da infraestrutura ferroviária, permitindo a exploração dos serviços de transporte mediante autorização do Poder Público aos operadores ferroviários independentes (Gonzaga, 2018).

Entretanto, o modelo de desverticalização da prestação dos serviços que compõem a cadeia produtiva do setor ferroviário instituído para o setor foi descontinuado ante a revogação do Decreto n. 8.129/2013 pelo Decreto n. 8.875/2016, permanecendo a possibilidade de as operações de transporte serem realizadas pelo operador ferroviário independente (Gonzaga, 2018).

Ademais, o marco jurídico que rege a prestação dos serviços de transporte ferroviário foi recentemente atualizado, com a aprovação da Lei n. 14.273, de 23 de dezembro de 2021, que dispõe sobre a organização do transporte ferroviário e os tipos de outorga para a exploração indireta de ferrovias, entre outras providências<sup>[3]</sup>. O referido instrumento legislativo destaca a competência da União para regular e outorgar a exploração de ferrovias como atividade econômica, além de estabelecer princípios e diretrizes que orientam a prestação de serviços ferroviários.

Uma inovação de destaque trazida pela Lei n. 14.273/2021, em seu art. 6º, inciso III, alíneas *a* e *b*, refere-se à classificação da exploração de ferrovias, diferenciando em regimes de execução de direito público e de direito privado. Com base nessa classificação, o marco legal estabelece, nos arts. 7º e 8º, que a exploração de ferrovias será executada pelos entes federativos, no âmbito de suas competências, de forma direta ou indireta, nesse último caso por meio de autorização ou concessão, definindo, ainda, que a exploração indireta de ferrovias será exercida em regime de direito privado, mediante outorga de autorização, e em regime de direito público, mediante outorga de concessão.

Nesse contexto, a atualização do marco jurídico promoveu a instituição de distintos regimes de execução para a prestação de serviços de transporte ferroviário outorgados à iniciativa privada, admitindo a convivência de serviços prestados mediante outorga de concessão, em regime de direito público, com serviços prestados em regime de direito privado, mediante outorga por autorização, caracterizando a presença de uma assimetria de regimes (Schirato, 2022).

Ressalta-se que, na exploração de serviços em regime de direito privado, foi estabelecida pela Lei n. 14.273/2021 a aplicação dos princípios da livre concorrência e da liberdade de preços, diferentemente dos serviços explorados em regime de direito público, em que são definidas pelo Poder Concedente tarifas máximas a serem cobradas pelos prestadores.

Assim, observa-se que o marco jurídico instituído pela Lei n. 14.273/2021 determinou a coexistência no mercado de transporte ferroviário de agentes sujeitos ao regime de direito público aplicado aos serviços públicos e de agentes privados que prestam serviços de “utilidade pública”, ou de “interesse público”, de natureza privada, considerados por Aragão (2017, p. 156) “atividades privadas regulamentadas”, um meio-termo entre os serviços públicos e as atividades econômicas privadas sujeitas apenas ao poder de polícia geral.

Apesar das regras diferenciadas aplicáveis aos regimes de execução instituídos, foram estabelecidas, pelo marco jurídico em questão, regras comuns a prestadores de ambos os regimes, como a vedação à recusa injustificada de transporte de cargas, além da definição de diretrizes que disciplinam o compartilhamento de infraestrutura ferroviária.

Em vista da recente aprovação do novo marco jurídico aplicado ao setor ferroviário, a matéria ainda está em processo de regulamentação pelo Poder Executivo, destacando-se a edição do Decreto n. 11.245, de 21 de outubro de 2022, que regulamenta os procedimentos e requisitos para a formulação de requerimentos e para a realização de chamamento público para a prestação de serviços mediante autorização.

Quanto à instituição, pela Lei n. 14.273/2021, do regime de direito privado mediante outorga de autorização para a exploração indireta dos serviços de transporte ferroviário, ressalta-se que o modelo de outorga por autorização admite uma flexibilidade nas condições da prestação

de serviços, tendo em vista as diretrizes estabelecidas pelo marco legal de liberdade de preços, livre concorrência e livre iniciativa de empreender, conferindo aos serviços autorizados características presentes em um mercado de ambiente de livre concorrência, em contraposição aos serviços prestados mediante outorga de concessão, em que prevalecem elementos de um mercado monopolista.

As diretrizes aplicáveis à prestação de serviços outorgados em regime de direito privado corroboram a análise empreendida por Aragão (2017), que aponta o direito fundamental à livre iniciativa como principal elemento que diferencia os serviços privados de interesse público dos serviços públicos submetidos ao regime de direito público.

Cumpre observar que a diferenciação entre regimes de prestação de serviços outorgados à iniciativa privada também é estabelecida pelo arcabouço jurídico aplicável a outros setores econômicos, com destaque para a Lei n. 12.815/2013, de 5 de junho de 2013, que define a exploração indireta de instalações portuárias localizadas no porto mediante concessão e a exploração de instalações portuárias fora da área do porto mediante autorização.

Assim, destaca-se que os órgãos responsáveis pela regulação, fiscalização e outorga dos serviços de transporte ferroviário de competência atribuída à União atuarão com o objetivo de assegurar o cumprimento das regras, diretrizes e objetivos do marco legal aplicável, harmonizando a prestação dos serviços em regimes de execução distintos, a fim de promover a prestação de serviços relevantes ao desenvolvimento socioeconômico nacional que atendam satisfatoriamente as necessidades dos usuários dos serviços.

### **3 Controle por resultados da Administração Pública**

#### **3.1 Modelo de gestão pública com foco em resultados**

A reforma gerencial da Administração Pública implementada na década de 1990 pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado, que se consolidou com as alterações constitucionais resultantes da Emenda Constitucional n. 19/1998, conhecida como reforma administrativa, introduziu como norteadores da atuação governamental o foco na eficiência e na qualidade das ações realizadas (Bresser-Pereira, 2000).

Nesse contexto, a adoção da estratégia de administração por resultados, aliada às diretrizes de delegação de autoridade, e o controle a posteriori dos resultados das atividades desenvolvidas (Bresser-Pereira, 2000) passaram a orientar a atuação do Poder Público voltada à consecução dos objetivos planejados, denotando a importância assumida pelo resultado das atividades realizadas pela Administração Pública no novo modelo de gestão estabelecido.

Noutro giro, a relevância do princípio constitucional da eficiência, elencado no art. 37 da Carta Maior, no cumprimento da obrigação estatal de atingir os resultados preconizados na Constituição Federal, a fim de assegurar a efetividade da norma constitucional (Moreira Neto, 2009), caracteriza fundamento de ordem constitucional que orienta a atuação da Administração Pública com foco no resultado das ações realizadas.

O atingimento dos resultados pela Administração Pública também é considerado um elemento estratégico para a adoção de boas práticas de governança<sup>[4]</sup> no setor público, na medida em que a avaliação e o monitoramento dos resultados, a fim de garantir que as ações planejadas atinjam seus objetivos, se inserem entre as funções básicas de governança (Brasil, 2014) e favorecem o exercício de uma gestão democrática, transparente e efetiva dos recursos geridos pelo Poder Público.

Assim, o alcance dos resultados das ações governamentais executadas pela Administração Pública é considerado um parâmetro fundamental para a verificação do cumprimento das finalidades atribuídas às organizações públicas pelas normas constitucionais e legais, com vistas ao atendimento do interesse público de modo eficiente e efetivo.

### **3.2 Controle de resultados dos serviços de transporte ferroviário**

O controle dos atos e atividades da Administração Pública constitui-se como um mecanismo essencial para assegurar a adequação da atuação dos gestores públicos direcionada ao atendimento dos interesses da coletividade (TCU, 2014).

Diante de sua relevância para a atuação estatal, o controle é elencado no art. 6º, inciso V, do Decreto-Lei n. 200/1967, como um dos princípios fundamentais a serem obedecidos pelas atividades da Administração Federal.

Segundo Medauar (2020, p. 31), o controle da Administração Pública “significa a verificação da conformidade da atuação da Administração Pública a certos parâmetros, independentemente de ser adotada, pelo controlador, medida que afete, do ponto de vista jurídico, a decisão ou o agente.”

Dentre os diversos aspectos da gestão pública passíveis de controle, destacam-se o controle de legalidade, que aborda a observância das normas que regem a atuação do Poder Público; de mérito, referente ao juízo de conveniência e oportunidade adotado pelo gestor; e de eficiência e gestão, para verificar o atendimento à boa administração (Medauar, 2020).

Ressalta-se, ainda, segundo Medauar (2020), a classificação da forma de controle quanto à posição do órgão controlador, que pode ser interno, caso o controlador integre a Administração Controlada, ou externo, quando o controle é efetuado por órgão externo à estrutura da Administração.

Instituições como os tribunais de contas e o Ministério Público destacam-se como instâncias de controle externo, em razão de suas atribuições constitucionais de fiscalização e proteção dos recursos públicos e dos interesses sociais, dispondo de meios próprios e independentes, com destaque para a promoção de inquérito civil, a expedição de recomendações e a celebração de Termos de Ajustamento de Conduta pelo Ministério Público (Medauar, 2020).

No âmbito do controle externo realizado com o auxílio dos tribunais de contas, são utilizadas como instrumentos para o exercício das atividades de controle as auditorias de regularidade, que objetivam examinar a legalidade e legitimidade dos atos de gestão, e as auditorias operacionais, que visam avaliar o desempenho das organizações governamentais e de suas atividades, sob os critérios de eficiência, eficácia e efetividade, representando os tipos de controle de legalidade e de gestão exercidos pelas cortes de contas (TCU, 2010).

A partir das formas de controle sobre a atuação da Administração Pública ora abordadas, evidencia-se a incidência das atividades de controle sobre o desempenho e eficiência das ações executadas, com foco principal na realização das funções públicas de forma eficiente, eficaz e efetiva, caracterizando um controle voltado ao alcance dos resultados pretendidos pela ação pública.

Cumpre destacar, também, que a instituição de processo de monitoramento dos resultados alcançados configura elemento essencial para a realização de direitos fundamentais pelo Poder Público, por meio da promoção de políticas públicas (Barcelos, 2018). Nesse contexto, a aplicação de medidas necessárias à verificação do atingimento das metas estipuladas para as ações governamentais, ao acompanhamento da execução das atividades desempenhadas e à apuração dos resultados produzidos possibilita verificar a concretização dos objetivos pretendidos pelas ações adotadas, assim como identificar necessidades de aprimoramento da política implementada (Barcelos, 2018).

Diante do desafio apresentado pela gestão pública de recursos limitados para o atendimento de necessidades crescentes da sociedade, que exige a execução das ações pela Administração Pública de forma econômica e eficiente, que permita o atingimento dos resultados previstos (Guerra, 2019), denota-se fundamental o exercício do controle da gestão dos recursos públicos sob as dimensões da eficácia, eficiência e economicidade, favorecendo o cumprimento dos objetivos da gestão pública.

Nesse sentido, cumpre ressaltar a posição defendida por correntes teóricas de que o controle sobre as atividades desenvolvidas pela Administração Pública, sobretudo o exercido pelo Poder Judiciário e pelos tribunais de contas, deve prestar deferência às escolhas administrativas, mediante a observância de determinados parâmetros que visam verificar a fundamentação das ações executadas, sob pena de configurar intervenção excessiva e subjetiva na função típica da administração, em prejuízo da adoção de alternativa mais racional e adequada ao interesse público (Valle, 2020).

Na mesma linha, o prestígio conferido às instituições com maior capacidade de oferecer uma melhor resposta a determinado problema, em razão da sua expertise técnica e habilidade, defendido pela teoria das "capacidades institucionais" (Cavaco, 2021), aponta para parâmetros limitadores a serem observados no controle dos atos e ações emanados pela Administração Pública, com vistas a privilegiar a adoção da melhor alternativa possível ao alcance da finalidade pública, diante do contexto e das limitações enfrentadas.

Essa restrição na atuação do agente controlador decorrente da observância de parâmetros que considerem a racionalidade e a motivação

das ações administrativas tomadas pelos agentes com maior capacidade para sua execução, em deferência à Administração Pública, ganha destaque no controle da gestão, em vista do seu foco voltado aos resultados advindos das alternativas escolhidas, que implica o avanço do controle sobre a adequação do curso de ação adotado em frente às demais alternativas disponíveis, impondo maior limitação às ações de controle sobre os resultados alcançados pelas ações públicas.

Enquanto expressão das atividades do Poder Público de fiscalização, outorga e regulamentação da prestação de serviços outorgados à iniciativa privada, a atuação regulatória estatal também é objeto de controle pelas instâncias competentes, na medida em que os atos e procedimentos produzidos para disciplinar e permitir a exploração de serviços públicos e de relevância pública se inserem no campo das ações da Administração Pública para o atendimento do interesse coletivo geral, em cumprimento ao arcabouço jurídico que delinea a ação governamental.

Além disso, destaca-se que o controle sobre as atividades estatais que orientam a prestação de serviços por agentes privados também afeta a esfera jurídica dos particulares destinatários das outorgas concedidas, haja vista o impacto imediato das ações empreendidas pelo Poder Público na exploração econômica dos serviços por esses particulares.

Nesse cenário, apesar das divergências doutrinárias e jurisprudenciais acerca da titularidade dos serviços de competência da União, delimitados ao longo do art. 21 da Constituição Federal (Aragão, 2017), as ações do Poder Público concernentes à outorga para a execução de serviços em regime de direito privado, ainda que não titularizados pelo Poder Público, estão inseridas no escopo das atividades públicas sujeitas a controle, haja vista representarem o exercício do poder normativo e de fiscalização atribuído à Administração Pública.

Quanto à outorga para a prestação de serviços de transporte ferroviário em regime de autorização, a exigência pela Lei n. 14.273/2021 da celebração de contrato para a formalização do procedimento, definindo diversos requisitos e obrigações aos celebrantes, reforça a necessidade de controle das atividades relacionadas à autorização dos serviços, para assegurar o cumprimento do instrumento celebrado que rege a

autorização. Essa natureza contratual, segundo Aragão (2017), caracterizaria a autorização de serviços de transporte ferroviário como uma modalidade de delegação de serviços públicos em sentido material, denominada "autorização contratual".

Diante do impacto direto da prestação de serviços de interesse público por particulares no atendimento das necessidades da coletividade, que concretiza a finalidade da Administração Pública, o controle dos resultados obtidos pelos serviços outorgados à iniciativa privada é um importante instrumento que contribui para a avaliação e monitoramento dos resultados advindos da prestação desses serviços, a fim de verificar sua adequação às finalidades e efeitos planejados pelo Poder Público, em observância aos preceitos constitucionais e legais que regem e limitam a atuação do Poder Público.

No campo da prestação de serviços de transporte ferroviário outorgados mediante autorização, sob o regime de direito privado, o controle de resultados permite verificar em que grau os objetivos traçados pelo Poder Público que norteiam as autorizações aos prestadores privados são alcançados, bem como a possível adoção de medidas de ajuste que conduzam à consecução dos objetivos definidos para o setor ferroviário, respeitados os princípios aplicáveis ao regime de direito privado da livre concorrência e da liberdade de preços.

Nesse sentido, a aplicação de instrumentos de controle de resultados voltados à prestação de serviços de transporte ferroviário mediante outorga por autorização contribuirá para o aperfeiçoamento do setor, provocando reflexos diretos no atendimento das necessidades de escoamento da produção do setor produtivo nacional, em benefício do aumento da produtividade do País e da geração de emprego e renda, com efeitos no desenvolvimento socioeconômico brasileiro, conforme apontado no Plano Nacional de Logística (PNL) (EPL, 2021).

Entretanto, para o controle efetivo das atividades desempenhadas pelos agentes responsáveis, observa-se a necessidade da instituição e viabilização de mecanismos adequados e suficientes, cuja utilização permita concretizar os resultados pretendidos pelo Poder Público. Esses parâmetros serão objeto de análise nos tópicos seguintes.

## **4 Instrumentos de controle aplicáveis aos serviços de transporte ferroviário prestados em regime de autorização**

O exercício do controle da ação do Poder Público exige a comparação dos atos e atividades produzidos com critérios estabelecidos, que permitam verificar a adequação da atuação governamental aos preceitos que direcionam o atendimento do interesse público, conforme apontado por Medauar (2020) na definição de controle sobre a Administração Pública, podendo servir para avaliação tanto da legalidade quanto dos resultados das ações realizadas.

No mesmo sentido, no campo das políticas públicas desenvolvidas para a realização dos direitos fundamentais elencados na Constituição Federal, Barcelos (2005) sustenta que a viabilização do controle jurídico das políticas públicas no Brasil é determinada pela identificação dos parâmetros de controle, garantia de acesso à informação e elaboração de instrumento de controle.

Nesse contexto, além da identificação de parâmetros que sirvam como referência para o controle das atividades realizadas pelo Poder Público, que indiquem a atuação esperada da Administração Pública na consecução de suas atividades, denota-se relevante a presença de instrumentos e mecanismos que permitam aos agentes responsáveis, no âmbito de suas competências, a aplicação das medidas necessárias para conduzir as ações sob controle, em observância aos parâmetros de referência, ou a adoção de iniciativas para o ajustamento das atividades, visando o seu cumprimento segundo as condições exigíveis.

Assim, os instrumentos de controle de resultados aplicáveis à prestação dos serviços de transporte ferroviário mediante outorga de autorização devem ser capazes de conduzir a atuação da Administração Pública ao alcance dos objetivos instituídos para os serviços supracitados, bem como de permitir a aplicação de medidas para assegurar que esses objetivos sejam alcançados.

Em relação ao controle por resultados, os objetivos traçados para atuação do Poder Público configuram um relevante parâmetro de controle a ser adotado, ao possibilitarem a avaliação quanto ao atendimento dos resultados pretendidos pela Administração Pública na consecução de

suas atividades, por meio da comparação entre o cenário planejado e o resultante da ação pública, mediante utilização de mecanismos de monitoramento das ações realizadas e dos resultados produzidos.

Diante da vinculação da atuação pública ao princípio constitucional da legalidade, e considerando a forma de exteriorização da manifestação do poder estatal, os marcos normativos que disciplinam as ações objeto de controle, complementados por outros documentos produzidos pelo Poder Público que subsidiam e fundamentam a implementação das normas, como planos e estudos, são importantes fontes para a identificação dos meios utilizados como instrumentos de controle da Administração Pública, uma vez que apresentam as prescrições que disciplinam os procedimentos e comportamentos a serem adotados no exercício das atividades desenvolvidas pelo Poder Público, com vistas ao atendimento das finalidades definidas.

Nesse sentido, a identificação de instrumentos de controle aplicáveis à prestação dos serviços de transporte ferroviário outorgados mediante autorização terá como base o arcabouço jurídico que rege o setor, representado pela Lei n. 14.273/2021 e demais atos infralegais regulamentadores do marco legal, editados pelos órgãos com competências relacionadas ao processo de outorga dos serviços aos particulares, assim como outros instrumentos legais com disposições pertinentes à exploração dos serviços outorgados mediante autorização.

Como o enfoque da análise será direcionado ao controle por resultados, a delimitação dos instrumentos de controle aplicáveis à prestação de serviços de transporte ferroviário mediante autorização observará a compatibilidade de sua aplicação para a concretização dos objetivos definidos para o setor ferroviário, os quais também serão extraídos do marco normativo do setor, dentre outros planos e documentos auxiliares que materializam as diretrizes do Governo Federal para a prestação de serviços ferroviários.

Com vistas a identificar os objetivos definidos para a prestação de serviços ferroviários outorgados mediante autorização, destacam-se alguns princípios e diretrizes que regem a exploração de ferrovias em território nacional, dispostos nos arts. 4º e 5º da Lei n. 14.273/2021, conforme disposto a seguir:

Art. 4º A política setorial, a construção, a operação, a exploração, a regulação e a fiscalização das ferrovias em território nacional devem seguir os seguintes princípios:

[...]

III - redução dos custos logísticos;

IV - aumento da oferta de mobilidade e de logística;

V - integração da infraestrutura ferroviária;

[...]

VII - eficiência administrativa;

VIII - distribuição de rotas de determinada malha ferroviária entre distintas operadoras ferroviárias, de modo a impedir a concentração de origens ou destinos;

[...]

Art. 5º A exploração econômica de ferrovias deve seguir as seguintes diretrizes:

I - promoção de desenvolvimento econômico e social por meio da ampliação da logística e da mobilidade ferroviárias;

II - expansão da malha ferroviária, modernização e atualização dos sistemas e otimização da infraestrutura ferroviária;

[...]

VI - estímulo ao investimento em infraestrutura, à integração de malhas ferroviárias e à eficiência dos serviços;

VII - estímulo à ampliação do mercado ferroviário na matriz de transporte de cargas e de passageiros;

VIII - estímulo à concorrência intermodal e intramodal como inibidor de preços abusivos e de práticas não competitivas; [...].

Cumpre destacar que alguns dos princípios e diretrizes expostos no marco legal do setor ferroviário alinham-se aos objetivos definidos no PNL de redução dos custos de transporte, de ampliação da oferta de transporte ferroviário e de melhoria da integração entre as malhas ferroviárias e entre os modais de transporte (EPL, 2021).

Destaca-se, ainda, a previsão contida no art. 38 do Decreto n. 11.245/2022, que regulamenta a Lei n. 14.273/2021, da instituição do Programa de Desenvolvimento Ferroviário, com o objetivo de articulação com o setor produtivo, visando a oferta de segmentos ferroviários e a realização de

investimentos privados no setor ferroviário, configurando instrumento que reforça o objetivo governamental de promoção da ampliação da oferta e da concorrência de serviços ferroviários.

Ademais, a garantia da liberdade no exercício das atividades econômicas constante do art. 2º, inciso I, da Lei n. 13.874, de 20 de setembro de 2019, que institui a declaração de Direitos de Liberdade Econômica, estabelecendo normas para o exercício de atividades econômicas por particulares, nas quais está inserida a prestação de serviços ferroviários em regime de direito privado, reforça o fundamento constitucional da livre iniciativa, que deve ser promovido nas atividades exploradas pela iniciativa privada.

Em vista dos objetivos dispostos no arcabouço jurídico aplicável à prestação de serviços de transporte ferroviário outorgados mediante autorização, identifica-se que os princípios e diretrizes instituídos convergem para os objetivos centrais de redução dos custos logísticos, ampliação da oferta de mobilidade e logística e promoção de ambiente competitivo no setor, os quais se inter-relacionam diretamente, destacando-se os efeitos da ampliação da oferta e da concorrência no setor ferroviário sobre a redução dos custos logísticos, tendo em vista os fundamentos econômicos do comportamento dos agentes de um mercado<sup>[5]</sup>.

Ademais, a análise efetuada sobre o marco jurídico que disciplina a prestação dos serviços de transporte ferroviário outorgados mediante autorização permitiu extrair instrumentos de controle de resultados aplicáveis à consecução dos objetivos centrais apontados pelo marco legal analisado.

Para subsidiar a promoção do alcance do objetivo de ampliação da oferta de serviços de transporte ferroviário explorados em regime de direito privado, observa-se que foram estabelecidos pela Lei n. 14.273/2021 diversos dispositivos considerados instrumentos de controle dos resultados pretendidos pelo Poder Público, ao criarem condições e limites que conduzem à ampliação da oferta de serviços de transporte ferroviário outorgados mediante autorização.

Podem ser destacados como os dispositivos mais relevantes: I) previsão da possibilidade de outorga de outras ferrovias, ainda que compartilhem os mesmos pares de origem e destino ou a mesma região geográfica (art. 8º, § 4º); II) possibilidade de outorga por autorização, mesmo que haja necessidade de inclusão de acesso ferroviário na faixa de domínio de outra

ferrovia, ferrovias ou outras infraestruturas essenciais, ou para transportar barreiras físicas (art. 23); III) exigência de apresentação e análise de informações sobre as características da ferrovia, configuração logística e cronogramas de implantação para a outorga da autorização (art. 25, §§ 1º e 3º); e IV) dever de alienar ou ceder a outra operadora ferroviária ramais ferroviários autorizados que tenham sido desativados (art. 36, § 3º).

Os instrumentos elencados privilegiam a autorização mesmo na situação de trechos que interliguem os mesmos locais ou que necessitem de acesso a outras ferrovias, além de prover mecanismos que assegurem a efetivação dos compromissos de implantação e efetiva exploração dos trechos.

Além disso, denota-se como relevante instrumento de controle dos resultados da prestação dos serviços ferroviários autorizados a exigência de elementos essenciais às cláusulas do contrato de autorização de ferrovias estabelecidas no art. 29 da Lei n. 14.273/2021. Esse dispositivo permite que algumas condições assumidas pelos autorizatários para a prestação dos serviços, como a disponibilização de capacidade de transporte, condições técnico-operacionais para compartilhamento da malha e cronograma de implantação de investimentos e responsabilização pela inexecução contratual, possam ser objeto de fiscalização e acompanhamento pelos órgãos competentes, assegurando a execução dos serviços pelos autorizatários nos termos propostos no requerimento de autorização, que contribuem para o alcance do objetivo de ampliação da oferta dos serviços.

Conjuntamente com o contrato de autorização, outro instrumento relevante para o controle dos resultados dos serviços em questão refere-se à instituição de hipóteses de extinção da outorga em caso de perda das condições indispensáveis à continuidade da autorização em razão de negligência, imperícia ou abandono, de práticas irregulares ou descumprimento contratual reiterado, permitindo a adoção de medidas corretivas pelo Poder Público caso os serviços não estejam apresentando o desempenho desejado.

Em relação ao objetivo de promoção da concorrência, destacam-se os dispositivos da Lei n. 14.273/2021 que: I) reforçam a competência dos órgãos de defesa da concorrência e da autoridade reguladora para repressão a práticas anticompetitivas e ao abuso do poder econômico na exploração de ferrovias outorgadas mediante autorização (art. 8º,

§ 3º); II) estabelecem a promoção de processo seletivo público, caso haja mais de uma proposta apresentada em processo de chamamento público para a exploração de trecho ferroviário em regime de autorização (art. 28, § 2º); e III) determinam a vedação à recusa injustificada de transporte de cargas pelas ferrovias outorgadas (art. 38).

Os dispositivos citados visam coibir eventuais abusos do poder de mercado<sup>[6]</sup>, além de conferir isonomia nas oportunidades oferecidas pelo Poder Público de exploração de ferrovias em regime de autorização.

Em que pese a identificação, no marco legal do setor ferroviário, de diversos dispositivos que configuram instrumentos de controle voltados à consecução dos resultados dos serviços ferroviários autorizados, verificou-se a presença de dispositivo e de lacunas, no instrumento legal, capazes de enfraquecer os instrumentos de controle.

Nesse sentido, o art. 67 da Lei n. 14.273/2021 assegura a preferência, nos primeiros cinco anos de vigência da lei, de obtenção da autorização de ferrovia que esteja localizada na área de influência de concessão ferroviária já existente, por requerimento de interessados ou chamamento público, ao concessionário de ferrovia cuja área de influência abranja o trecho objeto de autorização.

Essa previsão, aliada à ausência de vedação à recusa injustificada de compartilhamento da infraestrutura ferroviária com outros operadores ferroviários, tal como estabelecido para o transporte de cargas, prejudica a consecução dos objetivos estipulados de promoção da concorrência no setor ferroviário, na medida em que confere tratamento discriminatório em favor de empresas que já atuam no setor, além de permitir o exercício abusivo do poder de mercado de agentes que detêm operação de ferrovias cujo acesso seja essencial à viabilização da exploração de ferrovias autorizadas.

No âmbito do Decreto n. 11.245/2022, que regulamenta alguns dispositivos da Lei n. 14.273/2021, foram identificadas disposições normativas que especificam o cumprimento de alguns dos mecanismos de controle destacados no marco legal objeto de regulamentação, além de regras que flexibilizam a operação dos serviços autorizados, conferindo maior liberdade aos agentes na exploração dos serviços. Entre as disposições referentes ao alcance do objetivo de ampliação da oferta de serviços

ferroviários, cabe apontar: I) a previsão de cassação de autorizações ferroviárias que não obtenham em determinado prazo as licenças ambientais necessárias à prestação dos serviços (art. 12, incisos I, II e III); II) a hipótese de dispensa de nova autorização em caso de solicitação de ampliação de trechos de ferrovia outorgada, quando o total da extensão for igual ou inferior à da ferrovia originalmente autorizada, ou for menor ou igual a 300 quilômetros (art. 14, incisos I e II); III) a previsão de penalidades caso não haja destinação de bem desapropriado para prestação do serviço (art. 19); IV) a possibilidade de retificação do traçado (art. 20); e V) a limitação de justificativas para o indeferimento dos requerimentos de autorização (art. 26).

Além de detalharem as hipóteses que ensejam a extinção da outorga e a aplicação de penalidades, os citados dispositivos flexibilizam as condições para as solicitações de ampliação de trechos e de retificação de traçado, conferindo maior liberdade aos agentes em decisões sobre expansão ou ajustes das operações de ferrovias autorizadas.

Quanto às disposições que contribuem para o alcance do objetivo de promoção da concorrência constantes do Decreto n. 11.245/2022, destacam-se: I) a possibilidade de previsão, nos contratos de autorização, de obrigatoriedade de compartilhamento da malha (art. 10); II) a liberdade para ampliação da capacidade de transporte ou de armazenagem e a diversificação do uso de infraestrutura pelo autorizatário (art. 15); e III) a definição prévia de condições para o chamamento público (art. 30).

Essas disposições reafirmam a prioridade de integração do setor e a liberdade na definição das condições de prestação dos serviços pelos autorizatários em um ambiente competitivo que caracteriza a prestação de serviços privados regulamentados, assim como demonstram a transparência e a previsibilidade das regras que norteiam o processo de chamamento público.

No campo da atuação normativa do agente regulador, observa-se a edição, pela Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), da Resolução Normativa n. 5.987, de 1º de setembro de 2022, alterada pela Resolução Normativa n. 6.014, de 2 de abril de 2023, que disciplinou o processo administrativo de requerimento para exploração de ferrovias em regime de autorização, detalhando em nível operacional as etapas e os procedimentos necessários ao processamento do requerimento de autorização.

Em seu escopo de competência, o órgão regulador definiu alguns instrumentos de controle complementares que auxiliam no atingimento dos objetivos de ampliação da oferta e da competitividade nos serviços de transporte ferroviário outorgados mediante autorização, destacando-se: I) a exigência de utilização, na construção de ferrovias autorizadas, de tecnologia que permita interoperabilidade com ferrovias adjacentes, em favor da integração do sistema ferroviário que beneficie a ampliação da oferta e da concorrência no setor (art. 4º); e II) os critérios e procedimentos para tratamento de casos de apresentação de requerimentos de autorização ferroviária que se sobreponham à faixa de domínio de outra ferrovia já requerida, mas ainda pendente de outorga, no prazo de até 60 dias, privilegiando a implantação de ambos os empreendimentos (art. 8º) (ANTT, 2022).

Assim, diante dos dispositivos identificados que disciplinam a atuação dos órgãos responsáveis e as atividades prestadas pelos detentores de autorizações de ferrovias, verifica-se a instituição de instrumentos que delimitam regras e condições capazes de direcionar a prestação dos serviços de transporte ferroviário mediante outorga por autorização ao alcance dos objetivos de ampliação da oferta de serviços de transporte ferroviário e de promoção da competitividade no setor ferroviário, com reflexos diretos na redução dos custos logísticos.

## **5 Viabilidade de aplicação dos controles de resultados dos serviços de transporte ferroviário delegados em regime de autorização**

Conforme abordado na seção anterior, o arcabouço jurídico que disciplina a prestação dos serviços de transporte ferroviário outorgados mediante autorização dispõe de instrumentos de controle, compreendidos como regras e condições a serem aplicadas e operacionalizadas pelos órgãos responsáveis, que conduzem ao alcance dos objetivos definidos para a prestação dos serviços outorgados, de ampliação da oferta e promoção da competitividade do transporte ferroviário, bem como da redução de custos logísticos, e cuja adequada e efetiva aplicação pode ser verificada por mecanismos de monitoramento das ações realizadas e dos resultados produzidos.

Ademais, destaca-se que as disposições previstas nas normas legais e regulamentares concernentes à prestação de serviços ferroviários sob autorização demarcam a regra de liberdade de preços e serviços aplicável aos serviços prestados em regime privado de outorga por autorização de exploração dos serviços ferroviários, criando um ambiente competitivo entre os agentes, mediante o estabelecimento de restrições mínimas à operação no mercado que caracterizam os serviços privados regulamentados, em observância às diretrizes legais que orientam o exercício da livre iniciativa.

Não obstante a existência dos instrumentos de controle à disposição do Poder Público que conduzem ao alcance dos objetivos traçados, denota-se relevante verificar a viabilidade de aplicação desses instrumentos pelos agentes responsáveis, para avaliar a efetividade dos controles disponibilizados pelo marco normativo que rege o setor ferroviário.

Assim, sem esgotar a influência dos diversos fatores que podem servir como parâmetro de referência, procedeu-se à análise da viabilidade de aplicação dos instrumentos de controle identificados baseada em metodologia caracterizada pela verificação da presença de normas regulatórias necessárias à sua aplicação e das condições institucionais dos órgãos responsáveis pela efetivação desses instrumentos de controle.

Esses critérios metodológicos foram adotados ao considerar que a adequada operacionalização dos instrumentos de controle de resultados definidos pelo arcabouço normativo será afetada pela existência de normas regulatórias que confirmam efetividade às disposições legais estabelecidas, bem como pelas condições institucionais dos órgãos responsáveis pela execução e regulamentação das medidas normativas apresentadas.

Nesse contexto, foi atribuído pelo marco normativo elevado destaque para a ANTT enquanto órgão responsável pela fiscalização e normatização técnica dos serviços autorizados, definindo sua competência para regulamentação, análise e aprovação dos requerimentos de autorização e da análise da compatibilidade locacional entre os projetos submetidos à autorização, além da fiscalização dos contratos celebrados, entre outras atividades.

Ante a importância conferida à ANTT pelo marco normativo aplicável aos serviços ferroviários em regime de autorização, depreende-se que o

grau de aplicação dos instrumentos de controle de resultados analisados no presente artigo será resultado da capacidade do órgão regulador para exercer as atividades que lhe foram atribuídas.

Quanto à normatização dos procedimentos necessários à exploração de ferrovias mediante autorização e à aplicação dos instrumentos de controle correspondentes, identificou-se a edição, pela Agência, da Resolução Normativa n. 5.987/2022, além do processo em andamento de regulamentação do procedimento de chamamento público para identificação e seleção de interessados na obtenção de autorização para a exploração de ferrovias, conforme destacado na Agenda Regulatória do órgão referente ao período entre 2023 e 2024<sup>[7]</sup>.

Diante da produção de normas regulatórias pela ANTT, concentradas apenas nos procedimentos de requerimento de autorização, verifica-se atualmente uma lacuna normativa de diversos aspectos necessários à adequada aplicação dos instrumentos de controle voltados à consecução dos objetivos definidos para os serviços ferroviários autorizados, como regras e condições para a fiscalização dos contratos de autorização, análise de compatibilidade locacional dos empreendimentos e procedimentos para a apuração e repressão de práticas anticompetitivas.

Entretanto, ao considerar a aprovação do marco legal do setor em 2021, com a deliberação de alguns vetos ao normativo pelo Congresso Nacional ocorrida somente no ano de 2023, além da complexidade técnica da matéria e a natureza inovadora do regime de direito privado aplicado ao setor ferroviário, bem como o cumprimento legal de diversas etapas de maior complexidade para a elaboração de normas pelas agências reguladoras, como a realização de Análise de Impacto Regulatório e Processo de Participação Social, segundo exigência da Lei n. 13.848, de 25 de junho de 2019, nota-se o transcurso de período exíguo de tempo para a conclusão do processo de normatização que permita a aplicação concreta dos instrumentos de controle de resultados estabelecidos no marco legal do setor ferroviário.

Em vista disso, depreende-se que a lacuna na regulamentação, em âmbito regulatório, sobre o assunto observada atualmente representa um fator limitador da viabilidade da aplicação dos instrumentos de controle de resultados definidos para a exploração de ferrovias autorizadas.

Entretanto, diante do prazo transcorrido desde a aprovação do texto definitivo do marco do setor ferroviário, das exigências legais impostas ao processo normativo das agências reguladoras e da complexidade técnica da matéria, verifica-se que as limitações à viabilidade da aplicação dos instrumentos de controle em questão, associadas à normatização técnica, poderão ser superadas com a continuidade do processo normativo já iniciado pela ANTT, haja vista a necessidade de observância do desenvolvimento regular do processo normativo necessário à adequada e suficiente regulamentação exigida pelas prescrições do marco legal do setor.

No mesmo sentido, os instrumentos de controle associados ao poder fiscalizatório e de análise técnica atribuem à ANTT a execução de diversas atividades, como: análise de requerimentos de autorização apresentados, análise de compatibilidade locacional entre os projetos objeto de requerimento de autorização, análise de motivos ensejadores da extinção dos contratos, análise de aplicação de penalidades, análise de práticas anticompetitivas e de solicitação de ampliação de trechos e retificação de traçados, além da fiscalização dos contratos e aplicação das medidas decorrentes.

Diante da necessidade de execução de amplo espectro de atividades de fiscalização e análise, conjuntamente com as demais atribuições do órgão, que envolvem todo o setor de transportes terrestres, verifica-se que a viabilidade de aplicação dos instrumentos de controle de resultados definidos no marco legal do setor ferroviário será influenciada diretamente pela capacidade operacional do órgão regulador do setor de desempenhar suas atividades regulares, especialmente se considerado o volume de solicitações de autorizações apresentadas, que contabilizaram 71 requerimentos que abrangem todas as regiões do País, com 46 contratos vigentes, representando 12.000 km de ferrovias, segundo informações da própria Agência<sup>[8]</sup>, as quais apontam uma quantidade significativa de trechos ferroviários submetidos ao processo de autorização, correspondentes a aproximadamente um terço da malha ferroviária existente, que era formada por 29,9 mil quilômetros em 2021<sup>[9]</sup>.

Além disso, ao analisar a quantidade de autorizações de outorgas para a instalação de terminais portuários de uso privado (TUP), que operam em regime de direito privado, desde a atualização do marco legal aplicável ao setor portuário ocorrida em 2013, observou-se, com base no painel de instalações privadas mantido pela Agência Nacional de Transportes Aquaviários

(ANTAQ)<sup>[10]</sup>, o número médio de 16 outorgas por ano entre os anos de 2014 e 2023, totalizando 159 autorizações de TUPs no período correspondente.

Ao confrontar o número de autorizações outorgadas no setor portuário no período de 10 anos com o número de requerimentos e autorizações para a operação de ferrovias em apenas 3 anos, e considerando o maior grau de restrição de área para as autorizações de TUP, que se limitam à faixa litorânea do País, verifica-se a possibilidade de um volume significativamente superior de requerimentos e autorizações ferroviárias em comparação aos TUPs, que exigirá uma maior capacidade operacional do órgão regulador para o cumprimento efetivo de suas atividades de fiscalização e regulação voltadas à exploração de ferrovias mediante autorização.

Quanto ao ministério setorial responsável pelo setor ferroviário, ressalta-se sua função relevante para a realização de chamamentos públicos, com vistas a identificar interessados na exploração de ferrovias mediante autorização, a partir de trechos não implantados ou de trechos concedidos em processo de devolução ou desativação, ou considerados ociosos.

Em razão da importância relatada, verifica-se que a capacidade e o interesse do órgão do Poder Executivo federal para o levantamento e disponibilização de trechos ferroviários a serem submetidos ao processo de chamamento público, cuja competência foi atribuída à ANTT, influenciarão na efetividade do instituto, cujo objetivo é recuperar a operação de trechos ferroviários, em benefício da ampliação da oferta de serviços ferroviários.

Cumpre destacar, ainda, a existência de lacunas na Política Nacional de Transporte Ferroviário apontadas em acompanhamento realizado pelo Tribunal de Contas da União (TCU), objeto do Acórdão n. 1.617/2023 (TCU, 2023). Segundo a avaliação da corte de contas, a ausência de diretrizes para o setor ferroviário é capaz de comprometer o alcance dos objetivos almejados pelo novo marco legal do setor, na medida em que a ausência dessas diretrizes prejudica a avaliação dos requerimentos de autorização apresentados (TCU, 2023), uma vez que a análise de convergência do objeto do requerimento de autorização com a política pública do setor ferroviário é uma condição a ser observada para aprovação do requerimento e consequente concessão de outorga. Assim, as lacunas identificadas pela corte de contas prejudicam a precisão da análise que fundamentará a decisão sobre a outorga de autorização de serviços ferroviários.

Em vista do ponto identificado em sede de controle externo ora descrito, observa-se que a atuação do órgão responsável pela definição das diretrizes de política pública para o setor ferroviário também apresenta-se como um fator limitador à viabilidade da aplicação dos instrumentos de controle de resultados voltados à consecução dos objetivos definidos para os serviços de transporte ferroviário outorgados mediante autorização, ante o prejuízo da análise adequada pelo órgão regulador dos requerimentos de autorização apresentados, afetando o fluxo necessário estabelecido para a outorga de autorizações que atendam aos objetivos determinados para a prestação dos serviços ferroviários autorizados de ampliação da oferta e da competitividade dos serviços.

Além disso, importa ressaltar que a definição e a implementação de processo de monitoramento – sobre as atividades realizadas pelos órgãos responsáveis para a adequada operacionalização dos instrumentos de controle que conduzem ao alcance dos objetivos estabelecidos para os serviços ferroviários e sobre os resultados obtidos em razão das medidas implementadas – constituem medidas que evidenciam a efetividade da aplicação dos instrumentos de controle definidos, além da identificação de eventuais necessidades de aprimoramento desses instrumentos, uma vez que permite a verificação da concretização dos objetivos instituídos pelas normas produzidas em decorrência da devida aplicação dos instrumentos de controle pelos órgãos responsáveis (Barcelos, 2018), em consonância com as diretrizes estabelecidas no marco normativo.

Por essa razão, o processo de monitoramento das ações e resultados associados à aplicação dos instrumentos de controle para a consecução dos objetivos dos serviços ferroviários autorizados revela-se como importante ferramenta para a verificação da adequação e suficiência dos instrumentos de controle estabelecidos, possibilitando a obtenção de informações que subsidiem o aperfeiçoamento dos controles instituídos.

Apesar da instituição, pela ANTT, de processo de Avaliação de Resultado Regulatório visando verificar o alcance dos objetivos e os impactos à sociedade decorrentes das normas editadas<sup>[11]</sup> e da disponibilização detalhada de informações sobre os requerimentos e contratos de autorização, não foi identificada no arcabouço normativo aplicável a instituição de instrumentos ou de processos de monitoramento de ações e resultados específicos para os serviços ferroviários outorgados mediante autorização a serem executados pelos órgãos responsáveis.

Assim, a ausência de mecanismos de monitoramento das ações e resultados associados aos serviços de transporte ferroviário outorgados mediante autorização compromete a verificação da adequada operacionalização dos instrumentos de controle pelos órgãos responsáveis, bem como dos resultados de ampliação da oferta e competitividade dos serviços de transporte ferroviário autorizados, em prejuízo da avaliação quanto à efetividade e à correta aplicação dos instrumentos de controle voltados à consecução dos objetivos definidos para os serviços ferroviários autorizados, caracterizando outro fator limitador da viabilidade de utilização de tais instrumentos.

Outrossim, ponderadas a capacidade operacional do órgão regulador para o desempenho suficiente das atividades que resultam na efetividade da aplicação dos instrumentos de controle de resultados identificados na seção anterior, a continuidade do processo de normatização já iniciado sobre a matéria e a capacidade e priorização do Poder Executivo federal para execução das atividades necessárias à realização de procedimentos de chamamento público, além da ausência de definição das diretrizes da Política Nacional de Transporte Ferroviário evidenciada pelo TCU e da instituição de processo específico de monitoramento de ações e resultados, cumpre ressaltar os desafios a serem enfrentados diante das restrições impostas pelo arcabouço jurídico que prejudicam a consecução do objetivo para a prestação de serviços ferroviários de promoção da competitividade no setor.

Assim, as restrições estabelecidas pelo marco legal do setor ferroviário apontadas na seção anterior – referentes à ausência de previsão que restrinja a recusa de compartilhamento de infraestrutura ferroviária e à concessão de tratamento discriminatório em favor de concessionárias cuja área de influência da concessão abranja o trecho objeto de autorização – limitam a utilização dos instrumentos que visam a promoção da competitividade, reduzindo com isso a viabilidade das medidas de controle voltadas à consecução dos resultados definidos para os serviços de transporte ferroviário outorgados mediante autorização.

Com efeito, a apuração de eventuais condutas anticompetitivas decorrentes de recusa injustificada à prestação de serviços pode restar prejudicada em virtude da ausência de previsão que restrinja a recusa de compartilhamento da malha por autorizatário. No mesmo sentido,

o direito de preferência temporária conferido à concessionária de ferrovia para a autorização de exploração de trecho ferroviário na área abrangida pela concessão é capaz de prejudicar a avaliação de eventual exercício abusivo de tal prerrogativa, a pretexto de prejudicar concorrente ou restringir a entrada de ofertantes na região atendida, durante o prazo de preferência de cinco anos.

Convém ponderar que as limitações apontadas relacionadas à capacidade operacional dos órgãos públicos responsáveis podem apresentar maior ou menor grau de superação, podendo ser afetadas por diversos fatores que extrapolam o objeto do presente artigo, que poderão ser aprofundados em outros estudos.

Ante o exposto, identifica-se que os instrumentos de controle estabelecidos pelo marco legal do setor ferroviário para apoiar a Administração Pública no alcance dos objetivos definidos para a prestação dos serviços de transporte ferroviário outorgados mediante autorização terão como fatores limitadores da sua viabilidade a reduzida produção normativa regulatória que dispõe sobre a matéria, a qual tenderá a ser superada pela continuidade do processo de normatização em curso pela ANTT; a capacidade dos órgãos responsáveis pelo cumprimento efetivo das atividades atribuídas no marco normativo, com destaque para o órgão regulador, em frente ao amplo escopo de atribuições de natureza técnica de maior complexidade e inovadora para o setor; e o maior volume de requerimentos de autorização em comparação aos serviços de TUPs, além das restrições legais à competitividade impostas pelo marco legal do setor ferroviário identificadas e da ausência de mecanismos específicos de monitoramento das ações e resultados referentes à aplicação dos instrumentos de controle.

## **6 Considerações finais**

O transporte ferroviário representa um relevante vetor para o desenvolvimento socioeconômico do País, ao contribuir para a redução dos custos logísticos de escoamento da produção nacional destinada à exportação, em razão das vantagens proporcionadas em termos de maior eficiência no transporte de elevados volumes por grandes distâncias, configurando um serviço de relevância pública estratégico no planejamento estatal voltado ao desenvolvimento do setor de transportes.

Diante da importância relatada, e considerando o direcionamento da atuação do Poder Público voltado ao alcance dos objetivos definidos para as ações realizadas, no contexto do modelo de gestão pública adotado pelo País, a identificação de instrumentos de controle que promovam o alcance dos resultados almejados para a exploração de transporte ferroviário em regime de direito privado – mediante outorga por autorização, introduzido pela Lei n. 14.273/2021, com o objetivo de ampliar a oferta e a competitividade no setor ferroviário, com reflexos na redução dos custos logísticos – contribui para verificar a presença de elementos que permitam a aplicação das medidas necessárias à condução dos objetivos definidos para a prestação dos serviços ferroviários outorgados mediante autorização, promovendo a gestão responsável e efetiva dos recursos públicos, direcionada ao atendimento do interesse da coletividade.

As regras e condições estabelecidas pelo arcabouço jurídico que disciplina a prestação dos serviços ferroviários autorizados materializam instrumentos de controle que conduzem à concretização dos objetivos definidos para a prestação desses serviços, notadamente a ampliação da oferta e da competitividade do setor. Esses instrumentos, dispositos no marco legal e regulamentar do setor ferroviário, privilegiam a autorização mesmo em casos de ferrovias que interliguem os mesmos locais ou que necessitem acessar outras ferrovias, bem como exigem o cumprimento de diversas condições para a autorização que assegurem o cumprimento dos compromissos de implantação e efetiva exploração dos trechos, além de estabelecerem hipóteses de extinção de outorga em caso de inobservância das condições exigidas e previrem a realização de processo de chamamento público para a exploração de trechos devolvidos ou desativados, entre outros instrumentos identificados.

Entretanto, a presença de fatores limitadores à viabilidade da aplicação dos instrumentos de controle que conduzem à consecução dos objetivos associados à exploração de serviços ferroviários outorgados mediante autorização pode comprometer o alcance dos resultados pretendidos pela Administração Pública, corroborando parcialmente a premissa adotada de que não são estabelecidos parâmetros e instrumentos suficientes que permitam ao Poder Público alcançar os objetivos estabelecidos.

Nesse sentido, a ausência de regulamentação necessária à operacionalização dos instrumentos de controle, a capacidade dos órgãos

responsáveis pelo cumprimento efetivo das atividades atribuídas no marco normativo, sobretudo a Agência reguladora, ante a complexidade técnica e a natureza inovadora da matéria e ao volume de requerimentos de autorização a serem apresentados – além das restrições legais à competitividade impostas pelo marco legal do setor ferroviário identificadas e da ausência de mecanismos de monitoramento específico das ações e resultados associados aos serviços de transporte ferroviário outorgados mediante autorização –, representam limitações à adequada aplicação dos instrumentos de controle pelos órgãos responsáveis, configurando-se um desafio à efetivação das medidas necessárias à consecução dos objetivos planejados pelo Poder Público para a prestação dos serviços de transporte ferroviário outorgados mediante autorização.

## Referências

- ANTT – AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES. Resolução n. 5.987, de 1º de setembro de 2022. Disciplina o processo administrativo de requerimento para exploração de novas ferrovias, novos pátios ferroviários e demais instalações acessórias mediante outorga por autorização, nos termos do art. 25 da Lei n. 14.273, de 23 de dezembro de 2021. **Diário Oficial da União**, seção 1, Brasília, DF, 2 set. 2022. Disponível em: <https://tinyurl.com/2894da4d>. Acesso em: 18 mar. 2024.
- ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Direito dos serviços públicos**. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2017.
- BARCELOS, Ana Paula de. Neoconstitucionalismo, direitos fundamentais e controle das políticas públicas. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 240, p. 83-103, abr./jun., 2005. DOI: <https://doi.org/10.12660/rda.v240.2005.43620>.
- BARCELOS, Ana Paula de. Políticas públicas e o dever de monitoramento: "levando os direitos a sério". **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 8, n. 2, p. 252-265, ago. 2018. DOI: <https://doi.org/10.5102/rbpp.v8i2.5294>.
- BARRIONUEVO FILHO, Arthur; LUCINDA, Cláudio Ribeiro de. Teoria da regulação. In: ARVATE, Paulo Roberto; BIDERMAN, Ciro (org.). **Economia do setor público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. 13<sup>a</sup> reimpressão. p. 47-71.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma gerencial do Estado de 1995. **RAP**, Rio de Janeiro, v. 34, n. 4, p. 7-26, jul./ago. 2000. Disponível em: <https://tinyurl.com/4pxj8x56>. Acesso em: 11 mar. 2024.

CADE – CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA. **Cartilha do Cade**. Brasília: CADE, maio 2016. Disponível em: <https://tinyurl.com/2p9tu8ff>. Acesso em: 18 maio 2024.

CAVACO, Bruno de Sá Barcelos. Capacidades institucionais e caminhos a serem percorridos para uma nova cena institucional democrática. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, n. 81, p. 103-126, jul./set, 2021.

CNT – CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO TRANSPORTE. **O transporte move o Brasil**: propostas da CNT ao país. Brasília: CNT, 2022.

DAYCHOUM, Mariam Tchepurnaya; SAMPAIO, Patrícia Regina Pinheiro. **Regulação e concorrência no setor ferroviário**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

EPL – EMPRESA DE PLANEJAMENTO E LOGÍSTICA. **Plano Nacional de Logística 2035**. Brasília: EPL, 2021.

GONZAGA, Roger Santos. O novo regime de exploração de transportes ferroviários de cargas. In: ARAGÃO, Alexandre Santos de; PEREIRA, Anna Carolina Migueis; LISBOA, Letícia Lobato Anicet (coord.). **Regulação e infraestrutura**. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 589-623.

GUERRA, Evandro Martins. **Controle externo da administração pública**. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. **Concessões**. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

MEDAUAR, Odete. **Controle da administração pública**. 4. ed. rev., atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. O paradigma do resultado. In: CARLIN, Ivo Volnei (org.). **Grandes temas do direito administrativo**: homenagem ao Professor Paulo Henrique Blasi. Florianópolis: Conceito Editorial; Millenium, 2009. p. 220-222.

SCHIRATO, Vitor Rhein. **Livre iniciativa nos serviços públicos**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

TCU – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão n. 1617/2023** (Plenário). Acompanhamento da implantação de política pública de autorizações ferroviárias estabelecida por meio da Medida Provisória 1.065/2021 e, posteriormente, pela Lei 14.273/2021. Relator: Jhonatan de Jesus, 9 ago. 2023. Disponível em: <https://tinyurl.com/3h8s3ctu>. Acesso em: 1º abr. 2024.

TCU – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Portaria TCU n. 280, de 8 de dezembro de 2010**. Aprova as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União. Brasília, 2010.

TCU – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública**. 2. Versão. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014.

VALLE, Vanice Regina Lírio do. Deferência judicial para com as escolhas administrativas: resgatando a objetividade como atributo do controle do poder. **Revista Direitos Fundamentais e Democracia**, Paraná, v. 25, n. 1, p. 110-132, jan./abr. 2020.

VARIAN, Hal R. **Microeconomia**: princípios básicos. 1947. 10. reimpressão. Tradução Maria José Cyhlar Monteiro e Ricardo Doninelli. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

## Notas

- [1] Apesar de sancionada em 23 de dezembro de 2021, a Lei n. 14.273/2021 teve diversos vetos promulgados apenas em 11 de outubro de 2023.
- [2] Segundo Barrionuevo e Lucinda (2004), um setor econômico pode ser caracterizado como monopólio natural quando a produção desse setor, se realizada por uma única empresa, é feita ao menor custo possível.
- [3] A mesma matéria havia sido objeto da Medida Provisória n. 1.065, de 30 de agosto de 2021, cujo prazo de vigência encerrou-se em 6 de fevereiro de 2022.
- [4] Governança no setor público é o “conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade” (TCU, 2014, p. 5-6).
- [5] A teoria microeconômica preceitua uma relação inversa entre a variação da oferta de bens e serviços e os preços praticados em um determinado mercado em regime competitivo, considerados os demais fatores que afetam o mercado, assim como preconiza que, quanto maior o número de concorrentes, maior a disputa para o atendimento dos consumidores do mercado, refletindo-se em uma redução do nível de preços (Varian, 2006).
- [6] Segundo o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE, 2016), o poder de mercado é a capacidade de uma empresa de “manter seus preços sistematicamente acima do nível competitivo de mercado sem com isso perder todos os seus clientes”.
- [7] Disponível em: <https://tinyurl.com/2m6ze7sk>. Acesso em: 18 mar. 2024.
- [8] Disponível em: <https://tinyurl.com/25t9kdxb>. Acesso em: 18 mar. 2024.
- [9] Disponível em: <https://tinyurl.com/3befpcvu>. Acesso em: 21 mar. 2024.
- [10] Disponível em: <https://tinyurl.com/5n6jk4er>. Acesso em: 19 mar. 2024.
- [11] Segundo destacado pela ANTT, a Avaliação de Resultado Regulatório (ARR) é “instrumento de análise dos efeitos decorrentes da edição de ato normativo da Administração Pública Federal, de modo a verificar o alcance dos objetivos originalmente pretendidos e os demais impactos observados sobre o mercado e a sociedade, em decorrência de sua implementação”. Disponível em: <https://tinyurl.com/2bd956jz>. Acesso em: 13 abr. 2024.

# **Desastres naturais e contratações emergenciais sob a ótica do novo art. 75, inciso VIII, da Lei de Licitações**

## ***Natural disasters and emergency contracts from the perspective of the new article 75, item VIII, of Law 14.133/2021***

Recebido em: 19.06.2025 | Aprovado em: 19.08.2025

DOI: 10.63601/bcesmpu.2024.n63.e-63tc04

*Olívia Erthal*

<http://lattes.cnpq.br/2221020946357476>

Especialista em Direito do Estado pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e em Controle da Administração Pública pela Escola Superior do Ministério Público da União (ESMPU). Assessora jurídica no Ministério Público Federal, com experiência em processos de improbidade administrativa e crimes licitatórios.

**Resumo:** A norma do art. 75, inciso VIII, da Lei n. 14.133/2021, antes prevista no inciso IV do art. 24 da Lei n. 8.666/1993, trouxe substanciais alterações para a dispensa de licitação, ao I) permitir que o tempo máximo da contratação direta em razão de emergência e de calamidade pública possa durar até um ano e II) vedar a recontratação fundada no mesmo fato gerador. Em recente decisão, o Supremo Tribunal Federal declarou a constitucionalidade da parte final do dispositivo, reforçando a excepcionalidade das contratações diretas e a regra do princípio licitatório. Assim, a nova legislação fornece escudo protetor ao incentivar o planejamento tempestivo do procedimento licitatório e ao reservar a dispensa aos casos excepcionais, como situações de desastres naturais, além de fornecer subsídios ao controle da Administração Pública na aplicação da norma.

**Palavras-chave:** contratação direta; calamidade pública; Administração Pública; licitação.

**Abstract:** *The rule of article 75, section VIII, of Law 14.133/2021, previously provided for in section IV of article 24 of Law 8,666/1993, brought substantial changes to the waiver of bidding, by (i) allowing the maximum period for direct contracting due to emergency and public calamity to last up to one year and (ii) prohibiting recontracting based on the same triggering event. In a recent decision, the Honorable Supreme Federal Court declared the constitutionality of the final part of the provision, reinforcing the exceptionality of direct contracting and the rule of the bidding principle. Thus, the new legislation provides a protective shield by encouraging timely planning of the bidding process and reserving the exemption for exceptional cases, such as natural disaster situations, in addition to providing support for the Public Administration's control in the application of the rule.*

**Keywords:** direct hiring; public calamity; Public Administration; public bidding.

## 1 Introdução

O presente estudo tem por escopo abordar as alterações constantes do art. 75, inciso VIII, da Lei n. 14.133/2021 (nova Lei de Licitações), no tocante às contratações emergenciais diante de desastres naturais e seus reflexos jurídicos em tempos de alterações climáticas cada vez mais frequentes no Brasil e no mundo.

Dessa feita, serão traçadas as balizas da contratação direta em casos de desastres naturais esculpidas pelo art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal e densificadas pela Lei n. 14.133/2021. Em seguida, pontuar-se-ão as principais alterações do art. 75, inciso VIII, da Lei de Licitações. Posteriormente, será colacionada a recente decisão do Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade 6890, que declarou a constitucionalidade da norma em liça, encerrando-se a abordagem com as considerações finais.

Tratando-se, pois, de tema que sofreu alteração recente pela legislação pátria e sob influxo de uma era de maior preocupação ambiental diante de tragédias devastadoras com impactos graves à vida humana e ao meio ambiente, a exemplo da região serrana do Estado do Rio de Janeiro e do Rio Grande do Sul, a pesquisa pretende refletir se o novo

art. 75, inciso VIII, da Lei n. 14.133/2021 atende aos anseios da sociedade e dos gestores públicos para a atuação que a demanda urgente exige, sem comprometer o erário e a probidade.

Importa salientar que, ao se revisitar o tema das contratações emergenciais com as alterações legislativas e implicações jurídicas, não se deve desconsiderar que os desastres naturais de forte impacto social não podem receber do intérprete tratamento idêntico a outras demandas do setor público.

Contudo, na atual ordem jurídico-constitucional, o aumento do prazo de 180 dias para um ano, viabilizando a contratação direta e a vedação à recontratação da empresa já contratada, deve trilhar o caminho do incentivo ao planejamento tempestivo de eventual licitação substitutiva à contratação direta, de modo a evitar o locupletamento ilícito com verbas públicas e o beneficiamento indevido.

Nesse passo, a metodologia adotada para a análise do art. 75, inciso VIII, da Lei de Licitações consiste em revisão bibliográfica da temática, abrangendo a legislação anterior (Lei n. 8.666/1993) e a atual (Lei n. 14.133/2021), em cotejo com a recente decisão do Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade 6890.

O objetivo do presente estudo é expandir o debate do tema, sem qualquer pretensão de esgotamento, trazendo contribuição ao enfrentamento de situação peculiar e cara a toda humanidade quando posta a enfrentar a dureza que uma tragédia ambiental impõe.

## **2 Balizas da contratação direta em casos de desastres naturais**

Como estabelecido pelo art. 37, inciso XXI, da Constituição da República Federativa do Brasil, a licitação pública é um princípio que norteia toda a Administração Pública, prestigiando procedimentos concorrenciais que assegurem igualdade de condições a todos os concorrentes.

Ao estabelecer o princípio licitatório, o Constituinte ressalvou hipóteses de não aplicação a serem delineadas pelo legislador infraconstitucional, como, de fato, se sucedeu com a Lei n. 8.666/1993 e a n. 14.133/2021.

Nesse contexto, exsurgem os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação nos quais se viabiliza a contratação direta mediante procedimento formal (art. 72 da Lei n. 14.133/2021), de modo que se afaste a escolha do contratado fundada em critério subjetivo ou distante dos preços de mercado. E, por força do art. 22, inciso XXVII, da Constituição de 1988, compete à União privativamente legislar sobre normas gerais de licitação, não cabendo aos demais entes federativos, sejam os Estados, os Municípios, seja o Distrito Federal, tentar estabelecer ou criar outras hipóteses de contratação direta (Fernandes, 2012, p. 35).

## **2.1 Vetores objetivos da contratação direta em casos de desastres naturais**

A Lei n. 14.133/2021, ao regular a temática, trouxe os casos permissivos de dispensa quando da ocorrência de desastres naturais e elencou, no inciso VIII do art. 75, os vetores objetivos da contratação direta em se tratando de emergência e de calamidade pública.

Contribuindo para a compreensão do tema, a doutrina elenca como requisitos objetivos fundamentais à contratação direta: I) situação emergencial ou calamitosa; II) urgência de atendimento; III) risco; e IV) contratação direta como meio adequado para afastar tal risco (Fernandes, 2012, p. 319).

Assim, o estado de calamidade pública conforme o art. 2º do Decreto n. 10.593/2020, seria a "situação anormal, provocada por desastres, que causa danos e prejuízos com o comprometimento substancial da capacidade de resposta do Poder Público" (inciso VIII, grifamos), e a situação de emergência, seria a "situação anormal, provocada por desastres, que causa danos e prejuízos com o comprometimento parcial da capacidade de resposta do Poder Público" (inciso XIV, grifamos).

Sem dúvida, há larga margem à subjetividade diante do conceito vago e impreciso nas acepções das palavras calamidade e emergência. Além de envolver diversas áreas de atuação humana, a interpretação dos conceitos em liça, até agora, tem sido feita de forma mais casuística do que teórico-dogmática (Niebuhr, 2020, p. 42).

Quanto à urgência, consubstancia-se quando o decurso de tempo necessário ao procedimento licitatório normal impedir a adoção de medidas indispensáveis para evitar danos irreparáveis, visto que, se concluída a licitação, o dano já estaria concretizado.

Saliente-se, por oportuno, a existência de graus de urgência e a elasticidade no tratamento quanto ao cumprimento de providências formais à luz do caso concreto, especialmente em desastres naturais de extrema gravidade.

No ponto, convém transcrever as lições de Diogo de Figueiredo Moreira Neto e Flávio Amaral Garcia (2014, p. 164):

Nesses casos, o papel do intérprete, diante da norma dotada de abstração e generalidade, é identificar a diferença de gravidade das situações de urgência que podem ocorrer no mundo dos fatos a partir de critérios lógicos e racionais, e não interpretar os dispositivos da Lei n. 8.666/1993 de forma mecânica e literal, desprezando por completo o contexto fático em que se insere. [...] A atividade da Administração só será legítima se obedecer à destinação estritamente predisposta pela ordem jurídica, cujo objetivo maior não é outro que tutelar os valores assegurados na Constituição Federal, como o é, no caso, o direito à vida. [...] Enfim, até que a legislação seja alterada (o que é indispensável para aumentar o grau de segurança jurídica), o dever do intérprete é não se descurar da conexão lógica entre fato e norma, igualando situações fáticas completamente dispareces e com afastamento indevido da primazia dos valores constitucionalmente assegurados.

Por sua vez, no tocante ao risco, o legislador previu que deve ser de tal ordem que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a continuidade dos serviços públicos ou a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos e particulares. Ainda, apenas para a aquisição dos bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de um ano a contar da emergência ou calamidade (inciso VIII, art. 75, Lei n. 14.133/2021).

Quanto à contratação direta como meio adequado para afastar o risco de dano, afigura-se imprescindível a demonstração efetiva de sua potencialidade. Dessa feita, será preciso evidenciar na situação concreta que os dados demonstram risco da consumação de danos irreparáveis ou de difícil reparação.

Para além desses requisitos, nos casos de dispensa, exige-se também que sejam observados os valores praticados pelo mercado (art. 23 da Lei n. 14.133/2021) e adotadas as providências necessárias à conclusão do processo licitatório (art. 75, § 6º, da citada lei).

Com efeito, o princípio do planejamento é uma das principais metas da Lei n. 14.133/2021 e tem por escopo restringir a possibilidade de perpetuação de contratações diretas. Sob essa ótica, o legislador determinou o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias, sendo diretriz a elaboração de plano de contratações anual, nos termos do art. 11, parágrafo único, e art. 12, inciso VII (Heinen, 2021, p. 24).

Portanto, resta mais difícil a alegação de dispensa quando evidenciada a desídia administrativa. Afinal, se constatado que, com a licitação formal e comum, a Administração Pública teria obtido melhor resultado, o prejuízo sofrido deverá ser indenizado pelo agente que omitiu as providências necessárias e deverão ser adotadas as medidas cabíveis de responsabilização.

Não se pode olvidar que a baliza fundamental a nortear a legislação infraconstitucional e permeiar a contratação direta é a sua instrumentalidade, razão pela qual são os valores substantivos extraídos diretamente da Constituição que prioritariamente devem ser tutelados e protegidos pela Administração Pública, entre os quais a proteção prioritária da vida e a preservação do patrimônio público e privado (Moreira Neto; Garcia, 2014, p. 157).

Estabelecidos, brevemente, os vetores da contratação direta no caso de calamidade ou emergência, passa-se às alterações promovidas pela legislação pátria mais recente.

### **3 Alterações promovidas pelo art. 75, inciso VIII, da Lei n. 14.133/2021**

A Lei n. 14.133/2021, inspirada pela Lei das Estatais (Lei 13.303/2016), trouxe relevantes avanços às licitações. Embora não seja disruptiva, preocupa-se com a análise econômica do direito, o consequencialismo e, principalmente, com o desenvolvimento sustentável e a preservação do meio ambiente (arts. 5º, 11, 144 e 171, da Lei n. 14.133/2021).

No tocante à norma do art. 75, inciso VIII, da Lei n. 14.133/2021, a doutrina reconhece notável aprimoramento de redação, ao se acolher a boa jurisprudência e se pautar em um procedimento factível (Fernandes, 2024, p. 259).

Nessa perspectiva, nota-se a substancial semelhança entre o teor do art. 75, inciso VIII, da Lei n. 14.133/2021 e o art. 24, inciso IV, da revogada Lei n. 8.666/1993. Quanto às distinções, no início do dispositivo atual, observa-se o acréscimo do cabimento da contratação direta quando houver risco de comprometimento da continuidade de serviços públicos.

Tal solução legislativa confere especial atenção aos serviços públicos como instrumento jurídico e material ao fornecimento de prestações essenciais à realização de direitos fundamentais, cuja interrupção, quando não autorizada pelas normas jurídicas, acarreta risco de danos relevantes e irreparáveis (Justen Filho, 2021, p. 1044).

Além dessa acessão pela legislação nova, merece destaque a ampliação do prazo máximo de um ano para a contratação celebrada em razão de emergência e de calamidade pública, ao passo que o diploma anterior estabelecia o prazo de 180 dias, com a vedação de prorrogação para além do prazo máximo.

Ademais, a Lei n. 14.133/2021, ao contrário da legislação revogada, proibiu expressamente a recontratação de empresa já contratada emergencialmente. Por conseguinte, ao permitir que a contratação emergencial envolva bens, obras e serviços que possam ser concluídos no prazo máximo de um ano, o legislador acabou por permitir, implicitamente, que o contrato seja celebrado em prazo inferior, com possíveis prorrogações até o limite do prazo anual. Com o atingimento desse limite, seria aplicada a vedação da prorrogação e da recontratação da mesma empresa (Oliveira, 2024, p. 177).

### **3.1 Reflexões acerca das alterações promovidas pelo art. 75, inciso VIII, da Lei n. 14.133/2021**

Tais alterações levadas a cabo pela Lei n. 14.133/2021 têm por objetivo conformar o acautelamento de interesses sob tutela estatal para a atuação que a demanda urgente exige, sem comprometer o uso mais eficiente dos recursos públicos.

Assim, a contratação direta deve ser adotada com especial cautela em razão da excepcionalidade da dispensa, já que tem por escopo precípua assegurar a eliminação da emergência/calamidade e a neutralização dos danos potenciais dela decorrentes.

Porém, nem sempre um marco temporal estático, ainda que mais expansivo, será capaz de albergar a melhor solução (Justen Filho, 2021, p. 1054). Nesse rumo, gestores, controladores e demais agentes envolvidos devem considerar que grandes desastres não podem receber do intérprete tratamento idêntico a outras demandas do setor público.

Por isso, as limitações de prorrogação de prazo após um ano de contrato emergencial e de recontratação emergencial da mesma empresa não podem ser absolutas, diante da possibilidade de ocorrência de situações extremas (vide art. 2º, inciso III, da MP 1.221/2024), nas quais poder-se-ia cogitar a prorrogação por intermédio de aditamento contratual (Bittencourt, 2024, p. 632).

A propósito, em situações de desastres naturais de grandes proporções, deve o administrador ter atenção primordialmente ao interesse público primário, de modo que a contratação por dispensa dure o tempo necessário para sanar a situação calamitosa ou emergencial.

Dessa feita, será preciso compatibilizar no caso concreto a proteção dos valores substantivos tutelados pela Administração, atentando-se para que o instrumento licitatório ou a sua dispensa não seja o fim desejado, mas o meio de se atingir o interesse público.

Mas é preciso atenção: separar os casos de excepcionalidade daqueles em que a inviabilidade da conclusão tempestiva da licitação decorra de conduta desidiosa ou dolosa do particular que pretende prolongar a contratação em benefício próprio.

Para tanto, servindo como escudo protetor, a Constituição da República e a Lei n. 14.133/2021 têm a missão de, sem engessar o Poder Público, conferir ferramentas a administradores e administrados para salvaguardar o interesse público imediato que a demanda peculiar exige.

Além disso, se houver lesão ao erário e à probidade diante de eventuais desvios e irregularidades decorrentes de contratações emergenciais – como nas denominadas emergências fabricadas em que não há urgência,

e sim negligência –, as instâncias de controle têm respaldo constitucional e legal para promoverem a apuração de responsabilidade dos agentes públicos e particulares que atuarem em burla à regra da obrigatoriedade da licitação e à excepcionalidade da contratação direta, na forma do art. 75, § 6º, da Lei n. 14.133/2021.

Portanto, embora a Lei n. 14.133/2021 tenha aprimoramentos perceptíveis e seja sensível aos anseios dos novos tempos, por si só, não tem o condão de impedir abusos, os quais devem passar pelo crivo dos órgãos de controle.

Rememore-se que, no caso da região serrana fluminense (Heringer, 2021), restou a lição de que a legislação, ainda que apta a servir ao gestor público e aos administrados para a proteção dos direitos fundamentais, pode ser utilizada também para fins espúrios que merecerão o devido tratamento.

Afinal, em situações de desastres naturais em que as vidas são ceifadas de forma abrupta, em que o Poder Público passa por uma desestruturação em todos os níveis e setores, não deveria haver espaço para o locupletamento ilícito. Ora, uma sociedade desestruturada carece de compaixão e da meninazinha de olhos verdes de Mário Quintana, a esperança! (Quintana, 1998) – ainda que essa luz seja lançada pela norma e pelos órgãos fiscalizadores.

## **4 Declaração de constitucionalidade na Ação Direta de Inconstitucionalidade 6890**

No julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 6890, o Supremo Tribunal Federal definiu que, na hipótese de dispensa de licitação em situação de emergência ou calamidade pública, a recontratação com o mesmo fornecedor só é permitida se o prazo total do contrato não exceder a um ano.

Segundo o entendimento firmado, se a situação de emergência ou calamidade persistir além do período de um ano, a Administração Pública deve obrigatoriamente realizar processo licitatório, exceto se surgirem novos fatos emergenciais ou calamitosos, que poderiam justificar outra contratação direta com base em fundamentos distintos.

Essa decisão conferiu interpretação conforme a Constituição Federal ao art. 75, inciso VIII, parte final da Lei n. 14.133/2021, ao estabelecer que o dispositivo serve de instrumento de controle tanto da Administração Pública quanto do particular, concretizando o interesse público e a isonomia na celebração de contratos administrativos.

Nessa linha intelectiva,

a vedação incide na recontratação fundada na mesma situação emergencial ou calamitosa que extrapole o prazo máximo legal de um ano e não impede que a empresa participe de eventual licitação substitutiva à dispensa de licitação ou seja contratada diretamente por fundamento diverso previsto em lei, inclusive outra emergência ou calamidade pública (ADI 6890/STF).

A Corte reforça, pois, que a opção pela contratação direta é algo excepcional e deve se limitar ao prazo máximo de um ano estabelecido em lei, sem restringir o direito de o licitante participar de licitação substitutiva cujo objeto contratual esteja relacionado à contratação direta ou ser contratado diretamente, desde que por fundamento diverso.

Nesse passo, a interpretação firmada afastou as alegações de violação aos princípios da eficiência e da economicidade ou de ocorrência de discriminação indevida, na medida em que não limitou os instrumentos à disposição da Administração Pública para a superação da situação emergencial ou calamitosa que inicialmente motivou a dispensa de licitação.

Ademais, o entendimento da Corte não restringiu em demasia o direito do particular, que pode participar de futura licitação para execução de objeto contratual relacionado à contratação direta ou mesmo ser contratado diretamente por outro motivo, inclusive no caso de situação emergencial ou calamitosa diversa da primeira.

Outro ponto de destaque no julgamento pelo Supremo Tribunal Federal foi conferir aos órgãos de controle uma atuação plena para fiscalizar eventuais abusos ou ilegalidades verificados na aplicação da norma.

Com efeito, a Corte Constitucional deixou clarividente que se deve evitar que uma situação marcada pela excepcionalidade e temporariedade se torne ordinária e permanente, a ponto de desviar-se do dever constitucional de licitar.

Embora a decisão seja inaugural no regime da Lei n. 14.133/2021 e, portanto, de grande valia por declarar a constitucionalidade de seu art. 75, inciso VIII, parte final, a falta de regulamentação detalhada sobre a recontratação traz à tona o vazio legislativo existente a esse respeito, com evidente margem à insegurança jurídica.

Vale mencionar que, sob a égide da Lei n. 8.666/1993, havia jurisprudência do Tribunal de Contas da União no sentido de se admitir, em caráter excepcional, a elaboração de termo aditivo para prorrogar contrato oriundo da dispensa de licitação por período adicional e necessário à conclusão da obra ou serviço, desde que a medida fosse fundamentada na ocorrência de fato excepcional ou imprevisível, estranho à vontade das partes, que impossibilitasse a execução contratual no tempo inicialmente previsto (Tribunal de Contas da União, Acórdão 1941/2007).

No ponto, é conveniente citar o entendimento de Marçal Justen Filho (2021, p. 1053):

A comparação entre contratação por emergência e provimento jurisdicional acautelatório tem a vantagem de propiciar a utilização, no campo administrativo, de inúmeros conhecimentos desenvolvidos no âmbito processual. Assim, deve-se reconhecer que a contratação por emergência envolve a ponderação de interesses segundo o princípio da proporcionalidade. As limitações impostas às contratações por emergência têm de ser interpretadas em face do interesse a ser tutelado. Bem por isso, todas as regras do inc. VIII do art. 75 são instrumentais à proteção de interesses almejados pelo Estado. Não possuem finalidade própria e autônoma.

Tal interpretação se alinha à concretização do interesse público primário, sem sobrepor a forma ao valor, de modo que as limitações impostas a contratações emergenciais sejam aplicadas em razão do interesse tutelado e do fim colimado.

## **5 Considerações finais**

O art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal relativiza a obrigatoriedade da realização de licitação para contratações públicas ao dispor que a legislação infraconstitucional pode autorizar, excepcionalmente, a contratação direta pela Administração Pública.

Conferindo densidade à norma constitucional, a hipótese de dispensa de licitação em caso de emergência ou de calamidade pública, que já era prevista no inciso IV do art. 24 da Lei n. 8.666/1993, agora é prevista no art. 75, inciso VIII, da Lei n. 14.133/2021.

Sob o regime da Lei n. 14.133/2021, o citado dispositivo legal aumentou de 180 dias para 1 ano o tempo máximo da contratação celebrada em razão de emergência e calamidade pública e, em contrapartida, impediu a recontratação da empresa contratada.

Essas alterações têm por objetivo conformar o acautelamento de interesses sob tutela estatal para a atuação que a demanda urgente exige, sem comprometer o uso mais eficiente dos recursos públicos.

Para tanto, a contratação direta deve ser adotada com especial cautela em razão da excepcionalidade da dispensa e, diante de abusos, os órgãos de controle devem promover a apuração de responsabilidade dos agentes públicos e particulares envolvidos.

Nesse rumo, recente decisão do Supremo Tribunal Federal, no bojo da Ação Direta de Inconstitucionalidade 6890, fixou a tese da constitucionalidade do art. 75, inciso VIII, parte final, da Lei n. 14.133/2021, ao vedar a recontratação fundada na mesma situação emergencial ou calamitosa que extrapole o prazo máximo legal de um ano, sem impedir que a empresa participe em

eventual licitação substitutiva à dispensa de licitação e seja contratada diretamente por fundamento diverso previsto em lei, inclusive outra emergência ou calamidade pública (ADI 6890/STF).

Ainda, a Corte Constitucional, no julgamento inaugural da Lei n. 14.133/2021, reforçou que os órgãos de controle têm atuação plena na fiscalização de eventuais abusos ou ilegalidades verificados na aplicação da norma.

Com essas nuances, a alteração legislativa do art. 75, inciso VIII, da Lei n. 14.133/2021 indica que se deve preservar a diretriz constitucional da obrigatoriedade da licitação, reservando a hipótese da contratação direta para os casos ali especificados, os quais devem se limitar a situações de marcada anormalidade.

Assim, a nova legislação fornece escudo protetor ao incentivar o planejamento tempestivo do procedimento licitatório e ao dedicar a dispensa aos casos excepcionais, como situações de desastres naturais, além de fornecer subsídios ao controle da Administração Pública.

Portanto, a Constituição da República e a Lei n. 14.133/2021 têm a missão de, sem engessar o Poder Público, conferir ferramentas a administradores e administrados para salvaguardar o interesse público imediato que a demanda peculiar exige e, ainda, respaldar as instâncias de controle para atuar quando houver burla à regra da obrigatoriedade da licitação e da excepcionalidade da contratação direta.

## Referências

- ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Curso de direito administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 2012.
- BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo**. Rio de Janeiro: Saraiva, 2013.
- BITTENCOURT, Sidney. **Nova Lei de Licitações passo a passo**: comentando artigo por artigo a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, Lei n. 14.133, de 1º de abril de 2021. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2024.
- FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Contratação direta sem licitação**. 9. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.
- FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Contratação direta sem licitação na nova Lei de Licitações 14.133/2021**. 11. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2024.
- GARCIA, Flávio Amaral. **Licitações e contratos administrativos**. Casos e polêmicas. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012.
- HEINEN, Juliano. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. Salvador: Editora JusPodivm, 2021.
- HERINGER, Carolina. Recursos desviados nas chuvas na Região Serrana até hoje não foram devolvidos aos cofres públicos. **O GLOBO**, Rio de Janeiro, 11 jan. 2021. Disponível em: <https://tinyurl.com/9mwfr3zr>. Acesso em: 14 mar. 2025.
- JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**: Lei n. 14.133/2021. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo; GARCIA, Flávio Amaral. Desastres naturais e contratações emergenciais. **Revista de Direito Administrativo-RDA**, Rio de Janeiro, n. 265, p. 149-178, jan./abr. 2014.

NIEBUHR, Joel de Menezes. **Regime emergencial de contratação pública para o enfrentamento à pandemia de COVID-19**. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Comentários à Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024.

QUINTANA, Mauro. **Nova antologia poética**. São Paulo: Globo, 1998.

SOUTO, Marcos Juruena Vilela. **Direito administrativo contratual**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Direito administrativo econômico**. São Paulo: Malheiros, 2000.

**Artigo**

# Análise de impacto da licença compulsória de patentes na inovação tecnológica em saúde

## ***Analysis of the impact of compulsory patent licensing on technological innovation in health***

Recebido em 04.02.2025 | Aprovado em 06.08.2025

DOI: 10.63601/bcesmpu.2024.n63.e-6301

*Thales Cavalcanti Coelho*

<http://lattes.cnpq.br/2005397230750850>

<https://orcid.org/0000-0002-7181-2271>

Procurador da República do Ministério Público Federal. Coordenador do Grupo de Trabalho Direitos Humanos e Empresas, da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão (PFDC/MPF). Mestre em Direito Penal pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP). Especialista em Direito Sanitário pela Escola de Governo da Fundação Oswaldo Cruz (EGF). Formação complementar em International Human Rights Law pelo Bonavero Institute of Human Rights (University of Oxford) e em Empresas e Direitos Humanos pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio).

**Resumo:** A licença compulsória de patentes, prevista na legislação brasileira desde 1996, é um instrumento legal que permite ao governo autorizar a fabricação de medicamentos patenteados, em situações de emergência ou interesse público, promovendo o acesso à saúde. O caso do antirretrovíral efavirenz (2007) no Brasil é emblemático: a medida resultou em uma economia de mais de US\$ 100 milhões para o SUS e ampliou o tratamento de 75 mil para 105 mil pacientes. Por outro lado, para críticos de referido instrumento legal, a licença compulsória reduziria o incentivo à inovação, ao supostamente diminuir os lucros obtidos com patentes exclusivas. Por meio da metodologia da revisão de literatura, buscou-se, neste artigo,

investigar se a licença compulsória de patentes pode ser considerada um obstáculo à inovação tecnológica em saúde, concluindo-se, a partir da experiência brasileira com o efavirenz (EFV), que o instrumento da licença compulsória de patentes não apenas não prejudica como pode, na verdade, fomentar a inovação, desde que acompanhado de investimentos em pesquisa e desenvolvimento voltados a fortalecer a base tecnológica local e a reduzir a dependência de importações.

**Palavras-chave:** propriedade intelectual; patentes; acesso à inovação tecnológica.

**Abstract:** *The compulsory licensing of patents, provided for in Brazilian legislation since 1996, is a legal instrument that allows the government to authorize the manufacture of patented medicines in emergency situations or in the public interest, promoting access to health. The case of the antiretroviral efavirenz (2007) in Brazil is emblematic: the measure resulted in savings of more than US\$ 100 million for the SUS and expanded treatment from 75,000 to 105,000 patients. On the other hand, for critics of this legal instrument, compulsory licensing would reduce the incentive for innovation, by supposedly reducing the profits made from exclusive patents. Using the methodology of a literature review, the aim of this article is to investigate whether compulsory licensing of patents can be considered an obstacle to technological innovation in health, concluding from the Brazilian experience with efavirenz (EFV) that the instrument of compulsory licensing of patents not only does not harm, but can actually foster innovation, provided it is accompanied by investments in research and development aimed at strengthening the local technological base and reducing dependence on imports.*

**Keywords:** intellectual property; patents; access to technological innovation.

## 1 Introdução

A inovação tecnológica representa importante elemento de concretização do direito à saúde, ao proporcionar novos e mais adequados meios de promoção de bem-estar físico, mental e social e de tratamento de enfermidades.

Com o fim de incentivar a pesquisa e a inovação nos mais diversos setores econômicos, entre os quais a saúde, no ano de 1994, foi celebrado, no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC), o Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio (Acordo TRIPS).

O Acordo TRIPS redefiniu os padrões de proteção da propriedade intelectual, até então estabelecidos na Convenção de União de Paris (CUP), tornando obrigatória a concessão de patentes para todos os campos tecnológicos e fixando a validade das patentes para, no mínimo, vinte anos. Referido ato normativo foi incorporado ao ordenamento jurídico brasileiro por meio do Decreto n. 1.355, de 30 de dezembro de 1994. Além disso, suas bases estão largamente reproduzidas na Lei n. 9.279, de 14 de maio de 1996, que regula direitos e obrigações relativos à propriedade industrial no Brasil.

De modo geral, patentes podem ser consideradas uma troca entre o público e o privado. Em contrapartida à disponibilização de uma dada tecnologia para o público, o ente privado recebe do Estado um título temporário, que lhe concederá o monopólio sobre sua exploração, comercialização, uso e licenciamento. Uma das premissas do regime de patentes é a de que se deve recompensar o inventor com referido privilégio temporário, de maneira que possa recuperar os investimentos financeiros com pesquisa e desenvolvimento que levaram à inovação tecnológica.

Trata-se da chamada “teoria do estímulo”, segundo a qual concede-se ao inventor exclusividade de exploração para que ele possa recuperar os investimentos feitos no desenvolvimento da invenção, apropriando-se de rendas de monopólio durante a vigência da patente. Nessa perspectiva, a patente funciona como incentivo à inovação, atuando como um prêmio econômico ao produtor que inova (Hasenclever *et al.*, 2010).

Reconhecendo-se a assimetria existente entre as diversas nações signatárias do Acordo TRIPS e grandes corporações empresariais transnacionais, foram incluídas, no artigo 8º desse ato normativo<sup>[1]</sup>, determinadas salvaguardas, voltadas a permitir aos países signatários a adoção das medidas necessárias à proteção da saúde e da nutrição públicas e à promoção do interesse público em setores de grande importância para seu desenvolvimento socioeconômico e tecnológico (Villard; Fonseca, 2017).

Entre as salvaguardas adotadas pela legislação brasileira, com base no artigo 8º do Acordo TRIPS, está a licença compulsória (Lei n. 9.279/1996, art. 68 e ss.)<sup>[2]</sup>, que permite às autoridades públicas licenciarem entes privados que não são titulares da patente a fim de fabricarem, usarem, venderem ou importarem um produto sob proteção patentária sem a autorização do detentor da patente.

Apesar de prevista na legislação brasileira desde o ano de 1996, a licença compulsória foi utilizada uma única vez pelo governo federal, em 2007, tendo por objeto o medicamento efavirenz (EFV), utilizado no tratamento para HIV/AIDS (Feres *et al.*, 2023), conforme o Decreto n. 6.108, de 4 de maio de 2007.

Com base nessas premissas, busca-se analisar de que modo a emissão de licença compulsória de patente pelo Estado brasileiro impactou as atividades de pesquisa e desenvolvimento de novos medicamentos e, especificamente, se referido instrumento pode ser considerado um obstáculo à inovação tecnológica em saúde, atendendo à pergunta de pesquisa: a licença compulsória de patentes, prevista nos arts. 68 e ss. da Lei n. 9.279/1996, representa um obstáculo à inovação tecnológica em saúde?

## 2 Metodologia

A pesquisa teve caráter bibliográfico, com foco na revisão da literatura existente sobre a licença compulsória de patentes e seu impacto na inovação tecnológica em saúde. A abordagem bibliográfica permitiu mapear o estado da arte, identificar lacunas no conhecimento e contextualizar a investigação proposta.

Houve limitações na pesquisa bibliográfica, por existirem estudos com resultados negativos ou inconclusivos, ainda que publicados. Para dirimir tais limitações, a presente pesquisa priorizou trabalhos com avaliação por pares e publicados em repositórios e/ou banco de dados de reconhecida idoneidade.

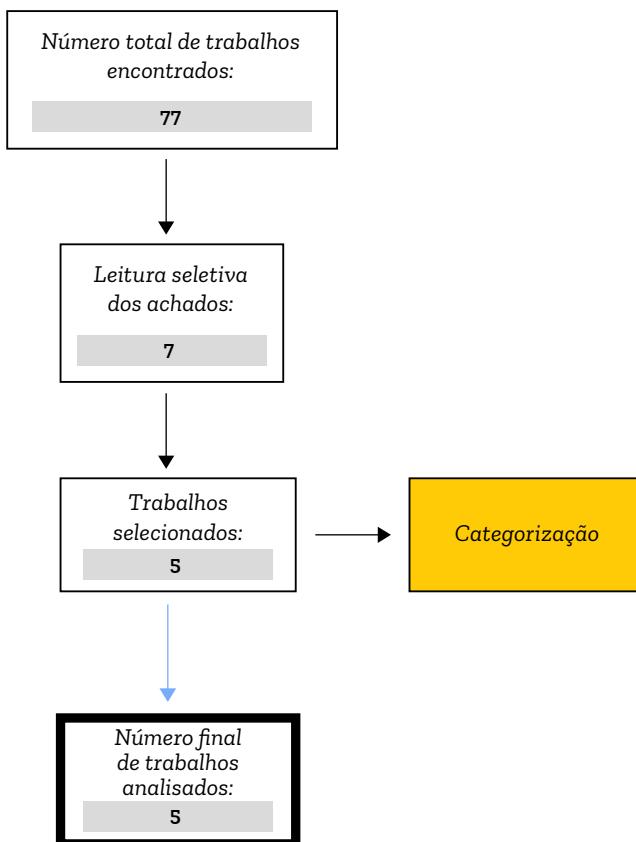
Foram considerados, para a coleta de dados, trabalhos acadêmicos que analisam a interseção entre legislação de patentes e inovação na saúde, bem como artigos científicos publicados em periódicos revisados por pares sobre os temas de propriedade intelectual, patentes, saúde e inovação, os quais foram encontrados em buscas nas bases de dados que compõem a Biblioteca Virtual em Saúde (BVS) por meio da utilização das seguintes palavras-chave: "licença compulsória" – com retorno de onze resultados; "inovação tecnológica em saúde" – vinte resultados; e "efavirenz" – quarenta e seis resultados.

Os critérios de inclusão dos achados foram: a) publicações cujo tema central aborde a licença compulsória de patentes e a inovação em saúde; b) estudos publicados a partir de 2007 (posteriores à edição do Decreto n. 6.108, de 4 de maio de 2007); e c) material redigido em língua portuguesa.

Após a leitura seletiva para a extração das informações relevantes relativas ao tema sob estudo, foram feitas anotações que incluíram: fonte, autor, ano de publicação, além da categorização dos achados.

Para a coleta das informações, foi seguido o modelo lógico da figura 1.

**Figura 1 – Modelo lógico de pesquisa bibliográfica**



**Fonte:** Autoria própria.

Para a categorização e análise dos textos selecionados, foi utilizado o método de análise de conteúdo de Laurence Bardin (1977).

Considerando que a pesquisa foi baseada na revisão de literatura, as considerações éticas foram dispensadas em vista da regulamentação sobre ética em pesquisa com seres humanos.

### **3 Resultados e discussão**

A revisão da literatura sobre o tema da licença compulsória de patentes de medicamentos e seu impacto na inovação tecnológica em matéria sanitária revela que o uso de referida salvaguarda apresenta significativo potencial positivo na garantia do acesso ao direito à saúde.

Com efeito, o uso da licença compulsória tem demonstrado ser uma ferramenta essencial para a promoção do direito à saúde, especialmente em países em desenvolvimento que enfrentam barreiras ao acesso a medicamentos essenciais devido ao alto custo imposto pelo regime de patentes. Esse instrumento legal, regulamentado no Brasil pela Lei n. 9.279, de 14 de maio de 1.996, permite que o governo autorize a fabricação de medicamentos sem a permissão do detentor da patente em situações de interesse público, emergência nacional ou abuso de direito.

A experiência brasileira com o licenciamento compulsório do antirretrovíral efavirenz, em 2007, ilustra os impactos positivos na saúde pública. A medida resultou em uma economia de mais de 100 milhões de dólares para o Sistema Único de Saúde (SUS) entre 2007 e 2011. Esses recursos permitiram ao governo ampliar o número de pacientes tratados de 75 mil em 2007 para 105 mil em 2011 (Rech; Farias, 2021).

O efavirenz era amplamente utilizado no tratamento de portadores do vírus da imunodeficiência humana (HIV) ou da doença por ele causada, a síndrome da imunodeficiência adquirida (AIDS), mas seu custo elevado representava um obstáculo significativo para a sustentabilidade do Programa Nacional de Saúde Pública. Ao emitir a licença compulsória, o governo brasileiro reduziu os custos unitários do medicamento e ampliou o acesso para milhares de pessoas que vivem com a referida condição (Nogueira, 2013). Além disso, a medida assegurou a sustentabilidade financeira do Programa Nacional de Doenças Sexualmente

Transmissíveis (DSTs), essencial para manter a universalidade do acesso ao tratamento de HIV/AIDS no Brasil. A política de distribuição gratuita de antirretrovirais, viabilizada por essas reduções de custo, consolidou o Brasil como referência global no enfrentamento da epidemia de AIDS (Lago; Sousa, 2022).

A emissão de licenças compulsórias também tem implicações estratégicas para a autonomia tecnológica e industrial, promovendo a redução da dependência de medicamentos importados e permitindo o fortalecimento da indústria nacional. No caso brasileiro, a fabricação local do efavirenz sob licença compulsória reforçou a capacidade de produção de laboratórios públicos – como Farmanguinhos – e privados no país. Esses laboratórios desempenham um papel importante na redução da dependência de importações e no fortalecimento do Complexo Econômico-Industrial da Saúde (CEIS) (Rech; Farias, 2021; Aranha, 2016).

Além disso, a iniciativa estimulou a criação de Parcerias para o Desenvolvimento Produtivo (PDPs), que combinam esforços entre o governo e o setor privado para a transferência de tecnologia e a produção local de medicamentos. As PDPs, que surgiram como estratégia para garantir a sustentabilidade do SUS, promovem a transferência de tecnologia de empresas estrangeiras para instituições brasileiras, permitindo o desenvolvimento de competências tecnológicas e produtivas locais e desempenhando papel fundamental na nacionalização da produção de medicamentos essenciais. Elas contribuíram para o fortalecimento do CEIS, promovendo autonomia tecnológica e redução de custos em longo prazo (Nogueira, 2013; Lago; Sousa, 2022).

Relevante pontuar que monopólio garantido pelas patentes frequentemente resulta em preços elevados, inviabilizando o acesso de populações vulneráveis a medicamentos essenciais. Estudos que compararam preços de alguns medicamentos no Brasil com versões genéricas no mercado internacional mostram uma grande discrepância no preço praticado pelo detentor da patente (Scopel; Chaves, 2016). A licença compulsória rompe essa barreira, permitindo a produção ou importação de genéricos a preços mais acessíveis.

Mesmo quando a licença não é formalmente emitida, a medida também tem sido usada como estratégia de negociação para reduzir preços. A

ameaça de sua utilização pode levar empresas farmacêuticas a oferecer descontos substanciais, como aconteceu com o lopinavir/ritonavir no Brasil (Nogueira, 2013).

Assim, o uso estratégico da ferramenta licença compulsória regula o mercado farmacêutico, desincentivando práticas anticompetitivas, como o *evergreening*, em que empresas farmacêuticas buscam prolongar a exclusividade de suas patentes por meio de alterações mínimas nos produtos existentes (Scopel; Chaves, 2016).

Além do impacto financeiro direto, a licença compulsória contribui para a sustentabilidade de sistemas de saúde pública como o SUS, ao permitir o acesso a medicamentos de alto custo em larga escala. Isso é crucial para doenças crônicas ou emergências de saúde pública – como a epidemia de HIV/AIDS –, que requerem tratamento contínuo e abrangente (Rech; Farias, 2021; Nogueira, 2013). Essa política também alivia a pressão orçamentária do sistema público de saúde, redistribuindo recursos para outras áreas prioritárias, como a aquisição de novos medicamentos e o fortalecimento da infraestrutura de atendimento.

Apesar dos benefícios, a implementação da licença compulsória enfrenta resistência significativa, especialmente de países desenvolvidos e grandes corporações farmacêuticas. Essas pressões incluem sanções comerciais, lobby internacional e ameaças de retaliação econômica (Rech; Farias, 2021; Nogueira, 2013).

Além disso, existem desafios internos, como a necessidade de capacidade técnica e infraestrutura para a produção local imediata dos medicamentos. No caso do medicamento efavirenz, o Brasil inicialmente enfrentou dificuldades para produzir o insumo farmacêutico ativo (IFA), o que evidenciou a necessidade de investimentos contínuos em pesquisa, desenvolvimento e inovação (Nogueira, 2013; Lago; Sousa, 2022).

Outro desafio é a falta de continuidade. Apesar do sucesso com o efavirenz (EFV), o Brasil não implementou outras licenças compulsórias de forma consistente, optando por estratégias alternativas, como as PDPs. Embora eficazes, essas estratégias demandam maior tempo de implementação e resultados a longo prazo.

Não obstante, a experiência brasileira com a licença compulsória do efavirenz é frequentemente citada como um exemplo de sucesso. Além da redução de custos e ampliação do acesso, a medida também destacou a importância da articulação entre o governo, os laboratórios públicos e a sociedade civil (Nogueira, 2013; Scopel; Chaves, 2016).

A despeito dos diversos benefícios proporcionados pelo uso da licença compulsória de medicamentos, notadamente em termos de redução de custos e ampliação do acesso a tratamentos em saúde e fomento à transferência de tecnologia e à produção local de fármacos, argumenta-se, por outro lado, que referida medida reduz o incentivo à inovação, ao supostamente diminuir os lucros obtidos com patentes exclusivas. Contudo, a partir da revisão de literatura realizada neste estudo, pode-se contestar mencionada alegação a partir de diversas evidências.

Em primeiro lugar, tem-se que muitos avanços na área de saúde são financiados por investimentos públicos e parcerias público-privadas, como as Parcerias para o Desenvolvimento Produtivo, as quais utilizam recursos para desenvolver medicamentos estratégicos sem depender exclusivamente do sistema de patentes (Rech; Farias, 2021; Aranha, 2016). Ademais, o sistema de patentes, por si só, não garante inovação significativa. Ao contrário, as patentes podem ser usadas para prolongar artificialmente monopólios por meio de práticas como o evergreening, que não resultam em inovação genuína (Lago; Sousa, 2022; Scopel; Chaves, 2016).

A licença compulsória, em verdade, pode ser utilizada estrategicamente como ferramenta regulatória para equilibrar os preços e garantir o acesso a medicamentos essenciais, sem necessariamente prejudicar o ambiente de inovação. Ao contrário, quando acompanhada de investimentos em pesquisa, desenvolvimento e inovação, ela pode fortalecer a base tecnológica local e reduzir a dependência de importações (Rech; Farias, 2021; Aranha, 2016).

O caso brasileiro demonstra que a combinação de licença compulsória com políticas de incentivo à produção nacional, como as PDPs, pode resultar em um ambiente propício à inovação, ao mesmo tempo em que promove o acesso universal a medicamentos (Rech; Farias, 2021; Nogueira, 2013).

Portanto, a licença compulsória de patentes, quando bem estruturada e utilizada em conjunto com estratégias de desenvolvimento tecnológico e regulação, não representa um obstáculo à inovação em saúde. Pelo contrário, ela pode fomentar a inovação no nível local e promover um equilíbrio entre o direito à saúde e os direitos de propriedade intelectual. Para alcançar tal objetivo, o desafio consiste em implementar políticas que integrem as flexibilidades do sistema de patentes com incentivos robustos à pesquisa e à produção tecnológica nacional.

## 4 Considerações finais

A licença compulsória desempenha um papel vital na garantia do direito à saúde, mitigando os efeitos negativos do monopólio de patentes no acesso a medicamentos. Ao reduzir custos, fortalecer a produção nacional e ampliar o acesso, a medida contribui diretamente para a sustentabilidade de programas de saúde pública e para a equidade no acesso a tratamentos essenciais. Contudo, seu sucesso depende de estratégias complementares, como o investimento em pesquisa, desenvolvimento e inovação e a construção de alianças internacionais para enfrentar as pressões políticas e econômicas contrárias.

No caso do fármaco efavirenz, a licença compulsória de patente possibilitou ao Brasil uma economia significativa nos custos de aquisição, permitindo a ampliação do número de pacientes tratados no âmbito do Sistema Único de Saúde (Rech; Farias, 2021). Além disso, reduziu a dependência de importações e fortaleceu iniciativas de produção local, como as Parcerias para o Desenvolvimento Produtivo (PDPs) (Lago; Sousa, 2022).

Em suma, apesar de a licença compulsória enfrentar desafios técnicos e políticos, especialmente em razão da falta de capacidade local para a produção imediata dos medicamentos, e de pressões internacionais contrárias, principalmente de grandes corporações farmacêuticas e países desenvolvidos (Aranha, 2016), referido instrumento tem sido crucial para assegurar o acesso a medicamentos essenciais, especialmente em países em desenvolvimento, de modo a garantir de forma ampla o direito à saúde, sem que isso resulte em prejuízos à inovação tecnológica na área.

A experiência brasileira com o efavirenz demonstra que o instrumento da licença compulsória de patentes pode, na verdade, fomentar a inovação, desde que acompanhado de investimentos em pesquisa e desenvolvimento voltados a fortalecer a base tecnológica local e a reduzir a dependência de importações (Rech e Farias, 2021; Aranha, 2016).

## Referências

- ARANHA, Márcio Iorio. O palco regulatório das patentes farmacêuticas: licença compulsória como ferramenta regulatória apoiada em PD&I. **Cadernos Ibero-Americanos de Direito Sanitário**, Brasília, v. 5, n. 3, p. 50-64, jul./set. 2016. DOI: <http://dx.doi.org/10.17566/ciads.v5i3.325>.
- BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.
- FERES, Marcos Vinício Chein; MACHADO, Belissa Maria Piva; MORAIS, Anderson Resende; PAIXÃO, Victória Presoti. O licenciamento compulsório em tempos de pandemia: possíveis lições do caso efavirenz. **Revista de Direito Sanitário**, São Paulo, v. 23, n. 1, 2023. DOI: <https://doi.org/10.11606/issn.2316-9044.rdisan.2023.190703>.
- HASENCLEVER, Lia; LOPES, Rodrigo; CHAVES, Gabriela Costa; REIS, Renata; VIEIRA, Marcela Fogaça. O instituto de patentes Pipeline e o acesso a medicamentos: aspectos econômicos e jurídicos deletérios à economia da saúde. **Revista de Direito Sanitário**, São Paulo, Brasil, v. 11, n. 2, p. 164-188, 2010. DOI: <10.11606/issn.2316-9044.v11i2p164-188>. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rdisan/article/view/13212>.
- LAGO, Regina Ferro do; SOUSA, Ana Cristina Augusto. A oferta pública de medicamentos para aids e o papel de Farmanguinhos. **Physis: Revista de Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 32, n. 2, 2022. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0103-73312022320210>.
- NOGUEIRA, Tatiana Siqueira. **Licenciamento compulsório e acesso ao tratamento do HIV/AIDS no Brasil**. 2013. Dissertação (Mestrado Profissional em Saúde Pública) – Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2013.
- RECH, Norberto; FARIAS, Marení Rocha. Regulação sanitária e desenvolvimento tecnológico: estratégias inovadoras para o acesso a medicamentos no SUS. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 26, n. 11, p. 5427-5440, nov. 2021. DOI: <https://doi.org/10.1590/1413-812320212611.03512021>.

SCOPEL, Carolinne Thays; CHAVES, Gabriela Costa. Iniciativas de enfrentamento da barreira patentária e a relação com o preço de medicamentos adquiridos pelo Sistema Único de Saúde. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 32, n. 11, nov. 2016. DOI: <https://doi.org/10.1590/0102-311X00113815>.

VILLARDI, Pedro; FONSECA, Felipe. Acesso a medicamentos e patentes farmacêuticas: a luta da sociedade civil pelo direito à saúde frente às corporações farmacêuticas transnacionais. **Homa Publica: Revista Internacional de Direitos Humanos e Empresas**, Juiz de Fora, v. 1, n. 2, jan./jun. 2017.

## **Notas**

### [1] “ARTIGO 8. Princípios

1. Os Membros, ao formular ou emendar suas leis e regulamentos, podem adotar medidas necessárias para proteger a saúde e nutrição públicas e para promover o interesse público em setores de importância vital para seu desenvolvimento sócio-econômico e tecnológico, desde que estas medidas sejam compatíveis com o disposto neste Acordo.
2. Desde que compatíveis com o disposto neste Acordo, poderão ser necessárias medidas apropriadas para evitar o abuso dos direitos de propriedade intelectual por seus titulares ou para evitar o recurso a práticas que limitem de maneira injustificável o comércio ou que afetem adversamente a transferência internacional de tecnologia.”

### [2] “Seção III

#### Da Licença Compulsória

Art. 68. O titular ficará sujeito a ter a patente licenciada compulsoriamente se exercer os direitos dela decorrentes de forma abusiva, ou por meio dela praticar abuso de poder econômico, comprovado nos termos da lei, por decisão administrativa ou judicial.

§ 1º Ensejam, igualmente, licença compulsória:

I - a não exploração do objeto da patente no território brasileiro por falta de fabricação ou fabricação incompleta do produto, ou, ainda, a falta de uso integral do processo patenteado, ressalvados os casos de inviabilidade econômica, quando será admitida a importação; ou

II - a comercialização que não satisfizer às necessidades do mercado.

§ 2º A licença só poderá ser requerida por pessoa com legítimo interesse e que tenha capacidade técnica e econômica para realizar a exploração eficiente do objeto da patente, que deverá destinar-se, predominantemente, ao mercado interno, extinguindo-se nesse caso a excepcionalidade prevista no inciso I do parágrafo anterior.

§ 3º No caso de a licença compulsória ser concedida em razão de abuso de poder econômico, ao licenciado, que propõe fabricação local, será garantido um prazo, limitado ao estabelecido no art. 74, para proceder à importação do objeto da licença, desde que tenha sido colocado no mercado diretamente pelo titular ou com o seu consentimento.

§ 4º No caso de importação para exploração de patente e no caso da importação prevista no parágrafo anterior, será igualmente admitida a importação por terceiros de produto fabricado de acordo com patente de processo ou de produto, desde que tenha sido colocado no mercado diretamente pelo titular ou com o seu consentimento.

§ 5º A licença compulsória de que trata o § 1º somente será requerida após decorridos 3 (três) anos da concessão da patente. [...]"

Produzido pela Escola Superior do Ministério Público da União  
e composto nas fontes Fira Sans e Zilla Slab.

**2025 | Brasília-DF**

