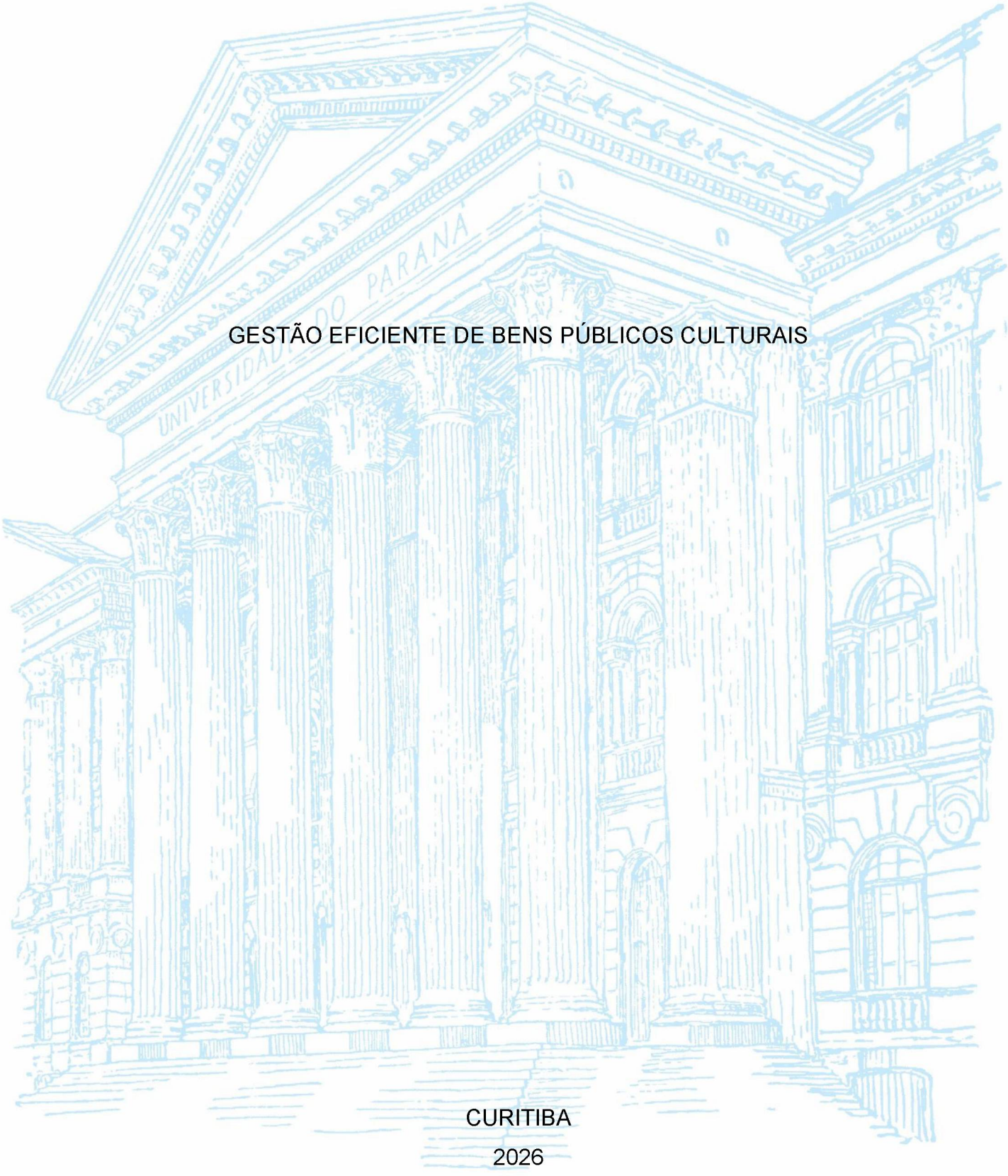
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

BERNARDO WILDI LINS



GESTÃO EFICIENTE DE BENS PÚBLICOS CULTURAIS

CURITIBA

2026

BERNARDO WILDI LINS

GESTÃO EFICIENTE DE BENS PÚBLICOS CULTURAIS

Tese apresentada ao curso de Pós-Graduação em Direito, Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial à obtenção do título de Doutor em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Egon Bockmann Moreira

CURITIBA

2026

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
SISTEMA DE BIBLIOTECAS – BIBLIOTECA DE CIÊNCIAS JURÍDICAS

Lins, Bernardo Wildi
Gestão Eficiente de Bens Públicos Culturais / Bernardo Wildi Lins. – Curitiba, 2026.
1 recurso on-line : PDF.

Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-graduação em Direito.
Orientador: Egon Bockmann Moreira.

1. Direito e cultura. 2. Bens públicos. 3. Administração pública. 4. Cultura. I. Moreira, Egon Bockmann. II. Título. III. Universidade Federal do Paraná.

Bibliotecária: Ana Maria Sousa Câmara – CRB-9/1712

ATA Nº664

ATA DE SESSÃO PÚBLICA DE DEFESA DE DOUTORADO PARA A OBTENÇÃO DO GRAU DE DOUTOR EM DIREITO

No dia vinte e tres de fevereiro de dois mil e vinte e seis às 14:00 horas, na sala de Videoconferência - 311 - 3º andar, Local: PPGD UFPR - Praça Santos Andrade, 50 - 3º andar, foram instaladas as atividades pertinentes ao rito de defesa de tese do doutorando **BERNARDO WILDI LINS**, intitulada: **Gestão Eficiente de Bens Públicos Culturais**, sob orientação do Prof. Dr. EGON BOCKMANN MOREIRA. A Banca Examinadora, designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação DIREITO da Universidade Federal do Paraná, foi constituída pelos seguintes Membros: EGON BOCKMANN MOREIRA (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ), PEDRO DE MENEZES NIEBUHR (UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA), KARIN KASSMAIER (INSTITUTO BRASILIENSE DE DIREITO PÚBLICO), ÂNGELA CASSIA COSTALDELLO (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ), VINICIUS KLEIN (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ). A presidência iniciou os ritos definidos pelo Colegiado do Programa e, após exarados os pareceres dos membros do comitê examinador e da respectiva contra argumentação, ocorreu a leitura do parecer final da banca examinadora, que decidiu pela APROVAÇÃO. Este resultado deverá ser homologado pelo Colegiado do programa, mediante o atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca dentro dos prazos regimentais definidos pelo programa. A outorga de título de doutor está condicionada ao atendimento de todos os requisitos e prazos determinados no regimento do Programa de Pós-Graduação. Nada mais havendo a tratar a presidência deu por encerrada a sessão, da qual eu, EGON BOCKMANN MOREIRA, lavrei a presente ata, que vai assinada por mim e pelos demais membros da Comissão Examinadora.

CURITIBA, 23 de Fevereiro de 2026.

Assinatura Eletrônica
23/02/2026 17:12:06.0
EGON BOCKMANN MOREIRA
Presidente da Banca Examinadora

Assinatura Eletrônica
09/03/2026 13:18:06.0
PEDRO DE MENEZES NIEBUHR
Avaliador Externo (UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA)

Assinatura Eletrônica
09/03/2026 10:10:05.0
KARIN KASSMAIER
Avaliador Externo (INSTITUTO BRASILIENSE DE DIREITO PÚBLICO)

Assinatura Eletrônica
24/02/2026 11:31:17.0
ÂNGELA CASSIA COSTALDELLO
Avaliador Interno (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

Assinatura Eletrônica
23/02/2026 18:13:26.0
VINICIUS KLEIN
Avaliador Interno (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

Documento assinado eletronicamente de acordo com o disposto na legislação federal Decreto 8539 de 08 de outubro de 2015.
Gerado e autenticado pelo SIGA-UFPR, com a seguinte identificação única: 513785
Para autenticar este documento/assinatura, acesse https://siga.ufpr.br/siga/visitante/autenticacaoassinaturas.jsp e insira o codigo 513785

TERMO DE APROVAÇÃO

Os membros da Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação DIREITO da Universidade Federal do Paraná foram convocados para realizar a arguição da tese de Doutorado de **BERNARDO WILDI LINS**, intitulada: **Gestão Eficiente de Bens Públicos Culturais**, sob orientação do Prof. Dr. EGON BOCKMANN MOREIRA, que após terem inquirido o aluno e realizada a avaliação do trabalho, são de parecer pela sua APROVAÇÃO no rito de defesa.

A outorga do título de doutor está sujeita à homologação pelo colegiado, ao atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca e ao pleno atendimento das demandas regimentais do Programa de Pós-Graduação.

CURITIBA, 23 de Fevereiro de 2026.

Assinatura Eletrônica
23/02/2026 17:12:06.0
EGON BOCKMANN MOREIRA
Presidente da Banca Examinadora

Assinatura Eletrônica
09/03/2026 13:18:06.0
PEDRO DE MENEZES NIEBUHR
Avaliador Externo (UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA)

Assinatura Eletrônica
09/03/2026 10:10:05.0
KARIN KASSMAIER
Avaliador Externo (INSTITUTO BRASILIENSE DE DIREITO PÚBLICO)

Assinatura Eletrônica
24/02/2026 11:31:17.0
ÂNGELA CASSIA COSTALDELLO
Avaliador Interno (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

Assinatura Eletrônica
23/02/2026 18:13:26.0
VINICIUS KLEIN
Avaliador Interno (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

Documento assinado eletronicamente de acordo com o disposto na legislação federal Decreto 8539 de 08 de outubro de 2015.
Gerado e autenticado pelo SIGA-UFPR, com a seguinte identificação única: 513785
Para autenticar este documento/assinatura, acesse https://siga.ufpr.br/siga/visitante/autenticacaoassinaturas.jsp e insira o codigo 513785

Ao meu amado filho Antônio, nascido durante a elaboração desta tese – quem sabe um dia também interessado pela vida acadêmica.

AGRADECIMENTOS

Quatro anos são bastante tempo.

Quando iniciei o curso de Doutorado em Direito da Universidade Federal do Paraná, em março de 2022, a minha vida era muito diferente. Na verdade, a vida de todos era diferente. Tanto que ainda vigorava a recomendação de uso de máscaras durante as aulas, herança da pandemia de COVID-19. O que hoje felizmente parece uma realidade muito distante, à época ainda era um elemento muito presente no cotidiano de cada um.

Quando comecei o curso, o meu estado civil era "solteiro" e eu não tinha filhos. Conclui casado e pai do pequeno Antônio, que tem 10 meses completos enquanto escrevo esses agradecimentos. Pessoas especiais – a mais especial de todas, minha avó "Zezê" – partiram durante esse importante pedaço da minha vida e, ao menos desse plano, infelizmente não viram eu "virar Doutor".

Concluir esta verdadeira maratona – que, nos primeiros dois anos, envolveu idas, estadias e vindas semanais em Curitiba e, nos últimos dois, a efetiva realização da pesquisa e a redação do trabalho – somente foi possível porque tive muito apoio, pelo qual sou muito grato.

Primeiro, agradeço à minha família. Agradeço à minha esposa Tatiana por todo o apoio, cumplicidade e compreensão durante esses quatro anos – certamente não foi fácil atravessar o puerpério com um marido pai de primeira viagem, que tentava se desdobrar para conciliar as obrigações acadêmicas com as da paternidade. Agradeço ainda aos meus pais, Jacqueline e Hoyêdo, por terem despertado o interesse pela academia em mim e pelo indispensável suporte durante toda a minha vida – em especial, durante o doutorado. Ao meu pai, agradeço ainda por ter sido o primeiro revisor deste texto. À minha irmã Betina e ao restante da família e amigos, agradeço pela compreensão pela minha constante indisponibilidade e pela ausência em tantos compromissos sociais durante esses quatro anos.

Agradeço também aos meus sócios de Leduc Lins Advogados – e, mais que tudo, grandes amigos -, Leandro, Luís Felipe e Victor. Já são mais de 11 anos de sociedade e a nossa parceria e auxílio mútuos não se limitam à advocacia. A constante presença de vocês foi fundamental para compensar minhas ausências. Agradeço ainda a todos os demais colaboradores do escritório, em especial ao meu

sócio (nem tão) mais recente e amigo Gabriel, pelas vezes que me “socorreu” durante o curso.

Por último, agradeço ao meu orientador, Prof. Dr. Egon Bockmann Moreira, pela confiança que depositou em mim e por todo o acolhimento e suporte que recebi durante os quatro anos de curso, para além da minuciosa orientação. O acesso livre à sua invejável biblioteca foi fundamental para a pesquisa. Agradeço, ainda, a todos os professores, colegas e servidores do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Paraná com quem tive o prazer de conviver e aprender durante os quatro anos de curso. Levo comigo um pouco do conhecimento e ajuda que obtive com cada um. Certamente, foi o esforço conjunto de todos – docentes, discentes e servidores - que levou ao merecido reconhecimento do Programa pela CAPES, fazendo jus ao conceito máximo (nota 7).

RESUMO

O trabalho tem por objeto a gestão dos bens públicos culturais. Parte-se do pressuposto de que, não obstante a reconhecida riqueza e diversidade do patrimônio cultural brasileiro, o poder público não o protege nem o promove de maneira plenamente satisfatória, deixando de explorar de modo eficiente seu potencial social e econômico. Procura-se sustentar no estudo a ideia de que esse cenário está relacionado à ineficiência da gestão estatal desses bens e dos serviços a eles associados, e de, que a colaboração com entes não estatais pode proporcionar incremento de eficiência, em sintonia com a concepção do Estado garantidor. Com esse objetivo, a tese analisa as modelagens jurídicas previstas no direito brasileiro para a administração dos bens públicos culturais, buscando identificar aquelas mais adequadas à gestão eficiente das diferentes espécies desses bens. Sem contar a introdução e a conclusão, a tese encontra-se organizada em quatro capítulos. No primeiro, examina-se a atividade estatal relativa à cultura, apresentando o correspondente regime constitucional, incluindo a sua caracterização como direito fundamental e enfatizando o dever do Estado de proteção e promoção do patrimônio cultural. O segundo capítulo dedica-se ao regime jurídico dos bens públicos culturais, delimitando o respectivo conceito e analisando o seu regime jurídico, os seus principais aspectos e as especificidades atinentes à sua gestão. No terceiro capítulo, são estudadas as modelagens de gestão de bens públicos culturais contempladas pela legislação federal, sistematizando-as em categorias que abrangem, de um lado, diferentes tipos de concessão do direito de exploração econômica e, de outro, as parcerias com entidades do terceiro setor, promovendo-se uma comparação teórica entre os modelos. O quarto capítulo aborda, propriamente, a eficiência administrativa aplicada à gestão dos bens públicos culturais, desenvolvendo critérios para a sua aferição prática e aplicando-os à análise de casos concretos, a fim de avaliar o desempenho dos modelos adotados em relação a diferentes espécies de bens públicos culturais. A conclusão do trabalho é que, embora tenha sido possível associar determinadas modelagens de gestão indireta de patrimônio público com bens públicos culturais dotados de certas características, não há solução uniforme para a gestão do patrimônio cultural público, sendo a eficiência dessa prática condicionada à adequação do modelo jurídico tanto às particularidades de cada bem cultural quanto às circunstâncias do caso concreto.

Palavras-chave: Direito fundamental à Cultura; Bens públicos culturais; Exploração econômica de bens públicos; Parcerias com o Terceiro Setor; Eficiência administrativa.

ABSTRACT

The subject matter of this thesis is the management of public cultural heritage. It is based on the premise that, despite the recognized richness and diversity of Brazilian cultural heritage, public authorities do not protect or promote it in a fully satisfactory manner, thereby failing to efficiently harness its social and economic potential. The central idea is to argue that this situation is related to inefficiencies in the way the State generally manages such assets and their associated services, and that collaboration with non-state entities may lead to gains in efficiency, in line with the concept of the guaranteeing State. To achieve this objective, an analysis of the legal frameworks provided by Brazilian law for the administration of public cultural assets is developed, seeking to identify which frameworks are best suited for the efficient management of the different categories of such assets. Apart from the introduction and the conclusion, the study consists of four chapters. The first one examines State action in the field of culture, presenting the constitutional framework of culture, which includes its characterization as a fundamental right, and emphasizing the State's duty to protect and promote cultural heritage. The second chapter looks at the legal regime of public cultural heritage, defining its concept and examining its legal status, main characteristics, and the specificities of its management. The third chapter analyzes the management models for public cultural heritage established under federal legislation. These models are systematized into categories that encompass, on the one hand, different forms of concession concerning the economic exploitation of public assets, and on the other hand, partnerships with third-sector entities, with a atheoretical comparison of these models conducted. The fourth chapter addresses the question of administrative efficiency in the management of public cultural heritage, developing criteria for practical assessment and applying them to the analysis of concrete cases to evaluate the performance of the adopted models in relation to different types of public cultural heritage. The conclusion of the study is that, although it was possible to associate certain indirect management models of public assets with public cultural heritage exhibiting specific features, there is no uniform solution for the management of public cultural heritage. Efficiency is therefore conditioned by the suitability of the legal model to the characteristics of each cultural asset, as well as to the circumstances of each specific case.

Keywords: Fundamental right to culture; Public cultural heritage; Economic exploitation of public assets; Partnerships with the Third Sector; Administrative efficiency.

RÉSUMÉ

L'objet de cette thèse est la gestion des biens publics culturels. Elle repose sur la perception selon laquele, malgré la richesse et la diversité reconnues du patrimoine culturel brésilien, les pouvoirs publics ne le protègent ni ne le promeuvent de manière entièrement satisfaisante; par consequente, son potentiel social et économique demeure largement inexploité. L'idée centrale consiste à soutenir que cette situation est liée à l'inefficacité de la gestion étatique, tant de ces biens quedes services qui leur sont associés, et que la collaboration avec des entités non étatiques peut engendrer des gains d'efficacité, conformément à de l'État garant. Dans cette perspective, la thèse analyse les modèles juridiques prévus par le droit brésilien pour l'administration des biens publics culturels, afin d'identifier ceux qui se révèlent les plus adaptés à la gestion efficiente des différentes catégories de biens publics culturels. Outre l'introduction et la conclusion, le travail est structuré en quatre chapitres. Le premier chapitre examine l'action de l'État dans le domaine culturel, en présentant le régime constitutionnel de la culture, y compris sa qualification en tant que droit fondamental, et en soulignant le devoir de l'État en matière de protection et de promotion du patrimoine culturel. Le deuxième chapitre est consacré au régime juridique des biens publics culturels; il en délimite le concept et analyse leurstatut juridique, leurs caractéristiques les plus importantes ainsi que les spécificités de leurgestion. Le troisième chapitre examine les modèles de gestion des biens publics culturels prévus par la législation fédérale, en les systématisant en catégories qui englobent, d'une part, les différentes formes de concession du droit d'exploitation économique et, d'autre part, les partenariats avec des entités du tiers secteur, tout en procédant à une comparaison théorique entre ces modèles. Le quatrième chapitre porte sur l'efficacité administrative appliquée à la gestion des biens publics culturels: des critères permettant son évaluation pratique y sont developpés, puis appliqués à l'analyse de cas concrets afin d'apprécier la performance des modèles adoptés au regard des différentes catégories de biens publics culturels. Au terme de la recherche, il est conclu que, bien qu'il ait été possible d'associer certains modèles de gestion indirecte du patrimoine public à des biens publics culturels dotés de caractéristiques spécifiques, il n'existe pas de solution uniforme pour la gestion du patrimoine culturel public. L'efficacité dépend ainsi de l'adéquation du modèle juridique aux caractéristiques de chaque bien culturel et aux circonstances du cas concret.

Mots-clés: Droit fondamental à la culture; Biens publics culturels; Exploitation économique des biens publics; Partenariats avec le tiers secteur; Efficacité administrative.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO 15
1.1 JUSTIFICATIVA 19
1.2 OBJETIVOS 22
1.2.1 Objetivo geral 22
1.2.2 Objetivos específicos 22
1.3 METODOLOGIA 23
2 CULTURA, DIREITOS CULTURAIS E ATIVIDADE ESTATAL 24
2.1 CULTURA E SUA RELAÇÃO COM O DIREITO 26
2.1.1 Direitos culturais 32
2.2 REGIME CONSTITUCIONAL DA CULTURA 34
2.2.1 Cultura como um direito fundamental do cidadão 38
2.2.2 Os direitos culturais na Constituição Federal de 1988 segundo a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal 45
2.3 A ATIVIDADE ESTATAL RELACIONADA À CULTURA 50
2.3.1 Órgãos e entidades atuantes na área da cultura na administração pública federal 52
2.3.2 Políticas públicas culturais 55
2.3.2.1 Plano Nacional de Cultura e Sistema Nacional da Cultura 57
2.3.2.2 Fomento público a atividades culturais de iniciativa não estatal 62
2.3.2.3 Regulação pública da economia cultural 66
2.3.2.4 Serviços e outras atividades prestacionais de natureza cultural desempenhadas pelo Estado e a sua natureza jurídica 70
2.3.2.5 Atividade colaborativa da comunidade 78
2.3.3 Promoção e proteção do patrimônio cultural brasileiro 80
2.4 CONCEITOS OPERACIONAIS DISCUTIDOS NO CAPÍTULO 90
3 GESTÃO DE BENS PÚBLICOS CULTURAIS 92
3.1 PATRIMÔNIO CULTURAL BRASILEIRO E OS BENS CULTURAIS 93
3.2 DOMÍNIO PÚBLICO E BENS CULTURAIS: BENS PÚBLICOS CULTURAIS ... 106
3.3 BENS PÚBLICOS NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO: REGIME(S) JURÍDICO(S), CLASSIFICAÇÕES, PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS E FORMAS DE USO E GESTÃO 111

3.4 PARTICULARIDADES DO REGIME JURÍDICO DOS BENS PÚBLICOS CULTURAIS 117
3.4.1 Bens públicos culturais e utilidades públicas 128
3.5 GESTÃO DIRETA DOS BENS PÚBLICOS CULTURAIS 132
3.6 GESTÃO INDIRETA DOS BENS PÚBLICOS CULTURAIS 138
4 MODELAGENS JURÍDICAS PARA A GESTÃO INDIRETA DE BENS PÚBLICOS CULTURAIS NO DIREITO BRASILEIRO 146
4.1 DELEGAÇÃO DE BENS OU SERVIÇOS DE RESPONSABILIDADE DO ESTADO PARA GESTÃO PELA INICIATIVA PRIVADA 148
4.1.1 Concessão de uso de bem público cultural 164
4.1.1.1 Objeto 164
4.1.1.2 Regime jurídico 166
4.1.1.3 Estrutura econômica do contrato 168
4.1.1.4 Vigência e mutabilidade contratuais 169
4.1.1.5 Regime jurídico das atividades realizadas pela concessionária 170
4.1.1.6 Mecanismos de controle por parte da Administração Pública 171
4.1.1.7 Características que tornam a adoção da modelagem atrativa com vistas ao incremento de eficiência na gestão do bem público cultural 172
4.1.2 Concessão comum de obra pública com posterior exploração do bem público cultural 173
4.1.2.1 Objeto 175
4.1.2.2 Regime jurídico 177
4.1.2.3 Estrutura econômica do contrato 179
4.1.2.4 Vigência e mutabilidade contratuais 182
4.1.2.5 Regime jurídico das atividades realizadas pela concessionária 183
4.1.2.6 Mecanismos de controle por parte da Administração Pública 184
4.1.2.7 Características que tornam a modelagem atrativa com vistas ao incremento de eficiência na gestão do bem público cultural 185
4.1.3 Parceria público-privada mediante a concessão patrocinada de obra pública com posterior exploração do bem cultural 186
4.1.3.1 Objeto 188
4.1.3.2 Regime jurídico 190
4.1.3.3 Estrutura econômica do contrato 191
4.1.3.4 Vigência e mutabilidade contratuais 196

4.1.3.5 Regime jurídico das atividades realizadas pela concessionária 196
4.1.3.6 Mecanismos de controle por parte da Administração Pública 197
4.1.3.7 Características que tornam a modelagem atrativa com vistas ao incremento de eficiência na gestão do bem público cultural 197
4.1.4 Parceria público-privada mediante a concessão administrativa de serviços associados a bem público cultural 199
4.1.4.1 Objeto 201
4.1.4.2 Regime jurídico 203
4.1.4.3 Estrutura econômica do contrato 203
4.1.4.4 Vigência e mutabilidade contratuais 204
4.1.4.5 Regime jurídico das atividades realizadas pela concessionária 204
4.1.4.6 Mecanismos de controle por parte da Administração Pública 204
4.1.4.7 Características que tornam a modelagem atrativa para a delegação da gestão do bem público, com vistas ao incremento de eficiência 204
4.2 GESTÃO COMPARTILHADA COM ENTIDADES DO TERCEIRO SETOR 205
4.2.1 Contratos de gestão com entidades qualificadas como Organizações Sociais (OSs) na área da cultura 216
4.2.1.1 Objeto 219
4.2.1.2 Regime jurídico 220
4.2.1.3 Estrutura econômica do contrato 222
4.2.1.4 Vigência e mutabilidade contratuais 224
4.2.1.5 Regime jurídico das atividades realizadas pela OS no âmbito do Contrato de Gestão 225
4.2.1.6 Mecanismos de controle por parte da Administração Pública 227
4.2.1.7 Características que tornam a modelagem atrativa com vistas ao incremento de eficiência da gestão do bem público cultural 230
4.2.2 Termos de colaboração com Organizações da Sociedade Civil (OSCs) 232
4.2.2.1 Objeto 235
4.2.2.2 Regime jurídico 237
4.2.2.3 Estrutura econômica do contrato 239
4.2.2.4 Vigência e mutabilidade contratuais 240
4.2.2.5 Regime jurídico das atividades realizadas pelas OSCs no âmbito do termo de colaboração 241
4.2.2.6 Mecanismos de controle por parte da Administração Pública 241

4.2.2.7 Características que tornam a modelagem atrativa com vistas ao incremento de eficiência da gestão do bem público cultural 243
4.3 OUTROS INSTRUMENTOS PREVISTOS EM LEGISLAÇÃO LOCAL 244
4.4 COTEJO TEÓRICO DOS MODELOS 246
5 EFICIÊNCIA NA GESTÃO DE BENS PÚBLICOS CULTURAIS: ANÁLISE DE CASOS CONCRETOS 256
5.1 PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA ADMINISTRATIVA E BENS PÚBLICOS CULTURAIS 257
5.2 CRITÉRIOS PARA AFERIÇÃO DA EFICIÊNCIA NA GESTÃO DE BENS PÚBLICOS CULTURAIS 262
5.2.1 Incremento na visitação e da diversidade do público 263
5.2.2 Avaliação qualitativa da experiência por parte do usuário 265
5.2.3 Níveis de conservação e estado geral do patrimônio administrado 265
5.2.4 Ganhos em economicidade 266
5.2.5 Externalidades econômicas e sociais 267
5.3 ESPÉCIES DE BENS PÚBLICOS CULTURAIS E FORMAS DE GESTÃO 269
5.3.1 Bens públicos culturais da União, dos Estados e Distrito Federal e dos Municípios 270
5.3.2 Bens públicos culturais de uso comum e bens públicos culturais de uso especial 274
5.3.3 Bens públicos afetados à cultura: atividade social ou não lucrativa x atividade com potencial econômico/lucrativo 277
5.3.4 Bens públicos: uso ou afetação cultural única ou principal x o uso ou afetação cultural secundário 289
5.4 EXAME DE CASOS CONCRETOS 292
5.4.1 Concessão comum de obra pública e da gestão do complexo do Parque Jaime Lerner pelo Município de Curitiba 293
5.4.2 Contrato de gestão celebrado entre Estado do Paraná e Organização Social tendo com objeto a gestão compartilhada do Museu Oscar Niemeyer – MON 303
5.5 SÍNTESE CONCLUSIVA: EXISTE UMA MODELAGEM JURÍDICA DE GESTÃO IDEAL PARA TODO BEM PÚBLICO CULTURAL? 311
CONCLUSÃO 318
REFERÊNCIAS 327

1 INTRODUÇÃO

O objeto da tese são os aqui denominados bens públicos culturais – termo que, para fins deste trabalho, abrange os bens de propriedade (ou sob o domínio) do Estado que compõem o patrimônio cultural material brasileiro. Mais especificamente, a pesquisa debruça-se sobre a gestão desses bens por parte do Estado. É que, especialmente considerando que o Brasil é uma nação com objetos e manifestações culturais reconhecidamente diversificados e ricos, parte-se do pressuposto de que o poder público não os protege nem os promove tão adequadamente quanto seria possível, deixando de maximizar o aproveitamento do potencial social e econômico do seu patrimônio cultural.

A hipótese é que o referido pressuposto guarda relação com a ineficiência – nos termos de abordagens relevantes sobre eficiência pública, a serem discutidas na tese – da gestão direta por parte do Estado dos bens públicos que compõem o acervo cultural brasileiro, bem como dos serviços a eles associados.

Mesmo nos casos em que a gestão estatal direta do patrimônio público cultural atinja padrões de eficiência satisfatórios em termos absolutos, adota-se a premissa, sob a perspectiva do Estado garantidor (Gonçalves, 2010), de que a colaboração com entes não estatais para promover a gestão indireta desses bens poderia proporcionar um incremento da sua eficiência administrativa em termos relativos.

Dessa forma, o plano de pesquisa é analisar as modelagens jurídicas oferecidas pelo direito nacional para a administração indireta deste patrimônio, de modo a avaliar a potencial contribuição da sua adoção para o incremento da eficiência administrativa e identificar se existe alguma que se revele mais adequada para a gestão satisfatória de cada uma das espécies de bens culturais.

Com esse objetivo, para além da introdução e da conclusão, a tese foi organizada em quatro capítulos:

O primeiro capítulo trata da atividade estatal relativa à cultura. Com isso em mente, inicia-se apresentando "noções" do que seja cultura, uma vez consistir em substantivo de natureza multifacetada, o que dificulta a apresentação de um conceito unívoco. Para os fins jurídicos que servem a este trabalho, "cultura" é um adjetivo atribuído a bens e serviços que faz incidir sobre os mesmos um regime jurídico específico. Aborda-se, ainda, o regime constitucional da cultura no Brasil, destacando a sua natureza de direito fundamental, que, dentre outros, inclui o direito de fruição do

patrimônio cultural. Destacam-se, da mesma forma, as atividades estatais relacionadas à cultura, as quais costumam ser objeto de políticas públicas, que incluem ações diretas do Estado, e de fomento e regulação de serviços não estatais, uma vez que a sociedade atua em colaboração com a Administração Pública nesse setor. Nesse ponto, destaca-se a função do Estado, extraída diretamente da Constituição Federal, de proteção e promoção do patrimônio cultural, binômio que vai orientar boa parte do restante da pesquisa, sublinhando, ainda, os instrumentos de tutela administrativa desses bens, tais como o tombamento.

O segundo capítulo aborda especificamente os bens culturais enquanto integrantes do patrimônio cultural estatal, apresentando critérios para a sua identificação – relacionados à existência de elemento cultural associado à história, às artes, e/ou à memória coletiva da respectiva comunidade – e, considerando as possíveis diferentes abordagens do tema, delimitando, dentre aqueles bens, os que compõem o aludido conceito de "bens públicos culturais", que correspondem aos de propriedade ou domínio estatal. Ato contínuo, apresenta-se resumidamente o conceito jurídico de bem público, destacando as suas características e seu regime jurídico e atribuindo ênfase ao(s) uso(s) que lhes podem ser conferidos e à sua gestão. Aqui, é importante o conceito de afetação dos bens públicos, especialmente a ideia de afetações (e, portanto, usos) múltiplas ao mesmo bem. Em sequência, passa-se a abordar as particularidades do regime jurídico dos bens públicos culturais e como estes encaixam-se nas diferentes classificações de bens públicos, e de que modo tais especificidades e categorizações influenciam no seu uso e na sua gestão. Depois, examina-se especificamente a gestão dos bens públicos culturais, assinalando a tradicional gestão pública direta – realizada diretamente pelo Estado, seja pela administração pública direta ou pela indireta (autarquias, fundações públicas ou empresas estatais) –, e a gestão pública indireta, que é aquela realizada com a colaboração de entidades não estatais. Nessa parte, serão expostos brevemente os fundamentos da atuação colaborativa dos entes privados, na gestão e execução de atividades de competência estatal, bem como as suas influências sobre o direito administrativo, discutindo-se como este tema passou a estar em voga no Brasil especialmente nos últimos trinta anos.

O terceiro capítulo examina os modelos de gestão de bens públicos culturais contemplados pelo direito brasileiro. Inicia-se discutindo a lógica que subjaz à delegação de atividades de competência estatal e interesse público – inclusive, a

gestão de bens públicos – para entes não estatais, destacando os conceitos de delegação e de descentralização por colaboração. Apresentam-se, então, as modelagens jurídicas dos instrumentos previstos na legislação federal que, segundo fundamentadamente exposto no trabalho, servem para atribuir a gestão de bem público cultural – e, consequentemente, dos serviços a eles associados e da correspondente exploração da fruição por parte da população – a entidades não estatais, indicando-se, de forma resumida, as características principais de cada um dos modelos apresentados. Os instrumentos são expostos organizados sob duas categorias, a primeira contemplando as diferentes espécies de delegação via concessão do direito de exploração econômica do bem público cultural, e a segunda abrangendo hipóteses de compartilhamento da gestão do referido patrimônio via descentralização por colaboração mediante parcerias com o terceiro setor. Por fim, promove-se uma breve comparação teórica entre os modelos, de modo a subsidiar posterior análise do potencial de cada um para contribuir para o incremento da eficiência na gestão dos bens públicos culturais.

Finalmente, o quarto capítulo considera, propriamente, a eficiência na gestão de bens públicos culturais. A análise inicia focalizando o princípio da eficiência administrativa, com breve abordagem das noções jurídicas de eficiência na gestão pública – em especial, dos bens públicos. Em sequência discutem-se e desenvolvem-se critérios para aferir na prática a eficiência na gestão desses bens, expondo os correspondentes indicadores, quando for o caso. Os critérios traçados foram os seguintes: (i) incremento na visitação e diversidade do público; (ii) avaliação qualitativa da experiência por parte do usuário; (iii) níveis de conservação e estado geral do patrimônio administrado; (iv) ganhos em economicidade; e (v) externalidades econômicas e sociais. Logo após, promove-se um mapeamento das espécies de bens públicos culturais, realizando análise aprofundada das características que podem influenciar mais positivamente na sua gestão, apresentando, ainda, para fins de ilustração, exemplos de parcerias seguindo as modelagens antes descritas, tendo-se ao menos um exemplar de cada espécie como objeto. Nessa perspectiva, há (i) quando classificados em razão do domínio e responsabilidade pela gestão, bens públicos culturais da União, bens públicos culturais dos Estados e do Distrito Federal, e bens públicos culturais dos Municípios; (ii) quando ordenados em razão da espécie de uso, bens públicos culturais de uso comum e bens públicos culturais de uso especial; (iii) quando rotulados quanto ao potencial de exploração econômica, bens

públicos culturais de natureza social ou não lucrativa e bens públicos culturais com potencial de exploração econômica; e, (iv) quando caracterizados por conta da relevância do uso cultural, bens públicos cuja afetação cultural é exclusiva ou a principal e bens públicos cuja afetação cultural é secundária, sendo o seu uso principal de outra natureza. Depois disso serão apresentados de forma mais aprofundada, a título ilustrativo, dois casos concretos de gestão de bens culturais específicos, fazendo uso dos instrumentos apresentados no capítulo antecedente, de modo a perquirir se os critérios de eficiência administrativa ora desenvolvidos foram maximizados pelo recurso ao modelo de gestão empregado. Os casos escolhidos foram os da concessão comum de obra pública e da gestão do Parque Jaime Lerner, pelo Município de Curitiba, e, do contrato de gestão celebrado entre o Estado do Paraná e Organização Social tendo como objeto o MON – Museu Oscar Niemeyer. Por fim, para subsidiar a síntese conclusiva do capítulo, que antecederá o capítulo com as conclusões finais da pesquisa, apresentar-se-á um breve cotejo analítico sobre os dados obtidos dos casos concretos apresentados e, ainda, serão consideradas possíveis ajustes nos modelos de gestão apresentados e inovações legislativas, tendo em vista o objetivo de ampliação do cabedal de instrumentos à disposição do gestor público visando ao aprimoramento da administração do patrimônio cultural público brasileiro.

Dessa forma, como se vê, a pesquisa realizada partiu de referenciais teóricos na área do Direito Administrativo, especificamente relativos às seguintes temáticas: (i) regime constitucional da cultura e noção de bens culturais e do patrimônio cultural; (ii) bens públicos; (iii) serviços públicos e outras atividades prestacionais de competência do Estado; (iv) princípio da eficiência administrativa; e, (v) modelagens jurídicas para a gestão de bens públicos e serviços de competência estatal.

Com base no ora exposto, assinala-se, para traçar a linha de corte metodológico deste trabalho, que não faz parte dos objetivos da tese abordar a questão do patrimônio cultural na perspectiva do direito ambiental. O estudo é permeado pela lógica do direito administrativo – muito embora, a título de conclusão e propostas de encaminhamentos, promover-se-ão aproximações com modelagens de gestão pública relativas à concessão de florestas públicas. Também não integram os objetivos desta tese a problematização das diferentes classificações dos bens públicos propostas pelo direito civil, nem o aprofundamento da análise dos mecanismos processuais de tutela civil dos bens culturais, tais como a ação civil

pública e a ação popular. Tampouco serão discutidos os mecanismos de tutela penal dos bens culturais.

1.1 JUSTIFICATIVA

A escolha do tema tomou como pressuposto o fato de que o Brasil, mesmo sendo uma nação com objetos e manifestações culturais reconhecidamente diversificados e ricos, não protege nem promove satisfatoriamente o potencial social e econômico do seu patrimônio cultural tanto quanto seria possível, o que hipoteticamente pode guardar relação com a ineficiência da sua gestão pelo Estado brasileiro.

A importância da pesquisa vincula-se à grande relevância social e ao amplo potencial econômico incrustados no setor cultural brasileiro, de uma forma geral. Tais aspectos, entre outros, deveriam representar motivo suficiente para que o Estado administrasse os bens públicos correspondentes de forma eficiente. Por mais plurívoco que seja o "conceito de cultura", a importância da cultura para a sociedade, a sua relevância social, é patente. De fato, corresponde a instrumento de resgate, manutenção e registro histórico das tradições de um povo, o que contribui para o sentimento de pertencimento à comunidade dos cidadãos, conferindo – ou, ao menos, favorecendo – unidade à nação. Além disso, a cultura representa importante meio de transformação social e de elevação da erudição do povo, e cabe ao Estado zelar pela promoção e a democratização do acesso à arte, à educação e à assistência social. Ademais, muitos espaços, equipamentos e objetos culturais públicos possuem grande potencial econômico, tendo em vista os seus predicados turísticos e recreativos, contribuindo assim, além de avanços em erudição, lazer e entretenimento, para o desenvolvimento econômico do país, acenando com incremento em geração de empregos e distribuição de renda.

Desse modo, considerando que: (i) parcela relevante dos bens (espaços, equipamentos e objetos) de interesse cultural é de propriedade (ou está sob domínio) do Estado – configurando, pois, bens públicos, no sentido com que a locução será compreendida nesse trabalho –, existindo ampla previsão constitucional sobre a

obrigação do Estado de zelar por esse patrimônio[1], conforme será detalhado ao longo do trabalho; e que, (ii) há consenso de que a promoção e a democratização do acesso à cultura são funções do Estado[2], entende-se que vigora a obrigação constitucional de que esses bens e serviços sejam geridos eficientemente, de modo que satisfaçam suas funções sociais e econômicas, sendo atendidos os direitos fundamentais de natureza cultural dos cidadãos.

A justificativa do estudo está também relacionada à atualidade do tema, o que lhe confere especial importância. A modernização da gestão dos bens públicos culturais e a adoção de mecanismos que incrementem a eficiência da sua administração, estão em pauta especialmente devido a acontecimentos recentes, amplamente cobertos pela mídia, que ensejaram dúvidas sobre a capacidade do Estado de gerir adequadamente os bens culturais sob o seu domínio.

Possivelmente o episódio mais representativo tenha sido o do incêndio no Museu Nacional, em setembro de 2018, que destruiu a maior parte do acervo de mais 20 milhões de objetos de elevado valor cultural (G1, 2018a). Administrado pela Universidade Federal do Rio de Janeiro, uma autarquia federal, o museu funciona no Palácio localizado no parque municipal da Quinta da Boa Vista, no Município do Rio de Janeiro, local que serviu como residência oficial de Dom Pedro I. Segundo amplamente investigado e noticiado pela imprensa, a instituição possuía graves problemas de gestão e de falta de recursos (G1, 2018b), tendo o laudo pericial concluído que o incêndio foi ocasionado por problemas no sistema de ar-condicionado do prédio (G1, 2019).

---

[1] Conforme será abordado no trabalho, a Constituição Federal atribui aos entes federativos a competência comum de "proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos" (art. 23, III) e de "impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural" (art. 23, IV). Estabelece, ainda, competência concorrente dos entes federativos para legislar sobre "proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico" (art. 24, VII). Prescreve, ainda, a atribuição do Poder Público de, com a colaboração da comunidade, proteger e promover o patrimônio cultural brasileiro, este composto por bens de natureza imaterial e material "portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira", tais como as "criações artísticas", "as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais", e "os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico" (art. 216).

[2] A tese evidenciará que a Constituição Federal confere aos estes federativos a competência comum de "proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação" (art. 23, V). Determina, ainda, que o "Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais".

Outro acontecimento, ainda mais recente, ilustrativo dessa realidade, envolve a Cinemateca Brasileira. Instalada no Município de São Paulo, essa entidade é vinculada à Administração Pública Federal e possui o maior acervo audiovisual da América Latina, exercendo, ainda, atividades de restauro e preservação da produção cinematográfica nacional (Terra, 2020). Desde 2018, a gestão da instituição havia sido compartilhada, por meio da celebração de contrato de gestão com a Associação de Comunicação Educativa Roquete Pinto, entidade qualificada pela União como Organização Social. Todavia, a União, por intermédio da Secretaria Especial da Cultura, decidiu rescindir unilateralmente o referido contrato em dezembro de 2019, e só veio a efetivamente reassumir a gestão da instituição em agosto de 2020, o que resultou em graves prejuízos às suas atividades e capacidade administrativa (G1, 2020b). Tal fato inclusive motivou a proposição de Ação Civil Pública pelo Ministério Público Federal contra a União, por conta do "abandono" durante o referido interregno (G1, 2020a). Em julho de 2021, houve um incêndio em um dos galpões pertencentes ao complexo, em que eram armazenados cerca de 1 milhão de documentos, alguns com mais de 100 anos (G1, 2021b). Somente após o incêndio, o governo federal lançou edital para selecionar nova Organização Social para administrar a entidade, resultando na celebração, em outubro de 2021, de contrato de gestão com tal objeto, com a entidade "Sociedade de Amigos da Cinemateca" (G1, 2021a).

Ainda mais recente é o caso do desabamento do teto da Igreja de São Francisco de Assis – chamada de "Igreja de Ouro", tida como uma das Sete Maravilhas de Origem Portuguesa no mundo –, no centro histórico de Salvador (considerado Patrimônio da Humanidade pela UNESCO), que, inclusive, ocasionou a morte de uma turista e deixou feridas outras cinco pessoas (G1, 2025). Por mais que a referida igreja não constitua bem público cultural na forma compreendida por este trabalho – a Igreja não é de propriedade estatal, mas sim da Arquidiocese de São Salvador da Bahia –, o fato, combinado com outros que receberam atenção de todo o mundo (tal qual o incêndio na Catedral de Notre-Dame, em Paris, ocorrido em abril de 2019), chama a atenção para o papel do Estado na promoção e proteção do patrimônio cultural nacional.

Dessa maneira, a identificação das formas mais eficientes de gestão de bens públicos culturais tem o potencial de, mediante a sua adoção nas situações correspondentes, contribuir para que se evite a repetição de episódios semelhantes aos exemplificados, o que constitui aspiração que justifica a pesquisa proposta.

1.2 OBJETIVOS

1.2.1 Objetivo geral

Identificar e discutir, dentre a plêiade de diferentes modelagens jurídicas previstas na legislação, possivelmente servientes para a gestão indireta dos bens culturais e dos serviços a eles associados, as que mostrem maior potencial de eficiência na gestão de cada espécie de bem cultural.

1.2.2 Objetivos específicos

São os seguintes os objetivos específicos da pesquisa:

(i) realizar estudo aprofundado sobre o regime constitucional da cultura no Brasil e acerca da atividade do Estado relacionada à cultura, especialmente quanto à proteção e à promoção do patrimônio cultural;

(ii) identificar, delimitar e classificar os bens culturais, reconhecendo, dentre estes, os que estão sob o domínio do Estado;

(iii) apresentar o regime jurídico incidente sobre os bens públicos, discutindo, nesses termos, as suas particularidades no que se refere aos bens públicos culturais;

(iv) identificar os modelos de gestão possivelmente aplicáveis aos bens culturais contemplados pelo direito brasileiro, apresentando suas características mais marcantes com vistas a estabelecer os respectivos pressupostos teóricos, de modo a permitir a realização de um cotejo analítico que favoreça a percepção das correspondentes vantagens e desvantagens potenciais para adoção em casos concretos;

(v) realizar um mapeamento dos bens públicos culturais, classificando-os em razão de características que podem influenciar na melhor forma de sua gestão;

(vi) apresentar noção do princípio da eficiência administrativa aplicado na gestão de bens públicos culturais, apontando – e, em algumas situações, desenvolvendo – critérios para a sua aferição prática nos diferentes modelos de gestão apresentados;

(vii) analisar experiências concretas da aplicação de diferentes modelos de gestão de bens e serviços públicos culturais, de modo a, levando em consideração os

critérios antes estabelecidos, realizar um confronto analítico dos dados, objetivando-se discernir a existência de modelos que representem maior eficiência no alcance dos resultados, em especial mediante a comparação com o desempenho das entidades anteriormente à alteração do modelo de gestão;

(viii) discutir propostas de possíveis inovações legislativas ou ajustes nos modelos de gestão apresentados, tendo em vista o seu aprimoramento como instrumentos para a administração eficiente do patrimônio cultural público brasileiro.

1.3 METODOLOGIA

O método de trabalho empregado incluiu basicamente investigação bibliográfica, normativa e jurisprudencial, partindo-se de induções hipotéticas e de abordagens teóricas para, ao final, deduzirem-se considerações sobre o objeto do trabalho. Desse modo, utilizou-se o chamado método de abordagem hipotético-dedutivo. Utilizou-se, ainda, metodologia qualitativa e elementos empíricos na investigação de casos concretos, de forma complementar à abordagem dogmática.

Foram observadas as normas técnicas de investigação científica, incluídas as referentes à organização e redação da tese de doutorado, consoante as normas disciplinadas pela ABNT NBR 14724:2024 e demais aplicáveis ao trabalho, além das normativas específicas da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná.

2 CULTURA, DIREITOS CULTURAIS E ATIVIDADE ESTATAL

É volumoso o debate acadêmico em torno do conceito de "cultura". Trata-se de um dos temas mais complexos das ciências sociais, especialmente para a filosofia, a sociologia e a antropologia. Não é objetivo deste trabalho aprofundar esse debate, mas considerando que o significado do adjetivo "cultural", quando posto ao lado do substantivo "bem", é ponto nodal para o objeto desta pesquisa, é importante ao menos apresentar percepções do que seja cultura ou critérios para a definição do que é "cultural".

Não há controvérsia sobre a relevância da "cultura" para a sociedade. O termo costuma ser inclusive utilizado com orgulho, para referir a alguma conduta considerada importante ou característica pelo próprio interlocutor. Fazer parte da "cultura" explica e justifica hábitos, costumes, práticas historicamente construídas, muitos dos quais foram paulatinamente absorvidos pelo direito, conformando-se em normas jurídicas. Dessa forma, direito e cultura se retroalimentam e influenciam: o primeiro é, de certa forma, resultado da segunda, uma vez que a própria ideia do que é certo ou errado, do que é legal ou ilegal, é resultado da absorção pelo direito reinante do que se mostrava culturalmente aceito pela sociedade; a segunda, também é, de certa forma, resultado do primeiro, pois o fato de o direito disciplinar a vida humana de uma ou outra forma também influencia culturalmente a comunidade de cidadãos. Zygmunt Bauman reconhece esse caráter paradoxal da cultura, pois esta exibe natureza concomitantemente conservadora e de vanguarda[3].

---

[3] A compreensão de Bauman sobre a cultura é sofisticada, e sua apresentação detalhada ultrapassa os fins do seu uso neste trabalho. Em resumo, o autor, na obra "Ensaios sobre o Conceito de Cultura", apresenta três principais abordagens relacionadas ao uso da expressão "cultura": (i) conceito hierárquico de cultura, para classificar as pessoas por critérios de valor e erudição, segregando as dotadas de cultura (alta cultura) das ditas incultas (baixa cultura); (ii) conceito diferencial de cultura, para diferenciar as diferentes comunidades de pessoas em razão dos seu costumes, tradições e valores próprios; e, (iii) o conceito genérico de cultura, que abrange qualquer manifestação humana de criação de significado, tratando-se, pois, de uma visão mais antropológica, na qual a cultura é o próprio modo de vida de um grupo ou sociedade. Com base nesses conceitos, o autor entende a cultura como um fenômeno dinâmico, em constante transformação, podendo ser encarada sob duas perspectivas principais: de um lado, cultura como estrutura social, composta por um sistema de normas e valores que influenciam o comportamento dos indivíduos na sociedade; e, por outro, paradoxalmente, como prática de emancipação, pois possui relação estreita com iniciativas de inovação e mudança, configurando, assim, um espaço de questionamento do *status quo* (Bauman, 2022). Segundo Bauman, as "duas ideias não poderiam ser mais distintas, mas ambas estão presentes – e devem continuar – na ideia compósita de 'cultura', que significa tanto inventar quanto preservar; descontinuidade e prosseguimento; novidade e tradição; rotina e quebra de padrões;

Assim, “cultura” parece um termo abstrato, um tanto etéreo e abrangente, sendo difícil delimitar exatamente o seu significado. Pode estar presente em tudo, mas ao mesmo tempo parece não estar em lugar ou âmbito algum. Em sendo assim, será a “cultura” um conceito relevante para o direito? Como atribuir relevância jurídica a algo que não possui significado precisamente delimitado? Existem direitos relacionados à cultura? O Estado deve se ocupar de alguma forma da cultura?

O debate passa a exibir contornos mais claros quando se compreende que a cultura pode estar associada a objetos terrenos, a coisas específicas, a serviços prestados, numa expressão, a manifestações mais tangíveis. É incontroverso que determinados bens, de diversas naturezas, formas, tamanhos e valores econômicos, por razões simbólicas muitas vezes decorrentes de peculiaridades históricas ou relacionadas a aspectos artísticos e/ou estéticos, possuem um valor cultural independente do seu valor econômico material. Da mesma forma, conforme já assinalado, muitas atividades repetidas pelo homem através de gerações também estão associadas à cultura.

No que se refere ao papel do Estado, há, ainda, a particularidade de boa parte dos bens que compõem o patrimônio cultural – no que aqui interessa, o brasileiro - ser de propriedade (ou estar sob o domínio) do Estado. Desse modo, para os fins que o uso do termo “cultura” serve ao presente trabalho, é central o fato de que tais bens atraem o regime jurídico dos bens públicos.

Assim, desde já se esclarece que este trabalho parte da premissa de que “cultura” é um conceito juridicamente relevante, estando, inclusive, intimamente relacionado a uma série de direitos alçados à condição de fundamentais pela Constituição Federal de 1988. Nesse sentido, “cultura”, para os bens e serviços dotados das características que assim justificam, representa adjetivação jurídica que os torna bens e direitos submetidos a substrato jurídico inerente àqueles direitos fundamentais, atribuindo-lhes roupagem jurídica especial – como por exemplo, em relação ao direito coletivo de fruição do bem cultural.

Dessa forma, para além dos direitos relacionados à propriedade, o bem cultural está igualmente sujeito a direitos culturais de titularidade difusa, o que, por si só, importa na incidência de um regime jurídico diferente. O cidadão tem necessidade

---

seguir as normas e transcendê-las; o ímpar e o regular; a mudança e a monotonia da reprodução; o inesperado e o imprevisível” (Bauman, 2022, p. 18).

de consumir cultura, mesmo que em determinadas situações essa fruição seja onerosa, o que atrai o seu direito à fruição do patrimônio cultural. Os bens culturais e os serviços a eles associados integram, pois, o conceito mais abrangente de direito à cultura.

Em razão da fundamentalidade do tema, o Estado, por determinação constitucional, não pode adotar postura de indiferença em relação aos bens culturais, muito menos relativamente aos de sua propriedade. Como se verá, o direito brasileiro atribui ao poder público uma série de obrigações relacionadas à preservação e à promoção desses bens. Assim, por mais que a atuação do Estado no âmbito cultural normalmente ocorra mediante políticas públicas – cujas "cores" e abrangência inevitavelmente se vinculem à agenda política do governante –, a obrigação de proteger e promover o patrimônio cultural possui espeque constitucional, não se submetendo (ou não devendo se submeter) à natureza cambiante da política.

Este primeiro capítulo dedica-se, a partir de propostas de respostas às perguntas acima delineadas – com respeito às relações entre o direito e a cultura –, primeiro, a, por assim dizer, apresentar "cultura" e estabelecer as suas relações com o direito; e, segundo, a expor o regime constitucional da cultura e do patrimônio cultural no Brasil, bem como as atividades de competência do Estado relacionadas à cultura.

2.1 CULTURA E SUA RELAÇÃO COM O DIREITO

"Cultura" – tanto quanto "direito", a rigor – é uma palavra de fácil compreensão, mas de difícil definição. Isto não é por acaso, já que se trata de termo verdadeiramente polissêmico. Conforme já destacado, Zygmunt Bauman reconhece a tendência de se buscar uma unidade conceitual ao termo, o que, segundo ele, dificilmente poderia ocorrer, haja vista que a cultura teve "uma longa história pré-científica e cosmopolita própria" (Bauman, 2022, p. 83).

Segundo Laryssa Custódio de França Pereira, a primeira tentativa de definir cultura foi protagonizada pelo britânico Edward Tylor no ano de 1871. Para este antropólogo, a palavra seria um sinônimo de civilização, englobando, em seu sentido etnográfico, o conjunto de "conhecimentos, crenças, arte, moral, leis, costumes e quaisquer outras capacidades e hábitos adquiridos pelo homem enquanto membro de uma sociedade" (Pereira, 2023, p. 30).

Já o filósofo Terry Eagleton, em "A Ideia de Cultura", apresenta e problematiza uma série de concepções de cultura, destacando a que sustenta que o termo corresponde tanto ao "complexo de valores, costumes, crenças e práticas que constituem o modo de vida de um grupo específico", quanto ao "corpo de trabalhos artísticos e intelectuais de valor reconhecido, juntamente com as instituições que o produzem e regulam" (Eagleton, 2011, p. 54). Tomasevicius Filho, interpretando Eagleton, defende que, quando entendida nesta última dimensão, que denomina de "material", a acepção de cultura corresponderia ao significado de patrimônio cultural (Tomasevicius Filho, 2020).

Aprofundando-se nas diferentes perspectivas filosóficas do termo, destaca-se que o filósofo espanhol José Ferrater Mora, no verbete "cultura" do seu dicionário de filosofia, propõe conceituação baseada no estabelecimento de distinções e relações entre o que chama de bens naturais, pertencentes à natureza, e bens culturais, relacionados ao "espírito subjetivo" do ser humano. Escorado nessa reflexão, apresenta entendimento segundo o qual a cultura

> é o próprio mundo do homem, o que não significa que o homem também não viva dentro da Natureza e dentro ou sob o transcendente. O que caracteriza o homem é o espírito (VÉASE), e este pode ser entendido não apenas como espontaneidade, mas também como um conjunto de formas que antes eram vivas e espontâneas e que aos poucos vão se transformando em estruturas rígidas, em modelos. Cultura é, como diz Scheler, humanização, mas esta humanização refere-se tanto ao "processo que nos torna homens" como ao fato de os produtos culturais permanecerem humanizados. A história do homem, assim como história da cultura, é, portanto, o processo de transformação do seu mundo e, simultaneamente, de transformação dele próprio (Mora, 1965, p. 391) (tradução livre do autor)[4].

Dessa forma, para o pensador catalão, cultura está ligada a humanidade, sendo aquilo que separa o ser humano da natureza, aspecto que representa conexão do significado com a ideia de "civilização", antes mencionada. Mais à frente em seu texto, já à guisa de conclusão, o autor afirma, em tom analógico, que "a Cultura

---

[4] Texto original: "[...] es el mundo propio del hombre, lo cual no significa que el hombre no viva también dentro de la Naturaleza y dentro o bajo lo trascendente. Lo que caracteriza al hombre es el espíritu [...], y éste puede ser entendido no sólo como una espontaneidad, sino también como um conjunto de formas que fueron antes vivas y espontáneas y que poco a poco se transforman en estructuras rígidas, en modelos. Cultura es [...] humanización, pero esta humanización se refiere tanto al "proceso que nos hace hombres" como al hecho de que los productos culturales queden humanizados. La historia del hombre como historia de la cultura es así el proceso de la transformación de su mundo y simultáneamente de la transformación del hombre".

poderia ser definida como o que o homem faz, quando afunda, para ascender na vida, mas desde que isso envolva a criação de algo de valor" (Mora, 1965, p. 392)[5].

O filósofo italiano Nicola Abbagnano, de sua parte, também reconhecendo a polissemia do termo, aponta dois significados básicos, que representam o tratamento do tema por um ângulo um tanto diferente:

> No primeiro e mais antigo [uso ou sentido], significa a *formação* do homem, sua melhoria e seu refinamento. F. Bacon considerava a C. nesse sentido como "a geórgica do espírito" [...], esclarecendo assim a origem metafórica desse termo. No segundo significado, indica o produto dessa formação, ou seja, o conjunto dos modos de viver e de pensar cultivados, civilizados, polidos que também costumam ser indicados pelo nome *civilização* (Abbagnano, 1998, p. 225, grifo próprio).

De maneira aproximada ao primeiro dos sentidos reconhecidos por Abbagnano, conectado a uma compreensão mais subjetiva do termo, o filósofo francês André Lalande indica que o significado técnico-filosófico mais comumente atribuído ao termo "cultura" é o de "característica de uma pessoa instruída e que desenvolveu devido a essa instrução o seu gosto, o seu sentido e o seu juízo; [...] educação que tem por efeito produzir essa característica" (Lalande, 1999, p. 223). Trata-se de concepção relacionada ao "conceito hierárquico" de cultura reconhecido por Bauman, já antes mencionado.

No mesmo sentido, Bobbio relaciona "cultura" com erudição, com atividade intelectual, com preparação acadêmica e científica ao cultivo pessoal e humanista do indivíduo. Para ele, a cultura funciona como "guia espiritual" da sociedade (Bobbio, 2015).

A filósofa brasileira Marilena Chaui também reconhece o emprego da palavra cultura em sentidos muito diversos, por vezes até contraditórios. Para a autora, cultura pode significar a posse de certos conhecimentos, tais como línguas, arte e literatura e remeter a prestígio e respeito sobretudo quando está presente conotação religiosa. Pode, ainda, referir a traços de uma coletividade, normalmente relacionados com religião, atividades artísticas e outros costumes. Sua presença pode se mostrar fragmentada na sociedade, e assim ser evocada, como quanto se diferencia a "cultura de elite" e "cultura de massa". A partir dessas reflexões, Chauí propõe dois

---

[5] Texto original: "La cultura podría definirse así como aquello que el hombre hace, cuando se hunde, para sobrenadar en la vida, pero siempre que en este hacer se cree algún valor".

significados básicos para a noção de cultura, condensando num duplo agrupamento de conceitos das ideias antes apresentadas:

> 1. Vinda do verbo latino *colere*, que significa cultivar, criar, tomar conta e cuidar, Cultura significava o cuidado do homem com a Natureza. Donde: agricultura. Significava, também, cuidado dos homens com os deuses. Donde: culto. [...] A Cultura era o cultivo ou a educação do espírito das crianças para tornarem-se mesmos excelentes ou virtuosos da sociedade pelo aperfeiçoamento e refinamento das qualidades naturais (caráter, índole, temperamento);
> 2. A partir do século XVIII, Cultura passa a significar **os resultados** daquela formação ou educação dos seres humanos, resultados expressos em obras, feitos, ações e instituições: as artes, as ciências, a Filosofia, os ofícios, a religião e o Estado. Torna-se sinônimo de civilização, pois os pensadores julgavam que os resultados da formação-educação aparecem com maior clareza e nitidez na vida social e política ou na vida civil (a palavra civil vem do latim: *cives*, cidadão; *civitas*, a cidade-Estado) (Chaui, 1996, p. 292, grifo próprio).

Perceba-se, portanto, que não existe, no campo da filosofia, consenso em torno de uma ideia unívoca de cultura. Dificuldades dessa índole são também observadas na aproximação do direito ao assunto.

Jorge Miranda também considera a tarefa de definir "cultura" uma das mais inglórias. Prefere, em vez disso, apontar que o termo envolve tudo o que tenha significado espiritual e, simultaneamente, relevância coletiva, tudo que se reporta a bens de natureza não econômica (ainda que se entenda, nesse trabalho, que bens culturais podem possuir – e, geralmente, possuem – relevância econômica), e tudo que tenha a ver com obras de criação ou valoração humanas. Segundo o autor, cultura significa humanidade, e cada indivíduo é conformado pela cultura no seio da qual nasce e se desenvolve (Miranda, 2017).

Nessa linha, José Afonso da Silva aponta a existência de uma série de diferentes compreensões de cultura, tais como a antropológica, a religiosa, a filosófica e a semiótica. Na opinião do centenário jurista falecido em novembro de 2025, esta última – a semiótica, que valoriza o aspecto simbólico da cultura – enriquece a concepção "culturalista da cultura", por ele adotada, que relaciona o termo a um conjunto de significações ao qual somente se tem acesso pela compreensão (Silva, 2001).

Miguel Reale também valoriza o aspecto simbólico da cultura, quando relaciona o termo com a "universalidade de bens espirituais e materiais, subjetivos e objetivos, que a humanidade vem constituindo ao longo do tempo, tendo em vista a

realização de seus fins próprios" (Reale, 2005, p. 19). O autor ressalta que a "inter-relação entre o espírito e os bens culturais por ele já constituídos é a lei primordial da teoria da cultura" (Reale, 2005, p. 5).

Nessa mesma direção, ainda evidenciando a referida dificuldade conceitual, Frederico Barbosa da Silva, Herton Ellery Araújo e Suylan Midlej entendem a cultura como um fenômeno complexo, múltiplo e plural. Por conta disso, estabelecer um conceito seria, para esses autores, uma mera formalidade diante da complexidade das intervenções e do próprio caráter abrangente do fenômeno cultural (Silva; Araújo; Midlej, 2021).

Trazendo a discussão para dentro do direito positivo, Francisco Humberto Cunha Filho conceitua cultura como "a produção humana juridicamente protegida, relacionada às artes, à memória coletiva e ao repasse de saberes, e vinculada ao ideal de aprimoramento, visando à dignidade da espécie como um todo, e de cada um dos indivíduos" (Cunha Filho, 2004, p. 49). Na mesma linha, Tânia Maria dos Santos, em trabalho específico, define cultura como o "conjunto de bens sobrepessoais resultantes de sistemas de fazeres humanos, com aspectos universais e regionais, cujo acesso deve ser facilitado ao homem para que ele desenvolva a personalidade livremente" (Santos, 2007, p. 50-51). Cunha Filho e Santos, portanto, equivalem o conceito de "cultura" ao de "bens culturais", tema que será detalhadamente desenvolvido nesse trabalho

Vasco Pereira da Silva é mais um autor que, reconhecendo a complexidade do tema, entende que a

> cultura [...] é uma realidade viva e em permanente transformação, dizendo respeito simultaneamente ao passado, ao presente e ao futuro das sociedades humanas, pelo que é inerente a este "processo contínuo" de criação intelectual que se verifique uma situação permanente de conflito e diálogo entre o "velho" e o "novo", entre "cultura" e "contra-cultura", entre tradição, modernidade e vanguarda... [...] Daí, que não caiba ao Direito proceder à definição de Cultura, devendo antes restringir-se a uma simples delimitação do respectivo âmbito, para o efeito de aplicação das normas jurídicas [...] (Silva, 2007, p. 100-101).

Todavia, por mais que o referido autor português entenda não caber ao direito conceituar "cultura" – e que, no direito brasileiro, esse conceito realmente não exista - o direito internacional já se ocupou da referida conceituação. Em 1982, na Cidade do México, a UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura, fundada em 1945 e com sede em Paris – promoveu a primeira edição da

Mundiacult, onde foi proclamada a "Declaração do México", que contém conceito de cultura reafirmado por essa entidade mais recentemente, na Declaração Universal sobre a Diversidade Cultura de 2002. Segundo a UNESCO, "cultura" refere-se ao "conjunto dos traços distintivos espirituais e materiais, intelectuais e afetivos que caracterizam uma sociedade ou grupo social e que abrange, além das artes e das letras, os modos de vida, as maneiras de viver juntos, os sistemas de valores, as tradições e as crenças" (UNESCO, 2002).

Como se vê, são múltiplas as compreensões possíveis do termo cultura. O que todas têm em comum é aludir, em maior ou menor medida, ao aspecto simbólico do termo, relacionando-o a tudo que tenha significado espiritual para uma determinada comunidade ou grupo de pessoas. Nessa linha, José Afonso da Silva, referindo-se especificamente ao direito brasileiro, defende que "a Constituição não ampara a cultura na extensão de sua concepção antropológica, mas no sentido de um sistema de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira (art. 216)" (Silva, 2001, p. 35).

Por outro lado, por mais que haja divergência quanto à abrangência conceitual, os autores convergem quanto ao reconhecimento da importância da cultura para a sociedade. Aline Akemi Freitas, por exemplo, caracteriza-a como "pilar fundamental para a qualidade de vida, para a ampliação da cidadania e para o fortalecimento democrático, [...] um núcleo das políticas públicas para um desenvolvimento consistente e sustentável, já que o desenvolvimento econômico é consequência do desenvolvimento humano" (Freitas, 2016, p. 33).

Nessa linha, reconhecendo-se a impossibilidade de produção de uma definição unívoca, precisa e consensual do termo, destaca-se que, para o que se pretende nesse trabalho, "cultura" refere-se às ações e bens relacionados à atividade humana que carregam um significado simbólico coletivo em determinada comunidade, relacionado à preservação da memória e à manutenção do senso de pertencimento a uma coletividade. Assim, aqui o mais relevante é compreender a cultura como um elemento simbólico, que pode estar relacionado a acontecimentos e impregnado em objetos, dotando-os de um valor extrapatrimonial relevante em decorrência, simplesmente, do aspecto memorial a ele atribuído e que contribui para a criação de laços entre os membros da coletividade.

Por fim, para o que serve ao presente trabalho, conforme já explicado acima, "cultura" funciona como uma adjetivação jurídica, associada a direitos, bens e

serviços. Isso significa atribuição de significados próprios às expressões assim constituídas, atraindo para as situações captadas pelo seu uso a consideração de regimes jurídicos particulares. Essa foi a razão básica pela qual se discorreu sobre a noção de cultura, pois se fazia necessário compreender o significado atribuído ao termo no direito e, especificamente, a sua associação a outros institutos jurídicos.

2.1.1 Direitos culturais

Direito e cultura exibem relações claras e fortes entre si, de modo que é possível afirmar que o que se faz no âmbito da cultura repercute no do direito e vice-versa (Cunha Filho, 2018). Peter Häberle opina que os estados constitucionais se definem pela sua cultura, sendo a própria Constituição, de certa forma, um produto da cultura:

> A Constituição não é apenas um texto legal ou um conjunto de regras normativas, mas é também uma expressão de um certo nível de desenvolvimento cultural, é uma expressão da autorrepresentação cultural de um povo, um espelho do seu patrimônio cultural e o fundamento de suas esperanças[6] (Häberle, 1998) (tradução livre do autor).

O direito brasileiro reconhece a importância da cultura e a sua influência sobre a sociedade, acolhendo-a como um assunto digno de regulação. É que a visão da cultura como uma atividade essencial do homem, que pode assumir feição de um produto e objeto de consumo, levou à necessidade da intervenção estatal, quer pela regulação jurídica das atividades culturais, quer pelo funcionamento do Estado como produtor cultural, mediante a construção e gestão de espaços culturais, ou ainda pela disciplina da proteção ao patrimônio cultural, tudo isso conformando conjunto de atividades que José Afonso da Silva denomina de "serviços públicos culturais" (Silva, 2001, p. 47).

Às normas que regulamentam a cultura e as relações jurídicas culturais costuma-se atribuir o termo "direitos culturais", os quais, em solo brasileiro, possuem

---

[6] Texto original: "La Constituición no sólo es un texto jurídico o un conjunto de reglas normativas, sino que También es expresión de un determinado nível de desarrollo cultural, es expresión de la autorepresentación cultural de un pueblo, espejo de su patrimônio cultural y fundamento de sus esperanzas".

espeque constitucional, conforme se destacará. Segundo Cunha Filho, direitos culturais

> são aqueles relacionados às artes, à memória coletiva e ao fluxo dos saberes que asseguram a seus titulares o conhecimento e uso do passado, interferência ativa no presente e possibilidade de previsão e decisão referentes ao futuro, visando sempre à dignidade da pessoa humana (Cunha Filho, 2018, p. 28).

Alem (2018), de sua parte, recorrendo aos ensinamentos dos autores franceses Jean-Marie Pontier, Jean-Claude Ricci e Jacques Bourdon, sublinha, de maneira semelhante ao entendimento de José Afonso da Silva, que os direitos culturais se traduzem pela existência de serviços públicos de cultura, de uma polícia da cultura e de um contencioso da cultura.

Destaca-se, ainda, que a Lei Federal nº 14.835/2024 – que, conforme será oportunamente aprofundado, instituiu o marco regulatório do Sistema Nacional de Cultura – pela primeira vez positivou um conceito de "direitos culturais" no direito brasileiro, assim definidos como os que envolvem o

> exercício das garantias jurídicas de direito autoral, de criação, de produção, de distribuição, de difusão, de registro, de fruição e de consumo, no que couber em cada caso, de bens e serviços vinculados às linguagens artísticas, aos conhecimentos, às tradições, à história, à memória coletiva, à língua, a saberes e fazeres e ao patrimônio cultural, resguardadas a dignidade da pessoa humana e a plena liberdade de expressão da atividade intelectual e artística, observados os direitos e as garantias fundamentais expressos na Constituição Federal (art. 2º, IV).

Por fim, destaca-se que os direitos culturais são, da mesma forma, objeto de uma série de instrumentos normativos do direito internacional, entre os quais: a Declaração Universal de Direitos Humanos, proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 1948[7], o Pacto de San Jose da Costa Rica, de 1969[8], e a já

---

[7] Declaração Universal dos Direitos Humanos: "Artigo 22 Todo ser humano, como membro da sociedade, tem direito à segurança social, à realização pelo esforço nacional, pela cooperação internacional e de acordo com a organização e recursos de cada Estado, dos direitos econômicos, sociais e culturais indispensáveis à sua dignidade e ao livre desenvolvimento da sua personalidade. [...] Artigo 27 1. Todo ser humano tem o direito de participar livremente da vida cultural da comunidade, de fruir as artes e de participar do progresso científico e de seus benefícios. 2. Todo ser humano tem direito à proteção dos interesses morais e materiais decorrentes de qualquer produção científica literária ou artística da qual seja autor".

[8] Decreto Federal nº 678/1992, que promulgou a Convenção Americana sobre Direito Humanos de 1969: "Artigo 16 [...] 1. Todas as pessoas têm o direito de associar-se livremente com fins ideológicos, religiosos, políticos, econômicos, trabalhistas, sociais, culturais, desportivos ou de qualquer outra

mencionada Declaração Universal da Diversidade Cultural de 2002, proposta pela UNESCO.

2.2 REGIME CONSTITUCIONAL DA CULTURA

A Constituição Federal brasileira de 1988 atribui destacada importância à cultura. Há, inclusive, autores que defendem a existência de uma "Constituição Cultural" no Brasil (Silva, 2001), compreendendo-se a expressão, não somente no âmbito do direito brasileiro, como o "conjunto de princípios e preceitos, com relativa autonomia, respeitantes a matérias culturais" (Miranda, 1996, p. 256), constantes na Constituição Federal.

Inicialmente, a Constituição Federal confere a todos os entes federativos – União, Estados, Distrito Federal e Municípios – a competência comum de "proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação" (art. 23, V). Ou seja, a Constituição Federal estabelece que as estruturas administrativas de todos os níveis federativos devem se ocupar de proporcionar à população o acesso à cultura, o que, por si só, denota a relevância do tema.

Ainda que sem mencionar expressamente o termo "cultura", considera-se que o inciso IX do artigo 5º da Constituição Federal, que estabelece o direito fundamental à livre "expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença", integra o regime constitucional da cultura. É que, considerando a abrangência do termo "cultura", discutida na seção anterior, é possível subsumir deste dispositivo o direito fundamental à liberdade do exercício daquelas espécies de manifestações culturais.

---

natureza. [...] Artigo 26 [...] Os Estados-Partes comprometem-se a adotar providências, tanto no âmbito interno como mediante cooperação internacional, especialmente econômica e técnica, a fim de conseguir progressivamente a plena efetividade dos direitos que decorrem das normas econômicas, sociais e sobre educação, ciência e cultura, constantes da Carta da Organização dos Estados Americanos, reformada pelo Protocolo de Buenos Aires, na medida dos recursos disponíveis, por via legislativa ou por outros meios apropriados. [...] Artigo 42 Os Estados-Partes devem remeter à Comissão cópia dos relatórios e estudos que, em seus respectivos campos, submetem anualmente às Comissões Executivas do Conselho Interamericano Econômico e Social e do Conselho Interamericano de Educação, Ciência e Cultura, a fim de que aquela vele por que se promovam os direitos decorrentes das normas econômicas, sociais e sobre educação, ciência e cultura, constantes da Carta da Organização dos Estados Americanos, reformada pelo Protocolo de Buenos Aires.

Especificamente, a cultura é objeto dos artigos 215, 216 e 216-A da Constituição Federal, integrantes da Seção II do Título VIII, que trata da ordem social da nação. São dispositivos complexos, que oferecem muitas informações relevantes para análise, constituindo o núcleo central da Constituição cultural brasileira.

O artigo 215 determina que o "Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais" (art. 215). Nos §§ 1º e 2º, restou estabelecido que o Estado "protegerá as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional", e que "lei disporá sobre a fixação de datas comemorativas de alta significação para os diferentes segmentos étnicos nacionais". Por último, o § 3º, que foi incluído pela Emenda Constitucional nº 48/2005, informa que o Plano Nacional de Cultura, "de duração plurianual, visando ao desenvolvimento cultural do País e à integração das ações do poder público" com relação a uma série de aspectos relacionados nos incisos do dispositivo, será estabelecido por lei – o que efetivamente aconteceu, por meio da Lei Federal nº 12.343/2010.

O artigo 216, por sua vez, ocupa-se em estabelecer diretrizes para a delimitação dos bens materiais e imateriais que compõem o patrimônio cultural brasileiro, que seriam aqueles "individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira", sendo que os incisos do dispositivo trazem um rol exemplificativo desses bens. Trata-se, pois, de dispositivo de elevada importância com respeito ao objeto dessa pesquisa, e que será melhor esquadrinhado mais à frente.

Os parágrafos do artigo 216 estabelecem diretrizes sobre como o patrimônio cultural nacional será gerido, promovido e protegido. O § 1º destaca o caráter democrático do direito à cultura no Brasil, na medida em que estabelece que 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", sendo que, por meio do § 5º, já se promoveu o tombamento de "todos os documentos e os sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos". O § 2º atribui à Administração Pública "a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem" – direito à transparência que

foi regulamentado pela Lei Federal nº 12.527/2011, que ficou conhecida como "Lei de Acesso à Informação". Em sequência, o § 3º disciplina que "lei estabelecerá incentivos para a produção e o conhecimento de bens e valores culturais"; o § 4º estabelece que os "danos e ameaças ao patrimônio cultural serão punidos, na forma da lei", e o § 6º, incluído pela Emenda Constitucional nº 42/2003, trata de faculdade conferida aos Estados e ao Distrito Federal no sentido de vincular "a fundo estadual de fomento à cultura até cinco décimos por cento de sua receita tributária líquida, para o financiamento de programas e projetos culturais", estabelecendo nos respectivos incisos vedações à aplicação dos referidos recursos.

Originariamente, o cerne da Constituição cultural brasileira limitava-se a esses dois dispositivos. Assim, enquanto o conteúdo do artigo 215, mesmo atribuindo ao Estado a responsabilidade por uma série de ações positivas, pode ser considerado bastante generalista, o artigo 216 prevê um programa de ação estatal mais direto, com objetos bem mais definidos (Barbosa, 2015) relacionados à promoção e proteção do patrimônio cultural brasileiro. De toda forma, ambos são claros em atribuir à Administração Pública o dever de oferecer aos cidadãos as condições para o pleno exercício dos direitos culturais.

Segundo Borges, igualmente fica claro pela análise dos referidos dispositivos que a valorização da cultura nacional, no espírito da Constituição Federal de 1988, não pressupõe o estabelecimento de uma "cultura oficial" do Estado brasileiro, mas sim de uma "democracia cultural" (Borges, 2016). Estende-se a tutela constitucional a uma pluralidade de manifestações culturais para a implementação das quais o Estado deve contar com a participação da sociedade. José Afonso da Silva entende que essa "democracia cultural", em relação ao Estado, pode se manifestar por três aspectos: impossibilidade de tolher a liberdade cultural dos cidadãos, obrigatoriedade de criação de condições para que a liberdade cultural se efetive em situação de igualdade e favorecimento do acesso à cultura e o gozo dos bens culturais a toda a população, incluindo as classes menos favorecidas (Silva, 2001).

A vista do exposto, José Afonso da Silva sistematizou os direitos culturais reconhecidos pela Constituição decorrentes dos artigos 5º, IX, 215 e 216 – o artigo 216-A foi incluído no texto constitucional posteriormente à organização por ele proposta –, da seguinte maneira: (a) liberdade de expressão da atividade intelectual, artística e científica; (b) direito de criação cultural, compreendidas as criações artísticas, científicas e tecnológicas; (c) direito de acesso às fontes da cultura nacional;

(d) direito de difusão das manifestações culturais; (e) direito de proteção às manifestações das culturas populares dos grupos participantes do processo civilizatório nacional; e, (f) direito-dever estatal de formação do patrimônio cultural brasileiro e de proteção dos bens de cultura (Silva, 2001).

O núcleo da Constituição cultural brasileira contempla, ainda, o artigo 216-A, incluído pela Emenda Constitucional nº 71/2012, que tem como objeto o Sistema Nacional de Cultura, organizado em regime de colaboração, de forma descentralizada e participativa, instituindo "um processo de gestão e promoção conjunta de políticas públicas de cultura, democráticas e permanentes, pactuadas entre os entes da Federação e a sociedade, tendo por objetivo promover o desenvolvimento humano, social e econômico com pleno exercício dos direitos culturais". O § 1º informa que o Sistema Nacional de Cultura "fundamenta-se na política nacional de cultura e nas suas diretrizes, estabelecidas no Plano Nacional de Cultura", regendo-se por uma série de princípios listados nos incisos. O § 2º descreve a estrutura do Sistema Nacional de Cultura nas diferentes esferas federativas, sendo que os §§ 3º e 4º estabelecem que o mesmo será regulamentado por lei federal – o que aconteceu muito recentemente, por meio da Lei Federal nº 14.835/2024 – e que as demais unidades federativas organizarão os seus sistemas de cultura por meio de legislação própria.

Dessa forma, constata-se que a Constituição Federal trata do direito à cultura de forma abrangente, espalhando as competências legislativas e executórias para zelar pelo tema por todos os entes federativos – e, especialmente no segundo caso, também contando com a participação da sociedade civil. Assim, parece ter acolhida no direito constitucional brasileiro a ideia da obrigatoriedade de atuação transversal, ou em rede, das autoridades das diferentes dimensões jurídico-federativas[9].

Por fim, para além dos dispositivos supramencionados, considera-se que a Constituição Federal trata de direitos culturais – e, em especial, da tutela dos bens culturais – também em outros artigos. Dentre outros dispositivos, pode-se dizer que a Constituição refere a direitos culturais quando estabelece que "as cavidades naturais subterrâneas e os sítios arqueológicos e pré-históricos" configuram bens da União (art. 20, X); quando atribui aos entes federativos a competência comum de "proteger

---

[9] De forma semelhante, Justo José Reyna reconhece na Constituição argentina a obrigação de atuação transversal no que se refere especificamente ao direito fundamental à proteção ao patrimônio cultural (Reyna, 2012)

os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos" (art. 23, III) e de "impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural" (art. 23, IV); quando estabelece, ainda, competência concorrente dos entes federativos para legislar sobre "proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico" (art. 24, VII); quando disciplina "competir aos Municípios promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local" (art. 30, IX); quando estipula que o conteúdo mínimo para o ensino fundamental assegurará o respeito aos "valores culturais e artísticos, nacionais e regionais" (art. 210); quando determina que o mercado interno "será incentivado de modo a viabilizar o desenvolvimento cultural" do País (art. 219); quando indica que a produção e a programação das emissoras de rádio e televisão darão preferência a finalidades artísticas e culturais, deverão promover a cultura nacional e regional e deverão possuir produção cultural e artística regionalizada (art. 221, I, II e III); e quando confere respaldo constitucional a práticas desportivas que utilizem animais, desde que sejam manifestações culturais registradas "como bem de natureza imaterial integrante do patrimônio cultural brasileiro" (art. 225, § 7º).

2.2.1 Cultura como um direito fundamental do cidadão

Considerando o exposto, é possível avançar no raciocínio apontando-se ter a Constituição Federal atribuído ao Estado brasileiro deveres relacionados à proteção e promoção da cultura brasileira – e, mais especificamente, do patrimônio cultural nacional. Para além disso, pelo disposto nos referidos dispositivos constitucionais, parece possível concluir que o exercício de manifestações culturais e o próprio acesso à cultura necessariamente devem ser alvo de políticas públicas estatais. Dessa forma, o regime constitucional brasileiro da cultura não pode ser encarado de forma limitada, apenas a partir do texto dos referidos três artigos. A Constituição Federal deve ser interpretada de forma sistêmica, sendo a cultura compreendida como direito fundamental, os quais

> são os direitos do homem, jurídico-institucionalmente garantidos e limitados espacio-temporalmente. Os direitos do homem arrancariam da própria natureza humana e daí o seu carácter inviolável, intemporal e universal; os direitos fundamentais seriam os direitos objectivamente vigentes numa ordem jurídica concreta (Canotilho, 1993, p. 517).

Nesse prisma, a Constituição Federal brasileira tratou especificamente dos direitos fundamentais no Título II, composto pelos artigos 5º a 17, sendo que o principal rol de direitos que ostentam tal condição consta nos incisos do artigo 5º.

A partir de uma análise meramente textual dos referidos dispositivos, não se verifica, a princípio, menção expressa à existência de um direito fundamental à cultura, o que poderia ensejar discussão sobre o quanto o assunto efetivamente ostenta tal posição no ordenamento jurídico pátrio. Francisco Humberto Cunha Filho, por exemplo, entende que para serem considerados fundamentais, os direitos culturais devem estar expressamente inseridos no texto constitucional, ou a sua "existência deve ser tão significativa a ponto de ser abraçada pelos princípios que informam o conjunto de direitos fundamentais, em seu aspecto material ou substancial" (Cunha Filho, 2018, p. 44).

Essa possível primeira impressão, que poderia levar à conclusão de suposta inexistência de um direito fundamental à cultura no sistema jurídico brasileiro, não sobrevive a uma análise mais detida e sistemática da Constituição Federal, e isso por uma série de razões.

Primeiro porque, conforme já ressaltado, ainda que sem mencionar expressamente o termo "cultura", o inciso IX do artigo 5º consagra o direito fundamental à "livre [...] expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença", atividades abrangidas na noção de "cultura" já apresentada. Da mesma forma, o inciso LXXIII do referido dispositivo prevê o direito fundamental de qualquer cidadão propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio histórico e cultural. Assim, ainda que em um recorte restrito, o direito à cultura consta no rol de direitos e garantias fundamentais do artigo 5º da Constituição Federal.

Segundo porque – e esse talvez seja o aspecto mais relevante para a conclusão – a própria Constituição Federal prevê, no § 2º do artigo 5º, que "os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte". Dessa forma, tanto em razão do regime e dos princípios adotados pela Constituição Federal, quanto em razão de tratados internacionais aos quais o Brasil aderiu, constata-se que o direito à cultura goza da condição de direito fundamental no Brasil.

Nessa linha, acerca do primeiro motivo, Tânia Maria dos Santos, apesar de entender que não há previsão constitucional expressa sobre um direito fundamental à cultura no Brasil, defende que o mesmo deve ser assim considerado pois apresenta-se umbilicalmente ligado aos direitos de personalidade e da dignidade da pessoa humana, sendo diretamente decorrente dos mesmos (Santos, 2007).

Quanto à segunda razão, Raíssa Musarra aponta que o direito fundamental à cultura está previsto em uma série de tratados internacionais de que o Brasil faz parte, tais como, a título exemplificativo, a Carta das Nações Unidas de 1945, a Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948, o Pacto de San Jose da Costa Rica de 1969, bem como a Declaração Universal da Diversidade Cultural de 2002 (Musarra, 2020).

Dessa forma, por qualquer ângulo que se encare a questão, parece haver vasto respaldo jurídico para a fundamentalidade do direito à cultura. Isso fica mais evidente em razão de recentemente ter havido a promulgação da Lei Federal nº 14.835/2024, que, regulamentando o art. 216-A da Constituição Federal, instituiu o marco regulatório do Sistema Nacional de Cultura, que estabelece, no § 1º do artigo 1º, que a "cultura, em suas dimensões simbólica, cidadã e econômica, é um direito fundamental do ser humano, e o Estado deverá prover as condições indispensáveis ao pleno exercício dos direitos culturais, podendo sua ação ser complementada ou suplementada pela atuação da iniciativa privada para essa finalidade".

Em estreita relação com o direito fundamental à cultura, há autores que defendem a existência do mais específico direito fundamental à proteção, conservação, valorização e fruição do patrimônio cultural. É incontroverso que esses elementos integram a noção mais abrangente de direito fundamental à cultural, mas há quem advogue que se trata de um direito autônomo. Dessa forma, especificamente,

> o direito ao patrimônio cultural – como o conjunto de bens de cunho histórico, artístico, cultural, paisagístico e arqueológico dotado de especial valor para um determinado povo, ou mesmo para todos os povos e tomado em dimensão imaterial – insere-se no rol dos direitos humanos, tanto de segunda quanto de terceira geração, dependendo da forma e do grau de tutela exigidos (Pires, 2015, p. 63).

Para além disso, a relevância do direito à cultura está relacionada ainda à sua abrangência e à sua influência sobre (e à interação com) outros direitos fundamentais. Carla Maria Marques Ribeiro atribui a fundamentalidade do direito ao patrimônio

cultural justamente ao seu caráter instrumental para a realização de outros direitos fundamentais, como os da educação e cultura:

> O património cultural constitui um elemento importante na medida em que contribui não só para a realização, entre outros, dos direitos à educação e à cultura mas também para o desenvolvimento económico e social. Quer os diversos direitos, liberdades e garantias fundamentais reportados à protecção do património cultural quer as tarefas do Estado dirigidas à realização desses direitos, têm não só uma dimensão individual mas também uma dimensão colectiva para a sua efectivação, enquanto contribuem, decisivamente, para o funcionamento da comunidade, cuja identidade assenta numa base cultural (Ribeiro, 2014, p. 109).

No mesmo diapasão, segundo Frederico Barbosa da Silva, Herton Ellery Araújo e Suylan Midlej, os direitos culturais constituem dimensão importante de outras políticas, tais como as de educação e integração nacional, podendo ser sintetizados como um "recurso social gerador de oportunidades, bem-estar e capacidades" (Silva; Araújo; Midlej, 2021, p. 54).

Para além disso, um relevante aspecto a ser considerado para a aferição da abrangência dos direitos fundamentais – não fugindo à regra o direito fundamental à cultura – é o reconhecimento da sua multidimensionalidade. É que, tradicionalmente, costumou-se tratar do tema referindo às diferentes gerações ou dimensões dos direitos fundamentais: a primeira geração seria a dos chamados direitos de liberdade, fruto do "Estado Liberal de Direito", que dirigiria ao Estado deveres de abstenção de interferência na vida dos cidadãos; a segunda geração seria a dos chamados direitos sociais – dentre os quais se costuma incluir o direito à cultura –, decorrente do "Estado Social de Direito", que atribuiria ao Estado deveres positivos de promoção e proteção; e, os de terceira geração, identificados no último quarto do século XX, decorreriam da necessidade de tutela de bens jurídicos de titularidade transindividual.

Jorge Miranda, porém, questiona a utilidade dessa classificação. Para ele,

> Conquanto esta maneira de ver possa ajudar a apreender os diferentes momentos históricos de aparecimento dos direitos, o termo *geração,* geração de direitos, afigura-se enganador por sugerir uma sucessão de categorias de direitos, umas substituindo-se às outras − quando, pelo contrário, o que se verifica em Estado social de direito é um enriquecimento crescente em resposta às novas exigências das pessoas e das sociedades.

> Nem se trata de um mero somatório, mas sim de uma interpenetração mútua, com a consequente necessidade de harmonia e concordância prática. Os direitos vindos de certa época recebem o influxo dos novos direitos, tal como estes não podem deixar de ser entendidos em conjugação com os anteriormente consagrados: algumas liberdades e o direito de propriedade não possuem hoje o mesmo alcance que possuíam no século XIX, e os direitos sociais adquirem um sentido diverso consoante os outros direitos garantidos pelas Constituições (Miranda, 2010, p. 24, grifo próprio).

Vasco Pereira da Silva defende a identidade axiológica dos direitos fundamentais de primeira, segunda ou terceira geração, que constituem a resposta jurídico-constitucional à problemática da proteção da dignidade da pessoa humana, e, também, da identidade estrutural dos direitos fundamentais. A razão é que todos, do ponto de vista jurídico, podem apresentar simultaneamente vertentes negativa e positiva e dimensões subjetiva e objetiva. Assim, o direito fundamental à cultura é único, consistindo num "conceito-quadro", a ser preenchido no caso concreto e suscetível a diferentes variações de conteúdo, compreendendo, dentre outros, os direitos de criação cultural, fruição cultural e do patrimônio cultural, além dos deveres fundamentais dos particulares de defesa e valorização do patrimônio cultural e de vários deveres atribuídos ao poder público (Silva, 2007).

Dessa forma, o autor português, ao se deparar com o questionamento sobre a natureza jurídica do direito à cultura, explica que se trata de um

> direito transversal às diversas "gerações de direitos" e que obriga à separação de qualificações dicotómicas (como a dos direitos, liberdades e garantias *versus* direitos económicos, sociais e culturais). Sendo esta 'rebeldia' do direito fundamental à cultura, em termos de qualificação jurídica, provavelmente também mais uma 'característica genética' do seu objeto, que é a Cultura – a qual, como se tem dito, também não pode ser definida em termos "fechados", por 'impossibilidade cultural' e por "dever-ser" jurídico (Silva, p. 139, 2007).

Na mesma linha, Holmes e Sunstein defendem que, ao menos sob a perspectiva da alocação de recursos estatais, "todos os direitos são positivos", na medida em que mesmo os direitos liberais clássicos demandam investimentos do Estado, razão pela qual a ideia de que demandam mera abstenção do Estado é um mito. A premissa geral do raciocínio é que "[n]enhum sistema jurídico é capaz de defender o povo contra as autoridades sem defendê-lo por meio de outras autoridades" (Holmes; Sunstein, 2019, p. 52-53). Assim, a dicotomia entre direitos positivos e negativos possui pouco valor prático. Segundo os autores, os

> direitos têm um custo alto porque o custo dos remédios é alto. Garantir os direitos sai caro, especialmente quando essa garantia é justa e uniforme; e os direitos jurídicos não têm significado algum quando não são garantidos coercitivamente. Para dizê-lo de outra maneira, quase todos os direitos implicam deveres correlativos, e os deveres só são levados a sério quando seu descumprimento é punido pelo poder público mediante recurso à fazenda pública. Na ausência de deveres legalmente imponíveis não há direitos legalmente exigíveis, e é por isso que um sistema jurídico só pode ser permissivo, ou seja, só pode permitir liberdades aos indivíduos, na medida em que é simultaneamente coercitivo. Isto é, a liberdade pessoal não pode ser assegurada pela mera limitação da ingerência do Estado mediante as liberdades de ação e associação. Não há direito algum que se resuma ao direito de ser deixado em paz pelos agentes públicos; todos os direitos implicam uma pretensão a uma resposta afirmativa por parte do Estado (Holmes; Sunstein, 2019, p. 40).

Assim, o fato de o direito fundamental à cultura ser geralmente referenciado como integrante dos direitos sociais[10] não significa que ele possua unicamente natureza prestacional. Pelo contrário, igualmente possui marcante natureza de direito de liberdade e também pode ser de titularidade transindividual. Afinal, como os direitos sociais têm em comum o fato de, mesmo inexistindo em abundância, isto é, apresentando-se escassos, serem essenciais à vida digna, impõe-se ao Estado o dever de respeitar e proteger a obtenção dos mesmos por cada indivíduo e, também, de garantir o acesso àqueles que não disponham de recursos próprios para tanto. Jorge Reis Novais, da mesma forma, alude à tripartição dos deveres estatais relativamente aos direitos sociais: dever de respeitar, dever de proteger e dever de realizar (Novais, 2010).

Desse modo, por um lado, há relevante produção doutrinária sustentando que a cultura está no rol dos direitos políticos e civis,

> no qual se encontram as liberdades de expressão, consciência, crença, religião e participação, quando se reconhece o pluralismo. E a cultura está no âmbito dos direitos sociais fundamentais, em que se preconiza o pleno exercício dos direitos culturais – democratização do acesso (incentivo à produção e apoio à difusão de manifestações culturais) (Silva; Araújo; Midlej, 2021, p. 45).

---

[10] Caroline Müller Bitencourt advoga que os direitos sociais configuram pressuposto material ou funcional dos direitos individuais, uma vez que "constituem o substrato material mínimo que se deve garantir a um indivíduo para que ele possa posteriormente usar e gozar dos direitos individuais. Sem isso, os direitos individuais não passarão de mera folha de papel ou de direitos que somente por poucas pessoas poderão ser usufruídos" (Bitencourt, 2013, p. 111).

Nessa linha, Vasco Pereira da Silva argumenta que o direito fundamental à cultura surgiu como uma liberdade em face do Estado, integrante das chamadas "liberdades de espírito", "expressão" ou "pensamento". Na segunda geração, evoluiu para um direito a prestações, integrando a categoria dos chamados direitos econômicos, sociais e culturais. Na terceira geração, assumiu, finalmente, a dimensão de direito de participação, enquanto forma institucionalizada de cooperação entre entidades públicas e o setor privado (Silva, 2007).

José Afonso da Silva, da mesma forma, assinala que a intervenção pública na atividade cultural, de um lado, é sujeita a uma função negativa de respeito à liberdade cultural e, de outro, deve exercer uma função positiva de promoção cultural para o fim de realizar o princípio da igualdade no acesso à cultura. Segundo ele, em sintonia com o que já foi abordado neste trabalho, as intervenções e competências públicas em matéria de cultura encontram dupla justificação: no valor simbólico que representa uma identidade coletiva e na dimensão interativa que se manifesta em um poder de transformação social, efetivando-se por políticas de proteção, formação e promoção cultural (Silva, 2001).

Egon Bockmann Moreira, por sua vez, reconhece a existência do "direito fundamental à cultura (autônomo, de titularidade das pessoas, presentes e futuras), em paralelismo assimétrico ao dever fundamental de promover a cultura (também autônomo, cometido às pessoas públicas e privadas" (Moreira, 2021b, p. 47). Resta evidente, dessa maneira, que a atuação estatal coordenada é relevantíssima para a satisfação do direito fundamental à cultura sendo que a existência de uma política cultural bem definida, visando a promoção da cultura nacional, constitui, portanto, dever constitucional do Estado brasileiro.

Assim, por mais que, na visão de Letícia Menegassi Borges, "na Constituição de 1998, a cultura é um direito, cuja efetivação deve se dar, sobretudo, por meio do acesso" (Borges, 2016, p. 254), é certo que a Constituição Federal "regula as questões culturais tanto do ponto de vista subjetivo, como direito fundamental, quanto do ponto de vista objetivo, como Estado Cultural" (Silva; Araújo; Midlej, 2021, p. 64).

Dessa forma, o direito à cultura – e, mais especificamente, o direito à proteção, promoção e fruição do patrimônio cultural – ostenta status de direito fundamental no ordenamento constitucional brasileiro. Nessa perspectiva, no contexto da Constituição portuguesa – mas cujo raciocínio, entende-se ter aplicação à realidade constitucional brasileira –, Jorge Miranda enumera uma série de direitos relativos à fruição do

patrimônio cultural pelos cidadãos, oponíveis ao poder público, que evidenciam a relevância social e econômica do assunto: direito de acesso *stricto sensu*, consubstanciado no direito de visita aos bens culturais; direito de livre fruição e de escolha de quais bens culturais fruir; direito de livres formação e desenvolvimento de associações de defesa do patrimônio cultural; direito de informação sobre o patrimônio cultural; direito de buscar a tutela judicial de atos tendentes a degradar o patrimônio cultural; direito de requerer indenização para o lesado pela degradação de bem cultural; direito de resistência a ordens que infrinjam o direito de acesso à fruição ou que acarrete a degradação do bem cultural; direito de participar da proteção, valorização e promoção dos bens culturais (Miranda, 1996).

2.2.2 Os direitos culturais na Constituição Federal de 1988 segundo a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal

Conforme é típico dos direitos fundamentais, os direitos culturais não são absolutos, já que, por conta da sua abrangência, podem entrar em colisão com outros direitos de igual relevância[11]. Nessa linha, Saulo Lindorfer Pivetta ressalta "que todos os direitos fundamentais estão sujeitos a uma reserva geral imanente de ponderação, que autoriza, em certos casos, sua restrição legítima, fazendo-o ceder passo em razão do maior peso de outro direito numa dada situação" (Pivetta, 2016, p.19).

Holmes e Sunstein igualmente ponderam que os direitos não podem ser absolutos, justamente porque têm custos e os recursos para os garantir são escassos. Afirmam que

---

[11] Nessa linha, é de elevada complexidade o debate sobre a convivência de direitos humanos e práticas culturais regionais que, aos olhos de pessoas alheias aos costumes locais, seriam a eles atentatórias. Segundo Fávia Saldanha Kroetz, "[i]nternational human rights standards are embedded in conceptions of human dignity and justice, which differ according to cultural and social perceptions. In this sense, considering that "all societies have some form of moral system, allegedly universal norms may confront traditional practices and local cultures, thus lacking universal legitimacy. The applicability of human rights treaties that challenge local practices is often undermined by national or local authorities on the basis of the significance of traditions and beliefs for social cohesion and maintenance of the status quo. Indeed, cultural practices and traditional beliefs are repeatedly used as justification for discriminatory practices and human rights violations. Moreover, cultural and social norms function as a basis of power and control of those who lack the necessary conditions to fight for social change" (Kroetz, 2016, p. 45-46).

> os direitos são invioláveis, conclusivos e têm caráter preventivo, mas essas palavras são meros floreios retóricos. Nada que custa dinheiro pode ser absoluto. Nenhum direito cuja garantia pressuponha um gasto seletivo do dinheiro dos contribuintes poderá, no fim das contas, ser protegido unilateralmente pelo poder judiciário sem levar em consideração as consequências orçamentárias pelas quais os outros poderes do Estado são, em última análise, responsáveis (Holmes; Sunstein, 2019, p. 91).

Assim, segundo eles, "a escassez é uma razão totalmente legítima para que o governo não consiga proteger os direitos de forma absoluta" (Holmes; Sunstein, 2019, p. 125), evidenciando o que há de comum entre os direitos de primeira, segunda e terceira geração: todos "têm o caráter de aspirações, pois nenhum pode ser garantido de maneira perfeita ou completa" (Holmes; Sunstein, 2019, p. 126). Por conseguinte, "nenhum direito pode estar absolutamente imune a concessões e derrogações, pois a proteção de direitos, como todas as demais coisas que têm um custo, é sempre e inevitavelmente incompleta" (Holmes; Sunstein, 2019, p. 125). Portanto, ao menos

> [d]o ponto de vista das finanças públicas, as três gerações de direitos se dispõem num contínuo de custos; não são pretensões de tipo radicalmente diverso. [...] A questão deve ser sempre 'Protegido em que medida?', e nunca 'Protegido ou não protegido?'. Qualquer pessoa encarregada de garantir e impor direitos terá de tomar decisões difíceis acerca de quais problemas e quais grupos têm a melhor pretensão a fazer uso dos recursos coletivos em determinadas circunstâncias (Holmes; Sunstein, 2019, p. 213).

É que tais direitos, no ordenamento jurídico pátrio, possuem estrutura normativa de princípios. Segundo Alexy, princípios são

> mandamentos de otimização, que são caracterizados por poderem ser satisfeitos em graus variados e pelo fato de que a medida devida de sua satisfação não depende somente das possibilidades fáticas, mas também das possibilidades jurídicas. O âmbito das possibilidades jurídicas é determinado pelos princípios e regras colidentes (Alexy, 2012, p. 90).

Dessa forma, a dirimição dos conflitos entre normas de direitos fundamentais ocorre pela "lei da colisão", que consiste "no estabelecimento de uma relação de precedência condicionada entre os princípios, com base nas circunstâncias do caso concreto" (Alexy, 2012, p. 96). Há, portanto, o sopesamento dos princípios mediante a ponderação das circunstâncias para a definição do princípio prevalecente em cada situação. Afinal, "como os princípios exigem que algo seja realizado na maior medida

do possível dentro das possibilidades jurídicas e fáticas existentes [...], eles não contêm um mandamento definitivo, mas apenas *prima facie*" (Alexy, 2012, p. 104).

O processo de ponderação dos princípios colidentes dá-se mediante a aplicação da "regra da proporcionalidade"[12]. Dessa forma, a solução do conflito passa, segundo a sistemática desenvolvida por Alexy, pelos exames da adequação, da necessidade e da proporcionalidade em sentido estrito da restrição ao direito fundamental, as quais configuram as sub-regras da regra da proporcionalidade[13].

Nesse contexto, fica claro que os reais contornos dos direitos culturais, assim como ocorre com os direitos fundamentais em geral, são definidos pela jurisprudência, uma vez que, nas situações em que ocorrem colisões com outros direitos fundamentais, é pelo processo decorrente da aplicação da lei de colisão que se verifica o prevalecente no caso concreto. Por essa razão, o exame da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal acerca da matéria é essencial para o estabelecimento de um quadro que permita a melhor compreensão possível da extensão de cada direito no sistema jurídico[14].

Já se teve a oportunidade, em trabalho acadêmico anterior, de realizar análise panorâmica da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre a cultura, especialmente para identificar a abrangência dos direitos culturais previstos na Constituição Federal de 1988 quando em colisão com outros direitos de igual importância no ordenamento constitucional. Não se considera necessário detalhar aqui a referida pesquisa e os seus resultados, mas vale destacar que a análise promovida com o uso dos dados obtidos com base nos critérios metodológicos então

---

[12] Segundo Luís Virgílio Afonso da Silva, a "regra da proporcionalidade" constitui uma regra de interpretação e aplicação dos direitos fundamentais cujo objetivo, "como o próprio nome indica, é fazer com que nenhuma restrição a direitos fundamentais tome dimensões desproporcionais. É, para usar uma expressão consagrada, uma restrição às restrições" (Silva, 2014, p. 24)

[13] Segundo Alexy – que, em vez de regra da proporcionalidade, denomina a referida ferramenta interpretativa do direito como "máxima da proporcionalidade" –, a "máxima da proporcionalidade em sentido estrito decorre do fato de princípios serem mandamentos de otimização em face das possibilidades jurídicas. Já as máximas da necessidade e da adequação decorrem da natureza dos princípios como mandamento de otimização em face das possibilidades fáticas" (Alexy, 2012, p. 118).

[14] A ideia de "construção" do significado das normas constitucionais é abordada por Sunstein, distinguindo-a da simples "interpretação" legal, fazendo uso da definição de Lawrence Solum, para quem a interpretação busca descobrir o significado linguístico ou semântico do texto legal, enquanto a construção atribui efeito legal àquele significado (Sunstein, 2015). Assim, nos casos em que o texto constitucional é vago, como nas normas de natureza principiológica que fundamentam a existência de direitos fundamentais, os juízes, no processo da sua aplicação, constroem o seu significado.

utilizados[15] dá conta de que o STF adota uma concepção do direito fundamental à cultura bastante abrangente e multidimensional, contemplando as dimensões de liberdade (9 casos), prestacional (15 casos) e transindividual (9 casos) (Lins, 2024b). Normalmente este direito prevalece quando submetido à regra da ponderação em razão da colisão com outros[16].

Dos referidos casos, 8 são especialmente relevantes para este trabalho, valendo a pena mencioná-los, uma vez que tratam da tutela, por parte do Estado, de bens que compõem o patrimônio cultural material brasileiro. Em 6 deles, o debate referia-se a possível conflito do direito transindividual à cultura com outros direitos, tais como o direito à propriedade.

Os seguintes acórdãos, igualmente organizados em ordem cronológica, relacionam-se a esses casos: **(i)** RE 121140, julgado pela Segunda Turma, em 26/02/2002, sob relatoria do Min. Maurício Corrêa, tratando de limitação administrativa imposta sobre prédio urbano considerado pertencente ao patrimônio cultural do bairro Cosme Velho, no Município do Rio de Janeiro; **(ii)** ADI 3525, julgada pelo Pleno, em 30/08/2007, sob relatoria do Min. Gilmar Mendes, tendo como objeto a constitucionalidade de lei do Estado do Mato Grosso que declarava integrantes do patrimônio científico-cultural do Estado os sítios paleontológicos e arqueológicos localizados nos Municípios daquele Estado; **(iii)** ACO 1966 AgR, julgada em 17/11/2017, pelo Pleno, sob relatoria do Min. Luiz Fux, tratando do processo de tombamento do centro histórico do Município de Manaus/AM; **(iv)** ACO 1208 AgR, julgada em 24/11/2017, pelo Pleno, sob relatoria do Min. Gilmar Mendes, tratando do

---

[15] A seleção dos casos ocorreu por meio de busca no sistema de pesquisa de jurisprudência do próprio Supremo Tribunal Federal. Os precedentes foram selecionados a partir de pesquisa utilizando os seguintes termos: “direito + fundamental + cultura”; “direito + fundamental + cultural”; “direito + cultura + art. 215”; “direito + cultura + art. 216” e “direito + cultura + art. 216-A”, sendo os resultados obtidos objeto de análise individual, tendo sido excluídos aqueles que não preenchiam os parâmetros adotados para a pesquisa, atingindo-se um total 33 acórdãos, os quais foram classificados em razão da dimensão de direito fundamental – direito de liberdade cultural, direito cultural de natureza prestacional ou direito cultural transindividual – prevalecente e o assunto específico de cada um, identificando as situações em que o direito cultural prevaleceu em relação a outros colidentes (Lins, 2024b).

[16] Dos 33 casos selecionados, em 28 o direito fundamental à cultura prevaleceu sobre os outros em discussão, do que se extrai a importância conferida pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal à matéria. Nos 5 casos em que o direito fundamental à cultura foi vencido, em 4 oportunidades, em sua dimensão de liberdade, foi restringido em favor do direito ao meio-ambiente (somente sendo vencedor em 2 situações com relação a este, sendo que em 1 estava associado ao direito de liberdade religiosa), e em 1 caso, em sua dimensão prestacional, situação em que política pública de imunidade tributária cultural foi interpretada restritivamente, em favor do fisco e não da promoção da cultura (Lins, 2024b).

tombamento de bem público da União pelo Estado do Mato Grosso do Sul; **(v)** ARE 1182461 AgR, julgado pela Primeira Turma, em 31/05/2019, sob relatoria do Min. Roberto Barroso, que tratou da proibição da realização de shows na "Fábrica Tacaruna", imóvel tombado e integrante do patrimônio histórico e cultural do Estado de Pernambuco; e, **(vi)** RE 1099660 AgR, julgado pela Segunda Turma, em 27/09/2019, sob relatoria do Min. Gilmar Mendes, que tratou do tombamento, por parte do IPHAN, do prédio histórico da Universidade Federal do Paraná[17].

Além destes, 2 outros casos tiveram como objeto a tutela criminal de autoridades que descumpriram obrigações constitucionais de salvaguarda do patrimônio cultural sob sua responsabilidade, o que também reforça a importância conferida pelo sistema jurídico nacional ao tema, uma vez que direito penal é considerado a *ultima ratio puniendi* no direito brasileiro: **(vii)** HC 72506, julgado pela Primeira Turma, em 23/05/1995, sob relatoria do Min. Celso de Mello, impetrado em ação penal que se discutia crime de "dano cultural" contra patrimônio artístico, arqueológico ou histórico nacional; e, **(viii)** RE 1222920 AgR, julgado pela Segunda Turma, em 20/03/2020, sob a relatoria do Min. Ricardo Lewandowski, interposto em ação penal relativa a crime cometido por funcionário público de concessão de licença para a demolição de bem inventariado pelo IPHAN, de valor cultural e histórico evidente.

Em todos esses casos, o julgamento privilegiou a proteção do patrimônio cultural material em detrimento dos direitos colidentes[18], sob o fundamento de que a

---

[17] Considerando o óbvio interesse e a relação do PPGD/UFPR com este precedente, destaca-se trecho do voto condutor do Min. Gilmar Mendes: "[...] a promoção e a proteção do patrimônio cultural brasileiro não se restringem à atividade discricionária do Poder Executivo. Em caso de omissão administrativa, pode caber ao Poder Judiciário declarar o reconhecimento do valor histórico, artístico, paisagístico, turístico, cultural ou científico de bem, individual ou coletivamente considerados, que impõe ser preservado. [..] Assim, verifica-se que a promoção e a proteção do patrimônio cultural brasileiro não se restringem à atividade discricionária do Poder Executivo". Ao final, o recurso restou ementado da seguinte forma: "Agravo regimental em recurso extraordinário. 2. Direito Administrativo. 3. Ação civil pública. Bem público. Prédio central da UFPR. Reconhecimento do seu valor histórico e cultural. Necessidade de tombamento pelo IPHAN. O art. 216, §1º, da CF abrange não apenas o Poder Executivo, mas também os Poderes Legislativo e Judiciário. 4. Inexistência de argumentos capazes de infirmar a decisão agravada. 5. Negado provimento ao agravo regimental e, tendo em vista a ausência de fixação de honorários pela origem, não se aplica o disposto no §11 do art. 85 do CPC".

[18] Interessante notar que no caso "ii", posicionamento nesse sentido implicou no julgamento da procedência da ADI, tendo sido considerado que a lei mato-grossense em discussão, ao limitar a defesa, proteção e responsabilidade sobre os sítios arqueológicos a um único ente federativo (o Estado do Mato Grosso), retiraria da União a prerrogativa de tutela sobre aquele patrimônio, o que seria prejudicial à maximização da sua proteção estatal.

Constituição Federal brasileira de 1988 significou um marco para a proteção jurídica do patrimônio cultural brasileiro, reconhecendo-se, ao "nível constitucional expresso, a necessidade de tutelar e salvaguardar o patrimônio histórico-cultural, enquanto direito fundamental de terceira geração, isto é, de titularidade difusa, não individualizado, mas pertencente a uma coletividade" (Brasil, 2020).

Por fim, destaca-se ainda um último e recente precedente do STF relacionado à matéria da cultura e do patrimônio público que, embora tenha merecido destaque na mídia, não foi contemplado pela referida pesquisa, uma vez que posterior à sua realização: ARE 1249095, julgado pelo Pleno, em 27/11/2024, sob relatoria do Min. Cristiano Zanin, que discutia a constitucionalidade da presença de símbolos religiosos em prédios públicos. O julgamento, por unanimidade, fixou a tese do tema 1.086 de repercussão geral, no seguinte sentido:

> A presença de símbolos religiosos em prédios públicos, pertencentes a qualquer dos poderes da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, desde que tenha o objetivo de manifestar a tradição cultural da sociedade brasileira, não viola os princípios da não discriminação, da laicidade estatal e da impessoalidade.

Dessa forma, no referido julgamento, o STF corroborou a tradicional importância simbólica da cultura quando associada ao patrimônio público, ao ponto de considerar que, por questões culturais, manifestações religiosas dessa natureza não violaram princípios de elevada importância do sistema constitucional brasileiro, tais como os da não discriminação, da laicidade estatal e da impessoalidade.

2.3 A ATIVIDADE ESTATAL RELACIONADA À CULTURA

A Constituição Federal atribui ao Estado uma série de competências relacionadas à cultura, distribuídas entre os entes federativos, o que requer a criação das estruturas administrativas necessárias para executá-las. A competência executória é comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para "proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos" (art. 23, III), para "impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural" (art. 23, IV), e para "proporcionar

os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação" (art. 23, V).

No que se refere à competência legislativa, compete concorrentemente à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar sobre "proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico" (art. 24, VII), "responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico" (art. 24, VIII), e "educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação" (art. 24, IX). Compete aos Municípios "legislar sobre assuntos de interesse local" (art. 30, I) e a competência executiva específica de "promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual" (art. 30, IX).

Os dispositivos que configuram o cerne da Constituição cultural brasileira, conforme já ressaltado, também atribuem ao Estado deveres relevantes. O mais abrangente deles, provavelmente, é o de garantir a todos o pleno exercício dos direitos culturais e o acesso às fontes da cultura nacional, apoiando e incentivando a valorização e a difusão das manifestações culturais (art. 215, caput) e protegendo de forma especial as manifestações das culturas populares, indígenas, afro-brasileiras e dos outros grupos formadores do processo civilizatório nacional (art. 215, § 1º). A ideia aqui, de uma forma ou de outra, parece girar em torno da diretriz geral de universalização da garantia de fruição da cultura, uma tarefa muito desafiadora.

O § 1º do art. 216, por outro lado, prevê atribuição um tanto mais específica, consistente no dever do poder público de, com a colaboração da sociedade, promover e proteger o patrimônio cultural brasileiro. Esse binômio configura o cerne da política estatal referente aos bens culturais.

Ditas funções, conforme já abordado, por um lado constituem deveres do poder público e, por outro, contemplam atividades cuja prestação configura direito dos cidadãos. Trata-se, porém, de direitos e deveres genéricos, sendo certo que o Estado pode buscar cumpri-los de diferentes formas, desempenhando, com esse desiderato, diferentes papeis, ajustáveis ao direito a que se referem. Para Humberto Cunha Filho (2015, p. 31), esses papeis podem consistir em abstenções e atuações, estas divididas em prestações ou estímulos, que podem ser positivos ou negativos, a depender do objetivo de fomentar ou de inibir determinadas práticas. Nesse sentido, quando se trata de garantia do exercício de liberdades culturais, normalmente a abstenção estatal será a postura recomendada. Por outro lado, quando a demanda

envolver, por exemplo, assegurar a isonomia no acesso, criação e difusão da cultura, atuações e prestações estatais positivas costumam ser necessárias.

Assim, o Estado pode se desincumbir desse ônus de diversas maneiras, sendo a questão, pois, objeto de políticas públicas. Estas, apesar de poderem exibir diversas naturezas, não podem se afastar da perseguição das diretrizes, ainda que genéricas, previstas na Constituição. Alguns dos mais importantes instrumentos pelos quais o Estado se desincumbe das suas obrigações constitucionais relativas à cultura serão tratadas em sequência.

2.3.1 Órgãos e entidades atuantes na área da cultura na administração pública federal

O fato de a Constituição Federal imputar ao Estado uma série de atribuições relativas aos direitos culturais demanda a criação, por parte do poder público, das estruturas administrativas responsáveis por gerir a política cultural, em âmbito federal, estadual, distrital e municipal.

Segundo Maria Coeli Simões Pires, as primeiras entidades públicas voltadas à cultura no Brasil foram a Biblioteca Nacional, criada em 27 de outubro de 1810, e o Museu Nacional, então chamado de Museu Real – incorporado, desde 1946, por meio do Decreto-Lei 8.689/46, pela Universidade Federal do Rio de Janeiro, à época denominada Universidade do Brasil –, criado em 6 de junho de 1818 (Pires, 2022), ainda no tempo do Brasil colônia, pois.

Já no século XX, com o Brasil na condição de nação independente, foi criado, pelo Decreto nº 15.596/1922, o Museu Histórico Nacional, até hoje em funcionamento no centro do Rio de Janeiro. No mesmo ano, por meio do Decreto nº 4.492/1922, foi assegurada de forma permanente uma subvenção pública anual ao Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro, instituição privada, fundada em 1838, também ainda em funcionamento nos dias de hoje.

Pode-se dizer, portanto, que, até os anos 1920, a mobilização da estrutura administrativa brasileira para a área da cultura era tímida. Por conta disso, a doutrina costuma advogar, como faz Maria Cecília Londres Fonseca, que no Brasil a temática do patrimônio começou a ser considerada politicamente relevante, demandando o envolvimento efetivo do Estado, somente na década de 1920, quando já estavam em funcionamento os referidos grandes museus nacionais (Fonseca, 2005).

Já nos anos 1930, houve, por meio do Decreto Federal nº 22.928/33, a elevação da cidade de Ouro Preto à condição de monumento nacional, um marco relevante no processo de identificação e proteção dos bens culturais no Brasil. Isso se deu sob a justificativa de constituir "dever do Poder Público defender o patrimonio artistico da Nação e que fazem parte das tradições de um povo os lugares em que se realizaram os grandes feitos da sua historia", bem como devido ao fato de "que a cidade de Ouro Preto, antiga capital do Estado de Minas Gerais, foi teatro de acontecimentos de alto relevo historico na formação da nossa nacionalidade e que possúe velhos monumentos, edificios e templos de arquitetura colonial, verdadeiras obras d'arte, que merecem defesa e conservação". Tratou-se, pois, de situação em que a elevação de um conjunto urbano à condição de patrimônio cultural – a primeira formalmente ocorrida no Brasil, destaque-se - ocorreu por via legislativa, e não administrativa, que passou a ser o meio mais comum nas décadas seguintes[19].

Em janeiro de 1937, por meio da Lei Federal nº 378/1937, foi criado o Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, hoje denominado Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN, com a função de promover "o tombamento, a conservação, o enriquecimento e o conhecimento do patrimônio histórico e artístico nacional". No mesmo ano, foi editado o Decreto-Lei nº 25, de 30 de novembro de 1937, que trata da proteção do patrimônio histórico e artístico nacional e, dentre outras providências, regulamenta o processo de tombamento, atribuindo ao então Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional a competência para procedê-lo, conforme será destacado mais à frente.

Nos dias de hoje, a estrutura administrativa mais importante na área da cultura é o Ministério da Cultura, órgão originalmente criado pelo Decreto Federal nº 91.144/85, durante o governo do Presidente José Sarney. Durante o governo Collor, foi extinto por meio do Decreto Federal nº 99.600/90, sendo reestabelecido no governo Itamar Franco por meio da Lei Federal nº 8.490/1992. Mais recentemente, durante o governo Jair Bolsonaro, o Ministério da Cultura foi incorporado ao Ministério da Cidadania, sendo novamente reestabelecido como Ministério independente no terceiro mandato do Presidente Lula por meio do Decreto Federal nº 11.336/2023.

---

[19] Aliás, a "possibilidade de reconhecer valor cultural em bens pela via legislativa ficou evidenciada na nova CF/88 (LGL\1988\3), quando ela mesma, por sua força, reconheceu este valor em determinados bens" (Souza, 1993, 6).

Entre idas e vindas, o Ministério da Cultura acaba, portanto, de completar 40 anos de existência.

Segundo o artigo 1º do referido Decreto Federal nº 11.336/2023, competem ao Ministério da Cultura, dentre outras atividades, a "política nacional de cultura e política nacional das artes", a "proteção do patrimônio histórico, artístico e cultural", a "proteção e promoção da diversidade cultural", o "desenvolvimento econômico da cultura e a política de economia criativa", o "desenvolvimento e a implementação de políticas e ações de acessibilidade cultural", e a "formulação e implementação de políticas, de programas e de ações para o desenvolvimento do setor museal".

Ao Ministério da Cultura encontram-se vinculadas diversas entidades, que desempenham papeis específicos na política cultural nacional: (i) a Agência Nacional do Cinema – ANCINE, agência reguladora organizada na forma de autarquia, criada pela Medida Provisória nº 2.228-1, que tem como objeto o fomento, regulação e fiscalização da indústria cinematográfica e videofonográfica; (ii) o já mencionado Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN, originalmente criado pela Lei Federal nº 378/1937, hoje organizado na forma de autarquia, segundo a Lei Federal nº 8.113/1990 e o Decreto Federal nº 11.178/22, do qual fazem parte seis unidades especiais – Centro Nacional de Folclore e Cultura Popular, Centro Nacional de Arqueologia, Centro Cultural Sítio Roberto Burle Marx, Centro Cultural do Patrimônio – Paço Imperial, Centro Lucio Costa e Centro de Documentação do Patrimônio, cujas competências estão definidas no Regimento Interno do IPHAN, aprovado pela Portaria nº 141/2023; (iii) o Instituto Brasileiro de Museus – IBRAM, autarquia criada pela Lei Federal nº 11.906/2009, regulamentada pelo Decreto Federal nº 8.124/13, a quem compete, dentre outras atribuições, regulamentar, fomentar e fiscalizar o setor museológico[20]; (iv) a Fundação Biblioteca Nacional – FBN, transformada em fundação pública pela Lei Federal nº 8.113/1990, a quem hoje compete, segundo o Decreto Federal nº 11.233/22, a política governamental de captação, guarda, preservação e difusão da produção intelectual do País[21]; (v) a

---

[20] A Medida Provisória nº 850/2018 autorizou o Poder Executivo Nacional a instituir a Agência Brasileira de Museus – Abram, que, dentre outras funções, seria responsável pela reconstrução do Museu Nacional, destruído por um incêndio em 2018. Ocorre que a medida provisória que autorizou a sua criação não foi convertida em lei, não tendo havido a criação da entidade, na prática.

[21] Também na área da biblioteconomia, existe o "Sistema Nacional de Bibliotecas Públicas", regulamentado pelo Decreto Federal nº 520/1992, instituído "visando proporcionar à população bibliotecas públicas racionalmente estruturadas, de modo a favorecer a formação do hábito de leitura e estimular a comunidade ao acompanhamento do desenvolvimento sócio-cultural do País".

Fundação Casa de Rui Barbosa – FCRB, criada pela Lei Federal nº 4.943/1966, a quem cabe o desenvolvimento da cultura, da pesquisa e do ensino e, especialmente, a divulgação e o culto da obra e vida de Rui Barbosa; (vi) a Fundação Cultural Palmares – FCP, cuja criação foi autorizada pela Lei Federal nº 7.668/1988, tendo como competência, dentre outras coisas, promover e apoiar eventos relacionados à interação cultural, social, econômica e política do negro no Brasil; e, finalmente, (vii) a Fundação Nacional de Artes – Funarte, cuja criação foi autorizada pela Lei Federal nº 6.312/1975, tendo como finalidade promover, incentivar e amparar, em todo o território nacional, a prática, o desenvolvimento e a difusão das atividades artísticas[22].

Dessa forma, verifica-se que o aparato burocrático-administrativo federal na área da cultura é bastante abrangente, dando conta da quantidade de agentes públicos mobilizados na área que existem no Brasil. Há que se considerar igualmente o fato de que a maioria dos Estados, Distrito Federal e Municípios possui estruturas próprias – ainda que, por óbvio, na maior parte dos casos, bem mais simples do que a federal.

2.3.2 Políticas públicas culturais

Os direitos culturais, seja em que dimensão ou com quais especificidades forem considerados, devem ser objeto de políticas públicas por parte do Estado brasileiro. Políticas públicas são compreendidas, conforme ensina Maria Paula Dallari Bucci, como "programas de ação governamental visando a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados" (Bucci, 2006, p. 241).

Nessa linha de raciocínio, José Afonso da Silva afirma que o direito constitucional fundamental à cultura "exige ação positiva do Estado, cuja realização efetiva postula uma política cultural oficial" (Silva, 2001, p. 48). Esta, todavia, não pode implicar na imposição de uma agenda cultural pelo Estado, cujo papel deve limitar-se ao de "favorecer a livre procura de manifestações culturais, criar condições de acesso

---

[22] Vale a pena destacar, ainda, a "política nacional de arquivos públicos e privados", regulamentada pela Lei Federal nº 8.159/1991, que impõe ao poder público "a gestão documental e a proteção especial a documentos de arquivos, como instrumento de apoio à administração, à cultura, ao desenvolvimento científico e como elementos de prova e informação", bem como impõe regramento para a manutenção de arquivos públicos.

popular à cultura, prover meios para que a difusão cultural se fundamente nos critérios de igualdade" (Silva, 2001, p. 48).

Essas políticas culturais, segundo Reis, configuram um conjunto de atividades que buscam satisfazer as necessidades culturais da população, desenvolvidas pelo Estado e por entes privados. O autor advoga pela recuperação do

> conceito do **público como o que pertence ao coletivo**. Política pública deixa de ser sinônimo de política governamental. A política pública de cultura ultrapassa os limites da pasta de cultura do governo e envolve (ou deveria envolver) o setor privado e a sociedade civil (terceiro setor, universidades, centros de debate), amalgamando as perspectivas de diferentes atores da sociedade. Essa postura é legitimada pela magnitude dos temas de análise e objetivos da política cultural lato sensu. Constam dessa lista a formação da identidade regional ou nacional, a promoção da diversidade cultural e da democracia de acesso cultural, o potencial da cultura como fator de inclusão socioeconômica, de atração do turismo, de fomento ao fluxo de informações e construção da consciência individual. Assim como um caleidoscópio é tão mais rico quanto mais numerosas forem as imagens que o compõem, a visão das diversas pastas e instâncias do setor governamental, da sociedade civil, do mundo corporativo e das organizações multilaterais só pode contribuir para formar uma imagem mais colorida de quem somos e queremos ser. Cada uma delas tem papéis distintos, complementares e interdependentes (Reis, 2006, p. 110-111, grifo próprio).

Muitas das atividades objeto de políticas públicas adotadas pelo Estado brasileiro para zelar pela cultura estão contempladas pelo Plano Nacional de Cultura, previsto no § 3º do art. 215 da Constituição Federal, e pelo Sistema Nacional de Cultura, objeto do art. 216-A do mesmo diploma legal. O primeiro objetiva a integração das ações culturais do poder público – que, segundo o art. 3º, III, da Lei Federal nº 12.343/2010, incluem a formulação de políticas públicas e programas que conduzam à efetivação dos objetivos, diretrizes e metas nele previstos –, enquanto o segundo institui o processo de gestão e promoção conjuntas de políticas públicas de cultura.

Seja como for, o Estado não poderá descolar-se das diretrizes e objetivos constitucionais no que se refere à cultura, que funcionam como balizas para a aferição da constitucionalidade das políticas públicas adotadas. Tais balizas estão relacionadas aos direitos culturais, incluindo o de garantir o pleno exercício dos direitos culturais e o acesso às fontes da cultura nacional, apoiando, protegendo e incentivando, com vistas à promoção da diversidade cultural, a valorização e a difusão das manifestações culturais dos grupos participantes do processo civilizatório nacional.

Assim, de certa forma, o direito à cultura situa-se em meio a uma situação de tensão entre, por um lado, a obrigação estatal de proteção da liberdade individual de desenvolvimento cultural independente, e, por outro, a necessária participação do Estado no oferecimento das oportunidades e da infraestrutura necessárias para tanto. Atuar de modo equilibrado sobre essa linha – sem, de uma parte, abster-se de fornecer as condições para a fruição e o exercício da liberdade cultural, nem, de outra, intervir inadvertidamente na liberdade cultural dos indivíduos ou criar uma política cultural "oficial" – é, sem dúvidas, empreendimento desafiador. Com respeito ao assunto, Cunha Filho alude à existência de um "princípio da atuação do Estado no setor cultural como suporte logístico", cujo significado remete ao dever do poder público de possibilitar a infraestrutura necessária para as práticas culturais dos cidadãos, como por meio da criação de teatros e museus e pela possibilidade de acesso a recursos públicos (Cunha Filho, 2018) – sem propriamente substituir o indivíduo no processo de criação da cultura. Voltar-se-á ao tema posteriormente.

2.3.2.1 Plano Nacional de Cultura e Sistema Nacional da Cultura

Dentre as atribuições do Estado perante a cultura estão a de estabelecer e regulamentar tanto o Plano quanto o Sistema Nacional de Cultura, documentos que detalham e organizam as políticas públicas culturais adotadas pelo Estado brasileiro, apresentando as atribuições das diferentes esferas federativas, das entidades privadas e da comunidade relativamente à cultura.

Ambos os instrumentos não estavam originalmente previstos no texto constitucional. Primeiro, a Emenda Constitucional nº 48/2005 incluiu o § 3º no artigo 215 da Constituição Federal, dispondo sobre o Plano Nacional de Cultura - PNC. Segundo o dispositivo, o Plano, de duração plurianual, seria estabelecido por lei, tendo como objetivos o desenvolvimento cultural do País e a integração das ações do poder público conducentes à: "I - defesa e valorização do patrimônio cultural brasileiro; II - produção, promoção e difusão de bens culturais; III - formação de pessoal qualificado para a gestão da cultura em suas múltiplas dimensões; IV - democratização do acesso aos bens de cultura; V - valorização da diversidade étnica e regional".

Todavia, o PNC foi, de fato, instituído, pela Lei Federal nº 12.343/2010, responsável por também criar o Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais – SNIIC, inicialmente com duração definida em 10 anos. Esse período já foi

ampliado algumas vezes, a última pela Lei Federal nº 14.468/2022, depois da qual a duração total do plano passou a ser de 14 anos – com previsão de conclusão no mês de dezembro de 2024, portanto. Segundo o Ministério da Cultura, o novo Plano, com duração programada para a próxima década (2025-2035), está em fase final de construção, devendo ser publicizado em breve (Brasil, Ministério da Cultura, 2024b).

Essencialmente, o plano é o instrumento de coordenação das atividades culturais da União. Sua função é o "estabelecimento de princípios, objetivos, políticas, diretrizes e metas para gerar condições de atualização, desenvolvimento e preservação das artes e das expressões culturais, inclusive aquelas até então desconsideradas pela ação do Estado no País" (Brasil, 2010).

Dentre os princípios que regem o PNC, alguns dos mais relevantes para o objeto desta pesquisa, no conjunto elencado no artigo 1º da referida Lei, são os da "liberdade de expressão, criação e fruição", do "direito de todos à arte e à cultura", do "direito à memória e às tradições", da "valorização da cultura como vetor do desenvolvimento sustentável", da "responsabilidade dos agentes públicos pela implementação das políticas culturais", e da "colaboração entre agentes públicos e privados para o desenvolvimento da economia da cultura".

Da mesma forma, no que se refere aos seus objetivos, o artigo 2º prevê, dentre outros, os seguintes: "proteger e promover o patrimônio histórico e artístico, material e imaterial", "valorizar e difundir as criações artísticas e os bens culturais", "promover o direito à memória por meio dos museus, arquivos e coleções", "universalizar o acesso à arte e à cultura", "desenvolver a economia da cultura, o mercado interno, o consumo cultural e a exportação de bens, serviços e conteúdos culturais", "qualificar a gestão na área cultural nos setores público e privado", "profissionalizar e especializar os agentes e gestores culturais" e "descentralizar a implementação das políticas públicas de cultura".

Por fim, nas atribuições conferidas ao poder público pela lei instituidora do PNC, destacam-se as de "garantir a preservação do patrimônio cultural brasileiro" e a de "incentivar a adesão de organizações e instituições do setor privado e entidades da sociedade civil às diretrizes e metas do Plano Nacional de Cultura por meio de ações próprias, parcerias, participação em programas e integração ao Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais – SNIIC".

Com relação a esse último aspecto, a legislação prevê que "poderão colaborar com o Plano Nacional de Cultura, em caráter voluntário, outros entes, públicos e

privados, tais como empresas, organizações corporativas e sindicais, organizações da sociedade civil, fundações, pessoas físicas e jurídicas que se mobilizem para a garantia dos princípios, objetivos, diretrizes e metas do PNC, estabelecendo termos de adesão específicos" (art. 3º, § 5º). A cooperação público-privada é, portanto, uma das mais relevantes diretrizes do PNC, devendo a sua articulação, consequentemente, ser buscada pelo poder público.

Nessa linha, ainda acerca da atuação do Estado na cultura, o Plano ressalta o seu "papel regulador, indutor e fomentador", enfatizando "sua missão de valorizar, reconhecer, promover e preservar a diversidade cultural existente no Brasil". Deve, o Estado, "qualificar a gestão cultural, otimizando a alocação dos recursos públicos e buscando a complementaridade com o investimento privado, garantindo a eficácia e a eficiência", além de preservar o patrimônio cultural material e imaterial. Para tanto, é fundamental a cooperação com agentes privados e instituições culturais, bem como o estreitamento da relação com instituições universitárias e de pesquisa, prevendo uma série de estratégias e ações tendo esses objetivos em foco.

A referida Lei também criou o Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais - SNIIC, com o objetivo, dentre outros, de "coletar, sistematizar e interpretar dados, fornecer metodologias e estabelecer parâmetros à mensuração da atividade do campo cultural e das necessidades sociais por cultura, que permitam a formulação, monitoramento, gestão e avaliação das políticas públicas de cultura e das políticas culturais em geral [...]". Entende-se que as estatísticas são importantes para a "construção de modelos de economia e sustentabilidade da cultura, para a adoção de mecanismos de indução e regulação da atividade econômica no campo cultural, dando apoio aos gestores culturais públicos e privados".

Muito embora o plano tenha vigido por 14 anos – 4 anos a mais do que o originalmente programado –, os seus efeitos práticos são, a bem da verdade, incertos. Recentemente, porém, o Ministério da Cultura produziu o "Balanço de Metas Plano Nacional de Cultura – PNC – 2010-2024", apresentando uma avaliação dos resultados de cada uma das 53 metas originalmente definidas, de modo a contribuir para a elaboração do novo plano (Brasil, Ministério da Cultura, 2024a).

No que concerne ao Sistema Nacional de Cultura[23], destaca-se ter sido inicialmente previsto pelo artigo 216-A da Constituição Federal, incluído no texto constitucional pela Emenda Constitucional nº 71/2012. O § 3º do referido dispositivo previa que o tema seria regulamentado por lei federal, o que recentemente aconteceu por meio da Lei Federal nº 14.835/2024, que ficou conhecida como o marco regulatório do Sistema Nacional de Cultura – SNC.

Segundo o artigo 6º da referida Lei, o SNC organiza-se em regime de colaboração entre os entes federativos, constituindo "instrumento de articulação, de gestão [...] e de promoção conjunta de políticas públicas de cultura, com participação e controle social, pactuadas entre os entes federativos e a sociedade civil, [tendo] por objetivo promover o desenvolvimento sustentável com pleno exercício dos direitos culturais".

Assim, o SNC propugna a gestão conjunta das políticas públicas culturais por parte dos entes federativos, podendo a sua ação ser complementada ou suplementada pela iniciativa privada. As políticas públicas culturais são regidas por uma série de princípios, dentre eles os da "universalização do acesso aos bens e aos serviços culturais", do "fomento à produção, à difusão e à circulação de conhecimentos e de bens culturais", do "estabelecimento de cooperação e de regime de colaboração entre os entes federativos, resguardada a autonomia de cada um deles", da "cooperação e complementaridade nos papéis dos agentes públicos e privados atuantes na área cultural", e da "promoção da economia da cultura, como a vinculada aos microempreendedores individuais e às microempresas e às pequenas e médias empresas".

A lei instituidora do SNC prevê, ainda, um extenso rol de atividades que o Estado deve desempenhar para cumprir com o seu dever de assegurar a todos o pleno exercício dos direitos culturais. Entre tais atividades, destaca-se a "garantia de acesso às fontes da cultura e democratização dos bens e serviços culturais"; a "proteção e salvaguarda do patrimônio cultural brasileiro"; a "promoção, proteção e manutenção

---

[23] Registre-se que, desde 2005, já estava em funcionamento o Sistema Federal de Cultura, regulamentado pelo Decreto Federal nº 5.520/2005, com as finalidades de "integrar os órgãos, programas e ações culturais do Governo Federal; [...] contribuir para a implementação de políticas culturais democráticas e permanentes, pactuadas entre os entes da federação e sociedade civil; [...] articular ações com vistas a estabelecer e efetivar, no âmbito federal, o Plano Nacional de Cultura; e [...] promover iniciativas para apoiar o desenvolvimento social com pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional".

permanente dos museus, dos acervos e das instituições culturais de preservação da memória", o "acesso universal à fruição dos bens e serviços culturais em igualdade de oportunidades [...]"; o "apoio à ampliação, à modernização, à descentralização e à desconcentração dos equipamentos culturais públicos"; e a "construção de novas instalações culturais, considerados, prioritariamente, os valores paisagísticos e culturais das regiões e localidades, as criações arquitetônicas e o acesso universal".

Um dos aspectos considerados mais relevantes da lei foi a positivação de conceitos importantes relacionados aos direitos culturais (para além do próprio conceito de "direitos culturais", conforme já destacado), tais como os de "dimensão simbólica da cultura", "dimensão cidadã da cultura", "dimensão econômica da cultura", "diversidade cultural", "fontes da cultura nacional" e "instituição cultural"[24].

Além de disciplinar a gestão pública da cultura, as competências da União e dos demais entes federativos e o funcionamento do próprio SNC, a Lei Federal nº 14.835/2024 prevê uma série de órgãos e instrumentos para a composição do sistema. Trata-se dos Conselhos de Política Cultural, das Conferências de Cultura, das Comissões Intergestores, dos Planos de Cultura, dos Sistemas de Financiamento à Cultura, dos Sistemas de Informações e Indicadores Culturais, dos Programas de Formação na Área da Cultura e dos Sistemas Setoriais de Cultura. As competências de cada um são descritas nesse diploma legal.

Por fim, ressalte-se que ainda é difícil mensurar os impactos do Sistema Nacional de Cultura, considerando que a sua organização ainda é muito recente, vigendo há pouco mais de um ano. Certamente, o acompanhamento das atividades

---

[24] Art. 2º Para fins do disposto nesta Lei, considera-se: I - dimensão simbólica da cultura: conjunto de bens que constituem o patrimônio cultural do País, que abrangem os modos de viver, fazer e criar dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira; II - dimensão cidadã da cultura: ação efetiva do Estado de garantia a todos do pleno exercício dos direitos culturais; III - dimensão econômica da cultura: criação, implementação e consolidação de iniciativas, de ações e de empreendimentos capazes de gerar renda e inclusão produtiva, destinados a fomentar a sustentabilidade e a promover a desconcentração dos fluxos de formação, de produção e de difusão cultural; IV - direitos culturais: exercício das garantias jurídicas de direito autoral, de criação, de produção, de distribuição, de difusão, de registro, de fruição e de consumo, no que couber em cada caso, de bens e serviços vinculados às linguagens artísticas, aos conhecimentos, às tradições, à história, à memória coletiva, à língua, a saberes e fazeres e ao patrimônio cultural, resguardadas a dignidade da pessoa humana e a plena liberdade de expressão da atividade intelectual e artística, observados os direitos e as garantias fundamentais expressos na Constituição Federal; V - diversidade cultural: promoção, salvaguarda, fomento e garantia jurídica de respeito à identidade cultural dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira; VI - fontes da cultura nacional: manifestações culturais oriundas dos grupos e povos que compõem a diversidade cultural brasileira ou por eles praticadas; VII - instituição cultural: organização ou entidade responsável por fomentar e promover expressões e manifestações culturais.

descritas no SNC é uma das tarefas mais relevantes a cargo dos estudiosos dos direitos culturais nos próximos anos.

2.3.2.2 Fomento público a atividades culturais de iniciativa não estatal

O art. 215 da Constituição Federal disciplina que o estado "apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais". O § 3º do art. 216 informa que a lei deverá estabelecer "incentivos para a produção e o conhecimento de bens e valores culturais". Esses dispositivos referem-se, pois, ao exercício da atividade de fomento cultural por parte do Estado.

As iniciativas de fomento público constituem parcela fundamental das políticas culturais adotadas pelo Estado. Tanto o Plano Nacional de Cultura[25], quanto o Sistema Nacional de Cultura[26] dão destaque a esse conjunto de práticas, incluindo-as dentre as principais competências do poder público com respeito ao assunto.

A função de fomento estatal encontra suporte no artigo 174 da Constituição Federal. Conforme Carlos Ari Sundfeld, a atividade de fomento dá-se mediante a concessão de benefícios pela Administração Pública aos particulares, com o objetivo de induzi-los a executar determinadas condutas consonantes ao interesse público (Sundfeld, 2012)[27]. O fomento pode ser direto, que ocorre por meio da garantia de prestações, ou indireto, mediante a mitigação de ônus (Stober, 2012). O fomento pode ser, ainda, econômico, quando voltado para o ordenamento econômico, ou social, quando for para o ordenamento social (Souto, 2011)[28].

---

[25] A Lei Federal nº 12.343/2010 menciona competir ao poder público "fomentar a cultura de forma ampla, por meio da promoção e difusão, da realização de editais e seleções públicas para o estímulo a projetos e processos culturais, da concessão de apoio financeiro e fiscal aos agentes culturais, da adoção de subsídios econômicos, da implantação regulada de fundos públicos e privados, entre outros incentivos" (art. 3º, III), sendo que o plano em si prevê uma série de estratégias e ações nesse sentido.

[26] Segundo a Lei Federal nº 14.835/2024, um dos princípios regentes das políticas públicas objeto do SNC é o "fomento à produção, à difusão e à circulação de conhecimentos e de bens culturais" (art. 3º, III).

[27] Segundo Sílvio Luís Ferreira da Rocha, a atividade administrativa de fomento se manifesta por meio "[...] de fatos, atos e procedimentos que em si mesmos não tendem a obter a satisfação das necessidades coletivas; estas são satisfeitas pela Administração de maneira indireta e mediata, mediante a promoção de certas atividades dos particulares" (Rocha, 2006, p. 24). Ou seja, é a ação do particular, ainda que induzida pela Administração, que satisfaz o interesse público.

[28] Maria Tereza Fonseca Dias fornece competente síntese sobre as principais características da função de fomento do Estado contemporâneo: "[...] relação da atividade de fomento com o princípio da subsidiariedade: a utilização da técnica de fomento implica a aplicação desse princípio, na medida em que, frente a uma situação de insuficiência, o Estado estimula as atividades faltantes, em vez de realizá-las diretamente; [...] a atividade de fomento é o meio-termo entre a inibição e o

Costuma-se denominar as políticas de fomento às iniciativas culturais não estatais como "mecenato cultural"[29]. A lógica é que, por meio da concessão de estímulos econômicos, não somente se possibilitam a ampliação e o incremento das iniciativas culturais, como também o acesso popular às mesmas, considerada a tendência de barateamento do processo criativo e, por consequência, do preço para a sua fruição. Constituindo prática difundida em vários países do mundo (Benhamou, 2016), trata-se de iniciativa alinhada à diretriz de que a produção cultural cabe majoritariamente às pessoas, sendo que o Estado deve zelar pela difusão da cultura sem instituir uma política cultural própria, oficial.

Conforme já destacado, a Constituição Federal prevê, no § 3º do artigo 216, que lei estabelecerá "incentivos para a produção e o conhecimento de bens e valores culturais". O próprio texto constitucional estabelece, no § 6º do mesmo dispositivo, incluído pela Emenda Constitucional nº 42/2003, a faculdade de os Estados e o Distrito Federal vincularem até 5 décimos por cento da sua receita tributária líquida a fundo estadual de fomento à cultura, visando ao financiamento de programas e projetos culturais.

Para operacionalizar a concessão desses incentivos, existe no Brasil uma série de leis criadoras de mecanismos de incentivo à cultura. Para fins de referência, apresentam-se, em sequência, algumas das principais legislações federais que tratam do tema.

A pioneira foi a Lei Federal nº 7.505/1986, que ficou conhecida como Lei Sarney. É prevista ao contribuinte do imposto de renda a possibilidade de abater da renda bruta percebida no exercício fiscal, ou deduzir com despesa operacional, o valor das doações, patrocínios e investimentos realizados através ou em favor de pessoa

---

intervencionismo estatal, revelando a possibilidade de conciliar a liberdade individual com o bem comum; [...] a atividade fomentada não há de ser exclusivamente privada, podendo ser desenvolvida por outros entes públicos e por entidades públicas não-estatais; [...] a noção de fomento apresenta-se marcada por uma matriz teleológica, mas é o *modus operandi*, e não a sua finalidade, que determina a natureza da atividade de fomento do Estado; [...] o que distingue serviço público de atividade de fomento é a forma indireta que essa atividade possui para satisfazer as necessidades públicas; [...] as medidas de estímulo típicas das atividades de fomento devem revestir-se de um caráter transitório, para evitar um protecionismo indefinido; [...] o fomento público deixa os indivíduos livre para aderir ou não aos propósitos do Estado, independentemente de qualquer ação coercitiva" (Dias, 2008, p. 266, grifo no original).

[29] Rachel Pellizzoni Cruz relaciona o termo com o incentivo fiscal à cultura, que "consiste na possibilidade de dedução de impostos do patrocinador pessoa física ou jurídica, no caso o imposto de renda, de parte do numerário destinado aos projetos culturais aprovados pela Comissão Nacional de Incentivo à Cultura" (Cruz, 2007). Segundo Eduardo Szazi, o mecenato é o mecanismo de apoio "por excelência" da inciativa privada para atividades culturais (Szazi, 2006).

jurídica de natureza cultural, com ou sem fins lucrativos, cadastrada no Ministério da Cultura. Referida lei criou, ainda, o "Fundo de Promoção Cultural".

Provavelmente a lei de fomento à cultura mais conhecida do grande público – e, também, certamente a criadora do mecanismo mais utilizado pelo empresariado para este fim – seja a Lei Federal nº 8.313/1991, conhecida como Lei Rouanet. Por meio dela, foi instituído o Programa Nacional de Apoio à Cultura – PRONAC, objetivando captar e canalizar recursos para o setor cultural. O direcionamento dos recursos foi implementado por meio do "Fundo Nacional da Cultura – FNC" (nova denominação do já referido "Fundo de Promoção Cultural", que passou a ter novo regime jurídico), dos "Fundos de Investimento Cultural e Artístico" (cuja criação foi autorizada pela lei) e dos "incentivos a projetos culturais", os quais ocorrem mediante doações ou patrocínios a projetos culturais apresentados por pessoas físicas ou jurídicas de natureza cultural, ou, ainda, através de contribuições diretas ao FNC, em todos os casos com dedução do imposto de renda. Trata-se de mecanismo bastante difundido inclusive no que concerne aos bens culturais, já que, entre os anos de 2010 e 2014, 13,84% de todos os recursos destinados pela lei foram aplicados em restauro, manutenção e construção de patrimônio cultural (Pereira, 2023).

Já a Lei Federal nº 13.018/2014 criou a "Política Nacional de Cultura Viva", formada por "pontos de cultura" ou "pontões de cultura", denominações conferidas às entidades de direito privado que atendam a determinados requisitos previstos em lei. Essas entidades tornam-se aptas a receber recursos públicos para custear suas atividades através da celebração de "Termo de Compromisso Cultural" com o Estado.

Sem dúvida, um marco relevante para a cultura nacional foi a pandemia de Covid-19. É que o setor cultural sabidamente foi um dos mais afetados pelas medidas de isolamento social promovidas para o enfrentamento da crise sanitária. Dessa forma, para atenuar os impactos no setor, foram sancionadas, numa mesma data, em 8 de julho de 2022, outras duas relevantes leis que passaram a integrar as políticas públicas de fomento público à cultura: a Lei Complementar nº 195/2022, regulamentada pelo Decreto Federal nº 11.525/2023, que ficou conhecida como Lei Paulo Gustavo; e a Lei Federal nº 14.399/2022, denominada Lei Aldir Blanc.

A Lei Paulo Gustavo trata de ações emergenciais adotadas pelo Estado brasileiro objetivando combater os efeitos sociais e econômicos da pandemia de COVID-19, especialmente no que se refere ao setor audiovisual. A legislação previu o repasse de R$ 3.862.000.000,00 (três bilhões, oitocentos e sessenta e dois milhões

de reais) por parte da União aos Estados, Distrito Federal e Municípios, os quais deveriam utilizá-los especialmente para, por meio de editais, chamamentos públicos, prêmios ou outras formas de seleção pública simplificadas, apoiar iniciativas relacionadas ao setor audiovisual[30]. Parte dos recursos poderia ser utilizada no apoio a atividades culturais de outras naturezas. A sistemática prevista na lei prevê que as entidades privadas beneficiárias dos recursos públicos devem garantir contrapartidas sociais de interesse coletivo, tais como a exibição gratuita de conteúdos selecionados para a população.

Já a Lei Federal nº 14.399/2022 instituiu a "Política Nacional Aldir Blanc de Fomento à Cultura", a qual prevê, a partir do ano de 2023, a entrega, por parte da União, aos Estados, Distrito Federal e Municípios, do valor total de R$ 15.000.000.000,00 (quinze bilhões de reais). Tais recursos igualmente podem ser utilizados em diferentes tipos de ações de apoio ao setor cultural[31].

Uma avaliação conjunta das políticas propostas pelas leis Aldir Blanc e Paulo Gustavo denota uma tendência recente de descentralização do poder decisório sobre o financiamento das atividades culturais. Ambas as legislações preveem a transferência de recursos pela União para serem geridos e aplicados por meio dos demais entes federativos, os quais, por estarem mais próximos das iniciativas culturais apoiadas, teoricamente possuem melhores condições de decidir quais são as merecedoras do estímulo financeiro.

Finalmente, a Lei Federal nº 14.903/2024 "estabelece o marco regulatório do fomento à cultura, no âmbito da administração pública da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios", criando os seguintes instrumentos de fomento: (i) termo de execução cultural, que visa a estabelecer obrigações tanto para a administração pública (incluindo a possibilidade de repasse de recursos públicos) quanto para o agente cultural visando a realização de ação cultural, considerando-se desta forma "qualquer atividade ou projeto apoiado por políticas públicas de fomento cultural" (art. 3º, I); (ii) termo de premiação cultural, pelo qual são transferidos recursos na condição de doação sem encargo por conta do reconhecimento de relevante

---

[30] A Lei Federal nº 8.685/1993 e a Lei Federal nº 11.437/2006 estabelecem e regulamentam mecanismos específicos de fomento público para o setor audiovisual.

[31] Segundo Cecília Rabelo, em texto de julho de 2024, os instrumentos de financiamento criados pelas leis Aldir Blanc e Paulo Gustavo são essenciais para as políticas de fomento cultural nacional, já que injetaram mais de R$ 21 bilhões de reais nos setores artístico e cultural e na reestruturação da gestão pública da cultura (Rabelo, 2024).

contribuição de agentes culturais para a cultura, nas diferentes esferas federativas; (iii) termo de bolsa cultural, que possibilita a concessão de recursos na forma de doação com encargo, mirando a promoção de ações e estudos culturais; (iv) termo de ocupação cultural, que visa a promover o uso ordinário de equipamentos públicos para ações culturais, sem repasse de recursos pela administração pública, com previsão da data de ocupação e dos deveres de cuidado do agente cultural ocupante; e, (v) termo de cooperação cultural, destinado a promover ações de interesse recíproco que não envolvam o repasse de recursos públicos por parte da administração pública, prevendo a tomada de compromissos mútuos pelas partes para o alcance da sua finalidade.

Como se vê, são múltiplos e variados os mecanismos de fomento público da cultura no Brasil – a ponto de não se mostrar exatamente claro o sistema que se apresenta mais adequado para cada caso concreto. Na condição de instrumentos de fomento, todavia, nenhum deles parece contemplar a possibilidade de descentralização para a iniciativa privada de atividades próprias da Administração Pública, tais como as que implicam a proteção e a promoção de bens públicos culturais. Dessa forma, nenhum deles parece servir direta e propriamente para a melhoria da gestão de bens públicos culturais.

Por último, vale a pena ainda citar o Decreto Federal nº 11.453/2023, especialmente porque o instrumento se apresenta relacionado com esta pluralidade de mecanismos de fomento cultural previstos no ordenamento jurídico brasileiro. O decreto detalha os mecanismos de fomento direto e indireto previstos na legislação, propondo a padronização dos procedimentos preparatórios e da prestação de contas não previstos em legislação específica. A ideia parece ser, portanto, uniformizar, na medida do possível, os procedimentos e o controle sobre o sistema público de fomento à cultura. Este engloba os programas e medidas dispostos na Lei Rouanet, na Lei da Política Nacional Cultura Viva, na Lei Paulo Gustavo, na Lei Aldir Blanc e outras políticas públicas formuladas pelos integrantes do Sistema Nacional de Cultura. O intuito parece ser, portanto, organizar o uso do cabedal de instrumentos instituído pelo referido substrato legislativo.

2.3.2.3 Regulação pública da economia cultural

Para além do seu caráter social, a cultura também pode revestir-se de caráter econômico. Costuma-se designar "indústria cultural" o setor econômico que tem como objeto a produção e a difusão de bens culturais à população em geral. O produto da indústria cultural tende a ser associado ao conceito de "cultura de massas"[32]. O setor econômico direcionado à cultura, segundo José Afonso da Silva, possui proteção constitucional expressa em território brasileiro (Silva, 2001).

Tratando da importância da "economia da cultura"[33] – expressão que, segundo Ferreira (2015), possui conotação mais abrangente do que o termo "indústria cultural" –, o ex-Ministro da Cultura Juca Ferreira informa que, segundo a ONU, trata-se de "economia que já responde por mais de 7% do PIB mundial, com atividades onde cada milhão investido gera 160 novos empregos" (Ferreira, 2015, p. 3). Mais recentemente, durante o MUNDIACULT 2025, a UNESCO divulgou novo relatório que evidencia que a cultura está na origem de 3,39% do PIB e de 3,55% do emprego em todo o planeta (RTP, 2025). Ainda tratando de dados, mas agora especificamente com respeito à realidade brasileira, Ferreira também revela que, segundo o IBGE, já na primeira metade da década de 2000, 7% do orçamento das famílias brasileiras destinavam-se à aquisição de bens e produtos culturais e que havia 3,1 milhões de profissionais trabalhando no segmento da economia criativa (Ferreira, 2015). Mais ainda, em solo pátrio, levando-se em consideração dados para 1998, as atividades culturais correspondiam a 1% do PIB (Cunha Filho, 2004).

Especificamente no que se refere aos bens culturais, Giovanna Primor Ribas, após tratar analiticamente dados coletados pela UNESCO e pelo Ministério da Cultura, conclui que o patrimônio cultural tem dupla função: por um lado, proporcionar

---

[32] O termo "indústria cultural" foi desenvolvido por Theodor Adorno e Mark Horkheimer na obra "Dialética do Esclarecimento" para descrever o processo de mercantilização da cultura, passando, os bens culturais, a serem produzidos na condição de mercadorias, visando ao lucro. Por conta disso é que a indústria cultural está relacionada com a "cultura de massas", também debatida por Adorno sob uma perspectiva critica, denunciando que a compreensão da cultura como indústria serve para manipular o povo, mediante a produção de conteúdos homogêneos, superficiais e acríticos, que acabam servindo para a manutenção da ordem social (Adorno, 2020). Todavia, apesar de comumente o termo "indústria cultural" ser utilizado até meio pejorativamente, sob o argumento de que evoca a redução das qualidades artísticas e estéticas do bem cultural pelo fato de a produção e propagação ocorrerem de maneira massificada, há o argumento contraposto de que serve para democratizar a criação e o acesso aos bens culturais, uma vez que os bens culturais tradicionais comumente são inacessíveis a parcelas relevantes da população.

[33] David Throsby, em "Economics and Culture", explica que as relações e processos culturais podem ser compreendidos dentro de um ambiente econômico e interpretados em termos econômicos. Nessa perspectiva, a produção e o consumo de bens culturais configuram processos integrantes da economia, conformando a chamada "economia da cultura" (Throsby, 2001).

conhecimento e lazer à população e, por outro, uma função de mercado, onde figura como um produto criado, produzido e distribuído para ser consumido (Ribas, 2015).

Não surpreende, nesse contexto, que os empresários e agentes econômicos atuantes no setor cultural gozem dos direitos fundamentais relacionados às liberdades econômicas, como os da livre iniciativa e da concorrência (artigos 5º, caput e 170 da Constituição Federal). Afinal, "a lógica constitucional está em que as leis, ao invés de estarem constitucionalmente habilitadas a inibir o exercício da livre iniciativa e da liberdade de profissão, devem [...] conferir máxima eficácia a esse direito econômico" (Moreira, 2021a, p. 305).

A política cultural adotada pelo Estado possui relevantes implicações econômicas. É que, para além dos estímulos financeiros mencionados na seção anterior, consideradas a abrangência dos direitos culturais e econômicos e também as aludidas dimensões sociais e econômicas da cultura, é possível que, em determinadas situações, surjam conflitos entre as políticas públicas estatais visando a promover (difundir e democratizar o acesso à) a cultura brasileira e os interesses econômicos dos empresários que atuam no setor cultural, interesses que, assinala-se, em geral se apresentam convergentes.

Dessa forma, por ser tema social e economicamente relevante, não causa espécie o fato de que o setor cultural seja objeto de regulação econômica por parte do Estado brasileiro, na forma do artigo 174 da Constituição Federal. Afinal, conforme previsto no art. 216-A da Constituição, as políticas públicas culturais têm como objetivo último promover o desenvolvimento humano, social e econômico de forma articulada com o pleno exercício dos direitos culturais. Além disso, segundo a Constituição Federal, compete à União, por meio de lei federal, "regular as diversões e espetáculos públicos" (art. 220, § 3º, I), o que compreende atividades de natureza cultural. Assim, a regulação econômica da atividade cultural configura obrigação do Estado brasileiro.

Egon Bockmann Moreira refere ao direito da regulação econômica como o "conjunto de ações jurídicas que visam a estabelecer parâmetros de conduta econômica em determinado espaço-tempo" (Moreira, 2013, p. 91). Integra o mais abrangente conceito de regulação econômica a técnica da regulação normativa, a qual, ainda segundo Bockmann Moreira,

> envolve a edição, *ex ante*, de normas (gerais e abstratas e/ou concretas), as quais pretenderão disciplinar a conduta dos agentes econômicos através da prefixação de vantagens ou punições. A regulação normativa se dá no mundo do *dever-ser*. Por meio da edição de normas jurídicas de várias estaturas e densidades (constitucional, legal, regulamentar e contratual), o regulador busca instalar a conduta que deve ser praticada do respectivo setor econômico. Os agentes econômicos, então, aferirão as potenciais consequências de cumprir (ou não) a regra e, assim, modificarão (ou não) o seu comportamento - arcando com as respectivas consequências fáticas e sanções jurídicas (premiais ou punitivas) (Moreira, 2013, p. 22, grifo próprio).

A regulação econômica não tem como objeto somente os serviços culturais, mas também os bens de natureza cultural, especialmente considerando o direito coletivo de fruição dos mesmos, consubstanciado na máxima constitucional que propugna a "universalização do acesso aos bens e serviços culturais". Segundo Benhamou, a característica de unicidade, típica dos bens culturais, comporta a especificidade do monopólio do acesso ao detentor da propriedade do bem, mesmo quando o domínio for público. Por isso, considera importante que a regulação discipline as regras de acesso aos bens, inclusive no que se refere à política de preço (Benhamou, 2016). A autora francesa menciona, ainda, que a regulação do setor contempla, por exemplo, o

> estabelecimento de listas de bens protegidos, interdição de exportação, aplicação de um *corpus* de textos jurídicos e regulamentares permitindo a transferência a agentes privados de parte da missão de manutenção patrimonial, imposição de normas de preservação, dias e horários regulamentados de funcionamento (Benhamou, 2016, p. 91, grifo próprio).

Sobre a natureza econômica dos bens culturais e a relevância das políticas econômicas voltadas a este setor, Washington Peluso Albino de Souza ensina o seguinte:

> O direito de propriedade sobre BENS CULTURAIS é impregnado do sentido social desta propriedade. Mas as necessidades que satisfazem não se esgotam no espaço restrito da consideração do que seja CULTURAL como apenas ligado à aquisição de conhecimento. Prendem-se, por certo, à objetividade dos meios que a possibilitem, e fazem do BEM CULTURAL um BEM ECONÔMICO. Seja material ou imaterial, uma peça de arte plástica, um edifício ou uma dança folclórica, uma expressão de linguagem ou de alimento, uma paisagem, uma jazida de recurso mineral, uma gruta, uma escrita rupestre, uma floresta na sua integridade de flora e fauna, seja um documento ou uma reminiscência popular, sempre haverá a possibilidade de serem tratados concomitantemente sob o prisma de uma política cultural e de uma política econômica. Justamente neste ponto, os conceitos se modernizam e a "revisita" o revela. A fruição destes bens, com resultados econômicos ao mesmo tempo que com a garantia de sua finalidade educativa e da sua preservação e defesa, trouxe a tese do "desenvolvimento sustentado", como base fundamental de política econômica. Por esta perspectiva, os bens culturais e o patrimônio cultural, de modo amplo, integram-se nas atividades e na vida econômica dos povos permitindo-lhes o gozo e a fruição defendidos das atitudes predatórias na busca incessante do lucro, ou dos abandonos sob o argumento anterior de não justificarem investimentos por não serem economicamente rentáveis. Pelo contrário, justamente ante o seu sentido das necessidades que satisfaz, culturais, educativas ou de lazer, urge "revisitar-se" conceitos como o de turismo e o de resultado econômico em geral. A política econômica do patrimônio cultural constitui, hoje, nos países que a praticam com habilidade e competência, oportunidades de rendimentos econômicos ligados a emprego, lucros ou divisas, bem como de integração de economias entre nações diversas ou de regiões diferentes dentro de uma mesma nação (Souza, 1993, p. 127-128).

Por fim, exemplo de política pública regulatória da economia cultural é a da "cota de tela", inicialmente criada pela Medida Provisória nº 2.228-1, recentemente alterada pela Lei Federal nº 14.814/2024. Essa política impôs às empresas exibidoras de filmes a obrigação de exibir uma determinada proporção de obras cinematográficas brasileiras nas salas de cinema por elas operadas, sendo que as especificidades da obrigação seriam detalhadas via decreto, sob pena de sanções. O Supremo Tribunal, quando provocado sobre o tema, já decidiu pela constitucionalidade da medida, corroborando o poder-dever regulatório estatal sobre a cultura[34].

2.3.2.4 Serviços e outras atividades prestacionais de natureza cultural desempenhadas pelo Estado e a sua natureza jurídica

---

[34] O acórdão mencionado é o RE nº 627.432, julgado pelo Pleno, em 18/03/2021, sob relatoria do Min. Dias Toffoli. Em artigo sobre o tema produzido por este autor, concluiu-se "que o reconhecimento da constitucionalidade, por parte do Supremo Tribunal Federal, da "cota de tela" para produções cinematográficas nacionais nos cinemas brasileiros, conferiu segurança jurídica para a política pública, abrindo margem para a sua renovação e para a modernização do arcabouço regulatório incidente sobre o setor, potencialmente contribuindo para o fortalecimento da indústria audiovisual brasileira" (Lins, 2024a, p. 90).

O Estado pode desincumbir-se da sua função de garantia dos direitos culturais dos cidadãos por meio do oferecimento de serviços e da realização de outras atividades de natureza cultural. Aliás, muitos desses serviços e atividades são diretamente associados a bens públicos culturais – envolvendo a fruição, por parte do cidadão, do aspecto cultural do bem público em questão –, conforme se destacará posteriormente no texto, tal como ocorre em relação aos museus, teatros, bibliotecas, centros culturais, e nas várias outras espécies de equipamentos públicos culturais.

É comum aludir às muitas atividades de natureza prestacional desempenhadas pelo Estado como "serviços públicos", incluindo, pois, os de natureza cultural. Pedro Costa Gonçalves, nesse sentido, ensina que "serviço público não é qualquer actividade da Administração, sendo antes a qualificação de um certo tipo de tarefas administrativas cujo elemento essencial se encontra no conceito de prestação" (Gonçalves. 1999, p. 36). José Afonso da Silva é um dos autores que advogam pela existência de serviços públicos culturais (Silva, 2001).

Muitos autores associam a noção de serviço público à obrigação do Estado de satisfazer direitos fundamentais. Para Marçal Justen Filho, por exemplo "um serviço é público porque se destina à satisfação de direitos fundamentais, e não por ser de titularidade estatal, nem por ser desenvolvido sob regime de direito público. Essas duas são consequências da existência de um serviço público" (Justen Filho, 2011b, p. 374). Na mesma linha, Vanice Lírio do Valle opina que se trata de "um segmento de atividades em que a presença do Estado se verifica, não por uma essencialidade jurídica, mas, ao revés, por uma opção política relacionada com a efetivação de direitos constitucionalmente postos (Valle, 2005, p. 20)[35].

Todavia, fato é que o conceito de "serviço público" é um dos mais debatidos no âmbito do direito público[36], seja brasileiro ou estrangeiro. Registram-se desde

---

[35] Na mesma linha, Eros Grau, com apoio em Léon Duguit e Ruy Cirne Lima, advoga que a noção de serviço público compreende as atividades definidas pela Constituição, em determinado momento histórico, ainda que implicitamente, como existencialmente relevantes à sociedade em razão de serem indispensáveis à realização e ao desenvolvimento da interdependência social. Em razão disso, entende como serviços públicos tanto determinadas atividades exclusivas do Estado, como não exclusivas, mencionando expressamente saúde e educação. Inclusive, menciona, com relação às atividades não exclusivas, que seriam serviços públicos mesmo nas hipóteses de prestação pelo setor privado, entendimento este que talvez provoque uma extensão desmedida do conceito (Grau, 2012).

[36] Floriano de Azevedo Marques Neto afirma que "é um dos mais antigos e talvez o mais polêmico dos [conceitos] que integram o Direito Público" (Marques Neto, 2000a, p. 211).

concepções amplíssimas até outras bem mais restritas[37], sobre o que significa e sobre quais as atividades que abrange, colocando-se outros requisitos para a sua identificação[38]. Além disso, já se apresentou a ideia de que o direito fundamental à liberdade cultural impede que o Estado adote uma política cultural una e oficial, o que pode colocar dúvidas sobre (ou, pelo menos, impor limites à) a legitimidade do Estado de efetivamente oferecer serviços públicos culturais, enfatizando o exercício das suas funções de fomento e regulação na área. Em razão desses fatores, parece conveniente apresentar, ainda que de forma breve, algumas noções do que são serviços públicos, discutindo a inserção das atividades de natureza cultural nessa problemática.

A Constituição Federal não menciona expressamente a existência de serviços públicos culturais, apesar de, por exemplo, estabelecer que uma das funções do Plano Nacional de Cultura é a integração das ações do poder público que conduzam à "produção, promoção e difusão de bens culturais" (art. 215, § 3º, "II"), e que o Sistema Nacional de Cultura tem entre os seus princípios regentes a "universalização do acesso aos bens e serviços culturais".

O Plano Nacional de Cultura instituído pela Lei Federal nº 12.343/2010, cuja vigência encerrou em dezembro de 2023, dedica atenção elevada aos serviços culturais, porém em nenhum momento atribui ao Estado a responsabilidade da sua prestação direta (ou mesmo por delegação), e tampouco menciona que tais serviços constituiriam "serviços públicos". As obrigações do Estado com relação aos serviços culturais estariam relacionadas a ações de fomento e regulação.

A Lei Federal nº 14.835/2024 exibe sentido semelhante, aduzindo que a "universalização do acesso aos bens e serviços culturais" representa princípio das políticas públicas culturais estatais (art. 3º, II). Indica constituir dever do Estado assegurar a todos o pleno exercício dos direitos culturais, pela "garantia de acesso às fontes da cultura e democratização dos bens e serviços culturais" (art. 4º, I) e, dentre outros, mediante o "acesso universal à fruição dos bens e serviços culturais em

---

[37] Para uma apresentação analítica das principais concepções sobre o conceito de serviço público – concepção amplíssima, concepção ampla, concepção restrita e concepção restritíssima – consultar a obra de Alexandre Santos de Aragão (Aragão, 2012a; Aragão, 2013).

[38] Em razão disso, Maria Tereza Fonseca Dias opina que existem três campos de abordagem sobre o caráter público do serviço: "aquilo que é obrigatoriamente serviço público, aquilo que não pode ser serviço público, e uma zona cinzenta, em que a opção de submeter certas atividades ao regime de direito público não pode ser afirmada ou impugnada com absoluta certeza" (Dias, 2008, p. 214).

igualdade de oportunidades, com especial atenção à infância, à juventude, às pessoas com deficiência e às comunidades originárias, tradicionais e outras em situação de vulnerabilidade" (art. 4º, XI). A referida lei também não determina expressamente, portanto, a existência de serviços públicos culturais. A falta de atribuição expressa da condição de serviço público para determinada atividade, para alguns autores, já serviria para exclui-la do conceito[39].

De forma genérica, a Constituição Federal trata dos serviços públicos no art. 175, que integra o Título VIII, relativo à ordem econômica e financeira. É disciplinada a incumbência do Poder Público, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão[40], quanto à prestação de serviços públicos, disciplinando que a lei disporá sobre uma série de assuntos importantes, tais como o regime jurídico das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, os direitos dos usuários, a política tarifária e a obrigação de manter serviço adequado. Em acréscimo, o art. 145 dispõe que os serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos à sua disposição, poderão ser por eles remunerados via pagamento de taxas.

A análise do significado jurídico da expressão "serviço público" no Brasil deve, portanto, levar em consideração a extensa discussão teórico-acadêmica sobre o assunto – que, conforme Alexandre Santos de Aragão, remonta pelo menos ao debate francês entre as diferentes concepções de autores pertencentes às Escolas "do Serviço Público" e à "Institucionalista" (Aragão, 2013) – mas também (talvez, principalmente) o próprio texto constitucional. Egon Bockmann Moreira alerta que é o texto constitucional, e não a *Escola de Bordeaux,* quem rege os serviços públicos brasileiros (Moreira, 2019).

---

[39] Nesse sentido, tem-se a definição do jurista argentino Jose Canasi, para quem, "servicio público es la actividad estatal, o bajo su control, que tiene por objeto reglamentar tareas de necesidad pública, cuya utilidad efectiva surge de la forma regular y continua de su prestación, conforme a una regla de derecho preestablecida por la autoridad competente de caráter público. [...] No basta que el Estado reglamente una actividad o un servicio cualquiera, para que por este hecho se convierta en servicio público. Es necesario que el legislador los erija en servicio público, cualquiera que sea el objeto de esa actividad o el de ese servicio [...]" (Canasi, 1974, p. 5; 12).

[40] Conforme ensina Egon Bockmann Moreira, "os serviços públicos envolvem a administração de recursos (cada vez mais) escassos: bens físicos, recursos naturais, finanças, informações, tempo, tecnologia etc. A sua atribuição à titularidade pública não tem o condão de alterar estas qualidades. Por isso que, ao mesmo tempo que confere tais bens e serviços aos Poderes Públicos, a Constituição permite que sejam economicamente explorados por meio de gestão privada, sob a lógica de investimentos de longo prazo – que pretenderão administrar de modo mais eficiente tais recursos, a fim de bem prestar os serviços aos usuários e obter lucro com isso" (Moreira, 2019, p.40).

Com base nisso, assinala-se que o conceito de serviço público envolve três aspectos: o material, que se refere à análise sobre a natureza do serviço; o formal, que se relaciona com o regime jurídico a que se submete a atividade; e o da titularidade, dizendo respeito a quem está habilitado a exercer os serviços. Paulo Modesto detalha esses aspectos, considerando que o conceito de serviço público contempla cinco elementos essenciais: (i) a atividade deve corresponder a uma prestação administrativa a cargo diretamente do Estado ou de seu delegado, fruível direta ou indiretamente pelos cidadãos; (ii) a atividade deve servir para atender necessidades públicas administrativas, oferecendo utilidades[41] ao público em geral; (iii) a atividade deve ser de titularidade exclusiva do Estado (*publicatio*); (iv) a atividade deve se submeter total ou parcialmente a regime jurídico de direito público; e, (v) ser defeso aos particulares executarem as atividades definidas como serviço público, salvo se atuando como delegatários do Estado.

Veja-se que, sob o critério de Modesto, os serviços culturais não configurariam serviços públicos, uma vez que não se trata de atividades de titularidade exclusiva do Estado, sendo possível aos particulares desempenharem independentemente de delegação. Dessa forma, para o referido autor, provavelmente integrariam os serviços por ele denominados como "de relevância pública", que contemplam setores em que, por mais que a atividade do Estado seja obrigatória, a atuação do particular pode ocorrer por direito próprio (Modesto, 2006), tal como acontece em atividades de promoção e proteção cultural. Dessa forma, como os serviços de relevância pública não preenchem os requisitos "iii" e "v" elencados no parágrafo anterior, os quais são relacionados entre si, não configurariam serviços públicos (Modesto, 2006)[42]. A

---

[41] Conforme lição clássica de Max Weber, "utilidades podem ser serviços prestados por objetos não-humanos (coisas) ou por homens. Aos objetos suscetíveis de prestar serviços úteis de natureza qualquer denominamos 'bens', e às utilidades que consistem numa atividade humana denominamos 'serviços'" (Weber, 2012, p. 40).

[42] Há quem inclua o conceito de "serviço de relevância pública" dentro do de "serviço público". Nesse sentido, abordando as mutações no conceito de serviço público, Diogo de Figueiredo Moreira Neto aponta a existência de subclassificações ao conceito mais amplo de serviço público, contemplando os serviços públicos estatais (aqueles essenciais à própria existência do Estado, como os de polícia, diplomacia, defesa nacional, dentre outros), os quais são indelegáveis e custeados indiretamente por impostos, e os serviços de utilidade pública, que mereceriam essa denominação por se apresentarem sob vários graus de essencialidade e comodidade para a sociedade, sendo delegáveis e custeados diretamente por taxas ou preços privados ou públicos. Dessa forma, segundo o autor, deixa de ter relevância a discussão sobre o caráter econômico ou não econômico do serviço, ganhando relevo o papel de regulador do poder público, tendo em vista que os serviços dirigidos aos cidadãos sejam prestados adequadamente (Moreira Neto, 2005).

titularidade estatal também é relevante no conceito de Celso Antônio Bandeira de Mello:

> Serviço público é toda atividade de oferecimento de utilidade ou comodidade material fruível diretamente pelos administrados, prestada pelo Estado ou por quem lhe faça as vezes, sob um regime de direito público - portanto, consagrador de prerrogativas de supremacia e de restrições especiais - instituído pelo Estado em favor dos interesses que houver definido como próprio no sistema normativo (Bandeira de Mello, 1987, p. 1).

Para ele, são seis os requisitos do conceito de serviço público, sendo os cinco primeiros relacionados ao aspecto material e o sexto ao formal. Segundo ele, para configurar serviço público, a atividade deve

> (a) tratar-se de uma prestação de atividade singularmente fruível pelos usuários; (b) consistir em atividade material; (c) destinar-se à satisfação da coletividade em geral; (d) ser reputada pelo Estado como particularmente importante para a satisfação dos interesses da sociedade; (e) ter sido havida como insuscetível de ser relegada tão-só aos empreendimentos da livre inciativa, razão por que a assume como pertinente a si próprio (ainda que nem sempre com exclusividade); e (f) submetê-la a uma específica disciplina de direito público (Bandeira de Mello, 2010b, p. 274-275).

O autor, todavia, reconhece a existência de serviços públicos não exclusivos do Estado, os quais, segundo ele, quando prestados por entidades não estatais, possuem natureza privada (Bandeira de Mello, 2010a). Todavia, o autor expressamente defende estarem contemplados por esse conceito somente os serviços de saúde, de educação, de previdência social e de assistência social (Bandeira de Mello, 2010b), excluindo, pois, os serviços culturais eventualmente oferecidos pelo Estado, da noção de serviço público.

A Constituição Federal abraça (ainda que parcialmente) essa concepção, pois atrela a noção de serviços públicos à prestação direta, ou por delegação, da atividade por parte do Estado, criando, assim, um significado de serviço público próprio do direito brasileiro. A exigência de delegação remete à ideia de se mostrar defeso aos particulares executar tais atividades, salvo na condição de delegatário de serviços públicos. Porém, a ressalva de que o envolvimento é parcial decorre do fato de a Constituição Federal repetidamente tratar dos "serviços públicos de saúde", sendo que, conforme é cediço, a saúde não é uma área de atuação exclusiva do Estado.

Na década de 1990, esses serviços foram objeto de discussão e contemplados pelo processo de reforma administrativa pelo qual passou o país.

Bresser-Pereira, o grande idealizador da reforma, os denominava "serviços não exclusivos", ou serviços sociais, estando inclusos

> nesta categoria as escolas, as universidades, os centros de pesquisa científica e tecnológica, as creches, os ambulatórios, os hospitais, entidades de assistência aos carentes, principalmente aos menores e aos velhos, os museus, as orquestras sinfônicas, as oficinas de arte, as emissoras de rádio e televisão educativa ou cultural, etc. (Bresser-Pereira, 1997, p. 25).

Ainda sobre os serviços sociais, Carlos Ari Sundfeld aponta que embora a prestação de tais serviços constitua dever inafastável do Estado, o "objetivo do Constituinte ao outorgar tais competências ao Poder Público não foi o de reservá-las, mas sim de obrigar o seu exercício" (Sundfeld, 2012, p. 84).

A cultura, portanto, tem sido recentemente classificada pelo direito brasileiro como um serviço não exclusivo do Estado (ou serviço social)[43]. Apesar de não serem objeto da *publicatio*, há vasta produção doutrinária que desassocia a concepção de serviço público da sua titularidade exclusivamente estatal, podendo compreender os serviços não exclusivos. Alexandre Santos de Aragão, por exemplo, entende que esses serviços, que denomina de "compartidos", quando explorados pela iniciativa privada, configuram atividades econômicas privadas, e quando prestados pelo Poder Público, são serviços públicos sociais (Aragão, 2013)[44]. Para Fux, quando essas atividades forem exercidas pelo poder público, assumem "inquestionavelmente" a natureza de serviços públicos (Fux, 2017). Essa ideia está presente no conceito de serviços públicos fornecido por Aragão, defendendo que configurariam

---

[43] Marçal Justen Filho, por sua vez, classifica os serviços públicos quanto à natureza da necessidade a ser satisfeita em comerciais e industriais, sociais e culturais. Ou seja, para este autor, os serviços públicos culturais constituem uma categoria autônoma frente aos sociais, contemplando "os que satisfazem necessidades culturais, envolvendo o desenvolvimento de capacidade artística e o próprio lazer, tais como museus, cinema, teatro" (Justen Filho, 2011a, p. 712). Pedro Costa Gonçalves também defende que os serviços públicos podem ter como objeto atividades econômicas, sociais e culturais (Gonçalves, 1999).

[44] Segundo o autor, são atividades que "possuem a peculiaridade de poderem ser prestadas tanto pelo Estado como pela iniciativa privada, com ou sem fins lucrativos. São atividades econômicas, com potencial lucrativo, mas que apenas o mercado ou o terceiro setor são incapazes de satisfazer os fortes interesses coletivos em usufruí-las, apesar de, via de regra, não poderem ser qualificadas como monopólios naturais, a exemplo de muitos dos serviços públicos industriais ou comerciais. E por isso, o Estado também as presta, mas o faz gratuitamente ou de forma bastante subsidiada, pois do contrário as necessidades sociais correlatas continuariam insatisfeitas" (Aragão, 2013, p. 24).

> [...] atividades de prestação de utilidades econômicas a indivíduos determinados, colocadas pela Constituição ou pela Lei a cargo do Estado, com ou sem reserva de titularidade, e por ele desempenhadas diretamente ou por seus delegatários, gratuita ou remuneradamente, com vistas ao bem-estar da coletividade (Aragão, 2013, p. 150).

É em razão dessa falta de consenso em torno do tema que Floriano de Azevedo Marques Neto reconhece que a concepção tradicional de serviço público se encontra em crise[45]. O autor explica o raciocínio colocando em xeque determinados requisitos que historicamente foram atrelados ao conceito, valorizando a questão substantiva, relacionada à imprescindibilidade daquelas atividades à população:

> Aquela visão essencialista e absoluta de serviço público (que o entende como uma atividade subtraída do domínio econômico confundindo-a com função estatal) perde espaço para uma noção lastreada na ideia de que, malgrado tratar-se de uma atividade econômica (passível pois de exploração econômica, inclusive com vistas ao lucro), por força de sua relevância social, seja reservada à titularidade do poder público com vistas a i) restringir o acesso à sua exploração àquela que dele recebam uma outorga ou licença específica e ii) exigir que a sua exploração esteja subordinada a um regime sujeito a maior incidência regulatória (mormente submetida ao regime de direito público). Ou seja, ganha força o entendimento de que o serviço público seria a atividade que, pela sua imprescindibilidade, justifica que o poder público reserve para si o ônus de assegurar que tal atividade será posta permanentemente à disposição da coletividade, sem que isso implique necessariamente no dever ou na prerrogativa de exploração exclusiva (Marques Neto, 2005, p. 10).

Nessa linha, Diogo Figueiredo Moreira Neto indica duas tendências que vêm orientando o posicionamento da moderna doutrina sobre a matéria: a primeira, o esmaecimento da importância da titularidade do serviço público, ou seja, o fortalecimento da ideia segundo a qual um serviço público não necessariamente necessita ter o Estado como o seu titular; segundo, a necessidade de abertura de espaços de competências para a sociedade civil organizada, possibilitando o

---

[45] A doutrina reconhece diferentes momentos em que o conceito de "serviço público" supostamente esteve em crise. Todavia, as duas crises mais comentadas provavelmente são: a primeira, que iniciou na década de 1950, decorrente de um alargamento do conceito de serviço público de modo que o que passou a contemplar atividades que não preenchiam os três critérios clássicos (o subjetivo, o material e o formal) para a definição, tornando o conceito sem uso; e, segundo, uma nova crise, surgida na década de 1980, decorrente dos processos de privatizações de serviços públicos (Grotti, 2011a). Dessa forma, a "primeira crise foi gerada porque o Estado passou a assumir atividades que não eram dele. Esta nova crise está sendo gerada porque o Estado deixa para trás atividades que a ele são atribuídas" (Grotti, 2011a, p. 8). Há, por outro lado, que rechaça a ideia de que o conceito de serviço público tenha passado ou esteja em crise (Di Pietro, 2011). Trata-se de discussão que tem a serventia de ilustrar a complexidade que circunda o tema na seara do Direito Administrativo.

crescimento do número de prestadores de serviços públicos, aumentando, também, os benefícios aos usuários (Moreira Neto, 2006).

Dessa forma, ao que parece há pelo menos duas ideias de serviço público prevalecentes na doutrina brasileira, que, por serem relevantes para questões que serão tratadas mais a frente, ambas devem ser igualmente consideradas neste trabalho: (i) a primeira, mais restrita, limita o conceito às atividades de titularidade exclusiva estatal, objeto de *publicatio*, somente contemplando atividades econômicas expressamente retiradas do espectro de atuação privada, salvo quando atuando como delegatárias do Estado; (ii) a segunda, mais ampla, mirando também atividades que, embora sejam de competência estatal, não lhe foi outorgada exclusividade, envolvendo a faculdade de exercício privado, situação em que não se falaria de serviços públicos. Em ambos os casos, porém, o objeto do serviço deve ser atender a direitos fundamentais da população, ficando por isso sujeito, total ou parcialmente, a regime jurídico especial, de natureza de direito público[46] [47].

Com relação aos serviços associados a bens públicos culturais, existe, ainda, a discussão sobre se de fato configuram serviços culturais prestados pelo Estado ou meramente atividades acessórias, relacionadas ao binômio promoção-proteção dos bens culturais, implicando em mera ordenação da fruição do patrimônio público de natureza cultural por parte população. Este assunto voltará à baila no segundo capítulo deste trabalho.

2.3.2.5 Atividade colaborativa da comunidade

---

[46] Oswaldo Aranha Bandeira de Mello (2020), tratando dos conceitos de serviços públicos, de utilidade pública e privados, explica que não há como existir contornos precisos estabelecendo a esfera de cada um. Segundo este autor, à "medida do evolver das sociedades políticas, esses serviços saem de uma zona para serem encaixados na outra. Sem dúvida, constituem conceitos fixos, mas de conteúdo variável. Variável segundo o grau de civilização e progresso do Estado, as necessidades do povo e as condições peculiares de cada local. Há mesmo uma zona crepuscular entre muitos deles, em cuja linha de circunferência as esferas se tangenciam interpenetrando-se. E daí as dúvidas nas classificações doutrinárias e legais existentes (Bandeira de Mello, 2020, p. 7).

[47] Alexandre Santos de Aragão, ao decompor o raciocínio que dá suporte ao seu já referido conceito de "serviço público", aponta que, ainda que a concepção mais estreita (denominada pelo referido autor como "conceito restritíssimo" de serviço público), contemplador apenas dos serviços públicos tradicionalmente chamados de "econômicos", ou "industriais", seja o mais determinado tecnicamente, o conceito mais amplo ora exposto (que contempla atividades que, na classificação daquele autor, correspondem ao "conceito restrito" de serviço público) é o mais operacional, por contemplar atividades que possuem um mínimo satisfatório de pontos em comum para justificar sua inclusão no mesmo conceito (Aragão, 2012b).

Em várias passagens, a Constituição Federal deixa claro que a responsabilidade estatal relacionada à cultura é compartilhada com a sociedade. Afinal, a cultura é uma atividade de natureza diversa e plural, sendo a participação da sociedade civil e dos setores econômicos um fator fundamental para a efetiva garantia de satisfação dos direitos culturais coletivos.

Em especial, o Sistema Nacional de Cultura, cuja base dogmática é prevista no art. 216-A da Constituição Federal, parte da premissa de que a gestão e a promoção das políticas públicas culturais ocorrerão de forma democrática e descentralizada, contando com a participação da sociedade. Ademais, especificamente com relação ao patrimônio cultural, os deveres de proteção e promoção são, de acordo com o § 1º do art. 216, exercidos pelo Poder Público com a "colaboração da sociedade".

Segundo Jorge Miranda – em raciocínio que toma como base a Constituição portuguesa, mas que, considerando o ora exposto, é replicável para a realidade brasileira – o regime constitucional, em vez de advogar pelo exclusivismo estatal, apela para a colaboração de entidades da sociedade civil, de entidades privadas, e outras mais para o desenvolvimento das atividades que conduzam à efetivação de direitos econômicos, sociais e culturais. São oferecidas como exemplo, inclusive, as fundações e as associações de defesa do patrimônio cultural (Miranda, 2010).

Especificamente acerca dos bens culturais, Ana Maria Marchesan, por sua vez, defende uma ampliação do leque de protagonistas envolvidos nas múltiplas etapas – construção, identificação, eleição, gestão, valorização, entre outras – da gestão do patrimônio cultural. A autora reconhece que o poder público não detém o seu monopólio, devendo, portanto, compartilhar a responsabilidade com a sociedade (Marchesan, 2015).

Vasco Pereira da Silva – em análise igualmente empreendida ao lume da constituição portuguesa, mas que também é aplicável à realidade constitucional brasileira – entende o direito à "fruição do patrimônio cultural", que representa uma das principais manifestações do mais abrangente direito à cultura, como permeado de uma complexa relação jurídica multilateral, formada por feixes de direitos e deveres de promoção e preservação, uns imbrincados nos outros, de que são titulares todos os cidadãos (Silva, 2007, p. 89-90).

Na verdade, o protagonismo de entes não estatais na gestão e execução de atividades de interesse coletivo não é exclusividade do setor cultural, mas uma

tendência da atividade administrativa em diversos espectros. Em texto escrito há quase 50 anos, Prosper Weil já ensinava que

> [a] administração já não está só dentro da administração: a actividade administrativa transbordou, com efeito, do quadro das pessoas públicas propriamente ditas e, mesmo para além dos estabelecimentos públicos mais descentralizados, integra hoje pessoas privadas (Weil, 1977, p. 46).

Dessa forma, consideradas essas circunstâncias, vivencia-se hoje um momento de "primado da concertação sobre a imposição nas relações de poder entre a sociedade e o Estado" (Moreira Neto, 2003, p. 38). Trata-se do já bastante conhecido e difundido fenômeno da "administração pública consensual", que Gustavo Justino de Oliveira e Cristiane Schwanka definem como a que se vale do

> emprego em larga escala de métodos e técnicas negociais ou contratualizadas no campo das atividades perpetradas pelos órgãos e entidades públicas. Tais atividades podem envolver unicamente a participação de órgãos e entidades públicas, como também contemplar a sua interação com organizações de finalidade lucrativa (setor privado) ou desprovidas de finalidade lucrativa (Terceiro Setor) (Oliveira; Schwanka, 2008, p. 131).

Assim, a atuação colaborativa da sociedade com o poder público é ponto nodal da política cultural brasileira. Estado e sociedade atuam de forma complementar para atingir os objetos constitucionais, e, mais especificamente, para a consecução das metas estabelecidas no plano e no sistema nacionais de cultura. A adoção desta premissa é relevante para as ideias que serão apresentadas no segundo capítulo ds presente tese, quanto à gestão dos bens públicos culturais e serviços a eles associados.

2.3.3 Promoção e proteção do patrimônio cultural brasileiro

A Constituição Federal atribui ao Estado a obrigação de, com a colaboração da comunidade, zelar pelo patrimônio cultural brasileiro por meio dos deveres de promoção e promoção. Dessa forma, o binômio promoção-proteção constitui o elemento central da atuação do Estado no que se refere ao patrimônio cultural, ao

ponto de Carla Maria Marques Ribeiro afirmar que, nos dias de hoje, promover e proteger configuram "tarefas inevitáveis" do Estado (Ribeiro, 2014)[48].

De fato, o binômio promoção-proteção está relacionado com o direito à fruição dos bens culturais por parte dos cidadãos. Mais do que constituírem um fim em si mesmos, a promoção e proteção desses bens representam instrumentos para atingir o objetivo de universalização da fruição dos mesmos pela coletividade. Por conta disso,

> as intervenções previstas pelo legislador, seja no referente à sua conservação, seja no respeitante à sua valorização, devem ser orientadas para assegurar a sua melhor fruibilidade social, isto é, a sua utilização por motivos de estudo, por motivos de elevação cultural ou por motivos de simples gozo estético (Miranda, 2023, p. 59).

Celso Antônio Bandeira de Mello reputa o patrimônio cultural um valiosíssimo bem social, que deve ser defendido e preservado com o máximo empenho e deferência por toda a coletividade e pelo Estado, a quem compete a proteção de tais interesses (Bandeira de Mello, 2010b).

José Casalta Nabais, de sua parte, relaciona os deveres de promoção e proteção com a dimensão coletiva e intergeracional do patrimônio cultural, apontando ser

> [...] indiscutível que a preservação, defesa e valorização do património cultural constitui um elemento importantíssimo da constituição cultural, pois tanto os diversos direitos, liberdades e garantias fundamentais reportados à proteção do património cultural, como as tarefas do Estado relativas a este património e dirigidas à realização desses direitos, tem, para além da sua dimensão ou função individual de efectivação desses direitos, uma inequívoca dimensão ou função colectiva, enquanto contribui, e contribui decisivamente, para o funcionamento económico e social da comunidade que somos, comunidade cuja identidade assenta sobretudo no cimento cultural, no qual desempenha papel decisivo, numa comunidade com a longa história da nossa, o património cultural que nos foi legado pelas laboriosas e notáveis gerações de portugueses que nos precederam (Nabais, 2022, p. 17)

Dessa forma, o caráter histórico e intergeracional é inerente à ideia da proteção do patrimônio cultural. Tanto que, em inglês, costuma-se utilizar a expressão "*cultural heritage*", ou "herança cultural", para referir ao conjunto de bens culturais de

---

[48] Peter Häberle, em artigo que examina a proteção conferida aos bens culturais por uma série de diferentes textos constitucionais, entende que a proteção nacional dos bens culturais começa a se converter em elemento essencial dos Estados constitucionais (Häberle, 1998).

uma nação. Tratar o patrimônio como "herança" cultural faz sentido, uma vez que uma das justificativas para a sua preservação é a crença de que neles está incutida a memória do passado, assumindo a preservação, dessa maneira, a feição da transferência de uma espécie de legado às gerações vindouras, tal como ocorre na herança patrimonial[49]. Em razão desses fatores, o Estado e a sociedade possuem deveres em relação a esse patrimônio recebido em herança, que configura "uma riqueza coletiva, tanto na sua formação como na sua transmissão e no reconhecimento dos seus valores e significados históricos, identitários, simbólicos ou outros relevantes, a partir do universo da cultura" (Flach, 2023, p. 32)[50].

Para Cid Heráclito de Queiroz:

> Proteger e conservar o patrimônio histórico, artísticos e paisagístico nacional é registrar, visual e indelevelmente, a nossa História, a nossa arte, as nossas belezas naturais, legando-as às futuras gerações como símbolos perenes de uma época, uma cultura, uma comunidade, um povo, uma nação. (Queiroz, 2012, p. 461).

Apresentando de forma mais detalhada as atividades efetivamente compreendidas pelas ideias de proteção e promoção, José Afonso da Silva entende que proteger o patrimônio cultural envolve "exercer [...] a vigilância, a fiscalização, as inspeções, reparos e conservação para que os bens classificados [...] não deteriorem" (Silva, 2001, p. 116). Já o dever de promoção cultural, segundo ele, deve ser compreendido como o de "dar impulso à cultura, o de trabalhar a favor da cultura, o de favorecer o progresso cultural, o de fomentar ações culturais, o de estimular e incentivar a criação, a produção e o conhecimento de bens e valores culturais" (Silva,

---

[49] Trata-se de aspecto particularmente valorizado quando examinado segundo a perspectiva do Estado garantidor, que prioriza os "'*future-looking aspects of the public interest*'; decorrente do dever fundamental do Estado de proteger os interesses das gerações vindouras, não permitindo que o bem-estar futuro seja posto em causa pelas conveniências de curto prazo (Gonçalves, 2010).

[50] Sobre o caráter intergeracional dos bens culturais e a influência sobre a sua tutela, considera-se relevante expor raciocínio de Carlos Magno de Souza Paiva: "O patrimônio cultural deve ser avaliado como um meio de diálogo entre as gerações e não como um monólogo transmitido de uma comunidade ou de uma época a outra. Infelizmente, em várias ações, políticas ou decisões judiciais de natureza preservacionista, os bens culturais são estigmatizados ou sacralizados de uma maneira fechada e irreflexiva. Isso pode implicar um efeito reverso à sua preservação, pois, se não há diálogo, a aceitação e incorporação desse bem aos valores contemporâneos será mais difícil" (Paiva, 2022, p. 210).

2001, p. 214), o que, no que se refere especificamente ao patrimônio cultural, implica em favorecer o seu surgimento e o desenvolvimento[51].

Assim, para cumprir com o seu desiderato constitucional quanto ao patrimônio cultural, não basta o Estado simplesmente conservar os bens culturais, impedindo que deteriorem. A maximização da fruição dos aspectos intangíveis dos referidos bens só é plenamente alcançada com a sua promoção, estimulando a interação da população com os mesmos. Dessa forma, o dever de promoção (ou valorização) do patrimônio cultural é crucial, pois se mostra estritamente ligado ao direito fundamental de fruição dos bens culturais. Aquele compreende, em termos práticos, "tudo aquilo que se destina a permitir ampliar ou melhorar o acesso cognoscitivo aos valores culturais, designadamente através do acesso e fruição dos bens culturais [...]" (Ribeiro, 2014, p. 206).

Segundo o historiador José Luiz de Andrade Franco, apesar de as primeiras medidas conservadoras do patrimônio cultural datarem do século XVII, foi somente no século seguinte que a compreensão do patrimônio como herança comum da sociedade digna de preservação se revestiu de eficácia prática, passando a ser tratada como um meio para "dissipar a ignorância, aperfeiçoar as artes e despertar o espírito público e o amor pela pátria" (Franco, 2015, p. 166). Ainda assim, segundo o mesmo autor, foi somente nos séculos XIX e XX que a proteção do patrimônio foi incrustada em uma efetiva vontade social de fortalecer a ideia de pertencimento à nação e de construção de uma identidade nacional (Franco, 2015).

Nabais relata que o pioneirismo ora ventilado pertence ao escritor francês Victor Hugo, que, diante das intervenções urbanas de grande monta que aconteciam

---

[51] Pier Giorgio Ferri, ao tratar da realidade italiana, sobre o ponto em questão igualmente intercambiável para a brasileira, reconhece que a tutela estatal sobre os bens culturais envolve atividades de conservação e valorização, sendo as mesmas complementares para a satisfação dos direitos culturais da coletividade: "A finalidade da conservação tende a garantir a manutenção ou a recuperação da integridade do bem, quer do ponto de vista estritamente material, quer pelos vários aspectos atinentes a circunstâncias que têm incidência na identidade cultural do bem considerado em si mesmo e na relação com o ambiente exterior. Conservar o bem cultural significa impedir a sua destruição ou deterioramento por qualquer causa que seja, o seu extravio e a subtracção furtiva; significa fazer com que não seja destinado a usos não compatíveis com a sua dignidade ou com que o seu valor não seja diminuído por factores ambientais. [...] A função de valorização é, pelo contrário, construída em torno de um traço distintivo essencial do bem cultural, que concorre de modo determinante para a sua razão de ser um bem de interesse público: o de estar institucionalmente destinado à fruição por parte da colectividade. A valorização tende por isso a aprontar os meios para propiciar, alargar ou melhorar a possibilidade de acesso ao conhecimento dos bens culturais, de modo a facilitar a percepção e a apreensão dos valores a eles inerentes" (Ferri, 1996, p. 120-121, grifo próprio).

em Paris em 1832, manifestou-se em defesa da preservação dos bens culturais, lembrando que se deveria distinguir o uso dos edifícios, que cabe aos proprietários, da sua beleza, que pertence a toda a humanidade (Nabais, 2010).

Já no século XX, muito em razão da influência das duas grandes guerras mundiais (Häberle, 1998), a proteção dos bens culturais foi objeto de uma série de instrumentos normativos de direito internacional. Para além dos previstos ao final da seção "2.1" deste trabalho, citam-se, dentre vários outros, os seguintes, recepcionados pelo direito brasileiro: (i) "Convenção para Proteção de Bens Culturais em Caso de Conflito Armado", recepcionada no Brasil pelo Decreto Legislativo nº 32/1956 – documento no qual foi cunhada a expressão "bens culturais", inclusive – resultado de Conferência Geral da UNESCO realizada em Haia, em maio de 1954; (ii) "Convenção sobre as Medidas a serem Adotadas para Proibir e Impedir a Importação, Exportação e Transferência de Propriedades Ilícitas dos Bens Cultural", promulgada no Brasil pelo Decreto Federal nº 72.312/73, decorrente da Conferência Geral da UNESCO realizada em Paris, em novembro de 1970; (iii) "Convenção para a Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural", promulgado no Brasil pelo Decreto Federal nº 80.978/77, derivado da Conferência Geral da UNESCO realizada em Paris, em outubro de 1972; (iv) "Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais", que, apesar de ter sido adotado em Assembleia-Geral das Nações Unidas realizada em dezembro de 1966, somente foi incorporada ao direito brasileiro pelo Decreto Federal nº 591/1992; e, já no século XXI, (v) "Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais", incorporada no direito brasileiro pelo Decreto Legislativo nº 486/2006, decorrente Conferência Geral da UNESCO realizada em Paris, em outubro de 2005.

Dessa forma, a vista do histórico ora apresentado, Cunha Filho entende que, no regime constitucional brasileiro, a proteção do patrimônio cultural seria um "dogma", protegido por cláusula pétrea, já que o art. 5º, LXXIII, da Constituição Federal, outorga a qualquer cidadão o direito de propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio histórico e cultural (Cunha Filho, 2018). Na mesma linha, Carlos Magno de Souza Paiva lembra que a única vez em que a Constituição Federal nomeou direitos a serem protegidos contra a mera "ameaça de lesão", refere ao patrimônio cultural, evidenciando o reconhecimento da sua relevante condição como elemento estruturante da construção da personalidade do indivíduo e da personalidade de uma comunidade (Paiva, 2022).

Avançando no raciocínio, o § 1º do artigo 216 menciona conjunto de instrumentos pelos quais o poder público deve promover e proteger os bens culturais. Segundo o dispositivo, a proteção ocorrerá "por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação". O rol, por óbvio, não é exaustivo, sendo prevista no dispositivo a possibilidade de adoção de "outras formas de acautelamento e preservação".

Por "inventários", entendam-se instrumentos que visam a identificar bens culturais, promovendo a catalogação e a organização do patrimônio cultural do país. Por exemplo, existe o Inventário Nacional dos Bens Culturais Musealizados – Inventário Nacional, um "instrumento de proteção e preservação do patrimônio museológico", instituído pelo Decreto Federal nº 8.124/13, e o Inventário Nacional de Referências Culturais, criado e administrado pelo IPHAN, hoje organizado em plataforma digital[52].

O significado jurídico de "registros" é semelhante ao de "inventários", também servindo para catalogação de bens culturais. Destaque-se a respeito o Decreto Federal nº 3.551/00, que instituiu o "Registro de Bens Culturais de Natureza Imaterial" integrantes do patrimônio cultural brasileiro. As propostas para registro serão processadas pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN, sendo que a decisão final caberá ao Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural, órgão pertencente à estrutura do IPHAN.

As propostas podem integrar o "Livro de Registro dos Saberes, onde serão inscritos conhecimentos e modos de fazer enraizados no cotidiano das comunidades; o "Livro de Registro das Celebrações, onde serão inscritos rituais e festas que marcam a vivência coletiva do trabalho, da religiosidade, do entretenimento e de outras práticas da vida social"; o "Livro de Registro das Formas de Expressão, onde serão inscritas manifestações literárias, musicais, plásticas, cênicas e lúdicas"; e o "Livro de Registro dos Lugares, onde serão inscritos mercados, feiras, santuários, praças e demais espaços onde se concentram e reproduzem práticas culturais coletivas".

Ainda sobre "inventários" e "registros", o art. 39 da Lei nº 11.904/2009 estabelece ser "obrigação dos museus manter documentação sistematicamente atualizada sobre os bens culturais que integram seus acervos, na forma de registros

---

[52] Pode-se ter acesso ao INRC pelo seguinte endereço eletrônico: https://inrc.iphan.gov.br/.

e inventários". Estes, nos termos do § 2º do dispositivo, garantem a proteção dos bens inventariados "com vistas em evitar o seu perecimento ou degradação, a promover sua preservação e segurança e a divulgar a respectiva existência".

Assim, a presença de determinado bem em inventário ou registro de bens culturais atrai sobre ele a incidência do regime de proteção especial inerente aos bens culturais. Dessa forma, com a pluralidade de mecanismos de identificação desses bens afasta-se qualquer resquício do ideário que vigeu por muitos anos, de que a aludida proteção se limitaria aos bens objeto de tombamento.

Por vigilância, entenda-se o exercício do poder de polícia estatal no que concerne ao patrimônio cultural. Sublinhe-se que é o cumprimento do dever de vigilância que garante que os instrumentos voltados à proteção do patrimônio cultural sejam observados – e, em última análise, que os próprios direitos culturais sejam respeitados. O art. 20 do Decreto-Lei nº 25/37 estabelece, por exemplo, que as "coisas tombadas ficam sujeitas à vigilância permanente do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional [atual IPHAN], que poderá inspecioná-los sempre que fôr julgado conveniente, não podendo os respectivos proprietários ou responsáveis criar obstáculos à inspeção, sob pena de multa de cem mil réis, elevada ao dôbro em caso de reincidência".

O "tombamento" é o mais tradicional (e provavelmente o mais conhecido e utilizado) instrumento de preservação do patrimônio cultural brasileiro. Está previsto no ordenamento jurídico nacional há quase 90 anos, tendo sido positivado por meio do Decreto-Lei nº 25/1937, que ainda está vigente.

Segundo José Afonso da Silva, tombamento "é o ato do Poder Público que, reconhecendo o valor cultural (histórico, arqueológico, etnográfico, artístico ou paisagístico) de um bem, mediante a sua inscrição no livro próprio, subordina-o a um regime jurídico especial que lhe impõe vínculos de destinação, de imodificabilidade e de relativa inalienabilidade" (Silva, 2001, p. 159). O ato administrativo de tombamento, portanto, sujeita o bem "a regime jurídico especial de tutela pública, do qual resulta intervenção na propriedade privada ou pública, na forma de restrições parciais, tendo em vista a realização do interesse coletivo de proteção do patrimônio cultural" (Pires, 2022, p. 261). Segundo lição clássica de Hely Lopes Meirelles, "o tombamento, em princípio, é gratuito, mas será indenizável se causar a interdição de uso ou de exploração normal do bem tombado" (Meirelles, 2012, p. 540).

Os livros a que José Afonso da Silva faz referência são os seguintes, previstos no art. 4º do referido Decreto-Lei nº 25/37: "Livro do Tombo Arqueológico, Etnográfico e Paisagístico", no qual são inscritas "as coisas pertencentes às categorias de arte arqueológica, etnográfica, ameríndia e popular", bem como os monumentos naturais, e "os sítios e paisagens que importe conservar e proteger pela feição notável com que tenham sido dotados pelo natureza ou agenciados pelo indústria humana"; o "Livro do Tombo Histórico", no qual são inscritas as coisas de interesse histórico e as obras de arte histórica; o "Livro do Tombo das Belas Artes", integrado pelas "coisas de arte erudita, nacional ou estrangeira"; e, o "Livro do Tombo das Artes Aplicadas", no qual inserem-se "as obras que se incluírem na categoria das artes aplicadas, nacionais ou estrangeiras".

Registre-se que o "tombamento" previsto no Decreto-Lei nº 25/1937, embora ainda vigente, passou por ajustes interpretativos sobre sua abrangência e seu significado no processo de incorporação pelo regime jurídico constitucional atual. Isso ocorreu especialmente no que se refere à previsão constante no § 1º do art. 1º, que disciplina que só integrariam o patrimônio histórico e artístico nacional os bens inscritos num dos quatro Livros do Tombo[53].

É que, conforme já ressaltado, a Constituição Federal de 1988 adotou conceito abrangente de patrimônio cultural, desassociando-o do que representa resultado do processo de tombamento[54]. Dessa forma, a concepção moderna (pós-1988) do ato de tombamento o reconhece como um ato de natureza declaratória do caráter cultural de determinado bem, e não constitutiva.

De toda forma, apesar de o ato de tombamento não ser responsável por atribuir a adjetivação "cultural" ao bem, fato é que o submete a regime jurídico de

---

[53] Igualmente muito criticado é o conteúdo do "artigo único" do Decreto-Lei nº 3.866/41, que outorga ao Presidente da República a competência para, "atendendo a motivos de interesse público", de ofício ou mediante a provocação de interessado, cancelar o tombamento realizado pelo IPHAN, prática que ficou conhecida como "destombamento".

[54] Com relação a esse assunto, Carlos Frederico Marés de Souza Filho apresenta o histórico da compreensão do tema no Brasil: "em 1937, o patrimônio cultural era chamado de histórico e artístico, e considerado como o conjunto de bens tombados; na década de quarenta iniciou-se a considerar, por lei, bens coletivos como monumentos nacionais, que foram interpretados como de igual efeito ao de tombamento; em 1961, com a Lei dos Sambaquis, se ampliou o conceito de patrimônio histórico e artístico aos bens arqueológicos, ficando estes no domínio da União e independente de tombamento. Portanto, a partir daqui o patrimônio histórico e artístico já não era o conjunto de bens tombados, mas estes e outros mais definidos em lei. Em 1988, a Constituição alterou o nome do patrimônio para cultural, ampliando-o e o desencaixando do ato de tombamento, isto é, não exige que haja tombamento para que seja reconhecido como bem integrante do patrimônio cultural" (Souza Filho, 2011, p. 86-87).

proteção especial específico. Dentre os efeitos que o tombamento pode resultar para o bem, destacam-se: (i) restrições à alienabilidade; (ii) restrições ao seu envio para território estrangeiro; (iii) proibição de demolição, destruição ou mutilação do bem, obrigações que atraem os deveres da sua conservação e reparação, sendo que, especificamente os serviços de reparação, pintura e restauração, devem ser previamente autorizados pelas autoridades competentes; (iv) obrigação de transcrição no registro público e sujeição à fiscalização por parte do poder público; e, (v) restrições a construções no entorno que impeçam ou reduzam sua visibilidade, consubstanciando, portanto, limitações ao direito de propriedade de terceiros, limitando o potencial construtivo de terreno, caso a obra pretendida dificulte a visibilidade de bem tombado. Assim, de certa forma, o tombamento gera a "publicização parcial" do bem público, no que tange à garantia da sua fruição cultural por parte da população[55].

É importante assinalar que a ausência de tombamento não leva necessariamente à conclusão de que determinado bem esteja sob desproteção, "apenas deixa o bem a mercê de seu enquadramento como bem cultural a partir do caso concreto, para atrair, então, proteção" (Pires, 2022, p. 264). Trata-se de uma relevante implicação prática do fato de o tombamento não possuir natureza constitutiva, não sendo, pois, obrigatório para que o bem seja reputado cultural e para que a necessidade da sua proteção seja reconhecida na prática.

Por último, registre-se que, em âmbito federal, a responsabilidade pelos atos de tombamento é do IPHAN. Porém, Estados, Municípios e o Distrito Federal também possuem competência legislativa e executória para o tombamento, no que tange aos bens públicos culturais pertencentes aos respectivos territórios.

Finalmente, o último dos instrumentos expressamente previstos na Constituição Federal para a proteção dos bens culturais é a desapropriação. Para apresentar o conceito de desapropriação no direito público brasileiro, recorre-se à Celso Antônio Bandeira de Mello, que considera tratar-se do

---

[55] Inclusive, para Maria Coeli Simões Pires, na prática, o tombamento implica na constituição de servidão administrativa sobre o bem, a qual pode ser gratuita ou onerosa, a depender dos impactos sobre o seu valor econômico (Pires, 2022).

> procedimento através do qual o Poder Público, fundado em necessidade pública, utilidade pública ou interesse social, compulsoriamente despoja alguém de um bem certo, normalmente adquirindo-o, para si, em caráter originário, mediante indenização prévia, justa e pagável em dinheiro [...] (Bandeira de Mello, 2010a, p. 865).

O Decreto-Lei nº 3.365/1941 dispõe sobre a desapropriação de bens por utilidade pública. As alíneas "k" e "l" do art. 5º tratam de situações que podem levar ao reconhecimento da utilidade pública de bem (e, por consequência, da sua suscetibilidade à desapropriação). São referidas "a preservação e conservação dos monumentos históricos e artísticos, isolados ou integrados em conjuntos urbanos ou rurais, bem como as medidas necessárias a manter-lhes e realçar-lhes os aspectos mais valiosos ou característicos e, ainda, a proteção de paisagens e locais particularmente dotados pela natureza"; e a "preservação e a conservação adequada de arquivos, documentos e outros bens moveis de valor histórico ou artístico".

Para além dessas previsões mais genéricas, o § 1º do art. 19 do já referido Decreto-Lei nº 25/37 autoriza a desapropriação de bem tombado cujo proprietário particular não tiver condições financeiras de arcar com os custos de conservação e reparação – modalidade tida como "desapropriação-sanção". E o art. 15 da Lei Federal nº 3.924/1961, que trata dos monumentos arqueológicos e pré-históricos existentes em território nacional, autoriza a desapropriação de imóvel, ou parte dele, em razão da presença de jazidas de significado arqueológico excepcional.

Trata-se, pois, de situações em que, visando a proteção de bem cultural, o Estado se apropria de propriedade particular. Tal instrumento denota conduta radical, que interfere sobremaneira no patrimônio do particular proprietário do bem cultural, devendo, pois, ser utilizado com cautela. Como exemplo do uso da desapropriação sob justificativa cultural, Carlos Marés de Souza Filho aponta o caso do centro histórico de Curitiba, que teve vários imóveis desapropriados para lhes dar destinação cultural, de modo a revitalizar a região, que passou a ser usada pela população (Souza Filho, 2011). Há, também, o exemplo do Parque Lage, localizado no Município do Rio de Janeiro, declarado de utilidade pública para fins de desapropriação por parte da União em 1941 (Queiroz, 2012). Mais recentemente, o Decreto Municipal nº 55.729/25, do Rio de Janeiro, declarou como de utilidade pública a casa onde foi gravado o filme "Ainda Estou Aqui" – vencedor do Oscar de melhor filme internacional em 2025 –, localizada no bairro da Urca, com a intenção de proceder a sua

desapropriação objetivando transformá-la na "Casa do Cinema Brasileiro" (Veja, 2025)[56].

Chama-se a atenção para o fato de que grande parte da legislação aqui citada remonta às décadas de 1930 e 1940, quando o Brasil atravessava a chamada "Era Vargas". É evidente, pois, que a sociedade brasileira da época e o próprio direito – e, especificamente, o direito administrativo – eram muito diferentes do que se observa nos dias de hoje, e isso enseja pergunta necessária sobre a real compatibilidade dos respectivos institutos com o direito administrativo contemporâneo, e sobre a eventual pertinência da sua modernização[57]. De toda forma, discutir essa compatibilidade está fora do escopo da presente pesquisa.

2.4 CONCEITOS OPERACIONAIS DISCUTIDOS NO CAPÍTULO

Para facilitar a compreensão do leitor sobre a pluralidade de temas ora enfrentados, serão apresentados de forma sistematizada os conceitos operacionais dos principais temas desenvolvidos no capítulo:

Cultura: elemento simbólico em decorrência de significado memorial compartilhado por uma coletividade de pessoas que pode servir como uma adjetivação jurídica ("cultural"), associada a direitos, bens e serviços, dotando-os de um valor extrapatrimonial relevante.

Direitos culturais: normas que regulamentam a cultura e as relações culturais, os quais, segundo a Lei Federal nº 14.835/2024, compreendem as garantias jurídicas de direito autoral, de criação, de produção, de distribuição, de difusão, de registro, de fruição e de consumo de bens e serviços culturais.

Direito fundamental à cultura: direito fundamental de natureza multidimensional que atribui ao Estado brasileiro a obrigação de executar políticas públicas que possibilitem o livre exercício de manifestações culturais (na dimensão de liberdade), a proteção e a promoção do acesso à cultura (dimensão prestacional, na

---

[56] Posteriormente, o referido decreto acabou sendo revogado pelo governo municipal por meio do Decreto Municipal nº 56.875/2025.

[57] Vale destacar que existem iniciativas legislativas visando a modernização da legislação atinente ao assunto. Um exemplo é o PL 1868/2021, apresentado pelo Deputado Federal Gustavo Fruet, do Paraná, que trata da gestão do patrimônio cultural tombado, propondo a instituição da Política Nacional do Patrimônio Cultural Tombado e do Fundo Nacional do Patrimônio Tombado – FNPT. Em outubro de 2025, o PL aguardava o parecer do Relator na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania.

condição de direito social) e de proteção dos direitos culturais transindividuais (dimensão em que o direito fundamental possui função objetiva, eis que não relacionado a um sujeito titular específico). Abrange o mais restrito direito fundamental à promoção e proteção do patrimônio cultural.

Políticas públicas culturais: programas de ação governamental visando a coordenar as atividades públicas e privadas voltadas à realização de objetivos social e economicamente relevantes e politicamente determinados na área da cultura, o que ocorre por meio de ações de fomento público, regulação pública e serviços desempenhados diretamente pelo Estado.

Fomento público a atividades culturais: atividade administrativa que se dá por meio da concessão de benefícios pela Administração Pública aos particulares, com o objetivo de induzi-los a executar condutas consonantes ao interesse público – no âmbito da cultura, normalmente o investimento de recursos em atividades culturais, públicas ou privadas –, política comumente denominada de "mecenato cultural".

Regulação pública da economia cultural: conjunto de ações jurídicas que visam a estabelecer parâmetros de conduta para o exercício de atividades econômicas relacionadas à cultura, objetivando a maximização da proteção dos direitos fundamentais constitucionais de natureza cultural.

Serviços culturais de competência do Estado: atividades prestacionais de natureza cultural de competência do Estado, executadas direta ou indiretamente pela administração pública sob regime influenciado pelo direito público, configurando "serviços públicos", em sentido amplo.

Promoção e proteção do patrimônio cultural brasileiro: binômio com espeque constitucional que constitui o elemento central da atuação do Estado no que se refere aos bens culturais com a proposta de servir como garantia ao exercício do direito coletivo de fruição e acesso a este patrimônio. A compreensão sobre o significado de cada um dos elementos do binômio é ampla, sendo que a concepção de "promoção" gira em torno da ideia de valorizar o patrimônio cultural, e a de "proteção" está relacionada com os objetivos de conservação e não deterioração deste patrimônio.

3 GESTÃO DE BENS PÚBLICOS CULTURAIS

O primeiro capítulo tratou do direito fundamental à cultura no contexto constitucional brasileiro, arrolando e discutindo as atividades que competem ao Estado no tocante à cultura, notadamente as de promover e proteger o patrimônio cultural nacional, integrado por bens culturais.

Este segundo capítulo parte do mesmo pressuposto de que a Constituição Federal incumbiu o Estado de importantes deveres relacionados à promoção e proteção do patrimônio cultural brasileiro. Todavia, avança-se no raciocínio e na argumentação, defendendo a ideia segundo a qual, para desempenhar satisfatoriamente tais funções, o Estado deve proceder a uma gestão adequada desse patrimônio – em específico e especialmente com respeito aos bens públicos culturais.

O objetivo aqui é identificar, delimitar e conceituar os chamados bens públicos culturais, apresentando as suas principais características e as particularidades mais relevantes inerentes à sua gestão, que pode ser direta ou indireta. Considerada sua relevância, pretende-se caracterizá-los como objeto de necessária tutela estatal, razão pela qual se submetem a um regime jurídico especial de uso e de gestão.

O texto inicia abordando o conceito de bem cultural, detalhando as suas espécies e características e reconhecendo que ao menos parte deles pertence ao domínio estatal, o que permite atribuir-lhes a condição de bens públicos, para o uso do conceito que se vislumbra no presente trabalho. Ato contínuo, apresenta-se e discute-se o conceito de bens públicos culturais, oferecendo critérios de identificação e tratando das suas principais características.

Dando sequência ao raciocínio, também se aborda o regime jurídico dos bens públicos no direito brasileiro, apresentando suas principais características e classificações e dando ênfase às formas de uso e gestão permitidas pela legislação. A apresentação descritiva dessas informações ganha contornos analíticos quando direcionadas especificamente aos bens culturais de propriedade do Estado.

Por último, discutem-se as peculiaridades do uso e da gestão dos bens públicos culturais, salientando que tal gestão, conforme se verá, não necessariamente precisa ficar a cargo do Estado de forma direta, sendo possível – e, talvez, segundo a perspectiva do Estado garantidor, até recomendável, em alguns casos – a sua delegação para particulares.

3.1 PATRIMÔNIO CULTURAL BRASILEIRO E OS BENS CULTURAIS

A Constituição Federal consagrou o regime jurídico do patrimônio cultural brasileiro determinando que o Estado, em colaboração com a sociedade, promova e proteja os bens materiais e imateriais que o integram. O referencial dogmático do regime constitucional da cultura parte do disposto no artigo 215 da Constituição, que estabelece que o "Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais". O art. 216 é direcionado ao patrimônio cultural brasileiro, ocupando o binômio promoção-proteção posição essencial para a garantia do cumprimento dos direitos subjetivos culturais de ordem constitucional dos cidadãos brasileiros.

Ocorre que, para se identificar o que exatamente deve ser objeto de proteção e promoção públicas, é necessário um exame mais aprofundado dos conceitos de "patrimônio cultural brasileiro" e de "bens culturais", de modo a perquirir sobre a possibilidade do alcance dos seus exatos significados no direito brasileiro, conferindo maior segurança jurídica ao âmbito de aplicação do respectivo regime jurídico. Afinal, o regime jurídico especial relativo aos bens culturais tem pouca serventia caso não seja possível delimitar quando e sobre o que ele deve ser aplicável.

Conforme aponta Eduardo Tomasevicius Filho, a importância de se qualificar determinado bem como cultural é o reconhecimento de interesses a ele atrelados que devem ser protegidos. Tais interesses abrangem os seguintes aspectos: (i) educação, correspondente aos valores culturais da sociedade, permitindo a promoção do desenvolvimento das pessoas a partir da ampliação de conhecimentos e do refinamento de juízos estéticos; (ii) formação e preservação de identidades coletivas, permitindo o reconhecimento, por parte do indivíduo, de que faz parte de um grupo, sentindo-se atrelado à ideia de tradição; e, (iii) historiografia, uma vez que os bens culturais podem ser entendidos como documentos de época, por meio dos quais se pode explicar e conhecer o passado adequadamente (Tomasevicius Filho, 2020).

De início, Marcos Paulo de Souza Miranda aponta que "patrimônio cultural" é um conceito mais restrito do que "cultura", pois "constitui-se essencialmente das produções que, por suas peculiaridades (especiais atributos de antiguidade, raridade, beleza, exemplaridade, autoria, vínculo com fatos históricos, memoráveis,

significância social etc.), representam marcos identitários de um determinado povo" (Miranda, 2023, p. 22).

Prosseguindo no raciocínio, uma interpretação simples do texto do art. 216 da Constituição Federal dá conta de que o "patrimônio cultural nacional" é um conceito mais amplo do que "bens culturais". De fato, remete ao grupamento dos bens culturais de natureza material e imaterial que, tomados individualmente ou em conjunto, sejam portadores de referência à identidade, à ação ou à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira. O conjunto de bens culturais, portanto, parece formar o conceito de patrimônio cultural nacional.

Para Nabais, todavia, a expressão patrimônio cultural, em regra, equivale à de bens culturais (Nabais, 2010). O autor reconhece, todavia, ser possível compreender patrimônio cultural como uma noção mais ampla, e o bem cultural como uma noção mais restrita, contemplando os "bens culturais materiais, que mais não são do que bens culturais cuja existência ou subsistência não prescinde de um suporte material ou físico" (Nabais, 2022, p. 55).

Carlos Magno de Souza Paiva, por outro viés, entende que o conceito de patrimônio cultural não significa simplesmente o conjunto dos bens culturais. Deve ser compreendido de uma forma mais ampla, como "espécie de amálgama que une os diferentes bens culturais, o que permite o reconhecer como meio agregador dos diferentes valores e formas de expressão cultural e ainda o que todos eles possuem em comum" (Paiva, 2022, p. 98).

Nesse trabalho, "patrimônio cultural" ("brasileiro", nos termos exatos da expressão constitucional) é entendido como gênero que contempla, dentre outros, os bens culturais históricos, artísticos, arqueológicos, paleontológicos, etnográficos, folclóricos e paisagísticos (Silva, 2001). Na feliz expressão do jurista argentino Juan Claudio Morel, o patrimônio cultural material é "la cultura que se toca" (Morel, 2005, p. 60).

Assim, para fins de organização conceitual e facilitação da compreensão deste trabalho, adverte-se que se preferiu, em regra, adotar o termo "bens culturais", em vez de "patrimônio cultural". O motivo é a sua maior especificidade, devendo-se fazer a ressalva de que, a depender da interpretação adotada do conceito utilizado, as expressões bens culturais e patrimônio cultural possam ser reconhecidas como

sinônimas, ainda que normalmente ao termo "patrimônio" seja atribuído um conceito mais abrangente[58].

Conforme já afirmado neste trabalho, a expressão "bens culturais" foi utilizada pela primeira vez na "Convenção para Proteção de Bens Culturais em Caso de Conflito Armado", da UNESCO, que foi recepcionada no Brasil pelo Decreto Legislativo nº 32/1956:

> Para os fins da presente Convenção são considerados bens culturais, seja qual fôr a sua origem e o seu proprietário:
> *a)* os bens, móveis ou imóveis, que tenham uma grande importância para o patrimônio cultural dos povos, tais como os monumentos de arquitetura, de arte ou de história, religiosos ou seculares, os lugares que oferecem interêsse arqueológico, os grupos de edificações que, em vista de seu conjunto, apresentem um elevado interêsse histórico ou artístico, as obras de arte, manuscritos, livros e outros objetos de interêsse histórico, artístico ou arqueológico, bem como as coleções científicas e as coleções importantes de livros, de arquivos, ou de reproduções dos bens acima definidos;
> *b)* os edifícios cuja finalidade principal e real seja a de conservar e expor os bens culturais móveis definidos na alínea *a*), tais como os museus, as grandes bibliotecas, os depósitos de arquivos bem como os abrigos destinados a proteger em caso de conflito armado os bens culturais móveis definidos na alínea *a);*
> *c)* os centros que contenham um número considerável de bens culturais (definidos nas alíneas *a*) e *b*), os quais serão denominados "centros que contêm monumentos".

Conforme se observa, a convenção atrela a ideia de bem cultural, essencialmente, à monumentalidade e à elevada importância histórica ou artística dos bens a serem protegidos, estendendo o conceito aos edifícios cuja finalidade principal seja abrigar bens culturais e aos centros – hoje costumeiramente chamados de "conjuntos urbanos" – que contenham um número considerável de bens culturais.

Trata-se de compreensão consentânea com a visão da época sobre a temática, que corroborava, inclusive, o previsto até então pela legislação brasileira sobre o assunto. Segundo o art. 1º do Decreto-Lei nº 25/37, constitui o "patrimônio histórico e artístico nacional" – termo desatualizado já que, conforme já apontado, a Constituição Federal de 1988 adota a expressão "patrimônio cultural brasileiro" – "o conjunto dos bens móveis e imóveis existentes no país e cuja conservação seja de

---

[58] Ademais, no direito brasileiro, paira sobre o termo "patrimônio" certa polissemia, especialmente no âmbito do Direito Administrativo. É comum aplicar o termo para o "conjunto de riquezas" de uma pessoa, incluindo todas as relações jurídicas passíveis de valoração econômica (Marques Neto, 2014), contemplando um espectro mais amplo do que o que se pretende abordar aqui. Também por essa razão, portanto, preferiu-se adotar a expressão "bens públicos culturais", ainda que, por vezes, possa-se utilizar o termo patrimônio cultural como sinônimo.

interêsse público, quer por sua vinculação a fatos memoráveis da história do Brasil, quer por seu excepcional valor arqueológico ou etnográfico, bibliográfico ou artístico".

Dessa forma, a preocupação com a proteção ao patrimônio cultural iniciou-se de forma relacionada aos bens entendidos como "monumentos". Alois Riegl, em obra clássica, explica que monumento seria "uma obra criada pela mão do homem e elaborada com o objetivo determinante de manter sempre presente na consciência das gerações futuras algumas ações humanas ou destinos (ou uma combinação de ambos)" (Riegl, 2014, p. 31). Segundo ele, o que distinguiria os monumentos dos demais objetos seria o seu valor de memória, subdividido em três espécies: valor de antiguidade, valor histórico e o valor volível de memória ou de comemoração. O último decorre do fato de que o "valor intencional de comemoração tem esse objetivo desde o início, ou seja, o objetivo de, desde a ereção do monumento, nunca deixar, de certa forma, que [...] faça parte do passado, permitindo que permaneça na consciência das gerações futuras, sempre presente e vivo" (Riegl, 2014, p. 63). Esse valor, portanto, possui estreita ligação com os valores da atualidade do momento em que os monumentos foram construídos.

Françoise Choay, na mesma linha, entende que monumento é um artefato ou conjunto de artefatos (por exemplo, um túmulo, uma construção ou uma inscrição), deliberadamente concebidos por uma coletividade humana (uma família ou mesmo uma nação), com o objetivo de "lembrar, para a memória viva, orgânica e afetiva dos seus membros, pessoas, acontecimentos, crenças, ritos, ou regras sociais constitutivos de sua identidade" (Choay, 2011, p. 12). Assim, apresenta-se caracterizado por sua função identificatória.

Já o monumento histórico não é tipificado por ser um artefato intencional, não tendo sido criado para fins memoriais. Trata-se, isto sim, de objeto escolhido dentro de uma gama de bens preexistentes em razão do seu valor para a história (factual, social, econômica, da arte, dentre outros aspectos), e/ou do seu valor estético. Sua valorização passou a ocorrer durante o século XIX, o "século da história", em paralelo ao desenvolvimento dos nacionalismos europeus, sendo que o patrimônio nacional tornou-se crescentemente enriquecido com edifícios que, apesar de não construídos com fins memoriais, tivessem valor em razão da sua ligação com a história nacional. Mas, evidentemente, é possível que um monumento criado para fins memoriais seja, também, histórico (Choay, 2011).

Dessa forma, os monumentos com valor de antiguidade e histórico englobam os bens que, originalmente, não foram erigidos com inerente valor cultural ou com o objetivo de serem preservados. Esse valor acaba atribuído ao bem por razões históricas, seja por este ter abrigado (ou se relacionado a) algum acontecimento marcante, seja pela sua própria característica de antiguidade, decorrente simplesmente do fato de ter resistido ao tempo, aspecto que o torna culturalmente interessante na atualidade.

Já os monumentos de valor volível de memória ou de comemoração, foram erigidos, expressamente, em razão de alguma significação cultural, com a intenção de que contivessem sentido e representassem algo para a respectiva comunidade. Podem ser chamados, portanto, de monumentos intencionais, apresentando a condição de bem cultural desde a sua concepção. Isso os difere dos antes mencionados, designados monumentos históricos, cujo valor cultural foi incorporado no decorrer do tempo.

Inicialmente, o caráter histórico do bem foi o fato decisivo para a consagração da noção de patrimônio cultural. Esta esteve vinculada a um projeto mais amplo de construção de identidade(s) nacional(is), servindo ao processo de consolidação dos Estados modernos. Assim, o ideal de conservação somente foi possível pelo fato de o ideal cultural ser ladeado por ideais políticos e ideológicos (Fonseca, 2005). Desse modo, de forma alinhada ao texto constitucional, Cunha Filho e Saldanha defendem que o patrimônio cultural se compõe, essencialmente, de bens que representam "a história de um local, de um povo, de um grupo" (Cunha Filho; Saldanha, 2018, p. 213). No caso brasileiro, conforme se aprofundará em sequência, dizem respeito a todos os grupos formadores da sociedade nacional.

De certa forma, a utilização das categorias de Riegl (2014) para o reconhecimento dos bens culturais persiste até hoje. Entende-se que o conceito de "bens culturais" contempla tanto bens (que Riegl chamava de "monumentos") construídos especificamente para destinação cultural, para uso contemplativo, com natureza artística inerente, quanto outros inicialmente (ou mesmo concomitantemente, conforme se verá mais tarde) afetados a outros usos[59], mas que,

---

[59] Aliás, a questão relativa ao uso dos monumentos já era tida por relevante para o autor austríaco, que considerava que a maior parte dos monumentos deveria estar afetada a um uso determinado, tal qual a exploração turística, por exemplo (Riegl, 2014).

por razões históricas, passaram a ser dotados de natureza cultural ou a ter essa natureza reconhecida.

A principal distinção da concepção contemporânea de "bens culturais", sob a égide da Constituição Federal de 1988, em relação às da classificação de Riegl, é de pressuposto, remontando justamente à questão da "monumentalidade", que o texto constitucional considera despicienda. Dessa forma, são dignos de proteção não somente os bens tidos por "monumentais", ou "extraordinários", mas também todos aqueles que, individualmente ou em conjunto, sejam "portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira".

Assim, para o direito brasileiro, a culturalidade do bem está relacionada à sua referência à identidade, ação ou memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, condição que não necessariamente remete ao fato de ser o bem monumental ou extraordinário.

Nessa linha, apesar de inegavelmente a Constituição Federal de 1988 ter alargado o conceito, evidentemente não é qualquer bem cultural que é merecedor da tutela estatal. Assim se apresentam somente aqueles "portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira". Dessa forma, Marcos Paulo de Souza Miranda, interpretando o texto constitucional, opina que "identidade" se refere às características próprias, aos traços distintivos que caracterizam um grupo; que "memória" relaciona-se às reminiscências, lembranças de fatos marcantes, e, finalmente, que "ação" remete a obras, realizações e fazeres (Miranda, 2023).

Isso não quer necessariamente dizer que determinado bem que tenha valor subjetivo pessoal para alguém em específico – por exemplo, um quadro pintado pelo filho – não possa, em circunstâncias específicas, ser considerado cultural. Mas, para os fins previstos no ordenamento jurídico brasileiro, ele não merecerá a tutela pública – não integrando, assim, o "patrimônio cultural nacional" – se não for dotado das características previstas na Constituição Federal.

Dessa forma, a produção de efeitos jurídicos depende do reconhecimento do valor cultural coletivo do bem. A questão sobre a quem compete identificar essa culturalidade variou durante a história. Tradicionalmente, tal desiderato competia ao Estado: já foi responsabilidade do soberano, já coube a especialistas – conforme ressaltado anteriormente, antes da Constituição Federal de 1988 apenas os bens

tombados pelo IPHAN (ou pelos órgãos estaduais, municipais ou distritais competentes) recebiam essa proteção jurídica. O reconhecimento pode mesmo ser realizado por ato legislativo ou judiciário (decisão judicial prolatada em ação civil pública ou ação popular, por exemplo). Porém, o aspecto fundamental parece ser o reconhecimento da natureza cultural pela comunidade à qual o bem encontra-se vinculado. Afinal, a comunidade,

> como legítima produtora e beneficiária dos bens culturais, mais do que ninguém tem legitimidade para identificar um valor cultural, que não precisa ser apenas artístico, arquitetônico ou histórico, mas também estético ou simplesmente afetivo. A identificação ou simpatia da comunidade por determinado bem pode representar uma prova de valor cultural bastante superior àquela obtida através de dezenas de laudos técnicos plenos de erudição, mas muitas vezes vazios de sensibilidade. Além de significar, por si só, uma maior garantia para a sua efetiva conservação (Milaré, 2015, p. 571).

Nessa linha, segundo Nabais, "os bens culturais exprimem uma ideia de sociabilidade, pois desempenham uma função específica de natureza social e cultural, cuja peculiaridade não está no valor dos bens em si, mas no interesse que a comunidade manifesta pela sua tutela" (Nabais, 2010, p. 49). Este valor subjetivo, simbólico, dos bens culturais, fica evidenciado no conceito do autor francês Pierre-Laurent Frier, referenciado por Nabais, que alude ao instituto como o "conjunto de marcas ou vestígios da atividade humana que uma comunidade considera como essenciais para a sua identidade e memória colectivas e que deseja preservar a fim de transmitir às gerações vindouras" (Nabais, 2010, p. 37).

Evidentemente, constitui tarefa árdua o reconhecimento da vontade da comunidade sem um ato específico que a exteriorize. Assim, apesar de o reconhecimento por autoridade competente – via tombamento, por exemplo, ante o seu caráter declaratório e não constitutivo – não ser pressuposto para a natureza cultural do bem, é conveniente que tal reconhecimento ocorra, pelos instrumentos previstos na Constituição ou por outros, com vistas à demarcação da irradiação de efeitos jurídicos. Caso contrário, o reconhecimento pode depender de ato de iniciativa do poder legislativo (democracia indireta), ou mesmo judicial, mediante provocação (por ação civil pública ou ação popular, por exemplo).

Eduardo Tomasevicius Filho, ressaltando a anteriormente tratada característica intergeracional do bem cultural e o impacto que esse patrimônio provoca no seu usuário, define-o

> como bem, material ou imaterial, o qual tem a aptidão para contribuir com o desenvolvimento pessoal de quem o vê, por meio da sua contemplação, observação, contato e experimentação. É geralmente selecionado como documento histórico de época acerca de determinado modo de vida, arte ou técnica, ou por ser suporte da identidade coletiva ou da memória coletiva. Pode ser um monumento do passado ou até mesmo tempo presente, quando deseja a sua conservação pelas gerações futuras (Tomasevicius Filho, 2020, p. 53)[60].

No que se refere à nacionalidade do patrimônio cultural protegido – aspecto central para o conceito de bem cultural fornecido pela Constituição Federal, que deve estar relacionado com os "diferentes grupos formadores da sociedade brasileira" –, tem-se que a interpretação dos bens que integram essa noção deve ser ampliativa, não restritiva. Afinal, a sociedade brasileira é complexa e multiétnica e a pluralidade cultural é um dos princípios mais destacados da Constituição cultural brasileira.

Nesse sentido, Michael Schneider Flach alude ao princípio do "pro monumento", que defende que, em caso de dúvida, deve ser conferida interpretação ampliativa ao conceito, o qual, segundo o autor, poderia ser extraído do art. 216 da Constituição Federal (Flach, 2023). Nesse mesmo sentido, Laryssa Pereira opina ser importante evitar interpretações que tenham o potencial de diminuir o acesso à cultura, não se incorrendo, assim, no risco de manifestações culturais deixarem de ser salvaguardadas por não preencherem determinadas concepções nacionalistas, influenciadas por questões políticas (Pereira, 2023). Nessa linha, segundo Édis Milaré, restou consagrado no direito positivo brasileiro o "pluralismo cultural". Reconheceu-se

> que a cultura brasileira não é única, não se resume ao eixo Rio-São Paulo nem ao barroco mineiro e nordestino, nem a bens de valor excepcional arquitetônico ou artístico, ou àqueles ligados à história das elites sociais. Mas é aquela que resulta da atuação e interação dinâmica de todos os grupos e classes sociais de todas as regiões. E é essa diversidade e riqueza de bens culturais, construídas incessantemente num país de dimensões continentais e variada formação étnica, que se pretende ver preservadas (Milaré, 2015, p. 569).

Conforme já referenciado, a Constituição Federal consigna igualmente a existência de bens "de natureza material e imaterial" integrantes do patrimônio cultural

---

[60] Dessa forma, como consequência, segundo ele, o patrimônio cultural corresponde ao "conjunto de obras de arte fundamentais e inalienáveis, que devem escapar das contingências e ameaças, e posteriormente entendidas como destinadas à instrução e à história. Destarte, é por meio do patrimônio cultural que a coletividade exprime a qualidade de sua herança cultural" (Tomasevicius Filho, 2020, p. 58).

nacional. Os bens imateriais são aqueles não associados a um objeto físico. Registre-se que, mesmo com relação aos bens materiais, é o aspecto "imaterial" – ou seja, a carga ou o conteúdo cultural que lhe é inerente – o fator decisivo para a atração da proteção. Ou seja, o aspecto imaterial – a relevância cultural para aquela comunidade de cidadãos – é sempre o objeto mediato da proteção, sendo que, em determinados casos, por estar incrustado em objeto físico, esse elemento material também passa a ser digno de proteção. Assim, segundo Nabais,

> o valor cultural que faz de um bem material um bem integrante do património cultural é, em si mesmo, um bem imaterial, que, consoante careça de um suporte material (infungível ou fungível) ou não, assim estaremos perante um bem cultural material ou um bem cultural meramente imaterial (Nabais, 2022, p. 56-57).

Conforme Fernando Alves Correia, o elemento essencial para a caracterização do bem cultural é o valor relacionado ao interesse cultural a ele inerente. Este é sempre um valor humano, de civilização, servindo como instrumento de memória[61] e testemunho da identidade da nação, e intergeracional de coesão nacional (Correia, 1996). Dessa forma, os bens culturais não podem ser compreendidos de forma hermética, dissociada do contexto, uma vez que o que é protegido não é propriamente o bem, mas o significado que carrega (Paiva, 2022). Assim, para Marcos Paulo de Souza Miranda, os bens culturais são elementos de "corpo e alma":

> O corpo é o suporte material do bem (uma igreja, um casarão, uma escultura, um lugar utilizado para práticas de atividades culturais etc.), enquanto a alma é constituída dos valores imateriais que justificam a especial relevância da coisa (antiguidade, autoria, raridade, vínculo com fatos memoráveis, beleza, inovação etc.) (Miranda, 2023, p. 98).

Floriano de Azevedo Marques Neto, interpretando a proteção conferida pela Lei da Ação Popular (Lei Federal nº 4.717/1965) aos bens de valor artístico e estético,

---

[61] A memória não necessariamente é positiva, como nos casos dos campos de concentração do regime nazista, sendo o mais conhecido o de Auschwitz-Birkenau, na Polônia, registrados na UNESCO como patrimônio da humanidade. No Brasil, impulsionado pelo fenômeno do filme "Ainda Estou Aqui", foi recentemente dado destaque pela imprensa ao processo de tombamento do prédio onde funcionou o Centro de Operações de Defesa Interna (DOI-Codi), durante a ditadura militar, hoje sede do 1º Batalhão de Polícia do Exército do Rio de Janeiro, tendo o Ministério Público Federal, inclusive, recomendado prioridade na análise por parte do IPHAN (Conjur, 2025).

ainda que de propriedade privada, entende que a previsão legal evidencia que "o valor impregnado nestes bens, sua referência cultural (em sentido amplo), constitui uma utilidade distinta do bem no qual se impregna, de modo a considerá-la um bem autônomo e, como tal, integrante do patrimônio público" (Marques Neto, 2014)[62].

Dessa maneira, os bens culturais corpóreos são assim considerados em razão de valores de natureza imaterial a eles inerentes ou associados. Por esse motivo, a tais bens pode ser atribuído valor imaterial que lhes confere uma utilidade coletiva cultural, mesmo que este não seja o único uso a eles afetados e nem que essa função tenha norteado a sua construção. Considerando esses elementos, faz sentido perceber os bens culturais, como sustenta José Afonso da Silva, como

> [...] coisas criadas pelo homem mediante projeção de valores, "criadas" não apenas no sentido de produzidas, não só no mundo construído, mas no sentido de vivência espiritual do objeto [...]. A essência do bem cultural consiste na sua peculiar estrutura, em que se fundem, numa unidade objetiva, um objeto material e um valor que lhe dá sentido. Por isso se diz que o ser do bem cultural é um ser sentido (Silva, 2001, p. 26).

Segundo esse autor, o conceito contempla bens móveis ou imóveis, singulares ou integrantes de um conjunto (como um quarteirão, ou mesmo uma cidade) ou de um complexo (uma paisagem, com edificações que a integram), "cuja conservação seja de interesse público, quer por sua vinculação a fatos memoráveis da história do Brasil, quer por seu excepcional valor arqueológico ou etnográfico, bibliográfico ou artístico" (Silva, 2001, p. 151). O autor entende que também fazem parte desse rol os monumentos naturais, sítios e paisagens que, por sua feição notável, dotada pela natureza ou resultante da ação humana, enquadram-se naquelas características.

Nessa linha, a Constituição Federal fornece rol exemplificativo das espécies de bens culturais nos incisos do seu art. 216. São contemplados:

> I - as formas de expressão;
> II - os modos de criar, fazer e viver;
> III - as criações científicas, artísticas e tecnológicas;

---

[62] Em sentido semelhante, Ferri afirma que uma mesma coisa (um objeto físico) pode corresponder a uma pluralidade de bens, relacionados às diversas utilidades que podem ser atribuídas ao objeto em questão. Assim, no conceito de bem cultural, há "uma co-pertença genuína do objecto à colectividade social, correspondente às 'utilidades' de natureza cultural que emanam do objecto, em concorrência com as utilidades económicas da esfera do proprietário" (Ferri, 1996, p. 136).

> 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.

Enquanto os incisos "I" e "II" possuem natureza eminentemente imaterial, as espécies previstas nos incisos "III", "IV" e "V" exibem, majoritariamente, natureza material (apesar de existirem "criações científicas, artísticas e tecnológicas" de natureza imaterial, por exemplo, tais como músicas e produções de natureza virtual), demandando ações de promoção e proteção que considerem a sua concepção física. Dessa forma, os bens que compõem o patrimônio cultural são bastante heterogêneos, constituindo a sua base comum a referência histórica ou estético-artística (Benhamou, 2016). Recorrendo a termo mais familiar, tal base corresponde à sua referência cultural. Por conta disso, considera-se mais importante estabelecer critérios para a identificação dos bens culturais do que propriamente propor uma listagem exaustiva, uma vez que "a natureza funcional dos bens culturais é mais importante que sua condição conceitual" (Paiva, 2022, p. 39).

Ainda assim, para fins de sistematização, pode ser interessante a tentativa de produzir classificação delimitadora dos bens materiais (espaços, equipamentos, objetos) de natureza cultural. Segundo José Afonso da Silva (2001), estão contemplados no conceito de "cultura material": (i) objetos de cultura artística que façam referência à identidade, ação e memória dos diferentes povos formadores da sociedade brasileira, normalmente acondicionados em museus, bem como as estátuas e monumentos públicos que, quando nos logradouros públicos, costumam ficar sob a gestão dos Municípios em que estão localizados; (ii) obras raras e objetos sagrados ou de variados tipos dotados de relevância histórica; (iii) edificações e conjuntos urbanos que formam os bens culturais arquitetônicos, contemplando-se não apenas aqueles em que ocorreram fatos históricos relevantes, mas também os que representam momentos marcantes da evolução arquitetônica nacional; e, (iv) bens culturais materiais populares.

Na mesma linha, também com o objetivo de evidenciar que o universo de bens que compõem o patrimônio cultural da nação é amplo, Maria Cecília Londres Fonseca, a título exemplificativo, elenca como integrantes desse rol, desde que detentores de valor cultural (segundo ela, simbólico, artístico, estético e/ou histórico), igrejas, palácios, fortes, chafarizes, pontes, esculturas, pinturas, vestígios arqueológicos,

paisagens, artesanato, coleções etnográficas e equipamentos industriais (Fonseca, 2005). Corroborando esse entendimento, Marcos Paulo de Souza Miranda afirma que o "patrimônio cultural edificado, constituído por residências, prédios públicos, igrejas, capelas, museus, pontes, chafarizes, monumentos, conjuntos urbanos etc. constitui, sem dúvida, a tipologia patrimonial de maior representação quantitativa em nosso país [...]" (Miranda, 2024)[63].

Assim, apesar de ser comum associar a culturalidade a bens culturais imóveis, o conceito também abarca bens móveis, tais como obras de arte, artefatos históricos, itens arqueológicos, documentos históricos, dentre outros, os quais normalmente estão acondicionados em museus, arquivos, bibliotecas, coleções visitáveis, ou outros espaços públicos[64]. Marcelo Caetano expressamente afirma que as coleções que constituem o "recheio" dos museus nacionais portugueses configuram "coisas públicas" móveis (Caetano, 2008).

Aliás, conforme previsto no já várias vezes mencionado art. 216, IV, da Constituição Federal, e no art. 1º, § 1º, IV, do Decreto Federal nº 3.551/00, também consistem em bens culturais os espaços (lugares) onde se reproduzem manifestações culturais. Em outras palavras, locais em que bens culturais de natureza imaterial (festas, danças, música, ritos, sabenças, folclore, linguagem, mitos, lendas e contos populares, entre outros) são cultivados ou praticados. Segundo Tullio Scovazzi, "em conformidade com o seu caráter social, espaço cultural é entendido como um espaço físico ou simbólico onde as pessoas se reúnem para realizar, partilhar ou trocar práticas ou ideias sociais [...]" (Scovazzi, 2020, p. 48) (tradução livre do autor)[65].

Nessa linha, pode o Estado, por exemplo, buscando exercer o seu papel de protagonista em garantir a todos o pleno exercício dos direitos culturais e o acesso às fontes da cultura nacional, destinar imóveis para servir como local de prática de

---

[63] Marcelo Caetano - tratando do sistema jurídico português, aqui referenciado a título comparativo - afirma que integram o chamado "domínio monumental, cultural e artístico" os "museus nacionais", as "bibliotecas e arquivos", os "palácios nacionais" e os "monumentos nacionais do Estado" (Caetano, 2008).

[64] Nesse ponto, convém adiantar que o que Sérvulo Correia denomina de "bens culturais corpóreos" – tais quais as obras de arte, por exemplo – permanecem sendo mercadorias, sujeitas, em tese, à livre circulação, independentemente do seu caráter cultural. Tratam-se, todavia, de mercadoras especiais, pois integrantes do patrimônio cultural de determinado Estado, o que pode eventualmente implicar em restrições (ao menos parciais) na sua alienabilidade (Correia, 1996).

[65] Texto original: "in conformità al suo carattere sociale, uno spazio culturale è inteso come uno spazio fisico o simbolico nel quale le persone s'incontrano per svolgere, condividere o scambiare pratiche sociali o idee [...]".

atividades e oferecimento de serviços culturais. Tais imóveis também passarão a ser, de acordo com a classificação proposta, bens culturais. Inclusive, o Plano Nacional de Cultura estabelece competir ao Estado "[m]apear espaços ociosos, patrimônio público e imóveis da União, criando programas para apoiar e estimular o seu uso para a realização de manifestações artísticas e culturais, espaços de ateliês, plataformas criativas e núcleos de produção independente".

Assim, igualmente integram o conceito de bens culturais os bens imóveis que, ainda que não possuam um valor cultural inerente, são utilizados como local de prática de manifestações culturais ou que abrigam serviços culturais. Isso abrange museus, arquivos, bibliotecas, fundações ou institutos voltados à cultura e demais "instituições culturais", expressão utilizada por José Afonso da Silva para designar as organizações públicas ou privadas dedicadas a produzir, difundir ou preservar bens culturais (Silva, 2001).

Especificamente com relação aos museus, o art. 1º da Lei Federal nº 11.904/2009, conhecida como o "Estatuto de Museus", disciplina que se enquadram no conceito

> as instituições sem fins lucrativos que conservam, investigam, comunicam, interpretam e expõem, para fins de preservação, estudo, pesquisa, educação, contemplação e turismo, conjuntos e coleções de valor histórico, artístico, científico, técnico ou de qualquer outra natureza cultural, abertas ao público, a serviço da sociedade e de seu desenvolvimento.

Assim, a ausência de fins lucrativos é um aspecto caracterizador dos museus, segundo o regime jurídico que lhes é aplicável. Trata-se de peculiaridade relevante, a qual será aprofundada posteriormente neste trabalho. Ademais, ainda segundo o Estatuto de Museus, os bens culturais acondicionados em museus – que podem ser móveis e imóveis, de natureza material ou imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência ao ambiente natural, à identidade, à cultura e à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira - podem ser declarados como de interesse público, no todo ou em parte (art. 5º), consistindo dever da instituição garantir a proteção e a integridade dos acervos (art. 23).

Dessa forma, considerando as limitações decorrentes da amplitude conceitual do instituto jurídico, crê-se ter sido possível esquadrinhar os bens culturais, de modo a estabelecer critérios para identificá-los e garantir a aplicabilidade sobre os mesmos do regime jurídico especial ao qual se submetem.

3.2 DOMÍNIO PÚBLICO E BENS CULTURAIS: BENS PÚBLICOS CULTURAIS

Os bens culturais submetem-se a regime jurídico especial, o que pode ocasionar limitações aos direitos de propriedade para os respectivos proprietários. Todavia, com exceção dos casos de desapropriação por utilidade pública em razão da natureza cultural do bem – hipótese, conforme já ressaltado, teoricamente reservada a situações muito específicas –, a característica cultural não gera a transferência da propriedade para o Estado.

Dessa forma, muito embora uma considerável parcela dos bens culturais esteja sob o domínio do Estado[66], a propriedade pública não configura característica necessária dos bens culturais, nos termos do art. 216 da Constituição Federal. Bem ao contrário, o art. 2º do Decreto-Lei nº 25/37 informa expressamente que o regime jurídico da referida lei "aplica-se às coisas pertencentes às pessôas naturais, bem como às pessôas jurídicas de direito privado e de direito público interno".

Nessa linha, os bens culturais, sejam de propriedade pública ou particular, têm uma "função social" elevada, decorrente da sujeição ao direito coletivo de fruição, que garante a sua contemplação pelo caráter histórico-documental ou de identidade coletiva. Essa função social garante a inalterabilidade do bem cultural, bem como o dever de conservação, de não destruição e de preservação do bem (Tomasevicius Filho, 2020). Nesse sentido, sob a perspectiva cultural, não importa de quem é a propriedade: o bem não é de ninguém, ou, melhor dizendo, é de todos[67].

Em sintonia com essa forma de pensar, Geo Magri, tratando do regime jurídico dos bens culturais, explica que

---

[66] A título de ilustração, na França, no ano de 2010, 50,4% dos bens culturais catalogados (tombados ou inscritos) pertenciam a pessoas jurídicas de direito público, enquanto 49,6% encontravam-se sob domínio privado (Benhamou, 2016).

[67] Nesse sentido, Marcos Paulo de Souza Miranda alerta sob o aspecto difuso do patrimônio cultural: "[...] o patrimônio cultural é integrado por bens que são constituídos da mescla de realidades tangíveis ou intangíveis sobre as quais repousam valores incorpóreos (como antiguidade, beleza cênica, raridade, monumentalidade, atratividade turística, etc.), que atribuem significado e relevância àquela coisas. Conquanto o suporte físico do bem possa ter um proprietário, seu valor cultural é inapropriável individualmente, constituindo direito difuso, cujos titulares são indeterminados no tempo e no espaço" (Miranda, 2025c).

> a coexistência, em relação a esse mesmo bem, de um duplo interesse, um público – à conservação e à fruição – e outro privado – voltado à exploração econômica – impulsionou a doutrina renomada a tratar de uma propriedade de "terceiro grau", que deve *prevalecer sobre interesses tipicamente da propriedade "de primeiro grau" (aquela do particular) e sobre a propriedade de segundo grau de eventuais sujeitos públicos*. Consequência lógica dessa tese é a inclusão, de *iure condendo*, do bem cultural naquela que hoje é identificada como a categoria dos bens comuns (Magri, 2019, p. 2, grifo próprio).

Nesse contexto – o fato de, por um lado, existirem bens culturais sob domínio privado, e, por outro, sobre estes recair regime jurídico especial, gerador de função social exacerbada e limitador dos direitos de propriedade sobre eles incidentes –, uma questão que merece debate é se os bens pertencentes ao patrimônio cultural material nacional configuram bens públicos, sujeitando-se, também, ao regime jurídico destes. A resposta depende, antes de tudo, de uma reflexão em torno da própria concepção de bem público, especialmente sobre se a adjetivação e a incidência do regime de direito público estão relacionadas à dominialidade (ou propriedade) do bem ou à sua funcionalidade (ou afetação).

No primeiro caso, já se assentou que nem todo bem cultural está sob o domínio público, razão pela qual, sob o critério dominial, a resposta é negativa. Por outro lado, sob uma perspectiva funcional, é fato que todo bem público está afetado a uma função cultural de natureza coletiva, o que poderia atrair a imputação do caráter de bem público.

Nessa direção, Floriano de Azevedo Marques Neto explica justamente que a identificação do bem como público pode ocorrer segundo uma concepção subjetiva, que leva em consideração o domínio (público) sobre o bem, ou conforme uma concepção funcional, que leva em consideração a sua finalidade (pública). Na verdade, de acordo com o autor, ambas as concepções são complementares, na medida em que

> [...] refletem na verdade dois ângulos jurídicos distintos sobre o mesmo fenômeno, qual seja: o domínio de bens pelo ente personificado Estado. De um lado, há a visão privada, ponteada pelos civilistas e prevalecente no Código Civil, que se preocupa em definir a quem cabem os bens existentes dentro do território nacional (domínio nacional, na locução legal), a partir de um viés subjetivo. De outro, está a visão funcional, objetiva, centrada na circunstância fática do empego do bem a uma finalidade pública. Esta segunda concepção, cara aos administrativistas, busca tratar os bens pelas finalidades a que se destinam, concepção esta que só aparece na lei civil pela classificação dos usos [...]. A primeira tem foco na titularidade (domínio), ao passo que a segunda mira a função, o emprego do bem no cumprimento de uma finalidade do Estado. [...] Os critérios subjetivo e objetivo, por certo, não são excludentes (Marques Neto, 2014, p. 102-103).

Também nesse sentido é a opinião de Thiago Marrara, que operacionaliza a divergência argumentando existir a categoria que denomina de "bens estatais", mais abrangente que a dos bens públicos (que englobaria somente os de titularidade estatal). Os "bens estatais", segundo ele, contemplariam os bens de titularidade privada que se encontrassem afetados à função pública (Marrara, 2017). O autor inclusive apresenta proposta de "escala de dominialidade dos bens estatais"[68], "que serve para indicar um conjunto de regimes jurídicos graduados de acordo com a interferência maior ou menor do direito administrativo" (Marrara, 2017, p. 29-30)[69]. Assim, não existe um único regime de direito público aplicável a todos os bens públicos. Na verdade, há "vários matizes do direito público que variarão conforme o tipo de bem, sua essencialidade, seu domínio ou a espécie de uso ao qual ele é afetado" (Marques Neto, 2014, p. 249).

---

[68] Na verdade, o reconhecimento da pluralidade de regimes jurídicos incidentes sobre as diferentes espécies de bens públicos e a sua sistematização em uma "escala de dominialidade" não são propriamente uma novidade, vez que, em 1970, José Cretella Jr. já ensinava que "o regime jurídico da dominialidade não pode ser reduzido a um bloco maciço de normas, uniformemente aplicável a qualquer dependência em que se desdobra aquêle domínio, tão diverso e de particularismo tão graduado, que conduziu a doutrina a estabelecer uma 'escala da dominialidade'" (Cretella Jr., 1970, p. 24). Os autores que adotam esse raciocínio parecem beber da fonte de Duguit, que, em construção jurídica clássica, mencionada por Marcelo Caetano, argumenta que os bens públicos se submetem a regimes jurídicos diversos classificados em seis categorias, conformando a "escala jurídica da dominialidade" (Caetano, 2008).

[69] Marrara defende que a dicotomia bens públicos versus bens privados é insuficiente para traduzir a complexidade real do direito incidente sobre o patrimônio público no Brasil. Seu proposto "Direito Administrativo" dos bens surge a partir do cruzamento de critérios subjetivos (relacionados à dominialidade/titularidade) e funcionais (referentes ao uso), abrangendo três pilares: bens estatais públicos, bens estatais privados e bens privados em função pública (ou bens públicos fáticos), os quais atraem inúmeros e diferentes pacotes normativos. No alto da escala está a categoria que ele denomina de "domínio público estatal", referente aos bens de titularidade do Estado e que estão afetados a função pública. Trata-se da que atrai a mais alta carga de incidência do regime de direito público, a qual gradativamente vai diminuindo enquanto se desce a escala (Marrara, 2017).

Nesse caminho, apesar de, sob a perspectiva funcional, ser defensável atribuir a todo bem cultural a condição de bem público – já que afetados a uma função pública de natureza cultural (pois mesmo os bens culturais de titularidade privada, por atraírem o interesse da coletividade devido às suas características simbólicas, ficam sujeitos a um regime jurídico especial, decorrente, por exemplo, do tombamento) –, considera-se mais adequado em termos operacionais atribuir-lhes a condição de bens de interesse estatal, reservando a alcunha de bens públicos somente àqueles de domínio estatal.

É que o regime jurídico incidente sobre os bens públicos impõe ao Estado obrigações sobre os de sua propriedade que não encontram correspondência jurídica nos bens culturais sob domínio privado. Assim, embora a culturalidade do bem atraia a atenção especial do Estado, em regra a responsabilidade pela sua gestão – e, no âmbito dos bens culturais, o exercício das atividades inerentes ao binômio promoção-proteção – permanece sendo privada.

O próprio Floriano de Azevedo Marques Neto ensina que a noção de "patrimônio nacional" difere da de "patrimônio público". Segundo o autor, há ativos patrimoniais que pertencem à coletividade brasileira que não necessariamente são de propriedade de pessoas jurídicas de direito público interno. Para exemplificar, Marques Neto faz referência, justamente, aos bens que compõem o patrimônio cultural: mesmo sabendo-se que "os bens prenhes da referência à identidade, à ação e à memória dos grupos constituintes da sociedade brasileira possam ser objeto de direito de propriedade pelos indivíduos, [...] [reconhece-se] que a sua imanência cultural integra o patrimônio nacional (de todos)" (Marques Neto, 2014, p. 59).

Da mesma forma, Ana Raquel Gonçalvez Moniz – no contexto do direito português, mas que é análogo ao brasileiro quanto ao aspecto tratado – ensina que os bens culturais não se submetem ao regime jurídico específico de direito público característico da dominialidade, razão pela qual não existe, segundo ela, uma sobreposição entre o estatuto jurídico-publicístico dos bens culturais, precipuamente voltado à conservação, defesa, valorização e enriquecimento das coisas sobre as quais incide, e o regime jurídico dos bens públicos, a que denomina de "estatuto da dominialidade" (Moniz, 2006).

Dessa maneira, o patrimônio cultural brasileiro de natureza material contempla os bens de interesse cultural. Estes, em boa parte, enquadram-se no conceito de bens públicos, por serem de propriedade (ou por estarem em posse e/ou

sob domínio) do Estado, considerando-se o critério tradicional de apreciação, atrelado à dominialidade. Além disso, por também estarem vinculados à função pública, configuram bens públicos por ambos os vieses. Aliás, Nabais refere-se a esta categoria como "bens culturais em sentido estrito, técnico ou próprio, bens de propriedade ou titularidade pública, que seriam verdadeiros bens públicos" (Nabais, 2010, p. 44)[70].

Assim, na "escala de dominialidade" proposta por Marrara, esses bens encontram-se no topo, integrando o chamado "domínio público estatal", sendo, pois, sujeitos, dentre os variados conjuntos de regimes jurídicos aplicáveis às diversas categorias de bens, ao grupo no qual o regime jurídico de direito público é mais marcante. Ora, às regras do regime jurídico ordinário dos bens públicos (se é possível dizer que existe um tal regime) assomam-se os deveres de promoção e proteção, o que tem como resultado o fato de os bens públicos culturais, pertencentes à coletividade sob os aspectos dominial e funcional, merecerem zelo estatal especial.

Por conta disso, para o que se pretende neste trabalho, denominam-se de bens públicos culturais os bens materiais de natureza cultural que sejam de propriedade ou estejam sob o domínio do Estado.

O fato de o bem cultural ser público atrai a incidência de regime jurídico próprio, relativamente ao que incide sobre os bens culturais particulares. Por exemplo, defende-se que a condição de público (quanto a um "monumento" em logradouro público, por exemplo) atrai sobre o bem a presunção (relativa, que admite prova em contrário) de ser detentor da "referência" mencionada no art. 216 da Constituição Federal, enquadrando-se no conceito de bem cultural. Afinal, ao menos em tese, não parece haver justificativa jurídica para que o Estado despenda recursos para erigir e conservar bem público cultural que não respeite as diretrizes constitucionais quanto ao tema. Há, ainda, espécies de bens culturais que necessariamente são públicos, tais como os sítios arqueológicos e pré-históricos, nos termos do art. 20 da Constituição Federal e dos arts. 1º e 7º da Lei nº 3.924/1961.

Assim, delimitados os bens públicos culturais, na seção seguinte serão abordadas, com mais detalhamento, as suas características e o seu regime jurídico.

---

[70] Nabais denomina de bens culturais em sentido amplo, atécnico ou impróprio, os de propriedade ou titularidade privada sobre os quais recaia interesse cultural (Nabais, 2010).

Também serão apresentadas e problematizadas as diferentes formas pelas quais esse patrimônio pode ser gerenciado por parte do Estado.

3.3 BENS PÚBLICOS NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO: REGIME(S) JURÍDICO(S), CLASSIFICAÇÕES, PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS E FORMAS DE USO E GESTÃO

O aprofundamento do estudo sobre os bens públicos culturais depende de um exame prévio e mais abrangente dos bens públicos em geral. Já se adiantou que existem dois critérios para a caracterização dos bens como públicos: o relativo à propriedade (ou domínio) estatal sobre o bem, de natureza civilista, e o referente à função (ou uso) do bem em prol de utilidade de interesse geral, de matriz administrativista. Para Floriano de Azevedo Marques, os primeiros seriam os bens públicos em sentido próprio, e os segundos, os bens públicos em sentido impróprio (Marques Neto, 2014).

Sob uma perspectiva funcional, mais afeita ao direito administrativo, é defensável a tese de que todo bem cultural possa ser tido como bem público, uma vez que lhes é inerente o desempenho de função de interesse coletivo, relacionada à fruição cultural e ao resguardo da memória de determinada coletividade. Todavia, como o aspecto central da discussão desenvolvida no trabalho é a gestão do patrimônio público cultural, não se considera cientificamente funcional deixar de lado o critério do domínio. É que, por mais que o reconhecimento formal do caráter cultural de um bem privado (mediante tombamento, por exemplo) atraia parcialmente a responsabilidade do Estado pela sua promoção e proteção, a responsabilidade primária pela sua gestão permanece a cargo do proprietário, consistindo a intervenção estatal em medida de caráter subsidiário. Desta forma, conforme já adiantado na seção anterior, os bens tratados neste trabalho são públicos em razão tanto da propriedade (estatal) quanto do desempenho de função (de interesse púbico), sendo, portanto, examinados por estes dois vieses.

Dando alguns passos atrás na análise – e reduzindo o foco no sentido da palavra "público", para privilegiar o realce do termo "bem" –, ressalta-se que bens podem ser compreendidos como "objetos dotados de utilidades às quais se possa atribuir valor econômico" (Marques Neto, 2014, p. 50).

Bem é um conceito mais amplo, que contempla "coisas" (objetos dotados de materialidade) e "não coisas" (objetos desprovidos de materialidade, existindo independentemente de suporte físico) (Marques Neto, 2014). Os primeiros podem ser chamados de bens materiais, os segundos de bens imateriais. Já se tratou a respeito dessa particularidade quando se discorreu sobre as espécies de patrimônio cultural material e imaterial no capítulo anterior.

O regime jurídico base dos bens públicos está previsto nos artigos 98 a 103 do Código Civil. O artigo 98 consagra o critério dominial como o prevalente no direito positivo brasileiro para delimitar os bens públicos, assim caracterizando os "pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno". O artigo 99 traz a classificação tradicional dos bens públicos, dos quais se tratará com mais detalhes em sequência, em bens de uso comum do povo, bens de uso especial e bens dominicais. Os artigos 100 e 101 tratam da característica de alienabilidade relativa dos bens públicos, aduzindo que, enquanto afetados à determinado uso, são inalienáveis – sendo, dessa forma, alienáveis os bens dominicais, não afetados a uso algum. O artigo 102 informa não serem os bens públicos sujeitos a usucapião, justificando a atribuição da característica da imprescritibilidade para os mesmos. Por fim, o artigo 103 estabelece que o "uso comum dos bens públicos pode ser gratuito ou retribuído, conforme for estabelecido legalmente pela entidade a cuja administração pertencerem" – não sendo, pois, a gratuidade da fruição do patrimônio público necessariamente a regra ou uma garantia legal.

Conforme se extrai da última parte do texto do artigo 103, a gestão dos bens públicos fica a cargo, a priori, da entidade a cuja administração pertencerem. Até por essa razão, existe certa dificuldade no exame do regime jurídico dos bens públicos, uma vez não existir, propriamente, um único e universal regime jurídico incidente sobre todos os bens públicos localizados no país, uma vez que a competência legislativa para complementar o tratamento legal do assunto é do respectivo ente federativo.

Assim, há bens públicos de propriedade da União, dos Estados e dos Municípios. É importante ressaltar que a propriedade de determinadas espécies de bens é determinada de antemão pela legislação, notadamente pela Constituição Federal. Por exemplo, a Constituição Federal define como pertencentes à União "os sítios arqueológicos e pré-históricos" (art. 20, X), os quais integram o patrimônio cultural brasileiro (art. 216, V).

Os bens públicos são classificados pela legislação civil valendo-se do critério do seu uso: trata-se da clássica divisão tripartite em bens de uso comum, uso especial e bens dominicais. Há muitas críticas doutrinárias a essa classificação dando conta da sua incompletude e desatualização, e se oferecem categorizações alternativas mais completas e complexas[71]. Contudo, optou-se por adotá-la em razão da sua positivação no direito brasileiro. Conforme se abordará mais à frente, encarados com base nessa classificação, os bens culturais podem ser de uso comum do povo, ou de uso especial, a depender da situação, mas nunca dominicais[72].

Aliás, é importante compreender ser juridicamente mais acertado entender essa classificação como fazendo referência às espécies de uso atribuíveis aos bens, e não propriamente como criadora de espécies de bens. Essa distinção é relevante pois muitas vezes podem ser conferidos diferentes usos ao mesmo bem público, os quais podem ser de diferentes naturezas, enquadrando-se ao mesmo tempo em uma ou outra classificação. A pluralidade de usos é uma característica importante dos bens públicos, aspecto que será melhor examinado mais à frente.

Os bens de uso comum são aqueles sobre os quais, em regra[73], existe um direito coletivo de ordem pública ao uso: tais bens podem ser livremente usufruídos pelos cidadãos. Segundo Marques Neto, as principais características do uso comum são (i) a generalidade; (ii) a impessoalidade; (iii) a incondicionalidade; e, (iv) a impregnação nas características do bem (Marques Neto, 2014).

---

[71] Um exemplo é Floriano de Azevedo Marques Neto que entende insuficiente a classificação tradicional. Em razão disso, oferece classificação alternativa que, ainda que também utilize como critério o uso, é bem mais detalhada: uso livre; uso geral condicionado, gratuito ou oneroso; uso específico administrativo; uso específico utilitário; uso econômico de interesse geral; uso econômico de interesse particular; uso exclusivo de caráter não econômico (2014).

[72] Também quanto ao uso dos bens públicos, Di Pietro os classifica em normais, aqueles exercidos em conformidade com a destinação principal do bem, e anormais, atendentes a finalidades diversas e acessórias, por vezes contraditórias à destinação principal (Di Pietro, 2011). Entende-se que essa classificação não se conforma adequadamente à natureza dos bens públicos culturais, uma vez que o uso cultural (a fruição, ainda que muitas vezes limitada apenas à contemplação) é sempre "normal", ainda que por vezes não seja essa a única ou mesmo a principal destinação do bem.

[73] Diz-se "em regra", pois há autores que aduzem que existem exceções. Conforme alerta Marçal Justen Filho – utilizando, inclusive, um bem cultural como exemplo – "alguns bens são de uso intrinsecamente comum do povo e não podem ser objeto de fruição individual ou coletiva. Tal se passa quanto a natureza específica do bem for incompatível com esse tipo de fruição, por exemplo, com um sítio arqueológico e pré-histórico. Atribui-se a titularidade ao Estado para apresentar um bem integrado no patrimônio comum do povo. [...] A decisão de vedar, de modo absoluto, a fruição individual de um bem comum subordina-se ao princípio da proporcionalidade e somente é admissível na medida em que seja evidenciada a sua necessidade" (Justen Filho, 2011ª, p. 1037).

Duas dessas características são mais complexas, sendo importante esclarecer o seu significado. A característica de impessoalidade refere-se tão somente ao uso comum afetado, não impedindo que outros usos possivelmente atribuídos aos bens possam ser objeto de fruição uniforme pela universalidade de cidadãos (Marques Neto, 2014). No que se refere à incondicionalidade, esclarece-se que o que a determina é a "ausência de subordinação do uso a requisito ou condição que colha parcela dos potenciais usuários, ou melhor, que tenha de ser atendida por alguns usuários e não por outros. Não é o caso da onerosidade, nem da ordenação do uso do bem" (Marques Neto, 2014, p. 205). Dessa forma, é importante ressaltar que uso incondicionado não é sinônimo de uso irrestrito, sem a necessidade de observância de regras que limitem certas posturas, até para proteger as características da generalidade e da impessoalidade, uma vez que o uso não ordenado por determinadas pessoas pode ser prejudicial à fruição do bem pelas demais.

Já o uso especial é aquele referente a serviço ou estabelecimento público, sendo que o usuário direto do bem é o próprio poder público, ainda que a utilização objetive a disponibilidade de serviços ou utilidades aos cidadãos (Marques Neto, 2014). Dessa forma, enquanto

> [...] nos bens de uso comum a utilidade posta à fruição dos administrados coincide com o próprio bem (as atividades ou prestações realizadas são meramente ancilares, pois o uso do bem é o que importa), no caso dos bens de uso especial destinados a um serviço há uma atividade humana (realizada pela Administração ou pelos seus delegatários) que é usufruída pelos administrados. É dizer, a satisfação das necessidades coletivas não se realiza somente pela singela disponibilidade do bem, sendo necessária alguma atividade para a qual os bens de uso especial servem de suporte (instrumento) (Marques Neto, 2014, p. 216).

De todo modo, quanto mais complexa a ordenação do uso dos bens públicos, mais se aproximam os usos comum e especial, dificultando a identificação de uma baliza precisa e estanque a separar os dois universos. Um importante critério diferenciador das duas modalidades refere-se à liberdade do usuário para atribuir uso próprio ao bem: nos bens de uso geral, essa liberdade é maior, sendo que, ao contrário, nos bens de uso especial normalmente quem determina o uso é a Administração.

Por exemplo, diferentemente do que ocorre na visitação a um parque público – normalmente considerado um bem de uso comum do povo, ainda quando o ingresso seja oneroso – em que o cidadão pode, se assim desejar, praticar esportes, estudar,

namorar, deitar na grama e até cochilar, os mesmos direitos não são reconhecidos ao frequentador de um museu – normalmente considerado um bem de uso especial. Ainda que, em abstrato, seja impraticável listar tudo o que é possível fazer em um parque público e que não é permitido repetir em um museu, parece claro que não existe margem análoga de liberdade nos dois casos (Marques Neto, 2014). Aliás, já que o assunto de fundo são os bens públicos culturais, cabe ressaltar que Maria Sylvia Di Pietro expressamente considera como bens de uso especial os museus e bibliotecas públicos (Di Pietro, 2011).

Por último, os bens dominicais são aqueles que, em tese, não se encontram afetados a nenhum uso. Por essa razão, o regime jurídico de direito público sobre eles incidente é menos acentuado do que nos bens pertencentes às outras classificações[74].

Ainda com relação ao uso, o direito brasileiro contempla a possibilidade de, em determinadas situações, ser atribuído a particular o uso privativo de bem público. A delegação pode ocorrer por diferentes instrumentos, os quais se subdividem em instrumentos de direito público – concessão, permissão e autorização de uso –, aplicáveis sobre os bens de uso comum e de uso especial, e instrumentos de direito privado – locação, arrendamento, comodato, enfiteuse e concessão de direito real de uso – incidentes sobre os bens dominicais (Di Pietro, 2011)[75]. Os instrumentos de direito público de delegação do uso de bem público serão esmiuçados mais à frente, tendo em vista que são aplicáveis aos bens públicos de natureza cultural.

Avançando no raciocínio, um conceito importante para a compreensão do regime jurídico dos bens públicos é o do instituto da afetação, termo já algumas vezes mencionado neste estudo, mas ainda não discutido.

---

[74] Concorda-se com Floriano de Azevedo Marques Neto, para quem, ao lume dos princípios da eficiência e da função social da propriedade, aplicáveis sobre a gestão administrativa dos bens públicos, a Administração tem o dever de conferir algum uso aos bens dominicais, de modo a buscar, no mínimo, a geração de receitas suficientes para o seu custeio (Marques Neto, 2014).

[75] Segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro, os "institutos de direito público são empregados quando a utilização tem finalidade predominantemente pública, ou seja, quando se destina ao exercício de atividades de interesse geral, como ocorre na concessão de uso de águas para fins de abastecimento da população; ao contrário, os institutos de direito privado são aplicados quando a utilização tem por finalidade direta e imediata atender ao interesse privado do particular, como ocorre na locação para fins residenciais e no arrendamento para exploração agrícola. Nesses casos, o interesse público é apenas indireto, assegurando a obtenção de renda ao estado e permitindo a adequada exploração do patrimônio público, no interesse de todos" (Di Pietro, 2011, p. 702). A autora, em outra oportunidade, disciplina que, no que se refere aos bens de uso comum e especial, a outorga para uso privativo e exclusivo por particular necessariamente deve ocorrer por meio de instrumentos de direito público, ficando os de direito privado limitado aos bens dominicais (Di Pietro, 1983).

A afetação pode ser compreendida como a "consagração do bem a uma utilização concernente a uma utilidade pública" (Marques Neto, 2014, p. 121), a qual pode ser formal (expressa), decorrente de ato administrativo, ou fática (tácita), decorrente de fato jurídico (Marques Neto, 2014)[76]. Há, inclusive, a possibilidade de a afetação ser múltipla, possibilitando usos diversos para satisfação de diferentes interesses públicos, razão pela qual deve ser adotada sempre que possível, em observância da função social da propriedade e em razão do princípio da eficiência (Marques Neto, 2014).

Dessa forma, pode-se dizer que afetação constitui critério de dominialidade pública do bem, uma vez que os bens ora tratados são muitas vezes utilizados na prestação de serviços públicos em sentido amplo. Em razão disso, o regime especial de afetação confere proteção especial a tais bens, resguardando a sua funcionalidade (Moreira, 2022).

A afetação, portanto, é um elemento central para a classificação dos bens públicos segundo o uso. O uso conferido ao bem público, por sua vez, é relevante para a definição dos contornos do regime jurídico sobre ele incidente, já que, conforme anteriormente ressaltado, não existe um regime jurídico único recaindo sobre a totalidade de bens públicos, mas vários regimes jurídicos aplicáveis de acordo com a utilização do bem, conforme evidenciam as teorias que organizam os bens públicos e os respectivos regimes jurídicos em escala (Cretella Jr., 1970; Marrara, 2017)[77].

Em resumo, para o que interessa a este trabalho, mais uma vez valendo-se do escólio de Floriano de Azevedo Marques Neto, os bens públicos podem ser caracterizados por três ideias centrais: submissão reforçada à noção de função social da propriedade; pluralidade de utilidades, sendo que os diversos usos atribuídos ao mesmo bem podem ocorrer simultaneamente; e, existência de diferentes regimes jurídicos incidentes sobre estes bens, com variação dependente da(s) utilidade(s) de cada um (Marques Neto, 2014).

Destaca-se que, considerando a diversidade, a complexidade e o tamanho do patrimônio estatal, a gestão dos bens públicos é reconhecidamente bastante

---

[76] Há autores que não reconhecem a possibilidade da afetação tácita do bem público, exigindo ato administrativo formal para tal desiderato (Marrara, 2017).

[77] Por conta disso, as clássicas características básicas dos bens públicos – as já mencionadas inalienabilidade, imprescritibilidade, impenhorabilidade e não onerosidade – não são absolutas, nem são aplicadas uniformemente a todos os bens, variando o grau de incidência conforme a situação e as características do bem.

desafiadora[78]. Tanto é assim que Celso Antônio Bandeira de Mello classifica as atividades administrativas em seis categorias, sendo que a gestão do patrimônio público corresponde a uma delas (Bandeira de Mello, 2010a), do que se depreende a elevada relevância da atividade.

Importante deixar claro que a gestão não se confunde com o mero uso dos bens públicos. Conforme se destacará em momento oportuno neste trabalho, a gestão é atividade mais abrangente, que envolve a combinação de dois aspectos inter-relacionados: "a gestão patrimonial, entendida como a otimização do emprego do patrimônio público, com vistas a obter a maior racionalidade econômica, e a disciplina do uso, voltada a assegurar que este emprego está consentâneo com as finalidades de interesse geral" (Marques Neto, 2014, p. 270) às quais está vinculado[79].

Dessa forma, a gestão dos bens públicos deve ocorrer de modo consentâneo aos princípios da eficiência e da função social da propriedade, buscando a otimização e a ampliação do uso desses bens. Devem igualmente ser observados parâmetros de economicidade (Marques Neto, 2014).

3.4 PARTICULARIDADES DO REGIME JURÍDICO DOS BENS PÚBLICOS CULTURAIS

Após abordar – ainda que de forma breve, limitada ao que serve para este trabalho – o regime jurídico e as principais características dos bens públicos, é importante ponderar se, por conta das suas particularidades, incide sobre os bens públicos culturais um regime jurídico específico, capaz de influenciar a gestão estatal do patrimônio público dotado dessas características. Para esse fim, é importante

---

[78] No contexto de gestão de imóveis públicos, o art. 7º da Lei Federal nº 14.011/2020, decorrente da conversão da Medida Provisória nº 915/2019, prevê a possibilidade de a Administração Pública celebrar "contrato de gestão" para a ocupação de imóveis públicos, pelo prazo de até 20 anos, consistindo "na prestação, em um único contrato, de serviços de gerenciamento e manutenção de imóvel, incluído o fornecimento dos equipamentos, materiais e outros serviços necessários ao uso do imóvel pela administração pública, por escopo ou continuados".

[79] Nesse contexto, Odete Medauar faz referência ao que denomina de "polícia dos bens públicos", contemplando as várias atribuições do Estado visando à preservação do patrimônio público e a garantia da sua aplicação em prol do interesse público. Incluem-se entre essas atividades as de manutenção, fiscalização, vigilância, inventário, demarcação e, quando necessário, a tomada de "medidas fortes", tais como recorrer ao judiciário para reaver a posse de bem público (Medauar, 2012).

avaliar como os bens públicos culturais enquadram-se nas características e classificações gerais dos bens públicos.

Já foi esclarecido que, nesta tese, consideram-se bens públicos culturais os bens de natureza cultural que integram o patrimônio (ou estão sob o domínio) do Estado. O critério para definição de bem público, portanto, combina o critério da dominialidade (civilista) com o da funcionalidade (administrativista), este atrelado à afetação do bem. Registre-se que a afetação cultural pode decorrer de um ato – como por exemplo o tombamento, já tratado no primeiro capítulo – ou de um simples fato com implicações jurídicas, relacionado, no tocante à cultura, ao fato de a comunidade atribuir valor cultural a determinado bem. Apesar de não consistir em pressuposto para o reconhecimento do caráter cultural do bem, a sua formalização por ato jurídico (via tombamento ou outro instrumento com o mesmo fim), é relevante e recomendável.

Aos bens culturais de propriedade particular, também sujeitos a um regime jurídico especial em relação ao patrimônio privado em geral, pode ser atribuída a categoria de "bens de interesse público", vez que se subordinam a regras especiais voltadas à consecução de um fim público, uma espécie de "propriedade funcionalizada" (Silva, 2001, p. 154). Este regime jurídico especial, porém, difere do incidente sobre o patrimônio público estatal.

Assim, avançando na definição proposta previamente neste capítulo e fazendo uso dos critérios adotados na seção anterior, indica-se que os bens públicos culturais são objetos dotados de utilidades possuidoras de valor econômico e de propriedade ou domínio de ente estatal, aos quais é inerente (ou foi atribuída) a função cultural.

Os bens públicos podem ter natureza cultural em razão de características próprias, intrínsecas ao bem – via de regra, algum predicado artístico, histórico, ou de outra origem, que lhe torna suscetível a atrair interesse cultural – ou podem ter natureza cultural em razão do uso conferido ao bem – por exemplo, instalação de um centro cultural em imóvel público de natureza dominical, antes não afetado a nenhum uso.

A diferença substancial entre o regime jurídico de ambos envolve a desafetação. Os bens de natureza cultural em razão do uso perdem a sua natureza cultural quando deixam de estar afetados em uso cultural. Já os bens de natureza cultural inerente dificilmente perdem a sua natureza cultural. Normalmente, o reconhecimento da importância cultural de determinado bem cultural cresce com o

tempo, em vez de diminuir. Dessa forma, os bens culturais em razão somente do uso são, em regra, fungíveis, enquanto os bens de uso cultural em razão de atributos que lhes são inerentes, são, normalmente, infungíveis.

Outra diferença remonta ao elemento "proteção" do binômio "promoção-proteção" já tantas vezes mencionado, ao qual é atribuída importância secundária no que se refere aos bens dos quais a natureza cultural decorre somente do uso. Nesses casos, a ideia de preservação atinente à ideia de proteção passa a representar o ideário de manutenção do aspecto funcional do bem, havendo mitigação da necessidade de preservação material do patrimônio, havendo uma redução dos respectivos custos de conservação.

De outra banda, examinando os bens públicos culturais ao lume da classificação civilista dos bens públicos, apresentada na seção anterior, entende-se que o uso cultural do bem público, considerada a afetação que lhe caracteriza e é inerente, pode ser comum ou especial. A fruição da fachada de um prédio ou monumento público, por exemplo, configura um uso comum, já que pode ser realizada por qualquer cidadão passante pela rua, de forma livre. Mas a utilização de uma biblioteca pública ou a frequência a um museu público, por exemplo, configura uso especial.

Considerando a possibilidade da ocorrência de diferentes usos concomitantes (inclusive de natureza cultural), um bem cultural, sob essa perspectiva, pode ao mesmo tempo ser de uso comum e especial. Confira-se, nesse sentido, raciocínio engendrado por Marçal Justen Filho:

> Suponha-se uma obra de arte, dotada de grande simbolismo para a Nação, o que justifica a aquisição do seu domínio pelo Estado. Assim ocorrendo, será um bem de uso comum do povo. Todo o patrimônio artístico e cultural composto por bens móveis e que não seja aplicado diretamente numa atividade estatal ou na prestação de um serviço público, será enquadrado na categoria de bem de uso comum do povo.
> O imóvel em que está edificado um museu não é bem de uso comum do povo. Trata-se de um bem de uso especial. Mas a obra de arte que se encontra dentro de um prédio é um bem de uso comum do povo (Justen Filho, 2011a, p. 1033).

Concorda-se com o autor, embora se entenda que, em determinadas situações, bens móveis culturais poderão ter fruição limitada sem perder sua afetação

cultural[80]. Além disso, na linha do já antes mencionado, cabe este acréscimo à construção argumentativa desenvolvida pelo referido autor: também o prédio onde funciona um museu pode contemplar uso de natureza comum. Trata-se dos casos em que o museu funciona em prédio público que, em si, seja um bem cultural, como ocorre, por exemplo, com o Museu Oscar Niemayer, localizado em Curitiba. Dessa forma, para o transeunte que frui do bem cultural, contemplando a sua fachada sem adentrar o interior do museu, o uso é comum.

Além das situações em que ocorre afetação cultural múltipla sobre um mesmo bem público, também há casos em que o bem pode estar afetado a uma função, principal ou secundária, distinta da cultural – por exemplo, um palácio que abriga a sede do governo estadual, ou uma praça esportiva – mas ter preservada a sua função cultural. Evidentemente, o fato de a afetação principal do bem não ser a cultural poderá influenciar a forma e os instrumentos utilizados para delegar sua gestão, conforme se discutirá mais à frente nesse trabalho.

É claro que, em tais casos, os usos não culturais permitidos para o bem devem ser compatíveis com as características que lhe conferem a natureza cultural, de modo a não causar danos ou descaracterização. Da mesma forma, os usos culturais sobre bens afetados a uma outra função principal – por exemplo, o conjunto arquitetônico da Praça dos Três Poderes, em Brasília – deverá respeitar e se amoldar ao uso político e administrativo daqueles edifícios. Assim, em muitas situações, ao uso principal não cultural de determinado bem será associada uma utilidade cultural, pois a mera visitação ou frequência ao patrimônio já possibilita a fruição das suas características culturais.

Com relação ao regime jurídico incidente sobre os bens públicos, Ana Raquel Gonçalves Moniz, tratando do assunto no contexto do direito português, mas cujo raciocínio é aplicável inteiramente à realidade brasileira, ensina que se cumulam sobre os bens culturais sob o domínio público o estatuto da dominialidade e o regime jurídico dos bens culturais, não havendo sobreposição entre os mesmos (Moniz, 2006). Segundo ela, é possível

---

[80] Floriano de Azevedo Marques Neto faz a ressalva de que, ainda que uso conferido à obra de arte seja contemplativo, de ordem geral, incondicional e impessoal, "não implica em dizer que o bem histórico ou cultural, por qualquer circunstância, não possa ser retirado de exposição pública para sua melhor conservação ou para empréstimo em favor de uma exposição no estrangeiro ou de uma pesquisa acadêmica. E esta retirada não haverá de significar uma desafetação do bem" (Marques Neto, 2014, p. 228).

> afirmar que a protecção dos bens culturais, dado o regime jurídico de que gozam, prescindirá com frequência do estatuto específico da dominialidade, visto que a própria tutela desses bens enquanto tais cumpre já uma função de interesse público. Destarte, a aplicação do regime do domínio público assume-se como um *plus* susceptível de introduzir apenas uma densidade ou exigência acrescida (que se não baste, por exemplo, com a simples garantia à disposição ou acessibilidade dos bens culturais ao uso público) àquela disciplina jurídica da propriedade cultural (Moniz, 2006, p. 263-264).

A autora portuguesa, em um contexto de defesa da submissão dos bens públicos a uma "comercialidade de direito público", menciona que convergem para o sentido de exploração do domínio público as ideias de fruição, utilização e valorização dos bens (Moniz, 2006), o que, conforme já debatido antes neste capítulo, aproxima-se muito dos deveres estatais relacionados aos bens culturais.

Nessa linha, José Casalta Nabais (2022) elenca o que denomina "princípios gerais de direito do patrimônio", dentre os quais destacam-se: o princípio da fruição universal dos bens culturais; o princípio da tutela pública; o princípio da cooperação, que contempla o princípio da contratualização; o princípio da eficiência – ao qual se relaciona a transferência, para a iniciativa privada, de tarefas do Estado, sendo que, segundo o autor, o setor do patrimônio cultural seria um dos que essa medida seria mais indicada –; e, o princípio da sustentabilidade, que busca a adoção de formas de utilização do patrimônio cultural financeiramente autossustentáveis, com subdivisão entre princípios da sustentação econômica e do patrimônio sustentável (ou da rendibilização dos bens culturais). O subprincípio do patrimônio sustentável propõe que o patrimônio cultural seja capaz "não só de dar resposta às necessidades financeiras, mas também de desenvolver aproveitamentos alternativos dos bens culturais que cumpram a função de valorização ou enriquecimento cultural dos mesmos" (Nabais, 2022, p. 40).

Especificamente sobre o princípio da tutela pública dos bens culturais, Nabais defende o seu desdobramento em ações de proteção e de valorização. Tal orientação reflete não apenas uma visão estática ou conservadora dos bens culturais, mas também uma visão dinâmica preocupada com o enriquecimento e o engrandecimento do patrimônio cultural, de modo a que cada geração transmita à seguinte um patrimônio cultural maior e mais rico do que o recebido da geração que a precedeu (Nabais, 2022).

No caso específico do direito brasileiro, a tutela dos bens públicos culturais deve observar, ainda, as particularidades previstas em legislação específica incidente

sobre o patrimônio – por exemplo, em caso de tombamento, as previstas no Decreto-Lei nº 25/37, já discutidas no primeiro capítulo[81].

No que se refere à gestão, os bens culturais de propriedade do Estado, muito embora submetam-se ao regime jurídico dos bens públicos em geral, possuem particularidades especiais relacionados à sua afetação cultural. Isso atrai a execução de atividades relacionadas ao cumprimento dos deveres gerais do Estado quanto à proteção e promoção dos bens públicos.

O significado e a abrangência das diretrizes de promoção e proteção do patrimônio cultural brasileiro já foram introduzidos no capítulo anterior, mas serão aqui melhor desenvolvidos, especialmente sob a perspectiva da sua caracterização como dever estatal. Conforme pretende-se deixar claro, por serem deveres entrelaçados, muitas vezes as ações dirigidas a um desses aspectos – promoção ou proteção – acabam por também funcionar como vetores positivos para o outro.

No que se refere ao ideário de proteção, deve-se interpretá-la como conjugando os deveres de preservação[82] e conservação do patrimônio cultural. Segundo José Afonso da Silva, a tutela do patrimônio cultural visa a defendê-lo da degradação, do abandono, da destruição, do mau uso, além do seu próprio esquecimento por parte da sociedade, decorrente de "modismos" (Silva, 2001). Para esse autor, considerando tal objetivo, é necessário, além de preservar estes bens, valorizá-los e revitalizá-los:

---

[81] Ressalta-se, no entanto, que o direito brasileiro não dá abrigo ao chamado "tombamento de uso", caracterizado pela possibilidade de predeterminação, por parte do Estado, do uso específico a ser conferido pelo proprietário a determinado bem cultural, entendimento este já reconhecido pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (Miranda, 2025b).

[82] Aliás, consta no Plano Nacional de Cultura instituído pela Lei Federal nº 12.343/2010, dentre as estratégias e ações a serem adotadas pelo Estado, a de "construir instrumentos integrados de preservação, salvaguarda e gestão do patrimônio em todas as suas vertentes e dimensões, incluindo desenvolvimento urbano, turismo, meio ambiente, desenvolvimento econômico e planejamento estratégico, entre outras". Assim, a preservação pode exercer um papel multidisciplinar, funcionando, também, como propulsor socioeconômico, conforme será tratado no terceiro capítulo.

> Por "preservar" entende-se impedir a indiscriminada destruição de elementos componentes do patrimônio cultural e especialmente o patrimônio cultural urbano, onde a ação destruidora é mais intensa, e nos casos em que a mesma não seja imprescindível para o desenvolvimento urbano, em função da existência de soluções alternativas. Por "valorizar" entende-se substituir a imagem de desprestígio, obsoletismo, decadência, atraso ou inutilidade que frequentemente é associada a certos componentes do patrimônio cultural, mormente do patrimônio cultural urbano, por outra que reflita com mais propriedade a dimensão social, cultural, histórica, estética, técnica, afetiva ou a forma que se revestem. Por "revitalizar", finalmente, entende-se incentivar a atribuição de novos usos e funções a certos elementos do patrimônio cultural, especialmente do patrimônio ambiental urbano, tornando-os compatíveis com as necessidades da sociedade contemporânea e apresentando-os como alternativa para a constante demanda de novas edificações, áreas públicas, elementos paisagísticos, equipamentos urbanos, estimulando-se a permanência dos moradores originais (Silva, 2001, p. 150).

De forma alinhada à diretriz que defende o reconhecimento da possibilidade jurídica de multiafetação dos bens públicos, a proteção moderna ao patrimônio cultural, segundo Choay, deve observar as seguintes diretrizes: conferir novos usos adaptados à demanda contemporânea, renunciar ao dogma da intangibilidade dos bens culturais e ao formalismo histórico da sua restauração, e proceder às transformações necessárias, associando o respeito do passado à aplicação de técnicas modernas de ponta para a sua proteção e valorização (Choay, 2011). Dessa forma, no que se refere ao uso do bem cultural, a célebre frase do arquiteto francês Eugène Viollet-le-duc, citada por Choay, nunca foi tão atual: "O melhor meio de conservar um edifício é encontrar-lhe um emprego" (Choay, 2011). Na mesma linha, para Mesnard, a valorização dos bens culturais consiste sobretudo em colocá-los à disposição do público, assim como explorá-lo por meio de uma boa gestão que seja orientada para o exterior (Mesnard, 1996).

Assim, muitas vezes a gestão adequada do bem público cultural envolve a atribuição de novos usos às edificações protegidas, de modo a valorizar seus aspectos culturais[83]. Mas não é qualquer uso (secundário, ou mesmo principal) que se pode atribuir ao bem público cultural. Devem ser usos que, por um lado, não ponham em risco as características culturais do bem e que, por outro, observando a

---

[83] José Afonso da Silva a título de exemplo, cita, dentre outros, os exemplos do SESC-Pompeia, em São Paulo, que utiliza antigas edificações fabris como local para a prática de cultura, a Estação Julio Prestes, também em São Paulo, transformada em moderna sala de música, o Centro Cultural Banco do Brasil, no Rio de Janeiro, e a Ópera de Arame, em Curitiba (Silva, 2001). Existem inúmeros outros exemplos de sucesso em território brasileiro, alguns dos quais serão explorados no terceiro capítulo da tese.

critérios de razoabilidade, não interfiram no direito coletivo de sua fruição por parte dos cidadãos.

Nessa direção, Laryssa Pereira alude a um "princípio do uso compatível com a natureza do bem" que defende ser aplicável aos bens culturais, inclusive porque o desuso costuma contribuir para a deterioração. Por outro lado, ainda segundo à autora, o uso deve ser harmônico com as características do bem, para não provocar danos (Pereira, 2023). Assinala-se, ainda, que, conforme apontado por Maria Coeli Simões Pires, "a conservação do bem pode levar à mudança de sua destinação, em busca de recuperação de suas feições primitivas ou de uso compatível com suas características" (Pires, 2022, p. 408).

O uso deve, pois, ser consentâneo às características do bem cultural, sempre em respeito às diretrizes básicas de promoção e proteção. O ideal parece ser que o uso do bem cultural, na medida do possível, esteja diretamente atrelado à sua afetação cultural – no caso de um imóvel público de valor cultural, utilizá-lo para abrigar uma biblioteca, um museu ou outro espaço de natureza cultural, por exemplo. Evidentemente, usos de outras naturezas possam coexistir; mais uma vez, alude-se ao exemplo de um palácio histórico servir de sede do governo local, sem que isso impeça a manutenção da sua dimensão cultural. Nessa linha, Françoise Benhamou fornece uma série de exemplos em que a multiplicidade de usos serviu para garantir a preservação do bem cultural:

> Administrar um bem patrimonial implica [...] a invenção de estratégias de reutilização que respeitem seu espírito e topografia. Os exemplos são inúmeros: A criação dos *paradores* espanhóis, antigos palácios, monastérios, locais históricos transformados, com a ajuda do Estado, em hotéis-restaurantes, segue esse padrão [...]. A Abadia de Fontevraud em Pays-de-Loire abriga cerca de cinquenta quartos geridos pelo grupos France Patrimoine, que explora vários estabelecimentos no domínio de Chantilly e que também propõe, sob a forma de parcerias público-privadas, a frequência de locais de hotelaria associados a atividades culturais nos ambientes históricos [...] Os projetos implicam modernização dos fluxos, adequação às normas de segurança em caso de acesso público e requerem muito tato. Combinam a restauração do antigo com a criação de novos patrimônios. [...] Mencionemos o Magasin de Grenoble, concebido em 1900 pelos engenheiros da Torre Eiffel e transformado em centro de arte contemporânea que abriu as portas em 2006, ou o museu de arte de Bordéus, instalado no antigo armazém aduaneiro de produtos alimentícios coloniais, construído no século XIX (Benhamou, 2016, p. 57-58).

Nesse contexto, ressalta-se que o respeito às características culturais deve ser observado inclusive no uso cultural do bem, sendo recomendável, por exemplo,

que a sua destinação turística seja objeto de ordenação[84]. A ordenação do uso dos bens públicos consiste em uma das atividades inerentes à sua gestão, e deve ser orientada, ela própria, pelos já tantas vezes referidos paradigmas de proteção e promoção.

Destaca-se, ainda, que o dever de promoção do patrimônio cultural deve levar especialmente em consideração o "direito de fruição cultural" tratado no primeiro capítulo deste trabalho, que impõe ao Estado o dever de garantir a universalização do acesso aos bens culturais. É especialmente a proteção do direito à fruição cultural que justifica os deveres estatais de promoção e salvaguarda desse patrimônio, bem como o dever fundamental dos cidadãos quanto à sua preservação, defesa e valorização (Silva, 2007). Não poderia ser diferente, uma vez que, sendo os bens culturais "fontes de cultura", o acesso, tanto quanto possível, deve ser assegurado à coletividade em geral, seja por meio de direito à visita ou de informação (Miranda; Novais, 2015).

Nessa mesma perspectiva aparece formulado o pensamento de Sérvulo Correia:

> No Estado Social, o património cultural não deve ser apenas protegido mas também valorizado na perspectiva da fruição cultural que o torne elemento vivificador da identidade cultural comum e da realização da personalidade [...]. Sob esta perspectiva, o *valor cultural* não é tanto uma realidade imanente nas coisas quanto a virtualidade que a comunidade lhe encontra de contribuir para uma função cultural (Correia, 1996, p. 340, grifo próprio).

Uma última ideia quanto aos possíveis usos atribuídos aos bens culturais, prenunciando postulação que será aprofundada em capítulo posterior, diz respeito ao seguinte: a forma de gestão mais eficiente pode variar de acordo com a espécie de bem público cultural. Por conseguinte, dificilmente seria possível construir uma modelagem jurídica para a gestão de bens públicos culturais que seja, genérica e absolutamente, a mais eficiente. Provavelmente, o regramento específico mais

---

[84] Benhamou (2016) afirma que, inegavelmente, o turismo de massa impacta na preservação, devendo tal fato ser levado em consideração na definição das regras de manutenção do patrimônio. Em situações desse tipo, o direito de fruição e o dever de proteção podem entrar em conflito, sendo que a solução mais acertada para a controvérsia dependerá da ponderação das circunstâncias do caso concreto, observando-se parâmetros de proporcionalidade e de razoabilidade. Nessa linha, é possível, por exemplo, ser limitado o número de visitantes a determinado bem para evitar que o trânsito de pessoas em excesso coloque em risco a sua proteção do bem, o que, em última análise, afeta também as políticas de sua promoção.

adequado a cada situação deverá ser definido no caso concreto, valendo-se dos instrumentos e observando os limites impostos pela legislação[85].

Para além do exposto, ressalta-se ainda que, conforme será debatido com maior detalhamento no capítulo seguinte, uma gestão eficiente dos bens públicos culturais não depende somente da adoção de medidas voltadas à observância do binômio promoção-proteção. Para o cumprimento desse objetivo, não podem, em acréscimo, ser negligenciados dois aspectos centrais da gestão do patrimônio público: a proteção à racionalidade econômica, com ênfase no dever de busca da economicidade – pois, conforme se verá, os bens culturais são particularmente caracterizados pelo elevado custo de conservação –, e a garantia do uso consentâneo ao interesse público (Marques Neto, 2014).

Propugna-se, assim, que a aplicação destas diretrizes funcione como vetor para a maximização das externalidades[86] econômico-sociais do uso e da fruição dos bens públicos culturais, de modo congruente com os interesses coletivos encartados na Constituição Federal e perseguidos pelo Estado.

Reitera-se que a racionalidade econômica é particularmente relevante no que se refere à gestão dos bens culturais. Afinal, conforme destacado por Françoise Benhamou, a restauração dos bens culturais imóveis costuma demandar emprego de trabalho qualificado e materiais caros. Essa também costuma ser a regra no que se refere aos custos de conservação dos itens estocados em bibliotecas ou centros de arquivos. Assim, a manutenção do patrimônio cultural costumeiramente depende do investimento de quantias vultosas, que configuram custos cuja amortização é muitas vezes demorada. A autora francesa destaca, ainda, por outro lado, que as fontes de financiamento – por exemplo, bilheteria, locação de espaços, venda de produtos derivados, valorização das marcas envolvidas, *fundraising* – não costumam ser

---

[85] Por exemplo, com relação aos teatros públicos, José Afonso da Silva opina que, na condição de bens públicos de uso especial, a gestão deve contemplar regras disciplinando o seu funcionamento, dando especial ênfase à realização de espetáculos destinados às classes menos favorecidas (Silva, 2001).

[86] Trata-se de conceito desenvolvido pelo economista Alfred Marshall, no livro "Principles of Economics", que se refere a uma ação que tenha efeito positivo ou negativo sobre outra pessoa ou agente econômico e não apropriado por quem o causa. Dessa forma, no âmbito da cultura, por exemplo, "a criação de um polo cultural em um determinado bairro pode gerar uma série de externalidades positivas (aumento da segurança, atração de novos negócios, melhoria da imagem do local) e outras negativas (aumento dos preços dos imóveis e aluguéis, intensificação dos congestionamentos, perturbação do silêncio). Sendo não intencionais e não revertidas ao projeto inicial, ou seja "externas" ao mercado, essas falhas justificam a atuação do Estado na economia" (Reis, 2006, p. 37-38).

rentáveis na mesma proporção dos custos (Benhamou, 2016). Todavia, a própria autora ressalta que essa última conclusão pode variar de acordo com as circunstâncias, especialmente com respeito ao nível de interesse popular na fruição do bem e a viabilidade do seu uso massificado.

Nesse mesmo sentido, Marcos Paulo de Souza Miranda argumenta ser

> indiscutível que a preservação e a conservação de nossos bens culturais, a exemplo de edifícios históricos de uma cidade colonial, contribui para a satisfação de um interesse coletivo, com reflexos positivos para atividades econômicas, sociais, turísticas e para a própria manutenção de uma sadia qualidade de vida dos cidadãos em geral. Contudo, também é fato notório que a manutenção em bom estado desses bens demanda ações permanentes de conservação preventiva e, às vezes, de custosas obras de restauração, que exigem mão de obra especializada, uso de materiais específicos, contratação de profissionais habilitados e obtenção de autorizações junto ao poder público, o que implica gastos diferenciados para os seus proprietários, que acabam, com o cumprimento de suas obrigações, por gerar externalidade positivas, benéficas ao interesse coletivo (Miranda, 2025[a], p. 1).

Assim, considerando o exposto na presente seção, os desafios da gestão eficiente do patrimônio público cultural estão relacionados, primeiro, com a tomada de medidas compatíveis com os deveres de observância dos paradigmas de proteção e promoção dos bens públicos culturais, sendo necessário ponderar a relação conflituosa por vezes existente entre eles. O mote deve ser conjugar os deveres de conservação e preservação com a maximização – e, se possível, a universalização – da fruição dos bens públicos culturais por parte da população, possivelmente o direito cultural mais relevante relacionado ao patrimônio cultural material, consistindo no principal interesse público a ser protegido na constituição das políticas públicas do setor. Tendo em vista as particularidades expostas, a consideração do aspecto econômico – especialmente, a observância ao princípio da economicidade – igualmente é relevante, uma vez que a consecução daqueles ideais depende da existência de recursos para o custeio dos (normalmente elevados) custos da operação.

A compatibilização desses fatores é complexa e a sua consecução eficiente normalmente depende de estrutura específica e de pessoal especializado qualificado, com os quais muitas vezes o Estado não conta. Essa é a base da importância incrustada na possibilidade jurídica de delegação da gestão do patrimônio público

cultural a entes não estatais. Essa delegação pode ocorrer mediante diferentes instrumentos, a serem abordados em detalhes posteriormente neste trabalho.

3.4.1 Bens públicos culturais e utilidades públicas

A relevância pública dos bens culturais já foi em grande medida debatida neste trabalho. Ficou consignado que essa importância se relaciona, entre outros fatores, à sua caracterização como instrumento de memória coletiva relativamente aos valores culturais de determinada sociedade. É em razão dessa relevância, justamente, que a Constituição Federal atribui ao Estado os deveres de proteção e promoção do patrimônio cultural.

Os bens públicos culturais podem ser classificados como de uso comum ou de uso especial, a depender das circunstâncias e das suas características. Normalmente, os bens culturais de uso comum do povo são aqueles cuja contemplação é de livre acesso ao transeunte, estando integrados à paisagem urbana das cidades, tais como prédios, monumentos e outras estruturas cuja fruição independe da prestação de algum serviço associado. Em regra, o caráter cultural do bem lhe é inerente, vinculando-se a características próprias, de cunho histórico ou artístico, por exemplo.

Por seu turno, os bens públicos culturais de uso especial são aqueles cuja natureza cultural está atrelada a alguma atividade ou serviço neles realizado. A respectiva fruição tem no bem a sua base material, ou, nas situações em que a natureza cultural lhe for inerente e o bem não pode, justificadamente, ser objeto de uso comum, a contemplação depende da estrutura de serviços associados para viabilizar sua fruição. Embora seja possível que tais bens culturais também ofereçam utilidades culturais de fruição comum (caso em que as atividades ou serviços são promovidos em espaços que possuem natureza cultural inerente), a destinação cultural do bem, nesse caso, não é usufruída mediante a sua mera contemplação livre.

Trata-se dos teatros, das bibliotecas, dos museus, das óperas, além de outros tipos de bens culturais. A fruição desses bens – por exemplo, a visitação pública em um museu ou numa biblioteca, bem como a organização e o oferecimento de espetáculos em espaços culturais – costuma depender da prestação de uma série de serviços a eles associados, ordenando o acesso à utilidade cultural oferecida. Igualmente, são atividades que podem ser exploradas comercialmente pelo Estado –

ou, sendo o caso, por quem o substituir nesse desiderato. Por vezes, mesmo a simples apreciação de monumentos públicos necessita ser organizada.

Egon Bockmann Moreira, com suporte em lições de Massimo Giannini, classifica como bens públicos de "destinação empresarial" aqueles que dão sustentação física para atividades que a lei atribuiu ao Estado – dentre os quais, ressalte-se, o autor expressamente incluiu museus e bibliotecas, por exemplo (Moreira, 2022)[87].

Marcos Nóbrega, de sua parte, aloca bens culturais dessa natureza no conceito de infraestrutura "*soft*" (em oposição aos de infraestrutura *"hard*", que dependeriam de investimentos mais vultosos, como a construção de prédios e equipamentos) (Nóbrega, 2021)[88]. Aliás, sobre a importância da infraestrutura cultural, Albo Junior e Ferreira Junior opinam que para um efetivo acesso à cultura não basta existir um "espetáculo", sendo necessário criar os espaços em que a população terá acessos a esses bens culturais (Albo Junior; Ferreira Junior, 2011). Trata-se de raciocínio que corrobora o "princípio da atuação do Estado no setor cultural como suporte logístico", aludido por Cunha Filho (Cunha Filho, 2018).

Dessa forma, é relevante retomar a discussão acerca da natureza jurídica das atividades estatais desenvolvidas junto aos bens públicos culturais de uso especial, até para possibilitar a posterior análise sobre os instrumentos jurídicos aptos a eventualmente formalizar a delegação da sua gestão a entes não estatais, a título de descentralização por colaboração.

No primeiro capítulo, apresentou-se, ainda que de forma bastante resumida, a discussão existente em torno do conceito de "serviço público" no Brasil, demonstrando que não há consenso sobre os limites jurídicos do termo, observando-se entendimentos que atribuem abrangência ampla e reduzida ao seu escopo.

O processo de compartilhamento de bens, serviços públicos e outras atividades estatais para o ambiente não estatal intensificou-se na década de 1990, na qual o Brasil passou por uma reforma administrativa que tinha como objetivos

---

[87] Segundo o autor, são os bens públicos dessa natureza os passíveis de serem objeto de concessão de obra pública, conforme se destacará mais a frente nesse capítulo (Moreira, 2022).

[88] O autor também opõe os conceitos de infraestrutura econômica e de infraestrutura social, de acordo com o segmento que visam a desenvolver em determinada região, dando o exemplo da construção de uma biblioteca como o de "infraestrutura social" (Nóbrega, 2021). Para Moreira, a infraestrutura trata-se da "base física sobre a qual os diversos setores econômicos irão se desenvolver e se relacionar entre si" (Moreira, 2022, p. 258).

declarados, por um lado, desinchar o aparato administrativo nacional, gerando economicidade, e, de outro, incrementar a eficiência nos serviços oferecidos à população[89].

Dessa forma, na linha do que preconiza a conceção do Estado garantidor, a ideia, no que se refere a muitas atividades de natureza prestacional de competência do Estado, parecia, portanto, ser de que o compromisso administrativo deixasse de ser executivo e passasse a ser institucional, consistindo no dever de garantia de que as tarefas em questão fossem de fato exercidas satisfatoriamente e ofertadas à população (Gonçalves, 1999).

Segundo sistemática engendrada naquele período pelo grupo que capitaneava o movimento reformista, liderado pelo ex-Ministro Bresser-Pereira, a qual foi inspirada em soluções adotadas por outros países[90], as atividades do Estado foram divididas em uma série de categorias, dentre as quais figurava a dos serviços ditos "exclusivos" do Estado. Esses "serviços exclusivos" contemplariam, entre outros, as chamadas atividades de natureza econômica desenvolvidas pelo Estado e os assim chamados serviços públicos "propriamente ditos", entendidos em sentido estrito, de natureza econômica ou industrial, cuja exploração poderia ser delegada a empresas privadas em razão do seu potencial lucrativo.

Os "serviços exclusivos", como o nome sugere, referem-se a atividades nas quais seria vedada a dedicação de entes não estatais, salvo em casos de expressa delegação estatal, mediante concessão ou permissão, na forma do artigo 175 da Constituição Federal[91].

---

[89] Trecho de artigo escrito por Marçal Justen Filho em 1997 retrata bem o sentimento da época: "Neste fim de Século, consolidou-se a constatação da ineficiência estatal. Ou seja, mesmo as ideologias de esquerda reconhecem a inviabilidade de concentrar poderes e atribuições no Estado como instrumento de realização do bem comum. Surge uma espécie de **ceticismo** em face do Estado. Todos têm a consciência de que o Estado é instrumentalização para a realização dos interesses egoísticos de certos grupos. A solução não reside em promover a **Revolução** nem em substituir os ocupantes dos cargos políticos. O remédio é reduzir o poder estatal e ampliar a dimensão das organizações intermediárias (não governamentais). Surge uma nova teoria da separação dos poderes, consistente em limitar o poder instituído através da criação de outros grupos institucionalizados além do Estado. Trata-se de reiterar o tradicional princípio de que o poder tem de limitar o poder, a ele se acrescendo a ideia de que a institucionalização do poder político deve abranger outras figuras além do Estado" (Justen Filho, 1997, p. 644-645, grifo próprio).

[90] O principal exemplo é o Reino Unido, mas, dentre outros, é também possível citar a Nova Zelândia (Lins, 2022).

[91] O conceito comporta, ainda, atividades indelegáveis, tais como a polícia, as forças armadas e os órgãos de fiscalização e de regulamentação (Lins, 2022).

Outro grupo de atividades contemplava os chamados "serviços não exclusivos" do Estado, em grande medida associados aos "serviços sociais", os quais, por supostamente não terem viabilidade econômica, não poderiam ter a gestão explorada por delegação a entes privados, pela ausência de potencial lucrativo. Questionava-se, também, a viabilidade jurídica de o Estado "delegar" ao particular serviços que não lhe fossem exclusivos, referentes a setores nos quais particulares pudessem atuar independentemente de delegação estatal. Afinal, segundo o pensamento clássico, mais restritivo sobre o tema, tais atividades não configurariam serviços públicos por não terem sido objeto de *publicatio* (Aragão, 2013).

Conforme já adiantado, as atividades culturais desenvolvidas pelo Estado foram alocadas nessa categoria. A solução vislumbrada na reforma envolveu o compartilhamento da gestão dessas estruturas com entes "públicos não estatais", ou seja, mediante parcerias com entidades sem fins lucrativos, integrantes do terceiro setor – no caso, com as Organizações Sociais.

Especificamente no que se refere à cultura, considera-se que partiu do "serviço" estatal, enquanto poderia ter partido do "bem público", a avaliação que levou ao seu enquadramento como atividade que, por (claramente) não pertencer ao conceito estrito de serviços públicos econômicos, automaticamente caracterizar-se-ia como uma atividade não lucrativa do Estado.

É que grande parte das atividades culturais desenvolvidas pelo Estado envolve a gestão do patrimônio público cultural, tarefa que contempla uma série de atividades que, conforme observado na seção anterior, devem ser balizadas pela submissão ao binômio promoção-proteção, levando-se ainda em consideração aspectos relativos à economicidade dessa administração e à satisfação do interesse público em questão. Assim, a gestão eficiente dos bens públicos culturais, os quais servem de suporte material para a maior parte dos serviços culturais estatais, é perpassada por esses aspectos.

Nesse sentido, o "serviço público" cultural oferecido à população costuma consistir, em sintonia aos três critérios antes apresentados, em colocar à disposição da população as utilidades públicas dos bens públicos culturais. Utilidades públicas dos bens públicos consistem nas serventias a eles associadas, postas à fruição direta ou indireta pelos cidadãos, tratando-se, portanto, de conceito diretamente relacionado à concepção funcional de bem público (Marques Neto, 2014). Na mesma linha, para Marcelo Caetano a "utilidade pública consiste na aptidão das coisas para satisfazer

necessidades coletivas" (Caetano, 2008, p. 887)[92]. Especificamente no que toca aos bens culturais, dessa maneira, as respectivas utilidades públicas referem-se à sua fruição cultural por parte da população[93].

No que se refere à atividade estatal relacionada à cultura, recaindo a ênfase na avaliação da sua categorização no aspecto patrimonial, percebe-se que o que se coloca à disposição da população são as utilidades públicas dos bens públicos culturais. Tal conclusão, é importante frisar, condiz com os deveres do Estado quanto à não intervenção na liberdade cultural, e, ainda, com o "princípio da atuação do Estado no setor cultural como suporte logístico" (Cunha Júnior, 2018). Dessa forma, ainda que as atividades relacionadas a esses bens certamente não configurem "serviços públicos" na concepção mais tradicional e restrita – embora possam ser contemplados por este conceito se a visão adotada for mais abrangente, conforme já sublinhado no primeiro capítulo –, isso por si só não inviabiliza a sua exploração econômica. Com efeito, haja vista o interesse coletivo relativamente às utilidades públicas dos bens públicos culturais de uso especial, a lucratividade da atividade pode restar configurada.

3.5 GESTÃO DIRETA DOS BENS PÚBLICOS CULTURAIS

Crê-se que a lógica que permeia o raciocínio até agora desenvolvido evidencia que a gestão dos bens públicos está, a princípio, sob a responsabilidade do próprio Estado. Mais especificamente, a responsabilidade de cada bem público em específico cabe, a princípio, à unidade federativa na qual o bem se encontra sob relação dominial. Vera Monteiro esclarece a esse respeito:

---

[92] Em complemento ao raciocínio, o autor menciona a existência da utilidade pública "natural" (ou "inerente"), atrelada a bens que, sem se transformar, não poderiam desempenhar outra função, e utilidade pública "funcional", decorrente do uso conferido ao referido patrimônio (Caetano, 2008). Esse raciocínio parece servir à ideia da existência de bens públicos culturais em razão de suas características próprias e bens públicos culturais como decorrência do uso (cultural) que lhe é conferido.

[93] Oswaldo Aranha Bandeira de Mello, em texto originalmente publicado em 1972, já explicava que as utilidades públicas, também por ele chamados de "serviços impróprios do Estado", "são serviços correspondentes a prestações privadas, mas, dado o fim a que são dirigidos, e o número elevado de pessoas que neles são interessadas, pertencentes à coletividade, são submetidos a disciplina jurídica especial, mesmo porque, na falta dos particulares poderem exercer tais serviços, deve o Poder Público provê-los" (Bandeira de Mello, 2020, p. 6).

> Os bens públicos (e também os serviços, evidentemente) pertencem aos seus titulares (Municípios, Estados e União Federal), cabendo a cada uma dessas esferas a sua administração. Deveras, não há uma regra expressa na Constituição Federal que estabelece a competência para tratar da administração dos bens públicos, mas ela é possível de ser retirada do art. 18, segundo o qual a organização político-administrativa compete a cada uma das esferas federativas, que a exerce com autonomia (Monteiro, 2009, p. 96-97).

À sistemática "padrão", pela qual a Administração Pública promove a gestão dos bens públicos mediante uso de pessoal, equipamentos e estruturas próprios, convencionou-se chamar de "gestão direta". Já se adianta que o sistema jurídico brasileiro também prevê a possibilidade de que a gestão do patrimônio estatal ocorra indiretamente, por meio da delegação dessa responsabilidade para ente não estatal, o que vai ser objeto de discussão na próxima seção.

A administração direta do patrimônio público pode ocorrer tanto através de órgãos vinculados à própria Administração Pública direta quanto por entidades descentralizadas, pertencentes à estrutura da Administração Pública indireta. Neste caso, notadamente por autarquias, fundações públicas e pelas chamadas estatais – empresas públicas e sociedades de economia mista –, nos termos do Decreto-Lei 200/1967.

O regime jurídico aplicável a essas atividades é, em regra, de direito público, não variando muito esteja a gestão sob a responsabilidade de órgãos da Administração Pública direta ou de autarquias e fundações públicas. Já o regime jurídico aplicável às atividades das empresas estatais[94], é próprio – distinto quer do regime jurídico puro de direito público, quer do direito aplicável às relações

---

[94] Em âmbito federal, não existe empresa pública ou sociedade de economia mista diretamente atrelada à cultura ou mesmo à gestão do patrimônio da União. Em outros entes da federação, entretanto, há estatais com atribuição dessa natureza. No Município de São Paulo, por exemplo, existem a SP-Urbanismo, empresa pública competente para "o suporte e desenvolvimento das ações governamentais voltadas ao planejamento urbano e à promoção do desenvolvimento urbano do Município de São Paulo, de acordo com as atribuições definidas no estatuto da empresa", e a SP-Obras, responsável pela "execução de programas e obras definidos pela Administração Direta, de acordo com as atribuições definidas no estatuto da empresa". Segundo a Lei Municipal nº 15.056/2009, ambas, para a consecução de seus objetivos, "poderão, direta ou indiretamente, desenvolver toda e qualquer atividade econômica correlata aos seus objetos sociais, inclusive adquirir, alienar e promover a desapropriação de imóveis após a competente declaração de utilidade pública pelo Poder Executivo; realizar financiamentos e outras operações de crédito, firmar contratos de concessão de obras e/ou serviços relacionados às suas atividades e celebrar convênios e contratos com entidades públicas".

empresariais privadas –, o que ficou mais evidente após a Lei Federal nº 13.303/2016, que institui o respectivo estatuto jurídico[95].

Em âmbito federal, conforme já apresentado no primeiro capítulo, a política cultural é de responsabilidade do Ministério da Cultura, órgão integrante da estrutura da administração pública direta estatal. A estrutura de entidades federais afetas à cultura, vinculadas diretamente àquele ministério, contempla uma série de autarquias e fundações públicas já mencionadas no primeiro capítulo, dentre as quais figura o IPHAN, que possui competência destacada no tocante à gestão dos bens públicos.

Porém, a bem verdade, a gestão do patrimônio estatal federal é atividade cuja competência apresenta-se distribuída entre os órgãos e entidades aos quais o patrimônio está diretamente afetado. Em termos gerais, a responsabilidade pela gestão do patrimônio imobiliário da União é da Secretaria do Patrimônio da União – SPU, órgão atualmente vinculado ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos.

Assim, é fato que, na prática, a responsabilidade pela gestão dos bens públicos culturais federais não fica circunscrita a entidades vinculadas ao Ministério da Cultura. Considerando a pluralidade de bens que compõem o conceito, muitas vezes equipamentos públicos de cultura ficam sob responsabilidade de outras entidades. Por exemplo, como mencionado anteriormente, o Museu Nacional, importantíssimo bem cultural vinculado à União – localizado na Quinta da Boa Vista, no Município do Rio de Janeiro –, encontra-se sob a administração da Universidade Federal do Rio de Janeiro, autarquia federal vinculada ao Ministério da Educação. Deve-se assinalar que não parece existirem dúvidas de que a diversidade e a descentralização possivelmente exagerada da responsabilidade sobre os bens

---

[95] É importante, todavia, impor a ressalva de que a atuação do Estado na economia deve observância ao princípio da subsidiariedade, conforme se extrai do artigo 173 do texto constitucional, somente sendo "permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo". Registre-se que a "subsidiariedade não deve ser interpretada como um princípio que propõe o Estado mínimo e débil, que se retrae [sic] a simples funções de vigilância, resguardo ou arbitragem. Com isto estaria declinando de toda promoção do bem-estar, de toda presença ativa para orientar e articular as atividades humanas. Não objetiva destruir as competências estatais, mas reordená-las, de maneira idônea e responsável. O princípio de subsidiariedade não pode converter-se em seu oposto, isto é, o de anti-subsidiariedade. Nesse último, o homem e as sociedades intermediárias não deveriam fazer tudo que é capaz de fazer o próprio Estado. A inversão da fórmula, contrariando a subsidiariedade, leva a uma posição estatista" (Baracho, 1997, p. 36).

culturais dificulta a realização de gestão padronizada, organizada e eficiente, mesmo no âmbito da União[96], quiçá em Estados e Municípios.

Os principais desafios estatais na gestão direta dos bens públicos culturais estão relacionados a dois aspectos chave das práticas correspondentes: a carência de recursos para as ações de promoção e proteção patrimoniais, situação que impõe a busca de mecanismos de financiamento, e a própria garantia do uso adequado do bem, maximizando o potencial da sua fruição por parte da população.

Quanto à superação dos desafios de financiamento, há alguns instrumentos criados pela legislação que podem ser utilizados. Primeiro, o § 6º do artigo 216 da Constituição Federal, incluído pela Emenda Constitucional nº 42/2003, faculta aos Estados e ao Distrito Federal "vincular a fundo estadual de fomento à cultura até cinco décimos por cento de sua receita tributária líquida, para o financiamento de programas e projetos culturais".

Em segundo lugar, nos termos da já mencionada Lei Federal nº 8.313/1991, a chamada Lei Rouanet, do Decreto Federal nº 11.453/2023, e da Instrução Normativa MINC nº 11/2024, é possível, por meio do PRONAC, que programas, projetos e ações culturais apresentados por órgãos da administração pública direta recebam doação ou patrocínio por meio de deduções tributárias realizadas em favor do Fundo Nacional da Cultura. Já às entidades pertencentes à administração pública indireta, é facultado o pleito de recursos provenientes de deduções tributárias, a título de doação ou patrocínio, diretamente aos programas, projetos e ações culturais apresentados. Além disso, conforme previsto nos incisos III e IV do art. 3º da Lei Rouanet, os projetos culturais para os quais serão captados e canalizados os recursos poderão ter como

---

[96] A França, um dos países com o patrimônio cultural mais notável do planeta, é um exemplo de país que concentra boa parte da gestão dos bens públicos culturais de forma direta pelo Estado. O Centro dos Monumentos Nacionais (Centre des Monuments Nationaux – CMN) é uma entidade pública vinculada ao Ministério da Cultura francês que administra uma centena de bens públicos culturais de propriedade do Estado francês, incluindo a Sainte-Chapelle, o Arco do Triunfo e a Abadia do Monte Saint-Michel. O orçamento da entidade advém essencialmente de recursos de bilheteria, locações de espaços e vendas de objetos e livros, sendo responsável pela preservação e valorização dos bens sob gestão. Outra entidade pública de relevo na área da cultura é o Grand Palais - Reunião dos Museus Nacionais (Réunion des Musées Nationaux – Grand Palais, RMN-GP), que, além do famoso edifício na icônica avenida Champs-Élysées, administra uma série de museus franceses, entre os quais não estão incluídos, porém, os icônicos Museu do Louvre e Museu d'Orsay, ambos localizados na capital francesa, os quais possuem gestão própria, também diretamente pública (Benhamou, 2016).

objetivos a "preservação e difusão do patrimônio artístico, cultural e histórico"[97] e/ou o "estímulo ao conhecimento dos bens e valores culturais"[98] [99].

Uma terceira fonte apta para levantar recursos com vistas ao financiamento de projetos de interesse público na área da cultura refere-se aos *endowments funds*, instrumento recentemente incorporado no Brasil por meio da Lei Federal nº 13.800/2019, resultado da conversão da Medida Provisória nº 851/2018, proposta pelo Ministério da Cultura.

Trata-se da possibilidade de constituição de fundos patrimoniais, operados por instituições privadas sem fins lucrativos, com a capacidade de arrecadar, gerir e destinar doações particulares (de pessoas físicas e/ou jurídicas) para financiar programas, projetos e demais finalidades de interesse público. As instituições apoiadas podem ter natureza pública ou privada e atuar em diferentes nichos de interesse público, inclusive a cultura, devendo celebrar com a entidade gestora do fundo instrumento de parceria e termos de execução de programas, projetos e demais finalidades de interesse público, para recebimento dos recursos.

A inovação legislativa em debate, conforme evidencia a exposição de motivos da medida provisória que a originou, foi impulsionada pelo objetivo de reunir os recursos necessários à reconstrução do Museu Nacional, bem como à recomposição

---

[97] Hipótese que poderá ocorrer mediante a "a) construção, formação, organização, manutenção, ampliação e equipamento de museus, bibliotecas, arquivos e outras organizações culturais, bem como de suas coleções e acervos; b) conservação e restauração de prédios, monumentos, logradouros, sítios e demais espaços, inclusive naturais, tombados pelos Poderes Públicos; c) restauração de obras de artes e bens móveis e imóveis de reconhecido valor cultural; d) proteção do folclore, do artesanato e das tradições populares nacionais".

[98] Situação que poderá ser realizada por meio da "a) distribuição gratuita e pública de ingressos para espetáculos culturais e artísticos; b) levantamentos, estudos e pesquisas na área da cultura e da arte e de seus vários segmentos; c) fornecimento de recursos para o FNC e para fundações culturais com fins específicos ou para museus, bibliotecas, arquivos ou outras entidades de caráter cultural".

[99] O BNDES, por exemplo, instituiu o "Fundo Cultural", que tem como objetivo conceder apoio financeiro não reembolsável para a preservação do patrimônio cultural e incentivo à cadeia produtiva da cultura, valendo-se de recursos oriundos de dedução fiscal do PRONAC, na forma prevista na Lei Rouanet. Os potenciais beneficiários são tanto entidades e órgãos públicos quanto entidades privadas sem fins lucrativos, os quais devem submeter propostas que serão submetidas ao Comitê de Patrimônio Cultural e Economia da Cultura (CPCULT) do banco, competente para selecionar quais projetos serão contemplados, sendo que, ordinariamente, o valor máximo do apoio poderá ser de até dez milhões de reais. Dentre os projetos contemplados, consta, por exemplo, o apresentado pela "Sociedade de Amigos da Cinemateca – SAC", entidade privada sem fins lucrativos qualificada como Organização Social responsável pela gestão da Cinemateca, cuja estrutura foi atingida por incêndio no ano de 2021. A denominação do projeto apresentado, aprovado e financiado foi "Restauração e Modernização do Complexo da Cinemateca" (BNDES, 2025).

do seu acervo, duramente afetados pelo amplamente divulgado incêndio de grandes proporções ocorrido em 2018, ano do seu bicentenário[100].

Já para a solução do problema relativo à incapacidade gerencial do Estado em gerir eficientemente esse patrimônio, uma ferramenta que potencialmente pode ser utilizada pelo setor público com esse desiderato é o chamado "contrato de desempenho", mencionado no § 8º do art. 37 da Constituição Federal e regulamentado pela Lei Federal nº 13.934/2019.

Trata-se de mecanismo pelo qual órgãos da Administração direta, autarquias ou fundações públicas federais podem pactuar condições especiais de autogestão, envolvendo o estabelecimento de metas de desempenho, com previsão expressa dos respectivos prazos de execução e dos indicadores de qualidade. A contrapartida, conforme adiantado, está relacionada a flexibilidades ou autonomias especiais de natureza gerencial, orçamentária e financeira em relação ao regime jurídico típico de direito público, pelo qual pode ocorrer o aprimoramento da eficiência administrativa do órgão supervisionado.

Todavia, tanto para um caso quanto para o outro – relativamente à obtenção de recursos para custeio e melhoria nas condições de gestão dos bens públicos culturais – a solução pode ser a adoção dos diferentes instrumentos contemplados pelo direito brasileiro para o estabelecimento de parcerias com a iniciativa privada, instituindo a gestão indireta deste patrimônio, assunto que será objeto da próxima seção.

Por fim, há, ainda, a controversa possibilidade de que a estratégia gerencial estatal envolva o Poder Público desfazer-se do bem público cultural, alienando-o à iniciativa privada. A possibilidade é controversa justamente porque, conforme já mencionado neste trabalho, a alienabilidade dos bens públicos afetados a função pública é excepcional, só devendo ser considerada em circunstâncias muito específicas, quando ficar patente que se trata da opção mais adequada para o melhor aproveitamento público do potencial cultural do bem em questão.

Um exemplo notável é o do Edifício Joseph Gire, conhecido como "A Noite", localizado na Praça Mauá, região central do Rio de Janeiro. Esse edifício, construído

---

[100] O texto da exposição de motivos menciona, inclusive, que se trata de mecanismo de levantamento de recursos muito utilizado em ambiente estrangeiro, notadamente nos Estados Unidos, por universidades e instituições culturais, mencionando expressamente as universidades de Harvard, Stanford, Princeton e Yale e o Metropolitan Museum of Art – MET, localizado em Nova Iorque.

na década de 1920, é tido como um marco na arquitetura brasileira e considerado o primeiro “arranha-céu” da América Latina, tendo abrigado a sede da antiga Rádio Nacional, com fachada tombada pelo IPHAN. A União foi sua proprietária desde a década de 1940, alocando-lhe a instalação de repartições públicas. Recentemente, em março de 2023, o prédio foi adquirido pelo Município do Rio de Janeiro, por meio da CCPar, e posteriormente revendido para um Consórcio que o transformará em edifício residencial. A contrapartida, porém, é que será garantido acesso público ao seu terraço, onde deverão ser instalados um restaurante e o Centro Cultural da Rádio Nacional (G1, 2023).

3.6 GESTÃO INDIRETA DOS BENS PÚBLICOS CULTURAIS

A gestão indireta (ou privada) do patrimônio cultural envolve a delegação[101], por parte do Estado, da responsabilidade pela gestão de determinados bens a entidades não estatais. O compartilhamento da gestão do patrimônio e das atividades públicas com o mundo privado constitui tendência global do direito público (Kettl, 1998). Isso, decorrente, por um lado, da crescente complexidade da sociedade contemporânea, que se reflete em constante ampliação das competências estatais, e, por outro lado, dos desafios relacionados com o financiamento e com a execução qualitativamente satisfatória dessas atividades.

Caio Tácito reconhece um movimento de alteração das bases do Direito Administrativo tradicional, denominando-o "Direito Administrativo Participativo", que "restaura a presença do empresário na economia e valoriza a participação popular na gestão e mesmo no controle da atividade administrativa", caminhando "para modelos de colaboração" (Tácito,1998, p. 30). O autor, em outra obra, afirma que "[o] Estado deve ser o elemento condutor do progresso da sociedade, mas não será

---

[101] Carlos Ari Sundfeld, em trecho que trata especificamente da delegação de serviços públicos, mas cujo raciocínio estende-se à delegação de atividades estatais no geral, o conceitua da seguinte forma: “A delegação é o ato administrativo pelo qual a Administração transfere transitoriamente a particular o exercício do direito à exploração de serviço público. O Poder Público trespassa apenas o exercício da atividade, mantendo sua titularidade. Tal aspecto já prenuncia o seu regime jurídico. O Estado nunca aliena os interesses públicos: admite-se apenas que transfira, temporariamente, o exercício das competências voltadas à sua implementação, sem abrir mão delas. Por isso, a delegação instaura vínculo especial entre Administração e administrado, sujeito a rompimento na dependência do apontado pelo interesse público. A empresa particular delegatária prestará o serviço sob o regime de direito público, justamente por estar exercendo atividade estatal, não atividade privada” (Sundfeld, 2012, p. 83).

necessariamente o agente ativo ou exclusivo no oferecimento de serviços à comunidade" (Tácito, 1997, p. 727). Bem ao contrário,

> [a] moderna tendência do direito público marca [...] a transição do Direito Administrativo que, absorvendo a ação participativa dos administrados, valoriza o princípio da cidadania e coloca o indivíduo e a empresa em presença da Administração Pública, como colaboradores privilegiados para a consecução do interesse público (Tácito, 1996, p. 28)[102].

Tais alterações, ao mesmo tempo ocorrem sob a égide e são suporte ao conceito de "Estado de Garantia", que adota como pressuposto a definição de um novo paradigma que promove uma relação cooperativa entre Administração Pública e iniciativa privada, baseada no ideário de "partilha de responsabilidades", rompendo com a tradicional dicotomia entre Estado e Sociedade, de modo a otimizar o cumprimento das tarefas e responsabilidades atinentes ao interesse público (Gonçalves, 2010).

Registre-se que, segundo a doutrina do Estado garantidor, o "interesse público" se mantém "como critério orientador da *state action*, mesmo quando, em concreto, a produção das utilidades que satisfazem esse interesse se encontre em mãos de particulares" (Gonçalves, 2010, p. 100). Nessas situações, o Estado se ocupa da função de assegurar ou garantir que o funcionamento da iniciativa privada se dê de acordo com o interesse público, imputando-lhe o cânone da responsabilidade pelo resultado (Gonçalves, 2010). Nessa linha, o

> novo grau ou patamar da responsabilidade pública de garantia procura promover a articulação entre os dois pólos ou subsistemas em que se divide uma comunidade politicamente organizada – Estado e Sociedade (Mercado) –, de modo a preservar a racionalidade inerente de cada um deles e a aproveitar as respectivas vantagens (Gonçalves, 2010, p. 101).

---

[102] Na mesma linha, segundo Gustavo Justino de Oliveira, "diante do incremento quantitativo e qualitativo da atividade negocial Administração Pública-particular, abrandou-se sensivelmente o primado da autoridade como eixo principal para o desenvolvimento das relações travadas entre a Administração Pública e os destinatários e sua atividade. Essa atividade negocial transbordou o campo das relações econômicas, imprimindo novos formatos às colaborações púbico-privadas, em áreas afetas aos serviços públicos (revalorização dos contratos de concessões de serviços públicos) e especialmente aos serviços de infra-estrutura (novos contratos de parceria público-privada). Estendeu-se ao segmento dos serviços sociais não-lucrativos e, principalmente, passou a incidir sobre conteúdos cuja determinação e veiculação tradicionalmente operavam-se pela via unilateral do ato administrativo" (Oliveira, 2008b, p. 156).

Nesse contexto, vêm ganhando espaço nas últimas décadas as chamadas parcerias[103] do Estado com entes privados para a consecução de fins de interesse público. Especificamente no campo dos bens culturais, trata-se de estratégica medida adotada por outras nações, que visam ao aprimoramento da eficiência dessas atividades, especialmente considerando os desafios orçamentários que se abatem sobre o Estado[104].

Roberto Dromi, versando sobre a realidade argentina com relação ao tema, afirma o que segue:

---

[103] Dinorá Adelaide Musetti Grotti sistematizou as possibilidades previstas na legislação de parceria entre entes da Administração Pública e entre aquela e particulares, da seguinte maneira: "(a) forma de delegação da execução de serviços públicos; (b) meio de fomento à iniciativa privada de interesse público, efetivando-se por meio de convênio, contrato de gestão ou termo de parceria; (c) instrumento de desburocratização e de instauração da chamada Administração Pública gerencial, por meio dos contratos de gestão; (d) forma de cooperação do particular na execução de atividades próprias da Administração Pública, pelo instrumento da terceirização (Grotti, 2011b, p. 416)". Por sua vez, a mais recente Lei Federal nº 13.334/2016, que criou o "Programa de Parcerias de Investimento – PPI" prevê, no § 2º do art. 1º, que, para os fins da referida lei, "consideram-se contratos de parceria a concessão comum, a concessão patrocinada, a concessão administrativa, a concessão regida por legislação setorial, a permissão de serviço público, o arrendamento de bem público, a concessão de direito real e os outros negócios público-privados que, em função de seu caráter estratégico e de sua complexidade, especificidade, volume de investimentos, longo prazo, riscos ou incertezas envolvidos, adotem estrutura jurídica semelhante".

[104] O Estado italiano, por exemplo, contratou, mediante prévia licitação, empresas para executarem a gestão de relevante patrimônio cultural: o objeto de um dos contratos é gestão da Roma arqueológica, que contempla o Coliseu; outro abrange o rico patrimônio cultural da cidade de Florença, contemplando 25 monumentos; um terceiro envolve a gestão dos sítios arqueológicos de Pompeia e Herculano, na região de Nápoles. Segundo Benhamou, a gestão privada de espaços públicos dessa natureza também seria comum na França – apesar de que, conforme visto acima, boa parte dos principais bens culturais do país são administrados diretamente pela Estado francês -, sendo que a legislação local permite o aluguel de suas propriedades por meio de arrendamento enfitêutico por um período máximo de 99 anos (Benhamou, 2016). Ainda assim, André-Hubert Mesnard reconhece naquele país "uma tendência crescente para explorar a riqueza cultural, isto é, para vende-la, coloca-la em destaque, abrir novos museus, fazer exposições, fazer espectáculos – mas com meios financeiros limitados. Isto significa que tanto o Estado como as colectividades locais procuram chamar as associações, as fundações, os industriais, os particulares para que todos contribuam financeiramente. Assim, por razões financeiras, há uma colaboração cada vez maior entre os poderes públicos e as pessoas privadas qualquer que seja o seu estatuto" (Mesnard, 1996, p. 186). Na Espanha, a chamada "Lei dos Monumentos" de 1915, já permitia o usufruto de monumentos do Estado para administração por parte de particulares (Tomasevicius Filho, 2020), consistindo, pois, técnica há mais de 100 anos vigente naquele país.

> O Estado não pode tudo sozinho. Convida os particulares para colaborar em determinados assuntos públicos, visando dinamizar e otimizar a gestão; é o caso, em nosso país, das privatizações e de novas figuras jurídicas, como as parcerias público-privadas. Assim, a gestão pública pode ser estatal, não estatal e mista, dependendo da matéria. Na fórmula mista, há a interação entre o Estado e os particulares (concessionários, licenciados, permissionários e instituições sem fins lucrativos) com um controle abrangente do desenvolvimento da gestão pública (Dromi, 2007, p. 43) (tradução livre do autor)[105].

Na mesma toada, o autor português Vasco Pereira da Silva reconhece, por sua vez, que a

> contratualização da actividade administrativa, nos nossos dias, é de tal forma relevante que há mesmo que falar no surgimento de uma Administração concertada, que se manifesta tanto através da celebração de contratos entre a Administração Pública e os privados, como das próprias autoridades administrativas entre si, para a realização de fins públicos [...] (Silva, 2021, p. 105).

As diferentes modelagens de colaboração público-privada podem ser compreendidas como instrumentos de realização dos fins do Estado de Garantia, na perspectiva da Administração Pública por contrato. Dessa forma, o

> modelo de colaboração público-privada, através das várias modalidades de parceria (v.g., contratual ou institucionalizada), põe em marcha um processo sinérgico, que cumpre a função de aproveitar e, mais do que isso, de canalizar os recursos e as capacidades privadas para a realização de atribuições públicas. Nas áreas em que tem conhecido uma maior aplicação, como sucede com a construção de infra-estruturas, a colaboração público-privada serve o objectivo fundamental de mobilizar o investimento privado, articulado, ou não, com investimento público; mas não se pode esquecer que a colaboração público-privada também serve o interesse na activação do potencial de inovação e de eficiência gestionária que o sector privado pode aportar à gestão de infra-estruturas e de serviços públicos (Gonçalves, 2010, p. 126).

No debate a esse respeito especificamente sobre os bens culturais, Michael Schneider Flach defende que o patrimônio cultural se submete ao "Princípio do Imperativo Público de Tutela", que impõe ao Estado o poder e o dever de agir em face

---

[105] "Texto original: "El Estado solo todo no lo puede. Llama a los particulares para que colaboren en determinadas materias que hacen al obrar público para dinamizar y agilizar la gestión; es el caso en nuestro país de las privatizaciones y de nuevas figuras jurídicas como las asociaciones público-privadas. Así, la gestión pública puede ser estatal, no estatal y mixta según las materias. En la fórmula mixta interactúan Estado y particulares (concesionarios, licenciatarios, permisionarios e instituciones de la economía solidaria) con un control integral del desenvolvimiento gerencial público".

da proteção do patrimônio cultural. Em razão disso, faz parte do seu rol de competências dirigir-se para os "organismos privados ou aceitar o convite destes na busca de parcerias que levem a maior tutela e promoção dos bens culturais, seja no âmbito interno, como, para ilustrar, com entidades religiosas, ou internacional com outros países" (Flach, 2023, p. 125).

Humberto Cunha Filho entende que o setor cultural possui peculiaridades que, na perspectiva da "gestão pública da cultura demanda tratamento *sui generis* relativamente às regras gerais de Direito Administrativo" (Cunha Filho, 2004, p. 98). Disso se extrai a pertinência do "constante compartilhamento entre o poder público e os segmentos culturais emanados da sociedade civil na elaboração e execução das políticas para o setor, tudo em função da necessidade de implementar os valores constitucionais culturais [...]" (Cunha Filho, 2004, p. 98).

Na mesma linha, para Marcos Paulo de Souza Miranda,

> a gestão compartilhada do patrimônio cultural que envolve o poder público e a sociedade civil mostra-se como uma das mais eficazes formas de tutela dos bens culturais, viabilizando a implementação de novas práticas onde Estado e cidadãos possam interagir e atuar em sincronia, de forma a enfrentar a crescente demanda e as exigências que a questão requer (Miranda, 2023, p. 165).

Pedro Niebuhr perfila-se entre os que defendem estarem os serviços culturais, em razão da sua natureza intimamente relacionada com a capacidade empresarial privada, entre aqueles para os quais seria preferível a prestação direta por entes privados, sob fiscalização do Estado (Niebuhr, 2008).

Cristina Boniotti, no ambiente de gestão e conservação do patrimônio cultural público italiano, opina que a adoção de modelos por ela referidos como "P3" (*Public-Private-Partnership*, ou parceria público-privada) e P4 (*Public-Private-People Partnership*, ou parceria público-privada-povo) – modelagens que contam com a participação do Estado, de empresas, de entidades sem fins lucrativos e da sociedade civil – são essenciais para fornecer recursos e expertise na gestão patrimonial (Boniotti, 2023).

No campo do direito positivo, ressalta-se que a legislação brasileira contempla a possibilidade – e, de certa forma, pode-se dizer que incentiva – o engendramento desse tipo de ajuste no que concerne aos bens públicos culturais. Conforme sobredito, o § 1º do artigo 216 da Constituição Federal estabelece que a promoção e a proteção

do patrimônio cultural brasileiro se dão "com a colaboração da comunidade". O art. 216-A, que trata do Sistema Nacional de Cultura, disciplina que a sua organização dá-se com a participação da sociedade, tendo como princípios, dentre outros, a "cooperação entre os entes federados, os agentes púbicos e privados atuantes na área cultural" e a "descentralização[106] articulada e pactuada da gestão, dos recursos e das ações".

O próprio Decreto-Lei nº 25/37 estabelece, no seu artigo 25, que o atual IPHAN "procurará entendimentos com as autoridades eclesiásticas, instituições científicas, históricas ou artísticas e pessôas naturais ou jurídicas, com o objetivo de obter a cooperação das mesmas em benefício do patrimônio histórico e artístico nacional".

Trata-se de possibilidade presente também em normativa setorial que se ocupa do tema: por exemplo, os museus públicos – indubitavelmente uma das categorias mais relevantes de bens culturais –, são regulados pela Lei Federal nº 11.904/2009, instituidora do "Estatuto de Museus", cujo parágrafo único do art. 15 estabelece que "o museu público poderá estabelecer convênios para a sua gestão".

Assim, a pactuação de parcerias entre Estado e iniciativa privada na área cultural – especificamente para a gestão de bens públicos culturais – consistem em realidade há muito reconhecida no ordenamento jurídico nacional. Esse cenário vai ao encontro do pensamento de Nabais, que rejeita uma visão centralista, ou seja, que considere que a tutela dos bens culturais caiba somente ao Estado (Nabais, 2010).

Dessa forma, o que se tem, na verdade, ante a permissividade legislativa, é que a delegação da responsabilidade pela gestão de patrimônio público cultural a entes não estatais constitui legítima opção de política pública de natureza cultural, com repercussões sociais e econômicas, de competência da Administração Pública a que o bem em questão estiver vinculado.

Registre-se que pode constituir desafio relacionado à delegação da gestão de bens públicos a particulares a discussão sobre a viabilidade jurídica da outorga ao

---

[106] Do ponto de vista organizacional, a transferência da responsabilidade pela gestão de bens públicos culturais dá-se por descentralização administrativa, a qual juridicamente ocorre "quando o Estado confia a outra pessoa o desempenho de atividades públicas mediante processos de direito público e sob controle seu" (Bandeira de Mello, 2021, p. 347). Especificamente no que concerne à descentralização por colaboração, aquele que acontece para pessoa privada, "o que se transfere é pura e simplesmente o exercício da atividade. Há mera atribuição de função ou serviço a particular para que o desempenhe *se*, *quando*, *como* e *enquanto* o Poder Público desejar" (Bandeira de Mello, 2021, p. 353, grifo próprio).

parceiro privado dos poderes para a ordenação do bem, aí incluído o uso da força para proteção contra terceiros. A controvérsia remonta à antiga discussão sobre a juridicidade da delegação de funções típicas do Poder Público, tais como o chamado poder de polícia, cuja transferência é teoricamente impossível.

A (im)possibilidade de delegação de poder de polícia a entes não estatais tem sido objeto de intenso debate acadêmico. O fundamento teórico que sustenta a tese da impossibilidade é que o exercício desse poder somente se justifica em razão do poder de império atribuído ao Estado pelo ordenamento constitucional do país. Em um Estado de Direito, o detentor, em monopólio, do uso da força, é o Estado.

Porém, o posicionamento mais moderno, consentâneo à maior complexidade das relações administrativas hodiernamente, reconhece ser igualmente complexo o exercício da função de polícia, por abranger atividades não necessariamente relacionadas ao uso da força. Essas atividades, pelo que parte da doutrina tem defendido, seriam passíveis de delegação ao particular.

Rafael Wallbach Schwind, por exemplo, reconhece que o poder de polícia configura, na verdade, um procedimento de polícia, compreendendo um plexo de atividades distintas, muitas das quais podendo ser desempenhadas por particulares sem ofender os elementos que fundamentam o argumento da sua indelegabilidade (como o monopólio do exercício da força pelo Estado) (Schwind, 2021).

Nesse espírito, o particular a quem for transferida a responsabilidade pela gestão do bem cultural terá não somente o direito, mas também a obrigação de, obedecidos os termos estatutários e contratuais delimitados pelo Estado, regular a utilização dos bens e atividades de cuja gerência passou a estar incumbido. Essa prerrogativa contempla, inclusive, o estabelecimento das normas de funcionamento dos bens culturais sob gestão, no exercício da qualidade de "administração ordenadora"[107]. No caso, o já mencionado poder ordenador do bem cultural permanecerá sendo exercido mediatamente pelo Estado, via regulação estatutária e contratual e fiscalização da sua execução, e, imediatamente, pelo parceiro privado, desde que sejam respeitadas as determinações previstas no contrato.

---

[107] Segundo Carlos Ari Sundfeld, autor que desenvolveu o conceito, a administração ordenadora corresponde à "parcela da função administrativa, desenvolvida com o uso do poder de autoridade, para disciplinar, nos termos e para os fins da lei, os comportamentos dos particulares no campo de atividades que lhes é próprio" (Sundfeld, 2024, p. 380).

Considerando o exposto, o capítulo seguinte abordará as diferentes modelagens jurídicas contempladas pelo direito brasileiro em nível federal que, segundo se advoga, podem servir para promover a gestão indireta de bens públicos culturais.

4 MODELAGENS JURÍDICAS PARA A GESTÃO INDIRETA DE BENS PÚBLICOS CULTURAIS NO DIREITO BRASILEIRO

O direito brasileiro contempla diferentes modelos jurídicos[108] para delegação da responsabilidade pela execução de atividades de competência do Estado a entes não estatais. O regime jurídico de parte dessas atividades, conforme se passará a argumentar, possibilita a sua adoção na delegação da responsabilidade pela gestão de bens públicos culturais a particulares, servindo ao propósito de, ao menos potencialmente, garantir uma gestão eficiente desse patrimônio.

Essas diferentes modelagens jurídicas estão a serviço do Estado para que sejam utilizadas com referência aos objetos que melhor se amoldem às regras que as caracterizam. O objetivo é costumeiramente a potencialização das atividades delegadas sob a administração do parceiro privado.

Para a organização do raciocínio em torno dos diferentes modelos de delegação, considera-se adequado classificá-los de duas formas.

A primeira forma relaciona-se à natureza lucrativa (ou à falta desta), da atividade objeto da parceria. Por um lado, a delegação pode ocorrer para entidade privada com fins lucrativos, para explorar economicamente as utilidades do bem ou serviço. Por outro lado, a delegação pode ser imprópria, mediante descentralização por colaboração, para entidade privada sem fins lucrativos, pertencente ao terceiro setor, do tipo autorizado, dentre outras, pelas Leis Federais nº 9.637/1998, nº 9.790/1999 e nº 13.019/2014.

Essa classificação, inclusive, é convergente ao entendimento de Paulo Modesto acerca do conceito de administração pública. Em um sentido *formal-material ou funcional,* o autor considera como tal a atividade exercida tanto por sujeitos estatais como por sujeitos externos ao aparato do Estado, quer dizer, "ora por vínculo institucional (órgãos e entidades estatais), ora por vínculo de delegação (v.g., concessionários e permissionários) ou colaboração. (v.g. entidades parceiras voluntárias do terceiro setor)" (Modesto, 2024b)[109].

---

[108] Conforme Egon Bockmann Moreira (2022), modelos econômicos, administrativos ou jurídicos são construídos a partir de estudos de soluções, os quais levam em consideração dados culturais e socioeconômicos, que, com base na experiência passada, pretendem auxiliar na criação de suposições aplicáveis sobre situações futuras. É nesse sentido que o termo é utilizado nessa tese.

[109] Essa "perspectiva implica reconhecer que a Administração Pública, hoje, não mais se apresenta como um conjunto de métodos e técnicas de governo e de ações do Estado, mas, fundamentalmente,

A segunda forma proposta para classificação dos modelos de delegação se apoia na natureza do objeto delegado. Pode ser objeto um bem público ou determinadas atividades ou serviços, que podem ser agrupados sob o conceito de "utilidades públicas", as quais podem estar atreladas a determinado bem público – que serve, no caso, como o suporte material para a sua realização.

Assim, com base nas referidas classificações, optou-se por apresentar os modelos de delegação organizados em dois grupos, precedidos de análise jurídica das características de cada um: (i) primeiro, focalizando as hipóteses de delegação de bens ou serviços de responsabilidade do Estado para exploração pela iniciativa privada, as quais referem-se a diferentes espécies de "concessão"[110]; e (ii) segundo, explorando a problemática da gestão compartilhada[111] de bens e serviços com entidades do terceiro setor.

Em ambos os casos, por óbvio, o Estado mantém a propriedade do bem e a titularidade dos serviços a ele associados[112], consubstanciada na obrigação de promover a sua gestão estratégica, uma vez que somente são repassados ao parceiro particular a responsabilidade pela gestão operacional e pela execução material do objeto da parceria[113].

---

como instrumento de gestão dos interesses públicos e, portanto, muito mais a serviço da Sociedade e da Democracia" (Leal, 2006, p.79).

[110] Segundo Carlos Ari Sundfeld, são "denominados 'contratos de concessão' tanto os que envolvem a transferência da execução de serviços públicos como os que conferem direito à utilização exclusiva de bens públicos por particulares. O traço comum dessas figuras contratuais é a longa duração, justificada pela necessidade de permitir a amortização de investimentos do concessionário" (Sundfeld, 2011, p. 35).

[111] Segundo Alves, "[g]estão compartilhada é uma forma de associação entre o poder público e particulares para a prestação de serviços de natureza social. Esse modelo visa introduzir no gerenciamento da execução dos serviços princípios gerenciais típicos da iniciativa privada, escapando, assim, do modelo de gestão tradicional, burocrático e centralizado [...] O que se pretende com o novo modelo é uma associação entre o poder público e entidades privadas sem fins lucrativos, na qual, a responsabilidade de financiamento dos serviços e a propriedade permaneçam públicas, a execução dos serviços fique a cargo das entidades privadas e a gestão dos serviços entre o público e o privado" (Alves, 2000, p. 161-162).

[112] Segundo Josenir Teixeira, "[q]uando uma entidade privada assume a gestão (administração, direção) de um equipamento público ela não assume o papel principal daquele serviço público, que é e continuará sendo de responsabilidade do ente político respectivo. O serviço continuará sendo público, sem qualquer transferência para o particular. A atividade propriamente dita, o patrimônio, o custeio, a fiscalização e o controle dos serviços a serem executados por terceiros continuam sendo promovidos pela Administração Pública, exatamente como determina a Constituição Federal. É o que se pode chamar de gestão compartilhada, acordo de cooperação, parceria ou qualquer outra expressão sinônima que se queira empregar. Nessas relações, o patrimônio continua sendo público, mas o gerenciamento ou a execução direta dos serviços passa a ser privado" (Teixeira, 2011, p. 109).

[113] Dora de Oliveira Ramos explica que há três níveis de gestão dos serviços públicos: a gestão estratégica, a gestão operacional e a execução material do serviço. A gestão estratégica diz respeito a aspectos relacionados à direção dos serviços, à concepção superior da sua prestação e à definição

Esclarece-se consistir em pressuposto para a análise ora empreendida, que o objeto principal da parceria necessariamente seja a delegação da exploração do uso efetivamente cultural de bem público dessa natureza. Ou seja, o alvo são os casos em que a destinação do objeto da parceria possui natureza cultural. Essa ressalva é importante, pois é possível que bens públicos culturais sejam envolvidos em parcerias com outro objeto principal, consistindo a gestão do patrimônio cultural uma obrigação assessória do projeto concessionário. Essas situações, que serão abordadas de forma mais detida posteriormente, podem eventualmente abrir margem para a formatação de parcerias valendo-se de instrumentos diversos, os quais não serão objeto de análise neste trabalho.

4.1 DELEGAÇÃO DE BENS OU SERVIÇOS DE RESPONSABILIDADE DO ESTADO PARA GESTÃO PELA INICIATIVA PRIVADA

O primeiro grupo de atividades em análise envolve a delegação de bens de responsabilidade do Estado para o particular explorar o seu potencial lucrativo. Há, aqui, uma série de diferentes modelagens de parcerias para serem avaliadas, uma vez serem potencialmente servientes para a transferência da exploração de bens públicos culturais.

Primeiro, integram o grupo as hipóteses de cessão de bens públicos – termo aqui entendido como gênero[114] que, quando o cessionário for pessoa estranha à administração, engloba as espécies de concessão, permissão e autorização. Trata-se, segundo Thiago Marrara, dos três tradicionais formatos abstratos da outorga do uso de bens públicos a entes não estatais (Marrara, 2017).

---

dos seus objetivos, sendo indelegável. A gestão operacional – que abrange as tarefas ordinárias de regulação e otimização dos serviços, assim como as questões do cotidiano da sua prestação, tais como a logística de operação, a solução de conflitos e urgências - e a execução material do serviço, que corresponde à prestação direta da atividade de serviço público, são delegáveis (Ramos, 2001). O mesmo raciocínio se aplica à gestão dos bens públicos.

[114] Conforme identificado por Floriano de Azevedo Marques Neto, "o caput do art. 18 da Lei nº 9.636/1998 se refere à 'cessão de uso'. Contudo, analisando o dispositivo, verifica-se, sem maior dificuldade, tratar-se de concessão quanto outorgada a particulares. De fato, na lei o termo 'cessão' é utilizado como gênero para se referir à outorga de direito privativo de uso tanto a pessoas de direito público (art. 18, inc. I), quando há cessão pura de uso veiculada por termo, quanto para particulares (pessoas físicas ou jurídicas), situação em que se formaliza mediante contrato. Nessa última hipóteses é que temos a concessão administrativa de uso de natureza contratual. Isso fica patente quando lemos, no § 3º, que a cessão (em sentido lato) é formalizada por termo (cessão de uso em sentido estrito) ou contrato (concessão administrativa de uso" (Marques Neto, 2015, p. 266).

A análise aqui desenvolvida sobre esse grupo de modelagens jurídicas se concentra no instituto da concessão de uso de bem público, também denominado "concessão administrativa de uso", o qual será desenvolvido logo à frente[115]. É que se entende que as características comumente atribuídas para os institutos da permissão e da autorização do uso de bem público, também integrantes do grupo, tornam pouco atrativa a sua utilização, nos termos propostos por este trabalho.

Sobre o instituto da permissão, Maria Sylvia Zanella Di Pietro explica que "designa o ato administrativo unilateral, discricionário e precário, gratuito ou oneroso, pelo qual a Administração Pública faculta ao particular a execução de serviço público ou a utilização privativa de bem público por terceiros" (Di Pietro, 2012, p. 133). Conforme doutrina clássica de José Cretella Júnior, a permissão de uso "remove um obstáculo" para o exercício, por parte do particular, de um direito preexistente de uso do bem público nas condições delineadas pelo regime jurídico aplicável (Cretella Júnior, 1970).

Na ótica aqui considerada com respeito a esse instituto, salta aos olhos a característica de que a permissão de uso não possui natureza contratual, mas sim se reveste da condição de ato administrativo unilateral. Sua natureza é, portanto, precária, diferentemente do que tipifica a concessão, que constitui vínculo contratual e estável.

Todavia, o caráter não contratual da permissão (sua natureza de ato administrativo unilateral) nem de longe é questão pacífica na doutrina. Há autores, como Floriano de Azevedo Marques Neto, que atribuem natureza contratual à permissão, colocando foco em outros elementos para distingui-la da concessão. Para esse autor,

---

[115] Pode-se dizer que se trata de espécies de um mais amplo conceito de desestatização de bens públicos. A Lei Federal nº 9.491/1997, que trata do Programa Nacional de Desestatização, estabelece que podem ser objeto de desestatização bens móveis e imóveis da União (art. 2º, V), a qual pode dar-se através da transferência ou outorga de direitos sobre esses bens (art. 2º, § 1º, "c"), as quais podem ocorrer pelas seguintes modalidades operacionais: "aforamento, remição de foro, permuta, cessão, concessão de direito real de uso resolúvel e alienação" (art. 4º, VII).

> O que efetivamente demarca a diferença entre permissão e concessão é o fato de que aquela não possui o traço da temporalidade (outorga a termo, por prazo certo) nem a característica de estabilidade. A permissão não carece de ter prazo certo (embora possa tê-lo como prazo máximo), mas, por outro lado, caracteriza-se pela precariedade, vale dizer, pela ausência de garantia estável de duração. Ou seja, na permissão não há um compromisso de longo prazo, pactuado entre Poder Público e particular, para que [...] implemente, opere e explore uma utilidade de interesse geral. Há, sim, uma atribuição episódica, no mais das vezes transitória, de uso de um bem ou de prestação de uma atividade, mas em condições que não demandam um pacto de longo prazo como a concessão (Marques Neto, 2015, p. 170-171) [116].

A gestão eficiente de bens públicos culturais tem como pressuposto a adoção de vínculos contratuais estáveis e duradouros, de modo a conferir segurança jurídica e viabilizar a amortização dos investimentos privados voltados à proteção e à promoção do patrimônio público cultural sob gestão. Por essa ótica, a permissão de uso configura instituto pouco atrativo para a consecução dos objetivos sobre os quais se debruça este trabalho.

Outra característica comumente atribuída pela doutrina à permissão de uso é que o uso conferido ao bem pelo permissionário não costuma estar em conformidade com a sua destinação típica (instalação de uma banca de jornal na rua, por exemplo). Há nisso contraste com o instituto da concessão, em que o uso atribuído pela concessionária ao bem deve ser compatível com a sua destinação típica (concessão de um box de mercado público, por exemplo) (Medauar, 2012). Dessa forma, acredita-se que, como a afetação cultural é típica e compõe o plexo de possíveis destinações e usos dos bens culturais, a sua exploração nesse sentido não deve se dar por meio de permissão.

---

[116] Em acréscimo, o autor apresenta outros fatores diferenciadores entre os institutos, explicando "que, em relação à concessão, a permissão deve ter por objeto um uso de interesse público que a Administração não tenha interesse ou necessidade específicos de prover. No caso da concessão, o interesse público deve ser assegurado pela Administração que, para isso, socorre-se de um delegatário, outorgando-lhe uma concessão. Ou seja, quando o uso do bem público corresponder a uma utilidade a ser provida no interesse público, o instrumento para tanto será a concessão. Quando, ao contrário, a atividade é de interesse geral, mas não há uma necessidade de ela ser disponibilizada pelo poder público, mais adequada seria a permissão. O problema desta distinção é que ela desnuda o fato de que tradicionais usos privativos objeto de permissão melhor seriam outorgados mediante concessão. É o caso das bancas nos mercados municipais" (Marques Neto, 2014, p. 345). O autor complementa o seu raciocínio aduzindo que, especialmente considerando o disposto no art. 22 da Lei Federal nº 9.636/1998 – que, por sua vez, estabelece que a "utilização, a título precário, de áreas de domínio da União para a realização de eventos de curta duração, de natureza recreativa, esportiva, cultural, religiosa ou educacional, poderá ser autorizada, na forma do regulamento, sob o regime de permissão de uso, em ato do Secretário do Patrimônio da União, publicado no Diário Oficial da União" -, trata-se de instituto marcado pela precariedade, empregado para usos não perenes, voltada para usos não relacionados a interesses cuja tutela caiba ao Estado, e o processo de outorga é relativamente discricionário (Marques Neto, 2014).

Assim, parece clara a inaplicabilidade do instituto da permissão de uso para o que se focaliza neste trabalho. Corrobora essa compreensão, assinala-se, a forma como a Lei Federal nº 9.636/1998 traçou o significado da permissão do uso, como aquele que viabiliza a "utilização, a título precário, de áreas de domínio da União para a realização de eventos de curta duração, de natureza recreativa, esportiva, cultural, religiosa ou educacional" (Art. 22).

Quanto ao instituto da autorização do uso de bem público, seja qual for a sua acepção, mostra-se claro que está muito mais próximo do da permissão do que da concessão. Segundo Marrara, a autorização do uso de bem público é marcada pela unilateralidade, pela precariedade e pela discricionariedade (depende de um juízo de conveniência e oportunidade do gestor), normalmente possuindo dois propósitos: (i) ato liberatório de polícia administrativa para viabilizar o uso comum extraordinário, condicionado ao cumprimento de certos requisitos (de modo, de remuneração, de tempo pelo interessado); e, (ii) uso privativo de bem público, marcado por especial precariedade (Marrara, 2017). Ainda segundo o autor, a permissão de uso possui exatamente essas mesmas características, o que colocaria em xeque a existência de elementos que justificassem a manutenção das duas classificações separadas. As diferenças, se existentes, seriam as seguintes: (i) a autorização conferiria faculdade de uso privativo conforme o interesse privado do beneficiário, enquanto a permissão seria destinada ao uso privativo para fins de interesse coletivo; (ii) a precariedade da permissão seria menor, pois é expedida na presença de interesse coletivo (diferença difícil de mensurar na prática); e, (iii) a autorização criaria faculdade de uso, ao passo que a permissão obrigaria o usuário externo ao uso (o descumprimento pode gerar cassação) (Di Pietro, 2011; Marrara, 2017). Dessa forma, tais características também afastam o emprego da autorização do uso para o que se contempla neste trabalho.

A delegação do uso de bem público cultural deve, então, na perspectiva do que aqui se focaliza, realizar-se via concessão. Na verdade, "concessão" é um termo que possui significado jurídico amplo, que se submete a diferentes regimes jurídicos. Segundo Pedro Costa Gonçalves, a figura da concessão se presta a duas aplicações fundamentais: para a atribuição do direito de utilização privada de bem públicos e para a designação do direito de exploração, gestão ou exercício de atividades públicas (Gonçalves, 1999).

O instituto moderno da concessão[117], compreendido na sua modalidade concessão-delegação, refere-se à atribuição a particulares de atividades pelo Poder Público cuja realização é do interesse de ambos (Marques Neto, 2015)[118]. A concessão, portanto, tem como mote um objeto de interesse público – cuja competência executória, ainda que não exclusiva, é do Estado – que é confiado pela Administração a um terceiro, sendo conferido o direito de lhe dar alguma destinação. É, portanto, um ato administrativo constitutivo de direitos ao concessionário, que deriva de um direito público prévio e próprio da Administração, que é pressuposto ou condição de todas as espécies de concessões ora discutidas (Gonçalves, 2009).

O Estado, pois, transfere o desempenho de serviço à terceiro, que organizará os fatores de produção segundo critérios de racionalidade econômica por ele adotados (Justen Filho, 2003), mas se mantém na posição de fiscal das atividades desenvolvidas pelo parceiro privado[119]. Assim, por meio da concessão "privatiza-se a gestão dos bens e serviços públicos, com metas supervisionadas pelo poder concedente" (Moreira, 2022, p. 23).

---

[117] Para conferir em detalhes as origens do instituto da concessão e uma análise sobre como o instituto foi se remodelando de modo a servir aos novos objetos e finalidades estatais surgidas com o passar dos tempos – e, inclusive, a sua importância para a própria caracterização do direito público e do próprio conceito de serviços públicos –, remete-se à obra de Floriano de Azevedo Marques Neto (2015).

[118] Segundo Egon Bockmann Moreira, as concessões contemporâneas detêm as seguintes características: "(i) são orientadas pela noção de concorrência (ex ante, quando das licitações, e/ou ex post, quando do exercício do serviço – aqui tanto a real como a virtual); (ii) geram novos deveres de controle não intrusivo por parte do concedente (garantia da prestação; criação e supervisão de mercados; implementação de deveres contratuais de universalização; respeito à autonomia de gestão do concessionário etc.); (iii) instalam inéditos deveres prestacionais ao concessionário (obrigações de serviço universal; compartilhamento de infraestruturas etc.); (iv) dão origem a direitos reforçados dos usuários (tanto sob o ângulo dos direitos subjetivos como sob o prisma objetivo, na condição de componentes fundamentais da ordem jurídica); (v) imputam deveres específicos para os usuários (que arcam com os custos de indústrias de rede; (vi) são institucionalizados em contratos incompletos, qualificados pela respectiva mutabilidade e capacidade de aprendizagem (tecnológica, normativa etc.); (vii) demandam específico estatuto regulatório de estatura superior (leis e regulamentos setoriais), de molde a impedir que a prestação dos serviços públicos seja disciplinada apenas em sede contratual; (viii) convivem com metas de universalização, destinados a concretizar políticas públicas de acesso universal a bens e serviços públicos" (Moreira, 2022, p. 30).

[119] A análise parte de determinadas premissas, igualmente identificadas por Marques Neto: "(i) a concessão é um gênero de arranjos contratuais para delegação, aos particulares, do exercício de uma atividade ou de um direito especial com vistas a atingir objetivos públicos; (ii) ela não se confunde com a sua mais frequente manifestação, a concessão de serviço público [...]; (iii) não existe um único regime jurídico de concessão, sendo certo que o instituto admite diferentes arranjos contratuais a depender da utilidade concedida ou dos objetivos justificadores da concessão; e (iv) a concessão é um instrumento de envolvimento dos particulares na consecução de finalidades públicas que necessariamente confere ao concessionário um plexo de diretos e obrigações desuniformes em relação ao conjunto de indivíduos" (Marques Neto, 2015, p. 26-27).

Especialmente em razão da perspectiva do "Estado de Garantia", é importante destacar que a concessão de uma atividade pública a um particular não implica que o Estado tenha passado a ocupar uma posição secundária em relação à consecução do serviço. Conforme Jacintho Arruda Câmara, em didática explicação, é bem ao contrário:

> As decisões centrais quanto à estruturação do serviço objeto de concessão são tomadas, nesse modelo tradicional, pelo poder concedente (Estado), e não pela concessionária. É o poder concedente quem dita as principais regras da atividade a ser explorada. Normalmente, é o Estado que define o projeto a ser executado, também é o responsável por fixar as regras básicas de oferta do serviço – entre vários outros aspectos fundamentais da *gestão* do empreendimento. Ao concessionário cabe *executar*, do modo mais eficiente possível, as diretrizes fixadas pelo titular do serviço – ou seja, pelo Estado (poder concedente). Separando, para efeitos didáticos, em duas categorias as atribuições inerentes à oferta de um empreendimento público (bem ou serviço), cabia ao Estado a responsabilidade pelas decisões estratégicas da *atividade*, enquanto o concessionário dirigia a *empresa* responsável pela implementação das diretrizes estatais (grifos no original) (Câmara, 2011, p. 160).

Dessa forma, por meio das diferentes modalidades de concessão, o Estado delega ao particular a responsabilidade por gerenciar determinadas utilidades públicas sem desfazer-se da titularidade dos bens e serviços delegados. Ao mesmo tempo, é criado um direito novo ao concessionário, correspondente à possibilidade de explorar economicamente o objeto da concessão.

Outro traço característico comum de todas as espécies de concessão de atividades de competência do Estado para entidades privadas é o fato de, na totalidade dos casos, os delegatários aceitarem assumir os encargos públicos com o objetivo de, em contrapartida, explorar o potencial lucrativo da atividade. Ou seja, a atividade concessionária é de natureza empresarial, visando ao lucro. Na perspectiva do concessionário, a ideia é, portanto, a exploração do potencial econômico das utilidades associadas ao bem objeto da concessão. É natural que assim o seja. Afinal, conforme ressalta Egon Bockmann Moreira (2022), a atividade empresarial concessionária é direcionada a atividades que possam efetivamente gerar vantagens econômicas ao prestador.

Por outro lado, o essencial, nas estruturações de projetos de concessão, é que a solução engendrada sirva para atender o interesse público perseguido,

conciliando-o com os interesses da atividade empresarial séria[120]. Conforme Bernardo Strobel Guimarães:

> O objeto do contrato de concessão é a produção de externalidades positivas à sociedade. Tais contratos são meios pelos quais o Estado atua, valendo-se dos particulares, para prover benefícios à sociedade. Em suma, a lógica desses contratos é gerar resultados favoráveis à coletividade, que são produzidos pelo particular a partir da sua capacidade de gestão. É para isso que eles são celebrados e é assim que se avalia se eles estão cumprindo o que deles se espera (Guimarães, 2021, p. 346).

Um aspecto central para a compressão moderna do instituto da concessão, em qualquer das suas manifestações, é o fato de consistir em vínculo de natureza contratual[121]. Nos casos em que o objeto da delegação for bem público, tal aspecto diferencia a concessão dos institutos da permissão e da autorização. Seabra Fagundes, nessa linha, aponta que a concessão se instrumentaliza por meio de normas de natureza dúplice: "regras de conteúdo regulamentar, destinadas à disciplina da prestação do serviço em função do interesse público, traduzido no interesse dos usuários; e [...] regras pactuadas entre concedente e concessionário, revestindo caráter contratual" (Fagundes, 2012, p. 461).

Dessa forma, retomando a análise específica da modalidade de concessão de uso de bem público, vale assinalar que, segundo lição de Hely Lopes Meirelles, o que caracteriza a concessão e a "distingue dos demais institutos assemelhados – autorização e permissão de uso – é o mencionado caráter contratual e estável da

---

[120] Sobre o assunto, colaciona-se ensinamento de Egon Bockmann Moreira: "Sublinhe-se que o razoável e adequado numa economia capitalista como a brasileira é que a lei e os contratos prestigiem a isonomia e a competitividade na busca de lucros pela iniciativa privada. As concessões não podem ser uma espécie de rent-seeking (a ação privada na busca de ganhos especiais e não justificados oriundos do Poder Público). A concessão de serviço público não é uma bondade conferida pelo governo a empresários privilegiados, nem um presente do príncipe a seus suseranos. Pode dar existência a ganhos ou perdas (aqui está o risco inerente a todo investimento privado). Não se compadece de proveito abusivo nem de comportamentos oportunistas, mas prestigia o ganho oriundo de atividade empresarial que dê importância ao valor social do trabalho, à dignidade da pessoa e à livre iniciativa (CF, art. 1º, III e IV, e 170). Aqui, a mão visível do Estado deve ser firme e competente. Ao Poder Público cumpre zelar por tais princípios constitucionais, implementando-os numa perspectiva desenvolvimentista" (Moreira, 2022, p. 25).

[121] Segundo Floriano de Azevedo Marques Neto, este vínculo contratual apresenta as seguintes características: "(i) um instrumento para consecução do interesse público (ii) que decorre de uma convergência de interesses entre o privado (concessionário) e o público (concedente) e (iii) diferencia juridicamente aquele privado em relação aos demais administrados, (iv) obrigando a administração a atuar no sentido de tutelar e compor os interesses em torno do objeto concedido" (Marques Neto, 2015, p. 134).

outorga do uso do bem público ao particular, para que o utilize com exclusividade e nas condições convencionadas com a Administração" (Meirelles, 2011, p. 574).

Nessa linha, Marrara compreende que a opção pela concessão de uso (quando comparada à permissão ou à autorização do uso de bem público) é, justamente por constituir espécie de outorga contratual, a modalidade mais adequada para projetos em que o uso privativo do bem público for de longa duração ou dependente de significativos investimentos pelo concessionário, já que ela confere maior estabilidade à relação jurídica público-privada. Assim, trata-se de mecanismo que fortalece o consenso, possibilitando o disciplinamento de obrigações recíprocas, inclusive com a previsão de meios punitivos para estimular seu cumprimento pelas partes envolvidas (Marrara, 2017).

Segundo Floriano de Azevedo Marques Neto, o objetivo da adoção dessa estrutura de projeto concessionário, em relação ao patrimônio objeto da delegação, é

> que tal bem (i) seja empregado numa finalidade diretamente coincidente com um interesse geral (cumprimento de uma política pública, atingimento de uma finalidade social, oferta de uma comodidade ou de uma facilidade aos cidadãos, fomento de uma atividade econômica) ou, então, (ii) seja prestante a atender um interesse fiscal do Estado (gerar rendas ou empregar o bem em alguma finalidade privada compatível com sua função social) (Marques Neto, 2015, p. 267).

Além disso, conforme lição de Ana Raquel Gonçalves Moniz no contexto do direito português (mas cujo raciocínio é aplicável ao direito brasileiro), a concessão, diferentemente das demais espécies de delegação do uso privativo de bem público por particular, "redunda [...] numa forma de 'gestão indirecta' de determinados bens ou actividades reservados às entidades administrativas (bens públicos e actividades públicas)" (Moniz, 2006, p. 670-671). A autora, ainda no âmbito do direito português, diferencia as concessões de uso privativo de bem público das concessões para exploração de domínio público, alegando que há uma diferença de plano entre elas, considerando que, na segunda,

> o concessionário assume os poderes da Administração concedente ["está no lugar do Estado e das entidades de direito público" (Marcello Caetano) na prossecução dos fins desta no que tange ao domínio público], sendo responsável pela gestão e exploração dos bens dominiais, competindo-lhe também os poderes de autorização e concessão do uso privativo dos bens em causa a outros particulares (verificando-se, nessa medida, uma verdadeira transferência de poderes públicos para o concessionário) (Moniz, 2006, p. 485).

Pedro Costa Gonçalves, também no contexto do sistema jurídico português, informa que, para além da concessão de uso privativo de bem público por particular, existem as modalidades de "concessão de exploração do domínio público", situação em que o objeto da concessão é o direito de explorar ou gerir determinado bem público, e de "concessão da gestão de outras atividades públicas ou de atividades exercidas com base em bens públicos", que se refere a atividades materialmente privadas (ou, diga-se, que não necessariamente caracterizam serviço público), mas que, quando exercidas tendo bens públicos como base material, a lei reserva a sua execução à Administração (Gonçalves, 1999)[122].

Maria Sylvia Di Pietro, na mesma linha e tendo em vista o direito brasileiro, reconhece a existência das concessões de bem público "de exploração" e de "simples uso". A autora indica que, nas primeiras há a transferência ao concessionário do poder de gestão dominial, e este atua em substituição à Administração concedente (Di Pietro, 2011).

Assim, para os fins desse trabalho, talvez a principal feição caracterizadora da concessão administrativa de uso, frente aos institutos da permissão e da autorização de uso, diz respeito ao fato, justamente, de que na primeira pode ocorrer a transferência da gestão do referido patrimônio ao delegatário, em vez do mero uso. As atribuições relacionadas à gestão de um bem público, seja de natureza cultural ou não, são mais abrangentes do que apenas o seu mero uso, contemplando poderes de natureza ordenadora, e, inclusive, nos limites impostos pelo contrato, envolvendo a prerrogativa de estabelecer as condições de uso do patrimônio por terceiros.

Assim, a rigor, um elemento essencial e comum dos contratos de concessão, em geral, é "que o particular seja titular de um direito de gestão autônoma de algo que é público (atividade ou bem) e que sua remuneração seja impactada pelo resultado desta sua atividade" (Guimarães, 2021, p. 347).

Seguindo no raciocínio, há modalidades de concessão cujo objeto público delegado é um serviço, e não o bem. Tradicionalmente, no direito brasileiro, a figura

---

[122] Ainda sobre essa última modalidade concessória por ele identificada, o autor português explica o seguinte: "[e]mbora nestas últimas situações esteja implicada uma utilização privativa de bens públicos, não é no entanto esse o objecto (principal) da concessão. De resto, é por isso que estas concessões criam vinculações especiais quanto ao exercício da actividade ('garantia de qualidade de serviço prestado aos utentes') e não apenas quanto à utilização dos bens; além de *funcionalizar a actividade do concessionário (regime de serviço público)*, o regime deste tipo de concessões é muito próximo do que disciplina as concessões de actividades públicas [...]" (Gonçalves, 1999, p. 98, grifos no original).

da concessão – e, também, a da permissão, como se detalhará posteriormente - costuma estar atrelada à delegação ao particular de atividades contempladas pela noção mais restrita de serviços públicos, abrangendo os chamados serviços públicos econômicos, como referidos no artigo 175 da Constituição Federal. Alexandre Santos de Aragão ensina que, nas décadas de oitenta e noventa, foram tais serviços o objeto por excelência de delegações estatais para a iniciativa privada (Aragão, 2005). Sobre o assunto, colhe-se o excerto do escólio de Almiro do Couto e Silva:

> O art. 175 está inserido em capítulo da Constituição que trata dos princípios gerais da atividade econômica. Não há dúvida, portanto, que os serviços públicos delegáveis mediante concessão ou permissão, sempre através de licitação, são aqueles de natureza comercial e industrial (Couto e Silva, 2004, p. 221).

Embora a sua utilização no direito brasileiro seja consideravelmente anterior, somente em 1995 foi unificado o regime jurídico geral da concessão de serviços públicos no Brasil, por meio da Lei Federal nº 8.987/1995. Foram assim regulamentados os regimes de concessão e permissão de serviços públicos determinados pelo referido dispositivo constitucional.

Hoje, a modalidade concessória instituída pela referida lei é conhecida como "concessão comum" (em razão da Lei Federal nº 11.079/2004, que assim as classificou), tendo como principais características o fato de os interessados na assunção do contrato competirem, em certame licitatório, para obter do Estado o direito ao recebimento da outorga da exploração do serviço objeto do contrato por sua conta e risco[123], sem contraprestação estatal. Nessa perspectiva, Egon Bockmann Moreira conceitua a concessão comum de serviço público:

---

[123] A correta alocação dos riscos contratuais é um dos fatores mais relevantes do regime jurídico das concessões em geral. Nessa linha, Marcos Perez classifica os riscos mais frequentes nas concessões em razão dos seus traços predominantes em riscos econômico-financeiros (subdivididos em riscos inerentes à teoria da imprevisibilidade, riscos de competição; riscos inerentes à modelagem econômico-financeira da concessão, riscos inerentes ao modelo tarifário adotado, riscos comerciais e riscos de financiamento), riscos técnicos (que compreendem os riscos de projeto e os riscos tecnológicos), riscos jurídicos (compreendem o fato do príncipe e o fato da administração, o risco regulatório, o risco ambiental e o risco judicial) e riscos políticos (relacionados a disputas eleitorais, à pressão dos movimentos sociais ou à prevalência de interesses políticos paroquiais em determinadas conjunturas) (Perez, 2005).

> A concessão comum de serviço público é relação jurídica administrativa típica e complexa, por meio da qual o Poder Público transfere a execução de determinado serviço público ao particular selecionado em prévia licitação, que assumirá, por prazo certo e por sua conta e risco, a gestão de projeto concessionário autossustentável (Moreira, 2022, p. 82).

Todavia, para fins de análise do potencial de uso da concessão comum para a delegação das atividades que interessam a este trabalho, deve-se ponderar que, conforme já discutido, os serviços culturais não se enquadram no conceito de serviços públicos econômicos, que alegadamente são os tratados pelo artigo 175 da Constituição Federal. Assim, em uma primeira análise, o regime jurídico da concessão comum de serviços públicos não poderia ser instrumento adequado para se atribuir a particular a responsabilidade por administrar atividades públicas de natureza cultural. A razão, justamente, é que tais atividades não constituem serviços públicos, ao menos no sentido que o termo é utilizado na referida legislação de regência. Aquele regime é, portanto, inaplicável a essas atividades.

Porém, dois aspectos devem ser considerados. Primeiro, existem intepretações ampliativas do que pode ser objeto da concessão comum. Para Vera Monteiro, "toda atividade estatal de interesse público é potencialmente delegável (serviço público, serviço econômico, serviço social e serviço administrativo)" (Monteiro, 2009, p. 161), salvo se houver vedação expressa legal. Entende a autora ser

> com base na adoção de um conceito alargado de serviço público que se tem sustentado a ampliação do cabimento da concessão para fim de permitir a delegação de atividade com a de modernização e gestão de um estádio de futebol (como o Estádio do Maracanã), que, numa visão clássica, não é qualificada como serviço público porque a gestão de equipamento esportivo não é atividade privativa do Estado. Assim como também não são as concessões na área da saúde, cultura, educação e parques públicos, por exemplo (Monteiro, 2009, p. 160-161)[124].

---

[124] Marcos Perez também entende que a Constituição Federal não limita o objeto da concessão aos serviços públicos comerciais e industriais, possibilitando a delegação da gestão de serviços públicos administrativos (Perez, 2005). Segundo o autor, nesse cenário, "pode-se afirmar sem temor que no estágio de desenvolvimento atual da concessão de serviço público, inclusive no Brasil, há relativa ampliação do seu objeto, de modo a compreender atividades (serviços públicos administrativos, obra pública e decorrente exploração de bens públicos) que não estariam vislumbradas pelo seu conceito clássico (Perez, 2005, p. 58). Segundo ele, no contexto atual, "[d]eixam de ser essenciais à definição da concessão detalhes como a natureza específica da atividade delegada; a transferência integral dos riscos do empreendimento ao concessionário e a forma de remuneração do concessionário. Entre os serviços objeto da gestão delegada encontramos serviços comerciais e industriais ou serviços

Nesse sentido, para Floriano de Azevedo Marques Neto, o objeto da concessão comum é uma "atividade prestacional (serviço) (i) sobre a qual o Poder Público tem um dever de oferta; (ii) a que possa ser objeto de uma relação econômica explorável pelo privado e (iii) cuja exploração econômica possa ser valorada em unidades individuais de fruição, o que obriga a que tal prestação seja divisível e quantificável" (Marques Neto, 2015, p. 178).

Segundo – e, para o que interessa a este estudo, provavelmente mais relevante – o regime jurídico da concessão comum, previsto na Lei Federal nº 8.987/1995, aplica-se não somente à concessão de serviços públicos, mas também à concessão de obras públicas.

Cabe assinalar, contudo, que a redação legislativa não esclarece suficientemente a possibilidade de concessão de obra pública independente, que não seja sucedida de uma posterior exploração do seu resultado no oferecimento de serviço público à população. É que, apesar de a redação do art. 1º sugerir que o regime jurídico instituído pela lei contempla concessões de serviços públicos e de obras públicas isoladamente, o art. 2º não traz um conceito de concessão de obra pública independente do posterior uso da estrutura estabelecida para a prestação de um serviço público.

A doutrina costuma entender como possível, no entanto, a concessão comum de obra pública independentemente de posterior exploração de serviço público em sentido estrito[125]. Nesse sentido, Floriano de Azevedo Marques Neto advoga que o regime jurídico em discussão contempla a possibilidade de concessão de obra pública que não seja sucedida da prestação de serviços públicos em sentido estrito, dando como exemplo projetos concessionários que envolvam a construção ou reforma e a

---

administrativos. A exploração do serviço ou da obra se dá mediante partilha dos riscos ligados à execução-contratual entre concedente e concessionário contratuais, nos termos das diretrizes fixadas em cada contrato. Além dos riscos, a renda fruto da concessão pode ser também partilhada entre concedente e concessionário. A remuneração do concessionário pode se dar pela exploração do serviço ou da obra (por meio de tarifas pagas pelo usuário ou outras fontes alternativas de remuneração); em parte pela exploração do serviço ou da obra, em parte por meio de auxílios ou subsídios públicos e, afinal, por meio de pagamento direto pelo concedente" (Perez, 2005, p. 78).

[125] Conforme será melhor explorado mais a frente, contribuiu para a superação dessa controvérsia o fato de a Lei Federal nº 11.079/2004, que instituiu o regime jurídico das PPPs, prever expressamente que as concessões patrocinadas seriam aplicáveis às concessões "de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei Federal nº 8987/95, quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado" – dispondo textualmente, portanto, sobre a possibilidade de concessão de obra pública independente de posterior prestação de serviço público.

posterior exploração de um estádio de futebol, de um mercado ou de um parque tecnológico públicos (Marques Neto, 2015)[126].

É importante ter em mente que a concessão de obra pública, para Maria Sylvia Di Pietro, refere-se a

> contrato administrativo pelo qual o poder público transfere a outros a execução de uma obra pública, para que a execute por sua conta e risco, mediante remuneração paga pelos beneficiários da obra ou obtida em decorrência da exploração dos serviços ou utilidades que a obra proporciona (Di Pietro, 2012, p. 132)[127].

Dessa forma, independentemente da controvérsia relacionada à abrangência do significado de serviço público na Lei Federal 8.987/1995, entende-se ser possível utilizar o seu regime jurídico para a delegação de bens culturais para a iniciativa privada mediante concessão de obra pública. Aqui, tal qual já ressaltado no que tange à concessão administrativa de uso, a concessão "não consubstancia o mero uso da coisa pública, mas sim a gestão de tais bens (à conta e risco do concessionário)" (Moreira, 2012a, p. 293). Aliás, segundo preleciona a doutrina, a delegação da exploração de obra pública por particular deve se dar necessariamente por concessão, nunca por permissão (Gasparini, 1997)[128].

---

[126] Vera Monteiro rejeita que o exemplo da concessão do estádio configuraria simples concessão de obra pública, segundo ela em razão de o parceiro privado assumir uma série de obrigações relacionadas ao serviço para que sejam oferecidos ao torcedor (Monteiro, 2009). De nossa parte, entendemos que a hipótese descrita configura sim concessão de obra pública. Trata-se, porém, de preciosismo teórico de importância reduzida para os fins que serve a este trabalho, uma vez que se advoga a possibilidade de utilização de concessão comum para a delegação de atividades relacionadas a estes bem públicos.

[127] Celso Antônio Bandeira de Mello explica que a diferença fundamental entre a concessão de serviço público e a de obra pública diz respeito ao objeto do projeto concessionário: "A concessão de obra difere da concessão de serviço público – apesar de, em muitos casos, parecerem se confundir – por terem objetos perfeitamente distintos e que são assim discerníveis: a) a obra é um produto; o serviços [sic] é uma atividade; b) a obra é, em si mesma, algo estático; o serviço é uma fluência, portanto, neste sentido, algo dinâmico; c) na obra, a utilidade captável, fruível, reside no complexo de bens materiais que a constitui; no serviço, a utilidade advém de uma prestação; d) a obra oferece, pois diretamente sua utilidade ao gozo dos usuários; o serviço, geralmente, pressupõe uma obra, mas é a atividade de intermediação que proporciona a utilidade" (Bandeira de Mello, 2023, p. 2).

[128] Ademais, a inadequação do uso do instituto da permissão previsto na Lei Federal nº 8.987/1995 para a delegação da exploração de bens públicos culturais é semelhante às já elencadas anteriormente quanto a permissão do uso de bem público, remontando na estabilidade mais reduzida que caracteriza o instituto. A propósito, segundo Egon Bockmann Moreira, estão excluídos do regime permissionário os projetos que, dentre outras coisas, contemplem a execução de obras públicas e demandem investimentos de longa maturação (Moreira, 2022). [129] Carlos Ari Sundfeld ensina que existem duas possíveis compreensões do termo "parcerias público-privadas" no direito brasileiro: um amplo e outro restrito. O amplo contempla os "múltiplos vínculos negociais de trato continuado estabelecidos entre a Administração Pública e particulares para viabilizar o desenvolvimento, sob a responsabilidade destes, de atividades com algum coeficiente de interesse geral", dentre os quais se

Resta ainda tratar introdutoriamente da possibilidade de celebração de Parceria Público-Privada[129] que envolva a concessão de bem público cultural. As PPPs são objeto da Lei Federal nº 11.079/2004, que previu novas modelagens de contratos de concessão em relação ao da concessão comum, as denominadas concessão patrocinada e concessão administrativa[130]. Segundo Pedro de Menezes Niebuhr, o contrato de parceria público-privada

> é espécie de contrato administrativo de delegação de atividades destinadas à satisfação de interesses públicos [...], com, pelo menos, a repartição – entre os parceiros – dos riscos inerentes à atividade, de prazo de duração prolongado e de vultoso valor econômico, em que se sublinha a existência de contraprestação pública ao parceiro privado para a remuneração da atividade, de modo integral quando, para efeito do seu custeio, o tomador da atividade for o parceiro público, ou em adição à tarifa, quando o serviço [...] comportar cobrança direta dos usuários (Niebuhr, 2008, p. 106-107).

A diferença mais evidente é que nas PPPs o Estado participa do financiamento da atividade desenvolvida pela concessionária, o que amplia a gama de atividades passíveis de delegação, que antes se restringia àquelas economicamente autossustentáveis. As concessões patrocinadas são aplicáveis para os mesmos objetos das concessões comuns – delegação de serviços públicos e obras públicas – para projetos que não sejam plenamente autossustentáveis, dependendo

---

incluem os contratos de concessão comum, previstos na Lei Federal nº 8.987/1995, os contratos de gestão com as Organizações Sociais e os Termos de Parceria com as OSCIPs. Em sentido restrito, o termo refere-se às modalidades de concessão patrocinada e administrativa introduzidos no direito brasileiro pela Lei Federal 11.079/2004 (Sundfeld, 2005, p. 53-54). Segundo este autor, toda a legislação citada tem o sentido geral comum de viabilizar a gestão não exclusivamente estatal dos interesses públicos (Sundfeld, 2011).

[129] Carlos Ari Sundfeld ensina que existem duas possíveis compreensões do termo "parcerias público-privadas" no direito brasileiro: um amplo e outro restrito. O amplo contempla os "múltiplos vínculos negociais de trato continuado estabelecidos entre a Administração Pública e particulares para viabilizar o desenvolvimento, sob a responsabilidade destes, de atividades com algum coeficiente de interesse geral", dentre os quais se incluem os contratos de concessão comum, previstos na Lei Federal nº 8.987/1995, os contratos de gestão com as Organizações Sociais e os Termos de Parceria com as OSCIPs. Em sentido restrito, o termo refere-se às modalidades de concessão patrocinada e administrativa introduzidos no direito brasileiro pela Lei Federal 11.079/2004 (Sundfeld, 2005, p. 53-54). Segundo este autor, toda a legislação citada tem o sentido geral comum de viabilizar a gestão não exclusivamente estatal dos interesses públicos (Sundfeld, 2011).

[130] Para Egon Bockmann Moreira, as PPPs têm como ideia central a colaboração entre o Estado e as pessoas privadas, sendo que cada contrato caracteriza uma relação de parceria específica, que visa adequar o interesse público e o interesse empresarial do parceiro privado quanto à execução do seu objeto (Moreira, 2012b). Dessa forma, Alexandre Santos de Aragão conceitua as PPPs como "contratos de delegação da construção, ampliação, reforma ou manutenção de determinada infra-estrutura e da gestão da totalidade ou parte das atividades administrativas prestadas por seu intermédio, mediante remuneração de longo prazo arcada total ou parcialmente pelo Estado, fixadas em razão da quantidade ou qualidade das utilidades concretamente propiciadas pelo parceiro privado à Administração Pública ou à população" (Aragão, 2005, p. 122).

de complementação com investimentos públicos para a sua viabilidade financeira. Já as concessões administrativas são aplicáveis para a delegação de um leque mais amplo de atividades, sendo, em regra, custeadas na sua inteireza pelo poder concedente, ressalvada a possibilidade de obtenção de receitas acessórias.

Alexandre Santos de Aragão explica o contexto do surgimento do modelo brasileiro de PPPs:

> A conjuntura que ensejou o surgimento da ideia de parcerias público-privadas no Brasil pode, então, assim ser sintetizada: 1) gargalos de infra-estrutura impeditivas do crescimento e consequente melhora da situação fiscal do Estado; 2) existência de uma série de atividades de relevância coletiva, muitas delas envolvendo as referidas infra-estruturas, não auto-sustentáveis financeiramente e sem que o Estado tenha condições de financiá-las sozinho. As parcerias público-privadas surgem como uma tentativa, de Estado e iniciativa privada dividirem os custos com a implantação de infra-estruturas. já que nenhum deles teria condições de com elas arcar individualmente: o Estado por não ter condições financeiras, e a iniciativa privada porque a tarifa seria insuficiente (ou em alguns casos até inexistente) para cobrir todos os seus custos e a legítima margem de lucro do negócio (Aragão, 2005, p. 106).

Segundo Carlos Ari Sundfeld, uma das razões para a positivação da Lei das PPPs foi a criação de condições jurídicas viabilizadoras da aplicação da lógica econômico-contratual da concessão tradicional a outros objetos que não envolvessem a exploração de serviços públicos econômicos (Sundfeld, 2005). Assim, quanto à concessão de serviços públicos econômicos, previstos no art. 175 da Constituição Federal, compreendida como a atribuição, ao concessionário, do encargo de executar serviços públicos (e, também, de implantar e manter obras públicas), a concessão comum, a concessão patrocinada e a concessão administrativa passaram a ser espécies (Sundfeld, 2005), sendo que a concessão administrativa serve também para a delegação de outras atividades ao particular, tais como serviços (públicos) sociais e culturais[131].

---

[131] Vitor Rhein Schirato opina que o advento da lei das PPPs promoveu uma alteração da noção de serviço público objeto de delegação para particular. É que, por mais que, conforme já discutido neste trabalho, o conceito de serviço público seja plurívoco, a opinião majoritária é que a possibilidade de delegação via concessão ou permissão prevista no artigo 175 da Constituição Federal refere-se aos serviços públicos econômicos. Com a lei das PPPs, houve um alargamento do escopo dos serviços públicos compreendidos como delegáveis para o mercado, tendo em vista que, com a inserção no direito brasileiro das concessões administrativas, passaram a ser delegáveis outras atividades como os serviços públicos sociais e as utilidades envolvendo funções públicas. Assim, muito embora para as concessões comuns e patrocinadas o sentido de serviço público seja mais restrito, para as concessões administrativas tal sentido é amplo (Schirato, 2007). Provavelmente para deixar esse assunto fora de dúvidas, a Lei Federal nº 11.079/2004 menciona que, por meio de concessões administrativas, o Estado pode delegar "serviços", não necessariamente "serviços públicos".

As diversas espécies de concessão configuram, portanto, importante forma de prestação de serviços de competência estatal voltadas à satisfação do interesse público para a sociedade. A adoção de alguma dessas modelagens jurídicas serve como alternativa para reunir os recursos necessários para investimento em bens e serviços de interesse da coletividade, inclusive com natureza cultural.

É em razão desse objetivo comum, e pelo fato da legislação atribuir a esses ajustes determinadas características – caráter contratual e estável, vigência de longo prazo, visando a amortização dos investimentos realizados pela concessionária, e remuneração vinculada aos resultados – que Vera Monteiro defende a permeabilidade de uso dos mecanismos (expressão que a autora usa para designar as características individuais dos regimes jurídicos) de cada espécie concessória alternativamente entre si (Monteiro, 2009).

Assim, parecem juridicamente possíveis tanto a adoção da concessão patrocinada de obra pública para a delegação de exploração de bens culturais à iniciativa privada, quanto a concessão administrativa de serviços culturais que tenham como suporte bem cultural. Aliás, no hodierno contexto multipolar, o objeto das concessões não corresponde mais propriamente a um bem ou serviço necessária e exclusivamente público – o que poderia ensejar a exclusão dos serviços culturais do seu espectro, na forma já exposta –, mas "atividade que compita ao Poder Público implantar, operar ou explorar com vistas a assegurar direitos fundamentais" (Marques Neto, 2015, p. 375).

Ademais, é indicativo da importância que vem sendo conferida à área, o fato de o Novo PAC – programa de investimentos coordenado pelo governo federal, em parceria com os demais entes federativos e o setor privado – prever investimentos relevantes no eixo de "infraestrutura social inclusiva", que tem como subeixo a cultura. O programa já garantiu o investimento de R$ 2,3 bilhões na área cultural, contemplando 105 projetos de restauro e engenharia de bens culturais, além de diversas outras ações (Brasil, Casa Civil, 2025).

Na sequência se analisará mais detidamente a adequação do potencial uso de cada uma dessas espécies de concessão para a delegação da gestão de bens públicos culturais a particulares. Conforme argumentado nesta seção, as modelagens dessa natureza que serão objeto de análise são as seguintes: (i) concessão de uso de bem público (concessão administrativa de uso) cultural; (ii) concessão comum de obra pública em bem cultural, com sua posterior gestão e exploração pela

concessionária; (iii) parceria público-privada mediante a concessão patrocinada de obra pública em bem cultural, com sua posterior gestão e exploração pela concessionária; e, (iv) parceria público-privada mediante a concessão administrativa de serviços culturais que possuem bem cultural como suporte físico.

De toda forma, com a pluralidade de regimes jurídicos disponíveis e a variedade de projetos concessórios potencialmente existentes, deve-se reconhecer que cada projeto concessório é único, razão pela qual têm grande importância para a análise do potencial de cada um as normas previstas nos respectivos contratos. É o contrato, portanto, que regulamenta de forma mais direta e específica o projeto concessionário, razão pela qual Floriano de Azevedo Marques Neto alude à expressão "contrato regulatório" (Marques Neto, 2015).

4.1.1 Concessão de uso de bem público cultural

A concessão do uso de bem público (ou concessão administrativa de uso), conforme já apresentado, "é o contrato administrativo pelo qual a Administração faculta ao particular a utilização privativa de bem público, para que a exerça conforme a sua destinação" (Di Pietro, 1983, p. 86). Trata-se, portanto, de instrumento contratual que importa na concessão a ente privado de objeto sobre o qual corresponda alguma atribuição do Poder Público (Marques Neto, 2015).

4.1.1.1 Objeto

Uma peculiaridade relevante do objeto dessa modalidade concessória é o fato de o bem concedido ser preexistente à concessão e independer de intervenções físicas relevantes para a sua colocação em funcionamento na forma prevista no projeto concessionário (o que o diferencia das modalidades de concessão comum ou patrocinada de obra pública). O bem público não configura, igualmente, mero acessório de uma atividade enquadrada como serviço público em sentido estrito, o que atrairia o seu envolvimento em contrato de concessão de serviços públicos.

Segundo Marques Neto, a concessão de uso pode ter como objeto todas as espécies clássicas de bens públicos: tanto bens de uso comum, como de uso especial ou dominicais. O autor oferece como exemplo de concessão de bem público de uso

especial a concessão de um museu público[132] (2015). Dessa forma, trata-se de instrumento que pode ser utilizado para a concessão das mais variadas espécies de bens culturais, inclusive a delegação de bens dominicais, para que lhes seja atribuído uso cultural por parte da concessionária.

Com respeito à última afirmação, reitera-se ser possível que bem público desprovido de características que atraiam interesse cultural passe a ter natureza cultural a partir do uso conferido pela concessionária. Considere-se, por exemplo, o caso de determinado bem público dominical (não afetado a nenhum uso) – um imóvel público fora de uso, por exemplo, que não seja dotado de particularidades arquitetônicas ou históricas relevantes que lhe provejam com valor cultural intrínseco – que seja concedido à exploração da iniciativa privada para fins de instalação de teatro, biblioteca ou outro espaço ou equipamento cultural. O fato de o referido bem passar a abrigar serviços culturais atrairá sobre o mesmo o *status* de bem público cultural.

Conjugada à outorga da concessão do uso de bem público, costuma estar a gestão das utilidades públicas associadas ao mesmo, hipótese em que a transferência do uso do bem é assessória à exploração da atividade por parte da concessionária, que atua como delegatária do Estado (Marques Neto, 2014). Dessa forma, ainda que os serviços associados ao bem – as suas mencionadas utilidades públicas – igualmente passem a ser administrados pela concessionária, o núcleo essencial da concessão é a exploração do bem, que serve de suporte físico para a sua prestação.

Dissociar do projeto concessionário as utilidades públicas não faria sentido, entre outras coisas porque, especialmente no âmbito da cultura, normalmente será a maximização das utilidades públicas de natureza cultural associadas ao bem que justificará o projeto concessionário, sendo o fundamento máximo da atribuição da transferência das responsabilidades relacionadas à proteção e à promoção dos bens culturais objeto do contrato de concessão.

---

[132] Conforme será abordado mais a frente neste trabalho, é controversa a possibilidade de imóvel onde especificamente funcione museu público seja objeto de projeto concessionário, seja qual for a espécie. É que a Lei Federal nº 11.904/2009, conhecida como o "Estatuto de Museus", prevê que os museus são "as instituições sem fins lucrativos que conservam, investigam, comunicam, interpretam e expõem, para fins de preservação, estudo, pesquisa, educação, contemplação e turismo, conjuntos e coleções de valor histórico, artístico, científico, técnico ou de qualquer outra natureza cultural, abertas ao público, a serviço da sociedade e de seu desenvolvimento".

4.1.1.2 Regime jurídico

Um aspecto central para o estudo do regime jurídico das concessões de uso de bem público é justamente a inexistência de lei geral disciplinando o tema em escala nacional. Parte da justificativa é o fato de que Estados, Distrito Federal e Municípios têm competência para legislar sobre o seu próprio patrimônio, no âmbito da sua autonomia federativa, considerado o princípio da prevalência do interesse (Silva, 2001)[133].

Foge ao escopo deste trabalho realizar a análise, uma a uma, das legislações estaduais, distritais e municipais disciplinando os regimes jurídicos de concessão de uso de bem público de cada ente federativo. Porém, cabe destacar que, no âmbito federal – especificamente para o patrimônio da União – o tema atualmente é regulado pela Lei Federal nº 9.636/1998, regulamentada pelo Decreto Federal nº 3.725/01, que revogou as normas sobre a matéria há muito previstas no antigo Decreto-Lei nº 9.760/46.

É verdade que inexiste na referida legislação previsão expressa sobre o instrumento de "concessão do uso de bem público". Ocorre que, conforme já assinalado, segundo Floriano de Azevedo Marques Neto a referida lei trata do tema sob o termo *cessão* de uso de bem público para particular (Marques Neto, 2015).

É que a legislação em debate prevê a possibilidade de destinação de imóveis da União, sob esta formatação, para "pessoas físicas ou jurídicas, em se tratando de interesse público ou social ou de aproveitamento econômico de interesse nacional" (Art. 18, II). Nesse caso, a cessão-concessão será autorizada pelo Presidente da República – ou por Ministro de Estado a quem a competência for delegada, permitida a subdelegação – devendo ser formalizada, quando realizada para ente não estatal, por contrato me que constarão as condições estabelecidas. Entre estas deve figurar

---

[133] Com relação a esse aspecto, o Supremo Tribunal Federal, em recente acórdão datado de 13/11/2025, julgado sob relatoria do Min. André Mendonça, deu parcial provimento ao RE 1536640, que tinha como objeto a Lei Distrital nº 7.465/2024, responsável por instituir o "Programa de Financiamento da Infraestrutura Pública do Distrito Federal", com o objetivo de viabilizar a captação de recursos privados para realização de obras e manutenção de equipamentos públicos mediante parcerias entre o poder público e a iniciativa privada. O julgamento conferiu interpretação conforme à Constituição Federal aos dispositivos referentes à concessão de uso de bem público para, dentre outros aspectos, assegurar que eventuais contrapartidas relacionadas à escolha de nome ou de identidade visual dos bens públicos somente possam ser admitidas quando respeitadas as normas técnicas e as avaliações dos órgãos competentes responsáveis pela tutela do patrimônio público, histórico e cultural.

a finalidade da sua realização e o prazo para o seu cumprimento, sendo que a aplicação diversa da prevista por parte da concessionária, uma vez detectada, provocará a nulidade do contrato (Art. 18, §§ 3º e 4º).

Registre-se que, nos termos do mencionado instrumento normativo (art. 20), não configura desvio de finalidade "a cessão de uso a terceiros, a título gratuito ou oneroso, de áreas para exercício de atividade de apoio, definidas em regulamento, necessárias ao desempenho da atividade do órgão a que o imóvel foi entregue". Trata-se de hipótese que permite, por exemplo, a destinação de espaços para a instalação de lojas, lanchonetes e restaurantes para serem operados por terceiros.

Em regra, nos termos do que é previsto pelo regime jurídico federal, a cessão-concessão destinada a empreendimento de fim lucrativo será onerosa, configurando, pois, aproveitamento econômico[134] do bem público por parte do particular. Nesse caso, podem ser definidas como contrapartidas financeiras da concessionária a obrigação de realizar obras ou serviços de engenharia em imóveis da União ou em bens móveis de interesse da União, os quais podem mesmo ser diversos dos que constituem o objeto da cessão-concessão. Também em razão dessas características, em regra a cessão-concessão depende de prévia licitação pública quando houver condições de competitividade (Art. 18, §§ 5º e 10). Nesse aspecto, é expressamente incidente às concessões de uso de bem público, a Lei Federal nº 14.133/2021 (Art. 2º, IV)[135].

Para além disso, Floriano de Azevedo Marques Neto (Marques Neto, 2015) avoca a aplicação subsidiária do regime jurídico da Lei Federal nº 8.987/1995, a Lei Geral de Concessão de Serviços Públicos, às concessões de uso de bem público, no que não conflitar com a legislação específica. Por exemplo, argumenta-se que se aplicam às concessões de uso as hipóteses de extinção antecipada da concessão por caducidade, por encampação ou por rescisão amigável ou unilateral previstas na Lei Federal nº 8.987/1995 (Marques Neto, 2014)[136].

---

[134] Segundo Floriano de Azevedo Marques Neto, o "aproveitamento econômico de bens públicos pode se pautar por três objetivos: (i) gerar receita para o poder público; (ii) atrair os particulares para darem uma determinada utilidade ao bem, utilidade essa que seja de interesse geral; ou (iii) fomentar a utilização de um bem público ocioso, de modo a que ele cumpra sua função social correspondente a produzir riquezas para a sociedade" (Marques Neto, 2014, p. 433).

[135] "Art. 2º Esta Lei aplica-se a: [...] IV - concessão e permissão de uso de bens públicos".

[136] Conforme prevê o art. 37 da Lei Federal nº 8.987/1995, a encampação é a retomada do serviço pelo Poder Público em razão de interesse público – não possuindo, pois, natureza punitiva. A caducidade,

4.1.1.3 Estrutura econômica do contrato

Considerando o potencial lucrativo da exploração econômica do bem público cultural objeto do projeto de concessão, esta, em regra, será onerosa, sendo condicionada ao pagamento de outorga ou outra contraprestação prevista em lei.

A (principal) fonte de renda da concessionária, por sua vez, será a exploração das utilidades públicas do bem objeto da concessão, em observância aos limites e às condições previstas no contrato de concessão. Invariavelmente, a exploração econômica da natureza cultural do bem público cultural estará atrelada à sua própria afetação cultural. Dessa forma, a remuneração do concessionário proveniente dos usuários do bem tem característica de preço público, podendo ser objeto de regulamentação por parte do poder público[137].

Assim, o contrato de concessão pode impor limitações à liberdade da concessionária em definir os preços dos ingressos para visitação do bem cultural e sua fruição em geral. Integra essa prerrogativa a possibilidade de o contrato de concessão prever a obrigatoriedade de prática de preços sociais e gratuidades, dentre outras políticas de difusão e inclusão cultural.

No âmbito do patrimônio da União, a já mencionada Lei Federal nº 9.636/1998 (art. 19), possibilita como fontes de renda da concessionária, dentre outras soluções, a alienação do domínio útil ou de direitos reais de uso de frações do terreno objeto da cessão-concessão com a finalidade de obter recursos para a execução dos seus objetivos. Tal possibilidade abrange a construção de edificações que pertencerão, no todo ou em parte, ao cessionário, a hipoteca do domínio útil ou de direitos reais de uso de frações do terreno e de benfeitorias eventualmente aderidas, com a mesma finalidade anterior. O mesmo se aplica à locação ou ao arrendamento de partes do imóvel e benfeitorias eventualmente aderidas e a conferência de prazo de carência para início de pagamento das retribuições devidas, quando, dentre outras razões,

---

bem ao contrário, decorre da inexecução total ou parcial do contrato por parte da concessionária, possuindo, pois, característica sancionatória.

[137] Nos projetos em que a atividade realizada no bem cultural não tiver natureza cultural (nem outra a qual também esteja afetado), a remuneração pode configurar preço privado, não se submetendo à regulamentação direta do poder público (Marques Neto, 2015). Segundo Marques Neto, a principal consequência prática disso é a redução da influência do poder público na sua definição (2015).

qualquer dessas medidas "for necessária à viabilização econômico-financeira do empreendimento".

Ademais, há muitas e variadas outras formas de rentabilização do bem público cultural objeto de concessão de uso. Por exemplo, no Município de São Paulo, a Lei Municipal nº 16.703/2017, que institui o regime jurídico das concessões e permissões de serviços, obras e bens públicos a serem realizadas no âmbito do Plano Municipal de Desestatização, passou a prever, com as modificações perpetradas na Lei Municipal nº 18.040/2023, a possibilidade de, em projetos concessionários, haver a cessão onerosa do direito à denominação de equipamentos e serviços municipais (§§ 1º a 5º do Art. 4º), os conhecidos *naming rights*[138].

4.1.1.4 Vigência e mutabilidade contratuais

Considerando a já mencionada pluralidade de regime jurídicos aplicáveis a essa espécie de relação jurídica a depender de qual unidade federativa ocupar a posição de concedente, não há uma previsão geral de prazo máximo único de vigência para esse tipo de contrato.

A Lei Federal nº 9.636/1998 prevê, no art. 21, que a cessão-concessão pode ultrapassar o prazo máximo de 20 anos, desde que isso seja necessário à viabilização econômico-financeira do empreendimento. Trata-se de previsão consentânea à ideia de que a "fixação deve tomar em conta o tempo necessário para que se concretizem as premissas econômicas ou sociais motivadoras da concessão" (Marques Neto, 2015, p. 273). Mais do que incorporar um número abstrato, esta parece ser a diretriz básica para a definição do prazo da concessão durante a formatação do projeto concessório: o tempo há de ser suficiente, por um lado, para o cumprimento dos objetivos da concessão, e, por outro, para a amortização dos investimentos realizados pela concessionária, de modo a remunerá-la de forma justa, tornando o projeto atrativo ao mercado.

---

[138] Foi o que aconteceu no projeto de concessão do Complexo do Pacaembu, em São Paulo, operação autorizada pela Lei Municipal nº 16.696/2017. A concessionária comercializou os *naming rights* do complexo, que passou a ser denominado "Mercado Livre Arena Pacaembu". Registre-se que, apesar de tratar-se de bem público cuja afetação é esportiva – aspecto que também constitui o uso principal em torno do qual o projeto concessionário foi forjado – o Complexo do Pacaembu também é bem de natureza cultural, seja em razão da fachada do estádio ser tombada, seja em razão do fato de o mesmo abrir atividades culturais, incluindo o Museu do Futebol. Dessa forma, ainda que de forma secundária, o estádio está afetado a uso cultural.

Registre-se que a Lei Federal nº 8.987/1995, aplicável subsidiariamente às concessões de uso de bem público, não prevê prazo máximo de vigência desses contratos. Por outro lado, a Lei Federal 14.133/2021, igualmente aplicável a essas avenças, prevê que nas contratações que gerem receita para a Administração, os prazos máximos de vigência contratual deverão ser de 10 anos nos contratos sem investimento e de 35 anos naqueles com investimento, "assim considerados aqueles que impliquem a elaboração de benfeitorias permanentes, realizadas exclusivamente a expensas do contratado, que serão revertidas ao patrimônio da Administração Pública ao término do contrato" (Art. 110). Na explicação do alcance deste dispositivo, Marçal Justen Filho argumenta o seguinte:

> O exemplo clássico é a concessão de direito real sobre imóvel público para a instalação de empreendimento que exija construções e imobilizações. Nesses casos, o particular realizará desembolsos, com a perspectiva de auferir remuneração durante um período de tempo determinado (Justen Filho, 2021, p. 1313).

Dessa forma, o prazo de 35 anos parece constituir uma referência máxima aplicável a essa espécie de contrato, desde que, é claro, haja consonância com as características econômicas e sociais do projeto de concessão em específico.

4.1.1.5 Regime jurídico das atividades realizadas pela concessionária

Em regra, o regime jurídico aplicável às atividades desenvolvidas pela concessionária é o de direito privado, ainda que, conforme já explicado, o fato de o objeto do contrato ser a gestão de bem público afetado à função pública, atrai sobre essas atividades influxos do direito público. Estes se relacionam, especialmente com a observância dos princípios regentes da atividade administrativa e as normas que orientam a gestão do patrimônio público. De toda forma, as relações jurídicas celebradas entre concessionária e terceiros – tais como compras e contratações de serviços e contratação de funcionários – submetem-se majoritariamente ao direito privado, observando as regras previstas no contrato de concessão.

Por outro lado, a relação jurídica encartada entre o Poder Público e a concessionária por meio do contrato de concessão é de direito público. Dessa forma, a Administração Pública conta com as prerrogativas que este regime jurídico lhe

atribui (tais como o recurso às chamadas cláusulas exorbitantes[139]), e o concessionário com os direitos típicos que são conferidos aos particulares que estabelecem relações comerciais com a Administração Pública, sendo o principal deles o da manutenção do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato.

4.1.1.6 Mecanismos de controle por parte da Administração Pública

O contrato, nos projetos concessionários em geral, funciona como o principal instrumento de regulação da atividade da concessionária. É no contrato, com efeito, conferindo operacionalidade concreta às competências já outorgadas por lei, que estão previstos os (amplos) poderes à Administração Pública para intervir em caso de descumprimento de deveres relacionados à concessão, ou mesmo de realização de atividades contrárias aos objetivos encartados.

Mais uma vez, o regime jurídico específico do ente federativo disciplinará as especificidades dos mecanismos de controle incidentes sobre os contratos de concessão a ele submetidos. Assim, a legislação pode prever limitações específicas à atividade concessionária e os correspondentes mecanismos de controle por parte da Administração Pública, especialmente visando a que o bem permaneça sendo utilizado de forma consentânea à sua afetação, conforme previsto no § 2º do art. 79 do Decreto-Lei nº 9.760/46.

No caso dos bens da União, a Lei Federal nº 9.636/1998 prevê que nas cessões-concessões em que for prevista contrapartida da cessionária, o descumprimento das condições e dos prazos estabelecidos no instrumento jurídico da cessão-concessão, configurará situação em que o contrato "resolver-se-á sem direito à indenização pelas acessões e benfeitorias nem a qualquer outra indenização ao cessionário, e a posse do imóvel será imediatamente revertida para a União" (art. 18, § 12).

O inadimplemento contratual por parte da concessionária sujeita-a ao recebimento das sanções previstas em lei, sempre respeitando-se o contraditório e demais princípios atinentes aos processos administrativos. A depender da gravidade do fato, a falta poderá resultar na extinção antecipada do contrato de concessão, neste

---

[139] Parte da doutrina defende, inclusive que "a exorbitância é a razão de ser do direito dos contratos administrativos, isto é, a exorbitância é a razão pela qual um contrato público deve (ou não) ser considerado diferente de um contrato privado" (Giacomuzzi, 2011, p. 33).

caso aplicáveis, conforme já destacado, as já aludidas espécies previstas na Lei Federal nº 8.987/1995 (em especial a caducidade, que possui natureza sancionatória).

4.1.1.7 Características que tornam a adoção da modelagem atrativa com vistas ao incremento de eficiência na gestão do bem público cultural

A concessão de uso constitui instrumento que viabiliza a delegação, para entidades privadas, de bens públicos culturais, autorizando a sua exploração econômica atrelada à afetação cultural do bem cultural, respeitando-se os limites e observando-se as regras estabelecidos no contrato de concessão. Quanto ao objeto, é importante esclarecer, trata-se de instrumento direcionado à delegação da gestão de bens públicos culturais já edificados, que independem de obras de grande porte para a sua colocação em funcionamento, sendo que as suas características permitem que a exploração ocorra "por conta e risco" da concessionária.

A formatação do contrato de concessão, natural e necessariamente, deverá estar vinculada à intenção de que a atividade concessionária se oriente pela maximização da promoção e da proteção do bem público cultural, binômio que constitui a base sobre a qual as políticas públicas relativas ao patrimônio público cultural são desenvolvidas. Assim, especificamente no que se refere aos bens públicos culturais, as finalidades públicas que se pretendem alcançar a partir da concessão invariavelmente estarão relacionadas aos mencionados deveres de *proteção* – aos quais mostram-se ligadas atividades de conservação e preservação – e de *promoção*, aos quais se prende a valorização econômica e substancial do bem público, ampliando quantitativa e qualitativamente a sua fruição pela população.

No mais, pelo ato concessório, atribui-se "um conjunto de direitos e obrigações ao particular para que ele os exerça dentro de certos quadrantes e para o atingimento, direto ou indireto, de finalidades perseguidas pelo Poder Público" (Marques Neto, 2015, p. 120-121). Dessa forma, e conforme já destacado, mais que o simples uso, há, em regra, a partir da concessão, a transferência da gestão do referido patrimônio à concessionária.

Esse aspecto, associado ao fato de que a modelagem contempla mecanismos de controle à disposição do poder público, parece torná-lo um mecanismo atrativo para a gestão dos bens culturais. De fato, em tais condições: (i) no que se refere à economicidade, o Estado deixará de arcar com os custos da gestão do bem, os quais

são repassados ao parceiro privado, sendo possível, ainda, a depender da estrutura do contrato de concessão, que a atividade concessionária gere até mesmo receitas para o poder concedente, consideradas as possibilidades de a outorga ser onerosa e haver a previsão da participação estatal nos lucros decorrentes da exploração econômica do bem por meio da atividade empresarial desenvolvida pela concessionária; (ii) a gestão do patrimônio público tenderá a ocorrer de maneira profissional, sob o pálio de contrato de longa duração que promova segurança jurídica, por empresa comprovadamente habilitada, selecionada mediante procedimento licitatório, majoritariamente sob o regime jurídico empresarial de direito privado, maximizando-se, pois, a proteção e a promoção do bem cultural e a sua consequente fruição por parte da população, sob fiscalização estatal.

Um dos aspectos negativos dessa espécie concessória é a inexistência de regime jurídico que a discipline de forma exaustiva, municiando os administradores públicos da segurança jurídica de que depende, invariavelmente, a consecução desse tipo de projeto. A legislação da União específica é um tanto quanto lacônica, deixando muitas lacunas a serem preenchidas pela aplicação subsidiária de outros instrumentos legais.

A ausência de um diploma nacional com relação ao assunto, todavia, pode vir a ter caráter positivo. A carência possibilita aos entes federativos, considerada a sua competência legislativa para tal, a edição de leis estabelecendo regramento condizente e específico à realidade local, conferindo o colchão normativo e, por consequência, a estabilidade de que o sucesso desse tipo de iniciativa costuma depender.

Assim, o desafio que se apresenta é que, por meio de concessões de uso de bens públicos culturais à iniciativa privada, logre-se tornar possível, além de garantir a justa atividade lucrativa ao concessionário, a maximização da proteção e da promoção do bem objeto da concessão. Esse objetivo é incontornável, pois um projeto concessionário dessa natureza pressupõe, para ser exitoso, que as três partes envolvidas – poder concedente, concessionária e usuários – saiam vencedoras.

4.1.2 Concessão comum de obra pública com posterior exploração do bem público cultural

A Lei Federal nº 8.987/1995 instituiu o modelo tradicional de concessões de serviços públicos, de serviços públicos precedidos de obra pública e simplesmente de obra pública, hoje conhecido como "concessão comum".

A referida lei não é, em regra, aplicável diretamente a todas as espécies de concessão – ao contrário, sua incidência é circunscrita às concessões comuns de serviços ou obras públicas, salvo situações de aplicação subsidiária, conforme já foi e será mais detalhadamente abordado nesse texto –, nem passível de utilização para a delegação à iniciativa privada de quaisquer serviços de competência estatal, somente para os chamados serviços públicos em sentido estrito, de natureza econômica, além da exploração de obras públicas. Conforme ressalta Vera Monteiro, trata-se de espécie concessória "que tem por objeto um serviço público com certas características que admitem que a remuneração do concessionário se dê por meio de pagamento de tarifa feita diretamente pelo usuário do serviço. Ela simplesmente não trata de outros modelos de gestão" (Monteiro, 2009, p. 123).

Os serviços culturais associados a bens públicos não se enquadram no conceito clássico e restrito de serviço público tratado no art. 175 da Constituição Federal. Todavia, considerando que o regime jurídico da concessão comum também contempla as concessões de obras públicas, mesmo que o resultado da obra não seja afetado à exploração de serviço público em sentido estrito, não há óbice teórico à sua adoção para a concessão de obra de bem público cultural, com a posterior exploração das suas utilidades públicas pela concessionária.

Maria João Estorninho, em texto que aborda a evolução da concepção portuguesa do contrato de concessão de obra pública, influenciado pelo direito comunitário europeu e pelo de outros países da Europa continental (em especial, pelo da França), ensina que, tradicionalmente, essa figura tinha como objeto o ato de encarregar alguém de executar e explorar uma obra pública, cobrando dos utentes as taxas devidas pela sua utilização. Dessa forma, segundo essa autora, a principal diferença do contrato de concessão de obra pública em relação ao mais tradicional contrato de empreitada de obra pública é o fato de a remuneração do contratado não advir dos cofres públicos, mas sim da exploração por este do resultado da obra (Estorninho, 2013).

Para além disso, ressalta-se que os poderes atribuídos ao concessionário de obra pública costumam ser mais abrangentes do que os repassados ao simples empreiteiro contratado via contrato administrativo comum. Enquanto este é um

simples *conductor operis*, com atuação limitada à execução material de uma prestação (Gonçalves, 1999), nas concessões de obras públicas ocorre

> uma verdadeira *concessão da construção*, em que uma autoridade administrativa atribui a um particular a sua posição de *dono da obra*, transmitindo-lhe os seus direitos próprios relativos à fase da construção (v.g., concepcção da obra, projecto, expropriações, direcção e fiscalização dos trabalhos, etc). Ou seja, a concessão de obras públicas é, em rigor, *uma dupla concessão*, de *construção* e de *exploração* de uma obra pública (Gonçalves, 1999, p. 92, grifos no original).

Esse raciocínio de base também se aplica às concessões comuns de obras públicas. Assim, é sob essas premissas iniciais que se irá avaliar as principais características das concessões comuns de obras em bens públicos culturais.

4.1.2.1 Objeto

A concessão comum de obra[140] pública envolve "a construção, total ou parcial, conservação, ampliação ou melhoramento de quaisquer obras de interesse público" (art. 2º, III), a qual será posteriormente operada e explorada economicamente pela própria concessionária. Dessa forma, o objeto do contrato de concessão de obra pública é a execução da obra e a sua posterior exploração econômica. Esta ocorre principalmente mediante a cobrança de terceiros pela fruição do bem que resulta da obra, essa consistindo na receita principal para o custeio da operação e a amortização dos investimentos, e para a correspondente remuneração da concessionária. Em regra, portanto, a concessão de obra pública segue o esquema BOT (*build, operate and transfer*), ou seja, o concessionário executa a obra, efetua a sua gestão e a

---

[140] Por mais que a Lei Federal nº 8.987/1995 traga noção jurídica de "obra", conceito mais recente pode ser encontrado na Lei Federal nº 14.133/2021. Confira-se: "Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:] XII - obra: toda atividade estabelecida, por força de lei, como privativa das profissões de arquiteto e engenheiro que implica intervenção no meio ambiente por meio de um conjunto harmônico de ações que, agregadas, formam um todo que inova o espaço físico da natureza ou acarreta alteração substancial das características originais de bem imóvel; [...]". Conforme já se teve a oportunidade de destacar em outro texto, "os dois elementos centrais do conceito legal de obra são (i) consistir em atividade típica e privativa de engenheiros e arquitetos, nos termos da lei , e (ii) alterar substancialmente as características originais de um bem imóvel, o que relaciona o conceito à ideia de construção. A definição adotada pela NLLCA é muito mais técnica e detalhada que a presente na Lei Federal nº 8.666/1993, que conceitua obra de maneira exemplificativa, por meio da enumeração das atividades de "reforma, fabricação, recuperação ou ampliação" . De todo modo, por mais que a NLLCA utilize técnica legislativa diversa, o conceito por ela proposto parece contemplar todas as atividades descritas no artigo 6º, I, da Lei Federal nº 8.666/93, não tendo havido minoração do alcance do conceito" (Lins, 2022a, p. 123).

explora comercialmente por determinado tempo. Depois devolve a obra para a Administração (Gonçalves, 1999).

A principal diferença da concessão de obra pública em relação à concessão de uso de bem público, portanto, é que na primeira o bem explorado deverá ser objeto de intervenção física – construído, recuperado, reformado ou ampliado, por exemplo – para viabilizar o seu uso (cultural, no caso). Já na concessão de uso de bem público, o bem já existe enquanto produto apto à exploração (cultural, no caso). Assim, ainda que o bem tenha que passar por adaptação e a sua operação dependa do exercício de atividades inerentes à sua manutenção e preservação, entre outros, a obra não é requisito fundamental para a atribuição do uso pretendido ao bem, ou seja, para a sua colocação em operação.

Conforme ensina Egon Bockmann Moreira,

> [a] obra é o resultado da construção civil realizada em determinado bem público (uma empreitada). Caracteriza-se a concessão pura de obra por ser estática e exauriente a tarefa prestacional atribuída ao concessionário: ele realiza a obra pública e depois, valendo-se da base física por si implementada, cobra do usuário uma tarifa em prazo certo (assumindo os riscos inerentes à rentabilidade) (Moreira, 2012ª, p. 288).

Tradicionalmente, a concessão comum de obra pública foi aplicada em infraestrutura "hard"[141], na forma como conceito é trabalhado por Marcos Nóbrega (Nóbrega, 2021). Todavia, não parece haver óbice jurídico a que seja aplicado na utilização para obras de infraestrutura "soft", como as que tenham como objeto bens culturais.

A concessão de obra pública ocorre com relação a bens públicos de "destinação empresarial" (Moreira, 2022). Deve o concessionário, ao assumir a sua gestão, dar-lhe a devida destinação, esta entendida como aquela compatível com a sua afetação. Na estrutura contratual imposta por esta modalidade concessória, o concessionário "se instala de fato nessa base física e lhe dá a destinação caracterizadora da sua *ratio essendi* por meio da gestão autônoma dos bens e serviços deles decorrentes (ou a ele inerentes)" (Moreira, 2012a, p. 291). Normalmente, a atividade desenvolvida pela concessionária impulsionará a utilidade pública do bem público em questão, na forma prevista no contrato de concessão.

---

[141] Basta ver os serviços e obras públicas de competência da União que o art. 1º da Lei Federal nº 9.074/1995 arrola como sujeitos ao regime de concessão ou permissão.

Dessa forma, no tocante a bens culturais, a concessão de obra pública envolve a realização de quaisquer das atividades caracterizadoras da noção jurídica de obra sobre imóvel público com inerente natureza cultural, e/ou para que lhe seja dado uso cultural, o qual será posteriormente operacionalizado e explorado economicamente pela própria concessionária. Assim, para além da obra poder incidir sobre bem detentor de natureza cultural antes da intervenção, também é possível ter como objeto a transformação de bem dominical em bem cultural, como ocorre, por exemplo, na reforma de imóvel público não afetado a nenhum uso com vistas à sua transformação em centro cultural.

A principal característica da concessão comum em relação às espécies de concessão disciplinadas sob a categorização de parcerias público-privadas, é o fato de seu objeto ser economicamente autossustentável. É que nesses projetos concessórios inexiste contraprestação pecuniária do ente concedente à concessionária, advindo da sua exploração econômica os recursos para o custeio da operação. Sendo a exploração do bem público cultural resultado de obra pública autossustentável, não há razão jurídica para que a delegação da sua gestão para particular não ocorra mediante o regime jurídico típico da concessão comum, mesmo que a operação não envolva o oferecimento de um serviço público em sentido estrito à população.

4.1.2.2 Regime jurídico

As concessões comuns de obras públicas são reguladas pela Lei Federal nº 8.987/1995. Pela lógica engendrada pela referida legislação, a exploração da atividade delegada por parte do concessionário deve ocorrer "por sua conta e risco[142] e por prazo determinado" – não sendo possível, pois, a celebração de contrato de concessão *ad eternum*, sem previsão antecipada do seu prazo de vigência.

A previsão de que a exploração da atividade delegada ocorre por "conta e risco" da concessionária atrai a interpretação de que os riscos da atividade são assumidos na sua inteireza pelo ente privado. Todavia, uma análise sistemática da

---

[142] É pertinente ressaltar que "risco" não equivale à "incerteza", essa tratada por Egon Bockmann Moreira como o "conjunto de possíveis eventos futuros a respeito dos quais não são cabíveis análises e projeções – muitos dos quais nem sequer se pode adivinhar a existência e/ou impacto futuros. Por tais motivos, não é possível tratar as incertezas como se riscos fossem. Pior do que pecado, é um erro" (Moreira, 2021c, p. 316).

legislação combinada com interpretação teleológica do dispositivo evidencia que a situação não é propriamente esta. Ora, é evidente que sendo a intenção principal do poder concedente a garantia da prestação de bons serviços combinada com uma política tarifária atrativa e compatível com o perfil dos usuários, não é possível que todos os riscos da operação recaiam sobre a concessionária. Segundo Marcos Perez,

> [d]esfaz de qualquer bom sendo imaginar que há possibilidade de reforçar-se a carga de riscos do concessionário ou transferi-los todos a ele [...] e simultaneamente reduzir a tarifa, isto é, a contraprestação pelos serviços prestados, a valores módicos. Maiores riscos significam, necessariamente, maiores custos transferidos ao usuário (Perez, 2005, p. 91).

As concessões comuns de obras públicas serão celebradas mediante contrato, sendo precedidas de licitação na modalidade concorrência ou diálogo competitivo. A Lei Federal nº 8.987/1995 prevê as cláusulas essenciais do contrato de concessão, como as regras básicas do processo licitatório que o precede (arts. 18-22).

Dentre as cláusulas necessárias do contrato de concessão estão as relativas ao seu objeto e área, bem como aos bens reversíveis. Constitui em incumbência da concessionária "manter em dia o inventário e o registro dos bens vinculados à concessão" (art. 31, II) e "zelar pela integridade dos bens vinculados à prestação do serviço, bem como segurá-los adequadamente" (art. 31, VII). Assim, à concessionária poderão ser atribuídos os bens públicos necessários à prestação do serviço – por exemplo, o acervo de itens que serão expostos no espaço cultural construído/reformado pela concessionária –, os quais são reversíveis.

Aliás, segundo Egon Bockmann Moreira, o concessionário é titular do uso privativo do bem público, possuindo direito real administrativo sobre os referidos bens – podendo, inclusive, utilizar dos remédios possessórios para proteger sua relação de senhoria em relação aos mesmos (2022). Afinal, é o concessionário "quem detém a posse imediata, administra-os, confere-lhes o aproveitamento inerente à sua afetação e lucra com eles" (Moreira, 2022, p. 149). Floriano de Azevedo Marques Neto entende da mesma forma, e ambos os autores aderem a posicionamento originário de Maurice Hauriou (Marques Neto, 2014).

Por fim, registre-se que a Lei Federal nº 8.987/1995 estabelece, ainda, direitos e obrigações dos usuários, dentre eles o de "contribuir para a permanência das boas

condições dos bens públicos através dos quais lhes são prestados os serviços" (art. 7º, VI).

4.1.2.3 Estrutura econômica do contrato

A estrutura econômica dos contratos de concessão comum de obra pública deve ser planejada com especial cuidado. Razão importante é que, sendo a obra desencadeada com base em premissas que contemplam investimentos elevados por parte da concessionária na fase inicial do contrato (de execução da obra), a amortização destes só terá início na fase de exploração, quando estiver concluída.

A concessão comum de obra pública caracteriza-se pelo fato de ser financiada inteiramente por dinheiro privado – tanto a obra, quanto a posterior gestão do bem público explorado. Na sistemática da concessão comum, não há contrapartida financeira por parte do Estado – razão pela qual essa forma é teoricamente reservada à delegação de atividades com potencial lucrativo. O investimento privado somente é amortizado no tempo, a partir da execução do projeto concessionário, e por este motivo constitui pressuposto para a adoção do mecanismo a celebração de contratos de longa duração, em que se mostram altamente relevantes, por um lado, a mutabilidade, e, por outro, a segurança jurídica.

Fica claro, pois, que os objetivos da Administração ao promover projeto concessionário dessa natureza envolvem a atração de investimentos privados para a promoção de utilidades públicas. Viabilizados os recursos, o objetivo agregado é o de, valendo-se da expertise privada em projetos com o perfil exibido pelo objeto da concessão, incrementar a eficiência na execução das atividades delegadas.

Segundo a Lei Federal nº 8.987/1995, a remuneração, por parte da concessionária, dá-se em regra pela cobrança da tarifa do usuário do resultado da obra. A política tarifária da concessão, inclusive, é objeto dos arts. 9 a 11 e 13 da referida legislação, que preveem, dentre outros aspectos relevantes, que o valor da tarifa será fixado a partir do preço da proposta vencedora da licitação, o qual será protegido pela obrigatoriedade de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato. Com relação a esse aspecto, Egon Bockmann Moreira opina que

> [p]ara se manter equilibrado, o contrato há de ser contextualizado historicamente e aprender com a experiência; para se manter firme, deve ser aberto ao novo e à flexibilização das premissas induzidas no passado. Mas não basta detectar tais peculiaridades (para o que é indispensável a transparência): é necessário geri-las de forma eficiente. O tema da equação econômica-financeira precisa ter como ideias-força a mutabilidade e a capacidade de aprendizagem do contrato administrativo de concessão (Moreira, 2022, p. 382).

"Tarifa" nada mais é do que um "preço regulado pelo Poder Público" (Marques Neto, 2015, p. 185). Segundo Luiz Alberto Blanchet, tarifa é, por outro ângulo, uma contraprestação de natureza contratual, atraindo a facultatividade do preço público da qual decorre a liberdade de escolha do usuário (Blanchet, 2000).

Segundo Floriano de Azevedo Marques Neto (2015), o vocábulo tarifa limitar-se-ia a designar o preço público pago para se ter acesso a serviços públicos em sentido estrito. Diferenciam-se das taxas[143], cobradas "pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição" (art. 145, II, da Constituição Federal), devido à inexistência da natureza tributária[144]. "Preço público", portanto, seria gênero de que a tarifa seria espécie, sendo a designação mais adequada aos valores utilizados pela concessionária para explorar a obra pública[145]. Assim, para Marques Neto:

---

[143] Thaís Savedra de Andrade defende que os tributos podem servir de mecanismo para preservação dos bens culturais por meio de taxas. Segundo ela, "é relativamente comum no Brasil e, quase uma regra no exterior, a cobrança de tributos, da espécie taxas, para a fruição de bens culturais, materiais e imateriais, visando a proteção e conservação desses. Essas taxas são, na grande maioria, os ingressos nos museus, sítios arqueológicos, espaços naturais com valor artístico etc. e podem servir como um eficiente mecanismo de proteção a esse patrimônio. [...] Dessa feita, é possível defender que o uso de taxas, para remunerar os serviços públicos relacionados à socialização das artes e demais aspectos culturais, deveria ser utilizado com mais austeridade no Brasil. O uso de taxas para permitir o ingresso em espaços ambientais especiais, sítios arqueológicos, cidades históricas, com exposições permanentes de obras de notável valor cultural a céu aberto, não só serviria como aporte para superlativar esses espaços culturais, mas, sobretudo, como mecanismo de proteção deles, haja vista as taxas de poder de polícia estarem associadas ao conceito de fiscalização" (Andrade, 2023, p.9).

[144] Para Jacintho Arruda Câmara, existem dois regimes jurídicos aplicáveis à contraprestação devida por parte dos usuários dos serviços públicos: a taxa, que possui natureza tributária, e a tarifa (ouo preço público), cuja natureza é administrativa (Câmara, 2009).

[145] Segundo o referido autor, o preço público "pode ser ou não fixado pelo poder concedente. Diferentemente das tarifas (as quais, por envolver a remuneração de um serviço público, o Poder Público deve fixar e controlar, sendo a liberdade tarifária a exceção), no caso do preço público pela utilização da obra concedida o Poder Público só deve exercer uma regulação mais rígida caso a obra, para além de ser pública, tenha um caráter social ou uma relevância coletiva que justifique essa intervenção. Assim, da mesma maneira que pode fazer sentido regular o preço público pela utilização de uma ponte ou de uma garagem pública, não faz muito sentido a mesma regulação rígida sobre os preços cobrados para uso de uma piscina pública ou para ingresso num ginásio de esportes ou num museu. A intensidade da regulação de preços numa concessão de obra depende da natureza da obra concedida" (Marques Neto, 2015, p. 253).

> Esse preço pode ter as mais variadas formas de cobrança. Pode ser um valor unitário por frações de uso (como o ingresso num ginásio ou num museu), um valor próximo ao de uma locação (como a cobrança para um clube de futebol usar um estádio de futebol), ou, então, um cânon para emprego da obra numa atividade econômica (como o valor cobrado para guarda de gêneros em armazéns gerais dados em concessão ou para a detenção de boxes em mercados públicos) (Marques Neto, 2015, p. 251).

É, portanto, controversa a denominação de tarifa ao ingresso cobrado dos usuários dos serviços associados à fruição de bem cultural. De toda forma, especialmente considerando ser uma controvérsia teórica incidente sobre o preço cobrado para a utilização de qualquer infraestrutura não afetada à prestação de serviço público em sentido estrito, decorrente de obra pública, crê-se que a natureza jurídica desse preço público não descaracteriza a possibilidade de utilização de concessão comum de obra pública sobre bens culturais, se a sua operação for autossustentável. Reforça o argumento o fato de o art. 11 da Lei Federal nº 8.987/1995 prever a possibilidade de o poder concedente estabelecer fontes de receitas alternativas em favor da concessionária no âmbito do contrato, de modo a favorecer a modicidade tarifária e viabilizar economicamente o projeto.

O preço público será definido em sintonia com a necessidade de amortização dos investimentos da concessionária, bem como com o estabelecimento de preços módicos que viabilizem o acesso da população ao bem objeto do contrato e, consequentemente, a saúde financeira deste. A estruturação da sistemática de cobrança pelo serviço pode impactar em diversos aspectos relativos à política pública relativa ao serviço em si (Câmara, 2009). Afinal, conforme Egon Bockmann Moreira, "[n]os projetos concessionários, tarifa ótima é aquela que simultaneamente maximiza o bem-estar social e mantém o equilíbrio econômico-financeiro do contrato" (Moreira, 2022, p. 316).

Por fim, Celso Antônio Bandeira de Mello opina que, embora, nas concessões, a remuneração da concessionária normalmente dê-se mediante tarifas, esta não é necessariamente a sua única forma de remuneração (Bandeira de Mello, 2006). Nessa linha, a legislação contempla a possibilidade de previsão contratual de fontes de renda complementares, com vistas a favorecer a modicidade das tarifas. Dentre as receitas auxiliares, conforme previsto na legislação e no contrato, inclui-se, por exemplo, a possível instalação de lojas, lanchonetes e restaurantes, a locação para eventos e a comercialização de espaços de publicidade.

4.1.2.4 Vigência e mutabilidade contratuais

A Lei Federal nº 8.987/1995 não prevê prazo máximo de vigência das concessões por ela regidas. Assim, da mesma forma como já mencionado relativamente às concessões de uso de bem público, o prazo de vigência da concessão da obra pública deve ser aquele apontado como suficiente para amortizar os investimentos e garantir o lucro para a concessionária.

De toda forma, especialmente considerando o disposto no art. 186 da Lei Federal 14.133/2021, parece que os limites máximos para a vigência contratual previstos no art. 110 da referida lei – de 10 anos nos contratos sem investimento e de 35 anos naqueles com investimento – também se aplicam aos contratos de concessão comum de obra pública, desde que, mais uma vez, haja consonância com as características econômicas e sociais do projeto de concessão em específico.

Quanto à alterabilidade do contrato de concessão comum de obra pública, pode-se dizer que se trata de um dos aspectos centrais para a garantia do sucesso da operação. Em contratos de longa duração, a mutabilidade das condições do negócio é nada menos que essencial para a garantia da sua permanência e adequação no tempo. É que, inevitavelmente, em acordos dessa natureza, os efeitos do tempo incidem com maior intensidade do que em contratos curtos, naturalmente afetando os parâmetros que balizaram as condições da relação contratual inicial.

Assim, a existência de ferramentas jurídicas que capacitem o contrato à readequação à nova realidade factual mostra-se crucial para a continuidade do projeto concessionário. Nessa linha, Egon Bockmann Moreira defende que, nessa espécie de contrato, a segurança decorre da certeza da mudança, uma vez que "a segurança contratual presta-se a garantir a mutabilidade do negócio jurídico firmado" (Moreira, 2022, p. 34). Em outro trecho, este autor especifica o seu raciocínio:

> Os contratos de concessão comum são naturalmente incompletos, o que acentua que sua segurança jurídica advém da respectiva capacidade de aprendizagem e da certeza de que, quando necessário, serão objeto de mutação, preferencialmente consensual. Estabilidade é equilíbrio (balance), que sempre depende do caminhar: em determinadas situações, se não houver mutação contratual, haverá a sentença de morte do projeto de interesse público (Moreira, 2021c, p. 318).

Dessa forma, é importante também considerar a "capacidade de aprendizagem" dos contratos de concessão. Esta viabiliza a compreensão dos novos

desafios impostos pela realidade e a necessária adaptabilidade, permitindo mudanças consensuais (e não a degeneração contratual) capazes de viabilizar a continuidade do projeto. É justamente o fato de os contratos de longa duração serem "incompletos" que autoriza a afirmação de que o processo de interpretação implica em "construção contratual" (Moreira, 2022).

4.1.2.5 Regime jurídico das atividades realizadas pela concessionária

Assim como na concessão de uso de bem público, nas concessões comuns a atividade da concessionária relativa à exploração da obra pública dá-se majoritariamente sob a égide do direito privado. Contudo, há algumas derrogações do direito público decorrentes da necessidade de observar normas atinentes à atividade delegada.

A submissão, em regra, ao regime jurídico de direito privado quer dizer, dentre outras coisas, que "a concessionária poderá contratar com terceiros o desenvolvimento de atividades inerentes, acessórias ou complementares ao serviço concedido, bem como a implementação de projetos associados" (Art. 25, § 1º) – sendo, inclusive, possível a subconcessão –, envolvendo contratos que serão regidos pelo direito privado. Da mesma forma, as compras e contratações de obras e serviços obedecem às normas de direito privado. Os empregados contratados pela concessionária e mobilizados na execução do contrato igualmente não são servidores públicos, não possuindo vínculo de emprego com o poder concedente. Os recursos amealhados pela concessionária com a exploração do objeto da concessão igualmente têm natureza privada.

Para Egon Bockmann Moreira "[...] o regime jurídico estabelecido entre concessionário e usuários não é puramente de direito público ou de direito privado em sentido estrito (a solução está no direito privado administrativo), nem é igual em todas as relações concessionárias [...]" (Moreira, 2022, p. 278)[146]. Floriano de Azevedo Marques Neto, na mesma toada, entende que

---

[146] Fernando Menezes Almeida – tratando especificamente dos contratos de concessão de serviço público, mas cujo raciocínio também se aplica aos contratos de concessão de obra pública – reconhece a peculiaridade dessa estrutura contratual: "De um lado, está vinculada a regras do serviço público: atividade tipicamente estatal, cuja regência é dada não pelo contrato, mas por normas legais ou regulamentares extracontratuais. De outro lado, pauta-se por regras próprias das atividades econômicas privadas, passíveis de tratamento mediante contrato no tocante a elementos que

> a sujeição ao regime de direito público restringe-se exclusivamente à prestação do serviço. Não contamina a gestão interna da concessionária, enquanto empresa privada, salvo certas regras de transparência, de contabilidade e de gestão que poder-lhe-ão ser impostas por regras contidas no contrato de concessão (Marques Neto, 2000b, p. 185).

Já a relação contratual entre a concessionária e o poder público concedente é, a exemplo das concessões de uso de bem público, majoritariamente obediente ao regime jurídico de direito público. Este é especialmente aplicável em relação à obrigação de manter o contrato economicamente equilibrado.

Assim, as prerrogativas do poder concedente e os direitos do concessionário relativos ao contrato obedecem ao regime jurídico dos contratos públicos, sendo o regramento específico incidente sobre o projeto concessionário definido no contrato de concessão.

4.1.2.6 Mecanismos de controle por parte da Administração Pública

A correta execução da obra pública e a prestação adequada das atividades que a sucedem devem ser garantidas pelo poder concedente, que tem o dever de fiscalizar a execução do contrato de concessão. A partir da celebração do contrato, passa a existir "relação administrativa especial" entre concedente e concessionária, configurando vínculo jurídico excepcional que outorga ao ente privado o exercício de função pública. É este vínculo que autoriza o poder concedente a emitir comandos vinculantes, aos quais o concessionário não tem a faculdade de descumprir (Moreira, 2022).

Assim como em todas as modalidades concessórias, nas concessões comuns o contrato é o principal mecanismo de regulação das atividades implicadas, descrevendo as obrigações das partes e as consequências em caso de descumprimento – em especial, as penalidades a que a concessionária está sujeita e os fundamentos e regras para a sua aplicação. A fiscalização das atividades desenvolvidas pela concessionária constitui, portanto, poder-dever do poder concedente, desiderato para o qual conta com a cooperação dos usuários (art. 3º).

---

definirão o equilíbrio econômico-financeiro da concessão e sua execução de modo empresarial – 'por conta e risco' da empresa concessionária" (Almeida, 2021, p. 242).

Para além disso, os arts. 32 a 34 da Lei Federal nº 8.987/1995 preveem a possibilidade de o poder público intervir na concessão, com o objetivo de "assegurar a adequação na prestação do serviço, bem como o fiel cumprimento das normas contratuais, regulamentares e legais pertinentes". Nessas hipóteses, pode, conforme sobredito, se a situação justificar, ocorrer a extinção antecipada do contrato, por caducidade ou encampação.

Nas situações em que o contrato de concessão comum for celebrado com concessionária organizada na forma de sociedade de propósito específico (SPE), a legislação passou a contemplar a possibilidade de transferência temporária do controle ou da administração direta da SPE concessionária aos seus financiadores e garantidores com quem a Administração não mantenha vínculo societário direito. O objetivo seria promover a sua reestruturação financeira e garantir a continuidade do oferecimento dos serviços. Trata-se de mais um instrumento que visa garantir o cumprimento do projeto concessionário e, por consequência, a prestação eficiente das atividades abrangidas.

4.1.2.7 Características que tornam a modelagem atrativa com vistas ao incremento de eficiência na gestão do bem público cultural

A concessão comum de obra pública possibilita que o Estado – de forma indireta, por meio de contratação pública – construa, reforme, recupere, amplie ou execute outro tipo de obra essencial para possibilitar a fruição pública de bem de natureza cultural sem custos para o erário público. Possibilita, ainda, nas hipóteses em que a operação for autossustentável, que as utilidades públicas do referido bem sejam exploradas pelo parceiro privado mediante a sua oferta à população sob as condições estabelecidas no contrato, que funciona como mecanismo de regulação, inclusive no que se refere à política tarifária, a qual deverá ser módica. A regulação contratual da atividade, se bem engendrada, deve garantir que o acesso aos bens culturais delegados tenha lugar de forma consentânea ao interesse público e às políticas públicas culturais desenvolvidas pelo Estado.

Ademais, a execução de contrato de concessão sob a égide da Lei Federal nº 8.987/1995 pressupõe "a prestação de serviço adequado" (não somente "serviço público", note-se), sendo este caracterizado como o "que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia

na sua prestação e modicidade das tarifas" (art. 6º, § 1º). Hodiernamente, "serviço adequado é aquele prestado com qualidade (humana e técnica), a preço acessível a todos os usuários, universalizado em cumprimento aos deveres e obrigações legais, regulamentares e contratuais" (Moreira, 2022, p. 249).

Fica evidente, portanto, que os projetos concessionários segundo a sistemática da concessão comum necessariamente devem observar critérios de eficiência. Disso decorre a compreensão de Luiz Alberto Blanchet, de que as metas de desempenho previstas no contrato de concessão devem estar relacionadas com o alcance da referida adequação no oferecimento do serviço (Blanchet, 2000).

Afinal, conforme Bernardo Strobel Guimarães, o fato de a legislação adotar como pressuposto para a concessão a prestação do "serviço adequado", já evidencia que o núcleo destes contratos é gerar benefícios para a sociedade (Guimarães, 2021). O aspecto central do projeto necessariamente envolve a busca de um ganho em eficiência na gestão desses equipamentos públicos culturais, mediante a firmatura de parceria com instituição privada dotada da expertise para tanto.

Nessa linha, segundo Blanchet,

> [a]o receber a outorga da concessão, [...] compete à concessionária conduzir eficiente e racionalmente a atividade objeto do contrato, inclusive alertando o Poder Concedente e sugerindo adequações na condução das diversas atividades compreendidas no objeto concedido, e não passiva e comodamente comportar-se como alguém que não teria sua fração de responsabilidade pela adequação do serviço (Blanchet, 2007, p. 56).

Por derradeiro, também fortalece o uso da sistemática ora abordada o fato de, ao contrário do que ocorre na concessão de uso de bem público, a primeira submeter-se a regime jurídico bem delimitado. Tal regime mune o poder público com instrumentos para, através de acompanhamento e controle da atividade da concessionária, tomar medidas voltadas à garantia de que não haja exercício de atividades em desacordo com o projeto concessionário.

4.1.3 Parceria público-privada mediante a concessão patrocinada de obra pública com posterior exploração do bem cultural

A Lei Federal nº 11.079/2004 instituiu o modelo de Parcerias Público-Privadas (PPPs), criando as espécies "concessão patrocinada" e "concessão administrativa".

As PPPs configuram espécies de concessões públicas dotadas de características especiais, voltadas a tornar o seu objeto mais atrativo à iniciativa privada, viabilizando a consecução de projetos concessionários que não seriam desenvolvidos em contexto de não participação de recursos estatais.

Mirando especificamente as concessões patrocinadas, Gustavo Binenbojm explica que a sua inserção no ordenamento jurídico brasileiro decorre, por um lado, do esgotamento da capacidade de endividamento do Estado em ambiente de progressiva valorização da responsabilidade fiscal. Por outro lado, segundo o autor, a incorporação do modelo também resulta de um progressivo exaurimento de serviços públicos autossustentáveis, sendo que muitas dessas atividades, apesar de não serem potencialmente rentáveis para a iniciativa privada, podem gerar retornos econômicos e sociais relevantes (Binenbojm, 2005). Nessa perspectiva, a primeira função das PPPs seria "atrair investimentos privados para projetos que não são sustentáveis, mas que apresentam grandes externalidades positivas" (Pinto, 2006, p. 131).

Lucas Sant'Anna opina que as PPPs permitem que a Administração Pública realize investimentos necessários em atividades e infraestruturas públicas sem comprometer imediatamente os cofres públicos, diluindo o pagamento no tempo e compartilhando-o com os futuros usuários dos equipamentos delegados (Sant'Anna, 2018)[147]. As PPPs, segundo Carlos Pinto Coelho Motta (2007, p. 189), conformam um sistema de "desorçamentação".

O aspecto econômico – constituir alternativa para suprir a necessidade imediata de obtenção de recursos para a implantação de projetos de relevância pública – é, sem dúvida, muito relevante: o Estado brasileiro precisa encontrar formas alternativas de levantamento dos recursos necessários para custear os investimentos exigidos para o desenvolvimento do país. Os investimentos nos bens culturais, por óbvio, não fogem a essa regra. Todavia, a PPP não pode ser encarada como uma mera forma de financiamento de obras de custo elevado junto à iniciativa privada.

A principal faceta justificadora da adoção da modelagem jurídica incrustrada na PPP, na modalidade concessão patrocinada (ou qualquer das demais já

---

[147] Aprofundamento o seu argumento, este autor aponta que, ao lume dos deveres sobre a manutenção da responsabilidade fiscal e em termos orçamentários, as obrigações contraídas no âmbito das PPPs são tratadas como "off-balance", em razão da ausência de impacto na dívida pública (Sant'Anna, 2018).

apresentadas, ou que irá se apresentar em sequência), deve ser o incremento da eficiência na gestão dos bens e serviços delegados à iniciativa privada. Isso porque, presume-se – e o modelo contempla mecanismos para garantir que esse aspecto será valorado durante o processo licitatório para a seleção da parceira – que o parceiro privado detenha maior expertise do que a Administração Pública para explorar o potencial social e econômico do patrimônio objeto da concessão.

Pedro Niebuhr também defende que "a verdadeira justificativa para as parcerias público-privadas deve repousar na eficiência administrativa, na busca junto ao parceiro privado de técnicas e métodos de gestão que melhor satisfaçam o interesse público [...]" (Niebuhr, 2008, p. 167).

Na mesma linha, segundo José Manuel Braz da Silva, as diferentes modelagens de PPPs constituem, numa gama elevada de países, a "coluna vertebral" para a implementação de projetos de infraestrutura, sendo que esses contratos têm como fim último a melhoria da eficiência e da eficácia dos serviços públicos, assegurando, por outro lado, a redução dos seus custos operacionais e o alargamento e a diversificação das receitas deles provenientes (Silva, 2016).

Registre-se serem subjacentes às PPPs os aspectos destacados por Gustavo Justino de Oliveira, que serão aprofundados nos tópicos seguintes:

> (i) alta complexidade do objeto, execução e acompanhamento do ajuste, (ii) elevado nível de riscos a serem enfrentados pelos parceiros, em função do montante dos recursos financeiros envolvidos, da incertezas sobre os custos de construção e de operação e das dúvidas atinentes aos rendimentos a serem alcançados, (iii) estabelecimento de garantias especiais conferidas pelo parceiro público ao parceiro privado, destinadas a assegurar o cumprimento das obrigações assumidas pela Administração, e (iv) dificuldade em atingir-se – em sede contratual – a ótima regulamentação dos interesses em jogo, quais sejam, os do parceiro público, do parceiro privado e da coletividade em geral (Oliveira, 2005, p. 245).

É sob essa perspectiva que neste tópico se analisam as principais características das concessões patrocinadas. Essa perspectiva também servirá de base analítica para o exame das concessões administrativas na subseção seguinte.

4.1.3.1 Objeto

Em termos materiais, o objeto da PPP mediante concessão patrocinada é o mesmo da concessão comum. Prevê o § 1º do art. 2º que o seu objeto "é a concessão

de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado".

Alexandre Santos de Aragão disciplina que o objeto das concessões patrocinadas são os serviços públicos econômicos, aquelas atividades econômicas *lato sensu* titularizadas com exclusividade pelo Estado, suscetíveis de exploração pela iniciativa privada apenas mediante delegação e mediante pagamento de tarifas pelos usuários. Assim se mostra o objeto ainda que o valor amealhado não seja suficiente para financiar todos os investimentos do concessionário (Aragão, 2005).

A diferença aqui é puramente de natureza econômica, uma vez que as concessões patrocinadas são aplicadas para objetos cuja exploração não seja autossustentável, havendo investimento de recursos públicos em associação com os privados.

Pelas razões já apresentadas sobre a concessão comum, parece possível utilizar a sistemática da concessão patrocinada para a delegação de obra pública sobre bem cultural, de modo que suas utilidades sejam posteriormente exploradas pelo concessionário mediante subvenção parcial do poder público. Da mesma forma como exposto quanto à concessão comum, o objeto pode ser um bem de uso comum ou especial – delegação de construção, de recuperação, de reforma ou de ampliação de imóvel público de natureza cultural, a ser posteriormente operado economicamente pela própria concessionária –, ou as obras necessárias à transformação de bem dominical em bem com uso cultural, sucedida da sua correspondente exploração comercial.

Registre-se que em virtude do previsto na parte final do inciso III do § 4º do art. 2º da Lei Federal nº 11.079/2004[148], já houve debate acerca da efetiva viabilidade jurídica da concessão de obra pública por PPP. Ocorre que a vedação do uso dessa modelagem para obras, descrita no dispositivo, refere-se às situações em que somente construção, reforma, ampliação, recuperação ou outra atividade privativa de profissional de engenharia seja contratada junto ao particular. Para caracterização de

---

[148] Art. 2º Parceria público-privada é o contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa. [...] § 4º É vedada a celebração de contrato de parceria público-privada: [...] II – que tenha como objeto único o fornecimento de mão-de-obra, o fornecimento e instalação de equipamentos ou a execução de obra pública.

PPP isso não é suficiente, todavia, exigindo-se que a posterior operação da estrutura sobre a qual ocorreu a obra também seja delegada à concessionária.

Dessa forma, os contratos de PPP não são propriamente contratos de escopo, cuja execução é concluída com a entrega da obra. Constituem, na verdade, contratos de desempenho, pelos quais o poder público define os indicadores e resultados que o projeto visa a alcançar, bem como os parâmetros de desempenho esperados do contratado (Marques Neto, 2012), posteriormente acompanhando o alcance das metas durante a execução do contrato.

4.1.3.2 Regime jurídico

As concessões patrocinadas são regidas pela Lei Federal nº 11.079/2004, com aplicação subsidiária da Lei Federal nº 8.987/1995 e legislação correlata (§ 1º, art. 3º, Lei 11.079/2004). A aplicação subsidiária do regime jurídico das concessões comuns às concessões patrocinadas – de forma muito mais abrangente do que ocorre quanto às concessões administrativas – parece justificar-se em razão da identidade de objetos: são instrumentos jurídicos voltados à delegação das mesmas atividades, sendo ambos aplicáveis, alternativamente, unicamente em razão da autossuficiência (ou não) do projeto concessionário.

O regime jurídico específico prevê a vedação do uso de concessão patrocinada (ou administrativa) em projetos que (i) contemplem período de prestação do serviço inferior a 5 anos, prevendo o prazo máximo de 35 anos, já incluídas as prorrogações; e, (ii) cujo valor do contrato seja inferior a R$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais)[149]. Ou seja, trata-se de modelagem jurídica desenhada para projetos de longo prazo, que dependam, para viabilização, de investimento relevante por parte do parceiro privado, além de contraprestação ofertada pelo poder concedente.

Outra peculiaridade relevante é que o contrato de concessão patrocinada, assim como o de concessão administrativa, necessariamente será celebrado com

---

[149] Registre-se que, com relação à exigência de valor mínimo do contrato, a redação original da Lei Federal nº 11.079/2004 previa que os projetos concessionários observassem o patamar mínimo de R$ 20.000.000,00 (vinte milhões de reais). A redução para o valor de dez milhões foi empreendida pela Lei Federal nº 13.529/2017. Nota-se, portanto, uma tentativa de ampliação do escopo dos projetos suscetíveis de concessão por parceria público-privada, já que, para além da redução nominal pela metade do valor mínimo do contrato, o próprio valor econômico do objeto não foi atualizado, uma vez que, em termos de valor monetário, R$ 20.000.000,00 em 2004 possui valor real bem maior do que o dobro do que R$ 10.000.000,00 no ano de 2017.

sociedade de propósito específico (SPE), constituída pela empresa ou por consórcio de empresas vencedor da licitação com o objetivo específico de implantar e gerir o objeto da parceria. No caso das concessões comuns, não existe essa obrigação – apesar de que, como também não há vedação, tem sido comum que igualmente concessões comuns venham sendo celebradas com SPEs.

Em acréscimo, assim como nas demais modalidades concessórias, nas concessões patrocinadas também poderão ser atribuídos à concessionária os bens públicos necessários à execução do objeto do contrato, os quais serão reversíveis. Incluem-se, pois, os bens de natureza cultural necessários à execução do ajuste.

Por fim, assim como as concessões comuns, as concessões patrocinadas serão, do mesmo modo, precedidas de licitação pública nas modalidades concorrência ou diálogo competitivo.

4.1.3.3 Estrutura econômica do contrato

A concessão patrocinada é aplicável nas situações em que, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários, seja necessário para viabilizar o projeto concessionário o pagamento de contraprestação pecuniária por parte do parceiro público ao parceiro privado. A sistemática possibilita a delegação à iniciativa privada da exploração de obras públicas que, por razões de mercado, não seriam viáveis ou mesmo economicamente interessantes pela sistemática da concessão comum, seja em razão da insuficiência da arrecadação financeira decorrente da política tarifária para custear lucrativamente a atividade, seja porque esse custeio dependeria da fixação da tarifa em valor não módico, em prejuízo do cidadão usuário. Em outras palavras, destina-se a projetos que não se caracterizem como autossustentáveis.

Assim, a grande peculiaridade da estrutura econômica das concessões patrocinadas em relação às concessões comuns remonta ao fato de, para além do investimento privado, haver dispêndio de recursos públicos por parte da Administração Pública concedente para a viabilização do exercício da atividade. Nessas condições, para além dos recursos obtidos pela cobrança tarifária junto aos usuários do bem resultado da obra pública, a remuneração da concessionária advém

parcialmente de contraprestação pecuniária paga pelo parceiro público[150]. Registre-se igualmente ser possível a previsão de pagamento de remuneração variável, conforme a conquista de metas objetivamente previstas no contrato (art. 6º, § 1º)

Trata-se de estrutura jurídico-econômica que pode ser qualificada como inovadora, uma vez que, tradicionalmente, o fato de a remuneração da concessionária advir exclusivamente do pagamento de tarifas por parte do usuário integrava a própria noção de "concessão". Ou seja, essa noção afastava a possibilidade de que (mesmo que só parcialmente) a remuneração viesse dos cofres públicos.

Segundo Estorninho, com o tempo passou-se a aceitar a possibilidade de o direito à exploração vir acompanhado de contraprestação pública, resultante do reconhecimento da prossecução de políticas estaduais de preços sociais. Assim, houve uma purificação dogmática, pode-se dizer, do significado do contrato de concessão de obra pública, deixando de estar a sua definição majoritariamente atrelada ao fato de a remuneração da concessionária advir dos usuários. A respectiva ideia tornou-se mais relacionada à atribuição, por parte do Poder Público, do direito de utilização privativa de bens públicos cumulada com o de gestão e exploração de atividades públicas a particular (Estorninho, 2013).

No ponto, é importante dar destaque à ressalva promovida por Fernando Dias Menezes de Almeida. Segundo o autor, a partir de uma análise macro do projeto, as PPPs – inclusive as que tenham como objeto a exploração de obra ou bem público – devem "pagar-se", seja por gerar receitas próprias, seja por gerar economia ao Estado (2011):

> Com essa ideia não se nega que o parceiro privado possa ser remunerado total ou parcialmente com recursos provenientes do Estado. Mas apenas se afirma que mesmo nessa hipótese o resultado final importa economia orçamentária para o Estado. Assim sendo, não poderia o Estado valer-se de PPP como modo de simplesmente realizar despesa para a qual não dispõe, presentemente, de recursos orçamentários, projetando para o futuro o pagamento (Almeida, 2011, p. 574).

Ademais, mesmo com a previsão de dispêndio de recursos públicos, o expediente da PPP representa, para o ente público, a possibilidade de diluição no

---

[150] Conforme prevê o § 3º do art. 10 da Lei Federal nº 11.079/2004, as "concessões patrocinadas em que mais de 70% (setenta por cento) da remuneração do parceiro privado for paga pela Administração Pública dependerão de autorização legislativa específica".

tempo dos custos inerentes à construção e à colocação em funcionamento de infraestruturas. O responsável imediato pelo seu custeio é do parceiro privado, cuja remuneração e a correspondente amortização dos investimentos realizados dar-se-á durante a execução do contrato.

A legislação prevê que a contraprestação da Administração Pública será obrigatoriamente precedida da disponibilização do serviço objeto do contrato por parte da concessionária (Art. 7º). O instrumento pode ser ordem bancária, cessão de créditos não tributários, outorga de direitos em face da Administração Pública e outorga de direitos sobre bens públicos dominicais, além de outros meios admitidos em lei (Art. 6º). Apesar de, em regra, a contraprestação pecuniária não poder ser paga durante a execução da obra – etapa que, na maior parte dos projetos concessionários, é a que demanda os maiores investimentos do parceiro privado – a legislação contempla a possibilidade de o contrato prever o aporte de recursos públicos direcionados justamente à realização de obras e a aquisição de bens reversíveis, desde que autorizado pelo edital de licitação[151].

Outro aspecto marcante dos contratos de PPPs em geral é a sistemática de repartição dos riscos do negócio entre as partes, a qual deve estar cuidadosamente discriminada no contrato. Em ambas as modalidades concessórias criadas pela lei das PPPs, o Poder Público incrementou a sua participação no risco do negócio, sendo possível afirmar que há compartilhamento de risco das atividades desenvolvidas entre os parceiros público e privado[152].

---

[151] O direito brasileiro relativo às contratações públicas em geral reputa excepcional o chamado "pagamento antecipado", consubstanciado no adiantamento, por parte da Administração Pública, dos valores remuneratórios relativos à determinada prestação. Em razão desse contexto, houve discussão acerca da legalidade desses aportes, consubstanciados na injeção de recursos públicos no projeto para viabilizar a obtenção da infraestrutura necessária para a mobilização para início das atividades. Assim, na prática, os aportes seriam recursos públicos destinados à concessionária antes de iniciada a execução dos serviços, podendo configurar pagamento antecipado. Não parece ser o caso, todavia, considerando que tais valores destinam a custear obras e bens reversíveis – os quais, portanto, serão destinados ao patrimônio público finda a concessão -, não configurando propriamente "remuneração". Além disso, conforme alerta Bernardo Strobel Guimarães, considerando o valor que o dinheiro tem em relação ao tempo, o momento de disponibilização de recursos para um projeto tem elevado impacto na modelagem do empreendimento, razão pela qual a ausência desses repasses antecipados provavelmente teria como consequência o encarecimento das prestações a serem futuramente pagar pelo Poder Público, bem como certamente impactariam na política tarifária destinada ao usuário (Guimarães, 2013).

[152] José Manuel Braz da Silva, tratando das parcerias público-privadas europeias – mas que, no ponto ora destacado, o raciocínio serve ao presente trabalho – entende que risco, para o que importa a estes contratos, "é a probabilidade de um evento acontecer, que terá como consequência, em caso de ocorrência, a divergência entre as condições actuais do projecto e aquelas que foram previstas, aquando da estimativa de benefícios e custos" (Silva, 2016, p. 49). O autor aponta que os riscos

Esse compartilhamento de riscos é definido de forma mais detalhada pela Lei Federal nº 11.079/2004, tendo como fator subjacente a presença de investimentos públicos para viabilizar a consecução do negócio. Dessa forma, visando a mitigar os riscos que a inadimplência estatal poderia representar para a continuidade do projeto concessionário, o regime jurídico das PPPs contempla a possibilidade de oferta de garantia pelo parceiro público, uma medida inovadora no direito brasileiro e desnecessária nas concessões comuns – em razão, justamente, da inexistência de contraprestação pecuniária pública nesses contratos, tornando inócua a apresentação de garantia estatal.

O art. 8º prevê que as obrigações pecuniárias da Administração Pública podem ser garantidas pela vinculação de receitas, por instituição ou utilização de fundos especiais previstos em lei, pela contratação de seguro-garantia com as companhias seguradoras que não sejam controladas pelo Poder Público, mediante garantia prestada por organismos internacionais ou instituições financeiras ou prestadas por fundo garantidor ou empresa estatal criada para essa finalidade, além de outros mecanismos admitidos em lei. Com base nesta última previsão genérica, alguns autores até defendem ser possível a dação de bens públicos em garantia da PPP (Vieira, 2013). Seja como for, crê-se não ser possível que uma garantia dessa natureza incorra sobre o bem público cultural objeto da concessão (como se fosse uma espécie de hipoteca), limitando-se a bens públicos dominicais.

A medida, por conseguinte, reduz o risco de inadimplência do Poder Público – que, segundo José Virgílio Lopes Enei, é o "principal" dos riscos incidentes sobre esse tipo de contrato em âmbito brasileiro, considerado o histórico de inadimplemento do Poder Público (Enei, 2018)[153] –, e, portanto, contrai o risco comercial do projeto para o parceiro particular.

---

incidentes sobre esses projetos podem ser classificados em políticos, financeiros, técnicos, operacionais e de manutenção, de mercado e de procura e jurídicos, sendo possível que a entidade pública os atribua ao ente privado. Ocorre que, em termos de "*Value for Money*" (método internacionalmente adotado para avaliação do melhor modelo para determinada contratação pública), atribuir à entidade parceira a responsabilidade sobre risco sob gestão privada pode não valer a pena, uma vez que, para o projeto ser atrativo para o parceiro privado nesses termos, o valor da contrapartida financeira a ser paga pelo Estado teria de levar esse aspecto em consideração, sendo, certamente, mais elevado (Silva, 2016). A adoção da sistemática é particularmente desafiadora em um cenário como o brasileiro, em que a Administração conta com um "amplo cardápio normativo de contratos de parceria" [...], combinado com várias modalidades de financiamento [...]" (Moreira, 2022, p. 234).

[153] Alexandre Santos Aragão também trata do assunto. Segundo ele, "a confiança das qualidades do Estado brasileiro como pagador são muito diminutas. E não sem razão, bastando lembrar a

Desse modo, a modelagem jurídica das PPPs foi engendrada com a clara intenção de reduzir a insegurança jurídica do contrato para ambos os contraentes – em especial, para o parceiro particular. O fato de a legislação prever que as controvérsias relativas aos contratos devem submeter-se à arbitragem, e de, em âmbito federal, existir um fundo especial garantidor dessas parcerias, é bastante sugestivo a respeito (Aragão, 2005). Esse aspecto é reconhecido por Siddharta Ferreira e Eric Fernandes:

> O principal diferencial proposto pelas PPPs em relação às formas tradicionais de parcerias é a maior segurança jurídica para o parceiro privado. Os temores do investidor em não ver adimplidas as obrigações contraídas pelo parceiro público são amparados por fundos garantidores de parceria, pelos quais é possível ver o crédito satisfeito sem submeter-se ao moroso regime de precatórios. Os possíveis conflitos que tenham por objeto o contrato de parceria podem ser solucionados por mecanismos mais céleres e técnicos de solução de controvérsias, como a arbitragem. Como se vê, a intenção aqui é criar um modelo que melhor se coadune com a dinâmica do ambiente negocial e com a função econômico social subjacente a esse tipo de contrato, cuja finalidade precípua é fomentar investimentos no desenvolvimento nacional por meio de um modelo seguro para ambos os parceiros. Um modelo que importa na remodelação do modelo tradicional de contratos administrativos migrando da imposição para a cooperação entre as partes, objetivando lidar com a realidade brasileira de descumprimento de obrigações contratuais (Ferreira; Fernandes, 2013, p. 112).

Importa ressaltar que nas concessões patrocinadas permanece a obrigatoriedade de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato. Mais especificamente, conforme já destacado, a legislação de regência estabelece a obrigação de repartição objetiva dos riscos entre as partes (arts. 4º, VI e 5º, III, da Lei

---

verdadeira moratória em que o Estado se encontra com o pagamento dos precatórios judiciais e as dificuldades nada raras de que os contratados durante uma gestão de Governo recebam os seus legítimos pagamentos em uma outra gestão, como se o contratante fosse o agente público, não a pessoa jurídica estatal da qual ele era apenas um servidor. Ora, em um contrato que tende a ser de longuíssima duração, como as PPP's. que certamente passarão por várias gestões de Governo, e dependentes de vultosas verbas estatais, não será certamente a mera previsão legal e contratual de que o Estado terá a obrigação de pagar determinados montantes à concessionária que fará com que os virtuais investidores confiem que receberão o que lhes será devido. O problema, infelizmente, não está sequer mais em como se garantir a adimplência do Estado, mas sim em como, diante da inadimplência, fazer valer os seus direitos. Ordinariamente o credor do Estado tem que iniciar o seu périplo propondo uma ação no Poder Judiciário, que demoraria anos a ser julgada. e. depois. Esperar o seu precatório ser pago, o que via de regra demanda no mínimo a mesma quantidade de anos, ainda mais se considerando os fortes contingenciamentos que os últimos orçamentos vêm sofrendo. Não há, obviamente, projeto de longo prazo viável em que, ao mesmo tempo, haja tamanha dependência de verbas de uma das partes, e impotência da outra em se necessário executá-las com alguma agilidade" (Aragão, 2005, p. 127-128).

Federal nº 11.079/2004), o que normalmente se operacionaliza por meio de inclusão de matriz de risco ao contrato[154].

Por último, cabe apontar que a legislação ainda prevê a possibilidade de compartilhamento com a Administração Pública concedente "de ganhos econômicos efetivos do parceiro privado decorrentes da redução do risco de crédito dos financiamentos utilizados pelo parceiro privado" (art. 5º, IX).

4.1.3.4 Vigência e mutabilidade contratuais

A legislação das PPPs prevê que os contratos de concessão patrocinada deverão ter vigência compatível com o tempo necessário para a amortização dos investimentos realizados pelo parceiro privado, o qual não pode ser inferior a 5 nem superior a 35 anos, incluindo eventual prorrogação.

Ademais, tal como sugere o próprio texto legal relativo à vigência, que menciona a possibilidade de prorrogação contratual, e a própria lógica dos contratos de longo prazo, dotados de incompletude natural e capacidade de aprendizagem, os contratos de PPPs são mutáveis mediante termo aditivo, de modo a adaptá-los aos novos desafios surgidos com o decurso do tempo. Estes instrumentos exigem, portanto, "a fixação de cláusulas contratuais facilitadoras desta longa viagem a ser empreendida entre os parceiros, os usuários e terceiros" (Moreira, 2011, p. 114). A aditivação contratual serve para fins de operacionalização da garantia do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, em forma obediente à repartição dos riscos pactuada entre as partes.

4.1.3.5 Regime jurídico das atividades realizadas pela concessionária

---

[154] Conforme ensina Fernando Vernalha Guimarães, "a teoria das áleas, de cunho simplista, não se presta mais a explicar as complexidades da alocação de riscos contratuais ou extracontratuais no plano dos modernos contratos de longo-prazo. A identificação e avaliação de cada risco no âmbito do contrato, assim como a determinação da responsabilidade sobre os riscos extracontratuais, não deve estar limitada ou orientada por categorias genéricas de riscos abstratamente concebidas. Cada risco há de ser diagnosticado e associado concretamente à responsabilidade parcial ou total dos contraentes de acordo com premissas jurídicas e econômicas aplicáveis. A formação das complexas matrizes de riscos de contratos de longo prazo, que configura a formação de sua equação econômico-financeira, não está limitada pela teoria das áreas, mas por critérios de outra natureza, que consideram as especificidades de cada risco e a repercussão de sua prevenção e materialização no âmbito da economia dos contratos [...]" (Guimarães, 2017, p. 40).

O regime jurídico incidente sobre as atividades da concessionária durante a execução do contrato é majoritariamente privado, recebendo influxos de direito público a depender do exato objeto em operação, da mesma forma como já explicado a respeito das demais espécies concessórias.

Já a relação contratual concessória firmada entre os parceiros público e privado submete-se ao regime jurídico de direito público, de modo idêntico ao que ocorre junto aos demais contratos já discutidos.

4.1.3.6 Mecanismos de controle por parte da Administração Pública

Como acontece em todo projeto concessionário, o contrato é o principal mecanismo de regulação das atividades realizadas no âmbito da concessão. O instrumento deve prever as diretrizes a serem observadas pela concessionária e os limites da sua atuação, assim como os mecanismos de fiscalização das atividades por parte do poder público, de modo a contemplar a aferição do alcance das metas previstas em contrato, tanto quanto as penalidades que podem ser aplicadas.

Um aspecto verdadeiramente inovador presente na lei de PPPs é a possibilidade de o contrato prever a aplicação de penalidades não somente ao parceiro privado, conforme é típico no direito brasileiro das contratações públicas brasileiro, mas também à própria Administração Pública. Segundo o art. 5ª, II, a imputação de penalidade nesses termos é possível quando houver inadimplemento contratual, devendo ser aplicada sempre de forma proporcional à gravidade dos fatos ocorridos e às obrigações assumidas pelas partes.

Aplicam-se, ainda, às concessões patrocinadas, as demais formas de controle previstas na lei de concessões, subsidiariamente incidentes a essa espécie concessória. É aplicável, inclusive, a possibilidade de transferência do controle ou da administração direta da SPE aos seus financiadores e garantidores com quem não mantenha vínculo societário direto, com o objetivo de promover sua reestruturação financeira e garantir a continuidade do oferecimento dos serviços.

4.1.3.7 Características que tornam a modelagem atrativa com vistas ao incremento de eficiência na gestão do bem público cultural

A concessão patrocinada de obra pública possibilita que o Estado contrate a execução de obra sobre bem de natureza cultural, compartilhando os custos e os

riscos com a iniciativa privada. A modelagem jurídica proporciona, ainda, que a exploração das utilidades públicas do referido bem sejam ofertadas pelo parceiro privado – e, por consequência, fruídas pela população – sob condições definidas em contrato e submetidas à fiscalização pública.

O fato de os contratos elaborados sob essa estrutura contemplarem investimentos públicos, torna possível a delegação de atividades relacionadas a bens culturais que, por não se mostrarem autossustentáveis, não seriam passíveis de concessão comum, seja pela inviabilidade econômica do seu custeio com recursos eminentemente privados, decorrentes unicamente das tarifas remuneradas pelos usuários, seja da impraticabilidade da manutenção de preços módicos sem subvenção pública, esta necessária para que a fruição dos bens culturais pela população não seja comprometida.

Assim como nas concessões comuns, naquelas patrocinadas a legislação também dota o poder público de instrumentos para, mediante acompanhamento e controle da atividade da concessionária, garantir que não haja exercício de atividades em desacordo com o projeto concessionário. A regulação contratual da atividade, se bem engendrada, garante que o acesso aos bens culturais delegados ocorra de forma consentânea ao interesse público e às políticas públicas culturais, sendo possível, inclusive, a adoção de política tarifária escalonada e definida de acordo com o perfil do usuário.

A legislação prevê, ainda, a possibilidade de o contrato determinar que o valor da contrapartida a ser paga pelo parceiro público varie em razão da performance da concessionária, o que é uma característica do chamado "controle de resultados". Naturalmente, uma previsão nesse sentido depende da prévia definição de critérios objetivos relativamente à aferição do desempenho e do padrão de qualidade esperados, conjugada com as metas a serem alcançadas. Também é possível que seja estipulada a participação da Administração Pública nos ganhos econômicos do parceiro privado, desde que sejam respeitados os parâmetros regulamentares.

Há, portanto, uma série de dispositivos voltados à elevação da eficiência das atividades realizadas no seio de contratos de PPPs – incluindo, por óbvio, as concessões patrocinadas. Esses dispositivos abrangem igualmente, em acréscimo ao já apontado, a previsão de medidas visando a sobrevivência do projeto concessório no tempo, tais como garantias mútuas e a possibilidade de transferência do controle da SPE concessionária, dentre outros, assim como a obrigação de o contrato

contemplar mecanismos que garantam a preservação da atualidade dos serviços prestados. Em suma, o foco é a observância da diretriz básica, de busca por eficiência no cumprimento das missões estatais e no emprego dos recursos da sociedade.

4.1.4 Parceria público-privada mediante a concessão administrativa de serviços associados a bem público cultural

Para além da "concessão patrocinada", objeto de exame na subseção anterior, a Lei Federal nº 11.079/2004 previu uma segunda nova espécie de concessão, denominada "concessão administrativa". Trata-se, conforme previsto no § 2º do art. 2º da Lei Federal nº 11.079/2004, do "contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens".

O regime jurídico das concessões administrativas lhes atribui duas características peculiares relevantes, quando comparadas às concessões comuns e patrocinadas: (i) objeto muito mais abrangente, contemplando toda e qualquer prestação de serviços de que a Administração Pública seja usuária direta ou indireta – não ficando, pois, o objetivo restrito a serviços públicos econômicos ou obras públicas – o que amplia sobremaneira a gama de atividades passíveis de delegação, incluindo os serviços de relevância pública ou as utilidades públicas associadas a bens públicos; e, (ii) remuneração da concessionária ocorrendo majoritariamente com recursos oriundos do poder público, que pode subvencionar a atividade até mesmo na sua totalidade.

Observa-se que o fato de a estrutura econômica das concessões administrativas ter como eixo central a remuneração estatal – e não oriunda do usuário, por meio do pagamento de tarifa – tem como consequência questionamento da sua própria natureza concessória, autorizando o argumento de que tais concessões estão mais próximas dos tradicionais contratos de empreitada[155]. Afinal,

---

[155] Para Egon Bockmann Moreira, por outro lado, "a lógica inerente às PPPs antes de aproxima daquela das organizações sociais (OSs) e organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIPs) que dos tradicionais contratos administrativos. Porém, envolve atividades econômicas lucrativas (e não apenas benemerentes)" (Moreira, 2011, p. 113).

> a presença de um sistema em que o contratado do Poder Público fosse remunerado pela exploração econômica do serviço delegado, mediante a cobrança de tarifas de seus usuários, seria o traço característico da primeira espécie contratual (das concessões), contrapondo-se ao modelo por meio do qual o Poder Público remunerasse diretamente – ele próprio, mediante recursos oriundos de orçamentos estatais – o seu contratado (típico dos contratos administrativos comuns, por assim dizer) (Câmara, 2009, p. 49).

Alexandre Santos de Aragão, todavia, em raciocínio que aproxima as concessões administrativas brasileiras das britânicas *Private Finance Iniciatives* – PFIs – nas quais seriam inspiradas –, explica as razões pelas quais essas modalidades concessórias, custeadas majoritariamente pelo Estado, não destoam do modelo clássico de concessão:

> O esquema é formalmente o mesmo da concessão clássica. O capital privado é chamado a construir e explorar durante um certo período, mais ou menos longo (25, 30 anos), um estabelecimento público (hospital, escola, biblioteca, teatro, estabelecimento prisional. etc.), revertendo ele no final para o Estado. A diferença está em que, como o serviço público em causa não é pago pelos utentes (ou só em pequena parte o é), a amortização e remuneração do capital privado têm de ser assegurados pelo próprio poder público mediante pagamentos regulares feitos pelo Estado durante o período do contrato, de acordo com a "produção" do serviço concessionado (Aragão, 2005, p. 108).

Segundo o referido autor, o principal aspecto para a identificação de uma delegação é a circunstância do particular contratado participar dos resultados da exploração da atividade. Considerando que a concessão administrativa é caracterizada pela autonomia empresarial no desenvolvimento da atividade delegada, possuindo a sua remuneração relação direta com aspectos qualitativos das atividades desenvolvidas pela concessionária, sua natureza concessória estaria protegida (Aragão, 2005).

Nessa linha, segundo Egon Bockmann Moreira, os três fatos que unem as três espécies de concessões – concessão comum, concessão patrocinada e concessão administrativa –, justificando que sejam abordadas de forma conjunta, são os seguintes: tratam-se de projetos de interesse público, nos quais quem arca com a robusta verba inicial para executar as obras e prestar os serviços necessários à sua viabilização é o empresário concessionário, sendo a sua rentabilidade paulatinamente realizada em longo prazo, durante a vigência do contrato (Moreira, 2024).

Vera Monteiro, refletindo sobre a aplicação da lógica delegatória dos serviços públicos econômicos para outras atividades de competência do Estado, aponta algumas tendências acolhidas pelo modelo de concessão administrativa:

> Ao aplicar a lógica da contratualização dos serviços públicos econômicos aos serviços sociais e administrativos que, pela sua estrutura, não poderiam ser remunerados por tarifa, a Lei n.º 11.079/04 positivou tendência já notada nos modelos pactuados com base na Lei n.º 8.987/1995, qual seja, (a) de ter o particular um papel ativo na concepção e gestão do contrato; (b) de buscar estrutura contratuais com mecanismos capazes de atribuir maior segurança jurídica aos financiadores ao projeto; e, (c) da importância de se manufaturar, projeto a projeto, o compartilhamento de riscos e a responsabilidade dos contratantes, a partir de detalhado estudo prévio e planejamento da relação contratual (Monteiro, 2009, p. 187).

Muito do já exposto sobre as concessões patrocinadas também se aplica às concessões administrativas, considerado o regime jurídico majoritariamente comum às duas espécies de PPPs. Assim, para evitar repetições, serão destacadas nesta seção, quando necessário, somente as disposições legais e características específicas das concessões administrativas.

4.1.4.1 Objeto

A característica provavelmente mais marcante das concessões administrativas remonta ao seu objeto, que pode contemplar uma ampla gama de atividades – não somente serviços públicos em sentido estrito e/ou obras públicas, como nas concessões comuns e patrocinadas –, aproximando-as das origens do instituto da concessão, sem vinculação necessária com a noção de serviço público.

O texto legal menciona poderem ser objeto de concessão administrativa a "prestação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens" (art. 2º, § 2º). Quando a legislação aponta que os serviços passíveis de delegação são aqueles em que o Estado figura como usuário direto ou indireto, parece pretender abarcar aqueles em que o cidadão seja o usuário direto, tais como ocorre quanto aos chamados serviços sociais e culturais.

Sobre o assunto, colhe-se magistério de Floriano de Azevedo Marques Neto, para quem

> o objetivo de uma PPP é a oferta, pelo particular, de um serviço público em sentido lato (sinônimo de função pública) e não apenas de um serviço público espécie do gênero atividade econômica. De resto, o objeto de uma PPP não necessariamente há de ser uma atividade reservada ao Estado, como constatado nos "serviços sociais", também chamados de "serviços de relevância pública", tais quais os serviços de saúde, assistência social e cultura. Pode ser uma atividade ou utilidade também oferecida pelos particulares, mas que tenha uma relevância tal que legitime o poder público a fomentá-la ou a provê-la por intermédio do particular parceiro (Marques Neto, 2014, p. 189).

Nos termos do que defende Carlos Pinto Coelho Motta, a expressão serviços, no contexto da Lei Federal nº 11.079/2004, deve ser interpretada "de modo a descortinar um vasto e variado universo potencial de objetos de interesse público, que inclui atividades, empreendimentos, instalações e utilidades, notadamente na área de infra-estrutura" (Motta, 2007, p. 210).

Nesse sentido, Alexandre Santos de Aragão enumera, sem pretensão exauriente, os tipos de atividades que podem ser objeto de concessão administrativa. A relação inclui expressamente os serviços culturais, como se confere na citação:

> *(1)* serviços públicos econômicos em relação aos quais o Estado decida não cobrar tarifa alguma dos usuários (ex., rodovia em uma região muito pobre); (2) serviços públicos sociais, como a educação, a saúde e a cultura e o lazer em geral, que também podem ser prestados livremente pela iniciativa privada. [...]; (3) atividades preparatórias ou de apoio ao exercício do poder de polícia, que, em si, é indelegável à iniciativa privada, nos termos aliás também expressamente estabelecidos no art. 4°, III, da Lei n° 11.079/04. Seriam os casos da hotelaria em presídios, da colocação de pardais eletrônicos em vias públicas, prestação de serviços de reboque para remoção de veículos estacionados irregularmente, etc.; (4) atividades internas da Administração Pública, em que o próprio Estado, aí incluindo os seus servidores, é o único beneficiário do serviço (ex., construção e operação de uma rede de creches ou restaurantes para os servidores públicos, construção e operação de um centro de estudos sobre a gestão administrativa para elaboração de projetos para a maior eficiência do Estado, etc.) (Aragão, 2005, p. 117-118).

Perceba-se que, conforme consta na legislação, o objeto da concessão administrativa são "serviços". No caso ora em preço, trata-se daqueles associados aos bens culturais ou que visam à promoção e proteção das suas já mencionadas utilidades públicas. Dessa forma, por mais que o bem público cultural não constitua propriamente o objeto do contrato de delegação – como ocorre nos contratos de concessão de uso de bem público cultural e de concessão comum de obra sobre bem cultural e de PPP mediante a concessão patrocinada de obra sobre bem cultural – configura, sob um ponto de vista físico e operacional, a própria infraestrutura física necessariamente vinculada à prestação do serviço (Bicalho, 2015).

4.1.4.2 Regime jurídico

Diferentemente do que ocorre com a concessão patrocinada, à concessão administrativa não são aplicáveis, subsidiariamente, todas as normas da Lei Federal nº 8.987/1995. A justificativa pode estar relacionada com o fato de tais normas se basearem em premissas fáticas um tanto diversas, considerando a diferença dos seus objetos típicos, havendo indicação expressa dos dispositivos da referida lei que lhes são aplicáveis[156].

Dessa forma, aplicam-se às concessões administrativas os dispositivos da lei geral de concessões relativos à disponibilização dos documentos produzidos durante a etapa de planejamento da concessão aos interessados. O mesmo ocorre com respeito às cláusulas essenciais do contrato de concessão, aos deveres da concessionária na execução do contrato, à impossibilidade de transferência da concessão ou do controle societário da concessionária sem prévia anuência do poder concedente, e à rescisão do contrato por iniciativa da concessionária.

No mais, o regime jurídico aplicável às concessões administrativas é análogo ao das concessões patrocinadas.

4.1.4.3 Estrutura econômica do contrato

A principal característica distintiva da estrutura econômica das concessões administrativas remonta ao já mencionado fato de que a remuneração principal da concessionária não decorre da política tarifária, mas sim de recursos públicos repassados pelo poder concedente. A previsão, de certa forma, desafia a lógica da exploração comercial por "conta e risco" das atividades delegadas por parte da concessionária, via de regra presente na formatação desse tipo de negócio.

Todavia, nos termos da posição defendida por Floriano de Azevedo Marques Neto, a adoção da modelagem jurídica da PPPs – via concessão administrativa para o projeto concessionário – não impede a cobrança, por parte da concessionária, de valores que não caracterizem tarifa pública dos usuários dos serviços. Assim, segundo

---

[156] Lei Federal nº 11.079/2004: Art. 3º As concessões administrativas regem-se por esta Lei, aplicando-se-lhes adicionalmente o disposto nos arts. 21, 23, 25 e 27 a 39 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, e no art. 31 da Lei nº 9.074, de 7 de julho de 1995.

ele, a cobrança de ingressos em um estádio de futebol não descaracterizaria a concessão administrativa – em razão de que, na sua opinião, tais valores não configuram tarifa –, devendo os recursos obtidos dessa forma serem tratados como receitas acessórias ao contrato (2021).

No mais, as outras regras de natureza econômica são as mesmas já tratadas na subseção relativa às concessões patrocinadas.

4.1.4.4 Vigência e mutabilidade contratuais

As regras relativas à vigência e à mutabilidade contratuais das concessões administrativas são análogas às das concessões patrocinadas.

4.1.4.5 Regime jurídico das atividades realizadas pela concessionária

O regime jurídico incidente sobre as atividades realizadas pela concessionária – e também o aplicável sobre a relação contratual existente junto ao poder concedente – nas concessões administrativas, submete-se a regime jurídico idêntico ao das concessões patrocinadas.

4.1.4.6 Mecanismos de controle por parte da Administração Pública

Mais uma vez, no que tange aos mecanismos de controle administrativo sobre as atividades desenvolvidas pela concessionária no seio da parceria público-privada, não há diferenças relevantes entre o regime jurídico das concessões administrativas e o das concessões patrocinadas.

4.1.4.7 Características que tornam a modelagem atrativa para a delegação da gestão do bem público, com vistas ao incremento de eficiência

Afora os fatores já mencionados quando em referência às concessões patrocinadas, reconhece-se como importante característica das concessões administrativas o fato de o modelo contemplar diferentes tipos de objetos, considerada a extensa gama de atividades estatais que podem ser delegadas à iniciativa privada sob essa sistemática. Não há limitação aos serviços públicos em sentido estrito e às obras públicas.

Dessa forma, trata-se de modelagem jurídica teoricamente afeita à delegação dos serviços sociais, que contemplam as atividades culturais associadas a bens de natureza cultural.

A sistemática ainda possibilita projetos concessionários concebidos para que a remuneração da concessionária majoritariamente advenha de recursos repassados pelo poder concedente, o que não somente autoriza a delegação de atividades que não sejam autossustentáveis, mas também aquelas oferecidas aos cidadãos de forma totalmente gratuita. Isso não quer dizer existência de sobreposição dos contratos de concessão administrativa com os tradicionais contratos de empreitada: afinal, nas concessões administrativas, diferentemente de nos contratos de empreitada, há o compartilhamento da gestão do bem público cultural delegado e dos riscos da atividade – o que, em caso de eventual superávit da atividade, pode reduzir o dispêndio de recursos públicos.

Note-se ainda que o fato de a remuneração ser majoritariamente pública não impede que o projeto concomitantemente preveja outras fontes de renda ancilares (tais como as receitas advindas da venda de ingressos, que podem não configurar pagamento de tarifa), as quais podem servir para minorar os custos estatais.

4.2 GESTÃO COMPARTILHADA COM ENTIDADES DO TERCEIRO SETOR

O segundo grupo de hipóteses de delegação para particulares da responsabilidade pela administração de bens públicos dá-se por meio da gestão compartilhada de serviços de competência do Estado com entidades pertencentes ao chamado terceiro setor. Trata-se, pois, do que se convencionou chamar de "parcerias" com o "terceiro setor"[157].

Existem diferentes termos que se referem ao que aqui se denomina terceiro setor – há quem fale em "setor público não estatal", em "setor não-governamental", em "setor sem fins lucrativos" e em setor "paraestatal", dentre outras expressões

---

[157] Para Paulo Modesto, parceria é um conceito jurídico funcional cuja tônica é a prossecução de um valor comum aos parceiros, sendo que nas parcerias em que uma das partes é a Administração Pública esse objetivo deve ser um valor de interesse público. Hodiernamente, essas parcerias são marcadas por um regime jurídico que proporciona situações de confiança legítima (protegida) e garantias mobilizadoras da atuação privada no setor social, diferentemente do passado, em essas medidas dependias de atos de benemerência de natureza precária (Modesto, 2017b).

(Figueiredo, 2002; Copola, 2006). Igualmente diferenciadas são as concepções a respeito do que é efetivamente englobado pelo conceito.

Para a utilização pretendida neste trabalho, trata-se do grupo de entidades que, por mais que não integrem a estrutura da Administração Pública – não sendo, pois, "públicas", quanto à sua estrutura e ao seu perfil institucional – dedicam-se a atividades de interesse coletivo sem perseguir interesse lucrativo. Assim, são "públicas" no que tange à sua função, conforme lógica semelhante à que baliza o conceito de "bem público".

Dessa forma, as instituições que compõem o terceiro setor são "organizações privadas sem fins lucrativos voltadas para a produção de bens ou para a realização de serviços públicos" (Alves, 2000, p. 153). Segundo Gustavo Justino de Oliveira, o terceiro setor engloba, assim, o

> [...] conjunto de atividades voluntárias, desenvolvidas por organizações privadas não governamentais e sem ânimo de lucro (associações ou fundações) realizadas em prol da sociedade, independentemente dos demais setores (Estado e mercado), embora com eles possa firmar parcerias e deles possa receber investimentos (públicos e privados) (Oliveira, 2011, p. 202).

Em razão da característica de voluntariado presente na atuação dessas entidades, não possuem aptidão para a exploração comercial de atividades econômicas por delegação estatal, contrariamente ao que se observa nas concessões de uso de bens públicos e de serviços e obras públicas. As instituições pertencentes ao terceiro setor são, pois, desprovidas de fins lucrativos, também na forma prevista no art. 12, § 3 °, da Lei Federal nº 9.532/1997[158]. Assim, a lógica das parcerias com o terceiro setor teve como mote a viabilização jurídica da atuação colaborativa entre os setores estatal e não estatal. O objetivo é o oferecimento de serviços de interesse público não exclusivos do Estado, muitas vezes associados, conforme já explicado, aos serviços sociais, entre os quais, assinala-se, frequentemente são incluídos os

---

[158] "Art. 12. Para efeito do disposto no art. 150, inciso VI, alínea "c", da Constituição, considera-se imune a instituição de educação ou de assistência social que preste os serviços para os quais houver sido instituída e os coloque à disposição da população em geral, em caráter complementar às atividades do Estado, sem fins lucrativos. [...] § 3° Considera-se entidade sem fins lucrativos a que não apresente superávit em suas contas ou, caso o apresente em determinado exercício, destine referido resultado, integralmente, à manutenção e ao desenvolvimento dos seus objetivos sociais".

relacionados à cultura[159]. Trata-se, pois, de parcerias sem intuito econômico-lucrativo por parte do parceiro não estatal.

À vista disso, no olhar de Gustavo Justino de Oliveira, a Constituição Federal refere a três possibilidades de oferecimento de "serviços sociais" à população: (i) por meio de atuação direta do Estado; (ii) mediante atuação do particular, isoladamente; (iii) por intermédio de atuação colaborativa entre o Estado e o particular (Oliveira, 2008a). Desse modo,

> entendendo o Poder Público que a melhor opção para o desenvolvimento de determinadas atividades seria a realização de uma parceria com a iniciativa privada, e desde que respeitados os princípios e regras porventura aplicáveis ao caso concreto, nada obsta que tais parcerias sejam firmadas. Portanto, deve ficar claro que a Constituição de 1988 não veda a parceirização público-privada para realização dessas atividades sensíveis; ao contrário, as alberga e incentiva, sobremaneira (Oliveira, 2008a, p. 23).

Dessa forma, o "Estado contemporâneo continua executor, regulador, fiscalizador e financiador de serviços sociais, mas pode contar também com mecanismos de parceria ágeis para ampliar sua capacidade de assegurar a efetiva fruição dos direitos sociais básicos" (Modesto, 2017a, p. 28).

Existem várias modalidades de parcerias com o terceiro setor no direito brasileiro. A estrutura básica da maior parte delas compreende o repasse à entidade parceira, por parte da Administração Pública, de recursos públicos necessários para a consecução do objeto do ajuste. O objeto, por sua vez, é descrito detalhadamente em plano de trabalho, o qual, em determinadas situações, pode corresponder à administração de bem ou serviço público em sentido amplo, apesar de tipicamente consistir em apoio a atividades próprias da entidade. O controle de legalidade das atividades desempenhadas mediante a aplicação de recursos públicos passa a ser exercido em conjunto com um chamado "controle de resultados", que tem como foco a aferição do alcance das metas predefinidas no plano de trabalho do instrumento

---

[159] Conforme já ressaltado, no ambiente reformista dos anos 1990, a cultura foi enquadrada como atividade não exclusiva do Estado (o que, como vimos, é acertado), sem potencial econômico (o que, conforme já discutido e se verá com mais profundidade no próximo capítulo, nem sempre corresponde à realidade), sendo planejado que o seu oferecimento à população ocorresse mediante parcerias com o terceiro setor. Dessa forma, sob a ótica reformista, seria justamente o fato de as entidades do chamado terceiro setor não possuírem fins lucrativos que viabilizaria o compartilhamento por parte do Estado da gestão de atividades públicas potencialmente deficitárias (possibilidade que, conforme já visto, passou a ser existir também após a positivação das chamadas parcerias público-privadas, mediante a celebração de concessão administrativa).

contratual, sendo comum que o valor do repasse de recursos varie de acordo com o desempenho da entidade no atingimento de tais metas.

É fato que as parcerias com o terceiro setor passaram a receber (muito) mais atenção da doutrina e da jurisprudência de Direito Administrativo a partir da década de 1990. Porém, é importante ressaltar que a adoção, por parte do Estado, de mecanismos jurídicos dessa natureza, para o oferecimento de serviços sociais à população, está longe de ser uma novidade histórica. Considerando especialmente que a dedicação a atividades de interesse coletivo integra o próprio conceito das instituições pertencentes ao terceiro setor, observa-se que tais serviços foram, em grande parte, oferecidos à comunidade por meio de entidades desse tipo, historicamente falando.

Com o passar do tempo – e, concomitantemente, com a ampliação das competências estatais relacionadas a essa espécie de atividades –, a atuação das entidades do terceiro setor passou a ser acompanhada de forma mais próxima pelo Estado. Os administradores públicos começaram a perceber que apoiar as atividades desenvolvidas por essas entidades poderia servir para aperfeiçoar ou mesmo maximizar a capacidade estatal de oferecimento desses serviços à coletividade (Rocha, 2006).

As parcerias com o terceiro setor costumaram ser realizadas mediante a celebração de convênio. Tal solução mostrava-se juridicamente problemática, todavia, e isto por uma série de razões, especialmente por que: (i) o convênio constitui instrumento que não foi criado propriamente com este fim, mas para instrumentalizar relações entre entes federativos[160], tendo sido apropriado para servir à formalização das parcerias com o terceiro setor em razão da inexistência de alternativa jurídica que se mostrasse mais eficiente; (ii) a falta de regulamentação legislativa do tema não garantia segurança jurídica satisfatória e critérios adequados para o controle das atividades desenvolvidas pela convenente[161]; e, (iii) as características atribuídas pela

---

[160] Conforme prevê o Decreto-Lei nº 200/1967: "Art. 10. A execução das atividades da Administração Federal deverá ser amplamente descentralizada. § 1º A descentralização será posta em prática em três planos principais: [...] b) da Administração Federal para a das unidades federadas, quando estejam devidamente aparelhadas e mediante convênio; c) da Administração Federal para a órbita privada, mediante contratos ou concessões".

[161] O regime jurídico dos convênios sempre foi tratado pela legislação por aproximação - "no que couber", com os de outros instrumentos jurídicos. Tanto o art. 116 da Lei Federal nº 8.666/1993 quanto o art. 184 da Lei Federal nº 14.133/2021 contêm previsão nesse sentido. Para além disso, o Decreto Federal nº 93.872/86 previu, no art. 48, que os "serviços de interesse recíproco dos órgãos

doutrina[162] e jurisprudência lhe confere natureza precária, sendo que a ausência de estabilidade dificultava a celebração de ajustes de longa duração e que demandassem investimentos relevantes de recursos públicos e privados.

Desde a entrada em vigor da Lei Federal nº 13.019/2014, a utilização do convênio para a celebração de parcerias com o terceiro setor é aplicável somente em situações específicas, dentre as quais não se enquadram, sublinhe-se, atividades na área da cultura. Para este tipo de escopo – envolvendo a cultura –, as parcerias podem ocorrer por meio de diferentes desenhos jurídicos, cada qual dotado de requisitos e peculiaridades próprios. Esse tipo de arranjo é possível, pelo menos, mediante a celebração: (i) de contratos de gestão com entidades qualificadas como Organizações Sociais, hipótese que, em âmbito federal, é regulamentada pela Lei Federal 9.637/1998[163]; (ii) de termos de parceria com entidades qualificadas como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, conforme disposto na Lei Federal nº 9.790/1999[164]; (iii) de termos de compromisso cultural celebrados com entidades cadastradas como Pontos ou Pontões de Cultura, no âmbito da Política Nacional Cultura Viva, regulamentada pela Lei Federal nº 13.018/2014; e, (iv) de termos de colaboração, de termos de fomento, ou de acordos de cooperação com Organizações da Sociedade Civil, possibilidades regulamentadas pela Lei Federal nº 13.019/2014[165].

---

e entidades de administração federal e de outras entidades públicas ou organizações particulares, poderão ser executados sob regime de mútua cooperação, mediante convênio, acordo ou ajuste". Posteriormente, este decreto foi revogado e sucedido pelos Decretos Federais nº 6.170/07 e, mais recentemente, nº 11.531/23.

[162] As principais características dos convênios são: (i) a liberdade de retirada dos partícipes, (ii) a impossibilidade de sanção ao partícipe denunciante, (iii) formalismo exacerbado no que se refere às prestações de contas dos recursos públicos utilizados, (iv) a prestação de contas que não leva em consideração os resultados da ação parceira (Santos, José Anacleto Abduch, 2007).

[163] "Art. 1º O Poder Executivo poderá qualificar como organizações sociais pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades sejam dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, **à cultura** e à saúde, atendidos aos requisitos previstos nesta Lei" (grifo nosso).

[164] "Art. 3º A qualificação instituída por esta Lei, observado em qualquer caso, o princípio da universalização dos serviços, no respectivo âmbito de atuação das Organizações, somente será conferida às pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujos objetivos sociais tenham pelo menos uma das seguintes finalidades: [...] II - **promoção da cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico**" (grifo nosso).

[165] "Art. 5º O regime jurídico de que trata esta Lei tem como fundamentos a gestão pública democrática, a participação social, o fortalecimento da sociedade civil, a transparência na aplicação dos recursos públicos, os princípios da legalidade, da legitimidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da economicidade, da eficiência e da eficácia, destinando-se a assegurar: [...] VI - **a valorização da diversidade cultural** e da educação para a cidadania ativa; [...] X - **a preservação e a valorização do patrimônio cultural brasileiro, em suas dimensões material e imaterial**" (grifo nosso).

As parcerias com o terceiro setor tradicionalmente possuem natureza de fomento, pelo qual o Estado apoia atividades desenvolvidas pela própria entidade parceira. Porém, especialmente após a reforma administrativa dos anos 1990, passou a ser mais aproveitada a possibilidade de transferência de atividades estatais a entidades do terceiro setor mediante a pactuação de parcerias a título de descentralização por colaboração, especificamente por meio de celebração de contratos de gestão com Organizações Sociais (OSs).

Segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro,

> [d]escentralização por colaboração é a que se verifica quando, por meio de acordo de vontades ou ato administrativo unilateral, se transfere a execução de determinado serviço público a pessoa jurídica de direito privado, previamente existente, conservando o poder público a titularidade do serviço (Di Pietro, 2012, p. 48).

O direito brasileiro contempla parcerias com entidades do terceiro setor a título de fomento, quando as atividades desenvolvidas no âmbito da parceria são próprias da entidade parceira (e são consideradas merecedoras de apoio estatal), e igualmente a título de descentralização por colaboração, quando há a transferência da execução de atividades estatais para a parceira. Aqui, interessam somente as parcerias de descentralização por colaboração – o presente estudo tem como objeto a gestão de bens públicos culturais –, razão pela qual o estudo se focará nos contratos de gestão celebrados com as OSs, que se entende o único dos modelos de parceria antes mencionados que expressamente comporta o objeto correspondente à gestão de bens públicos culturais.

Apesar de, conforme se discutirá adiante, a viabilidade jurídica ser controversa, por não ser expressa, há, especificamente, no campo da cultura uma tendência de compreensão ampliada do escopo das parcerias com as Organizações da Sociedade Civil, tornando possível a gestão compartilhada de equipamentos culturais por meio dos instrumentos de parceria previstos na referida lei. Assim, a vinculada hipótese será igualmente mencionada.

Os demais instrumentos de parceria limitam-se à promoção de fomento, não contemplado a possibilidade de transferência da gestão de equipamentos públicos culturais aos parceiros não estatais. Não obstante, em alguns casos, tais instrumentos permitem o seu mero uso, que na maioria das vezes é esporádico, com vistas ao desenvolvimento de atividades próprias da instituição.

Nessa linha, Aline Akemi Freitas entende que, ao lume do espírito da reforma administrativa estatal dos anos 1990, a celebração de contrato de gestão com Organização Social prestar-se-ia à gestão de equipamentos e projetos antes executados pelo Poder Público, enquanto os demais instrumentos de parceria com o terceiro setor visariam a fomentar ações da iniciativa privada coincidentes com objetivos de interesse público (Freitas, 2016).

O processo de qualificação de entidades sem fins lucrativos como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, ou OSCIPs, desde que em funcionamento regular há pelo menos três anos, é regulado pela Lei Federal nº 9.790/1999, regulamentada pelo Decreto Federal nº 3.100/99. A qualificação como OSCIP somente será conferida a entidades "dedicadas" a um determinado grupo de atividades, dentre eles "promoção da cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico"; O termo "dedicadas" diz respeito, segundo a referida legislação, à "execução direta de projetos, programas, planos de ações correlatas, por meio da doação de recursos físicos, humanos e financeiros, ou ainda pela prestação de serviços intermediários de apoio a outras organizações sem fins lucrativos e a órgãos do setor público que atuem em áreas afins" (art. 3º, § ú). Para fazer jus ao título, é necessário, ainda, que o estatuto da entidade observe uma série de regras previstas no art. 4º da lei.

O regime jurídico instituidor das OSCIPs outorga-lhes a possibilidade de celebrarem com o poder público um "Termo de Parceria", instrumento "destinado à formação de vínculo de cooperação entre as partes, para a execução das atividades de interesse público". Esse termo poderá ter vigência superior ao do exercício fiscal (art. 13, Decreto nº 3.100/99), podendo ser prorrogado caso não haja o adimplemento total do seu objeto ou havendo excedentes financeiros disponíveis. A seleção da entidade parceira, em regra, ocorre por meio de "concurso de projetos".

Interessa de modo particular a este trabalho o aspecto de que, não há – ao contrário do que ocorre relativamente às Organizações Sociais, conforme se verá em sequência – previsão de transferência da gestão de bens e atividades estatais à atividade parceira. Chega-se a essa conclusão por diversas razões.

Primeiro, não há na legislação das OSCIPs menção expressa à possibilidade de cessão de bens públicos para a consecução do objeto do termo de parceria. Assim, por mais que os arts. 12 e 13 da referida legislação tratem dos procedimentos a serem adotados caso haja mau uso de "bens e recursos de origem pública" pela organização

parceira, não parece haver margem para a atribuição da gestão de bens públicos estatais sem expressa permissão legal.

Segundo, apesar de a legislação não deixar muito claro que tipos de atividades podem ter a realização viabilizada por meio de termo de parceria, algumas disposições legais evidenciam que a intenção do legislador parece mesmo ser apenas a de fomentar atividades próprias das entidades parceiras, ou delegar atividades mais pontuais, sendo, portanto, esse instrumento mais próximo de um convênio do que de um contrato. Isso porque: (i) o prazo de vigência pode superar o do exercício fiscal, podendo ser prorrogado se o objeto não for concluído; (ii) caso o montante de recursos repassados for maior do que R$ 600.000,00 (seiscentos mil reais), ou esse montante seja obtido em razão da soma dos valores de mais de um termo de parceria, a OSCIP "deverá realizar auditoria independente da aplicação dos recursos objeto do Termo de Parceria" – do que se extrai a conclusão de que parcerias com valor superior ao mencionado são excepcionais; (iii) a legislação prevê que o concurso de projetos deverá ser publicado no Portal dos Convênios mencionado no Decreto Federal nº 6.170/07, hoje revogado pelo Decreto Federal nº 11.531/23; e, (iv) não há previsão da possibilidade de cessão de servidores públicos ou da permissão especial de uso de bens públicos no âmbito da parceria.

A conclusão a que se chega é que as parcerias com as OSCIPs são voltadas ao apoio de atividades próprias das entidades parceiras, para a consecução das quais pode ser possível a atribuição do uso esporádico de bens públicos. Nessa linha, Marques Neto compreende como legítima a conferência do uso de bens públicos para o exercício das atividades objeto do Termo de Parceria celebrado com OSCIP (Marques Neto, 2014). Isso não quer dizer, porém, que seja possível atribuir a gestão de equipamentos culturais públicos a tais entidades. O próprio Floriano de Azevedo Marques Neto explica que, "[d]iferentemente do que ocorre com as OSs, as OSCIPs não recebem cometimento de exercer uma atividade antes desempenhada pelo Estado. Porém, podem cooperar com este, em parceria, para realizar tais atividades em interesse comum" (Marques Neto, 2014, p. 196).

Alberto Shinji Higa, a partir do exame dos respectivos diplomas legais, igualmente entende que o regime jurídico das OSs contempla uma substituição do Estado no exercício das suas funções constitucionais, enquanto o das OSCIPs limita-se a uma atuação complementar em face da atuação estatal (Higa, 2010). Na mesma linha, segundo Gustavo Justino de Oliveira, a "OSCIP não recebe delegação do Poder

Público para a prestação de serviços, atuando a entidade privada de modo complementar ou suplementar aos serviços prestados pelo Poder Público [...]" (Oliveira, 2010, p. 125) [166]. Conforme opina Egon Bockmann Moreira, há, em relação ao regime jurídico das OSs, "um distanciamento maior do Estado, que não mais pode ceder servidores, tampouco participa da gestão interna da OSCIP" (2002, p. 314). Por fim, na opinião de Rodrigo Pagani de Souza, os regimes jurídicos das OSCIPs e das OSs "são nitidamente redundantes em muitos aspectos, concorrendo em paralelo para as mesmas finalidades" (Souza, 2006, p. 238), havendo, porém, algumas diferenças bem nítidas. Com efeito,

> é fácil notar que a Lei das OS, diversamente da Lei das OSCIP, foi pensada, nalguma medida, para situações em que o Estado pretenda "transformar" órgãos ou entidades estatais prestadoras de serviços sociais e científicos, em entidades privadas sem fins lucrativos, não mais pertencentes ao aparelho do Estado, mas ainda financiadas por este em certa medida e submetidas a um controle estatal mais rigoroso (Souza, 2009, p. 266).

Dessa forma, a celebração de termos de parcerias com OSCIPs não parece configurar hipótese de transferência da responsabilidade pela gestão de bens culturais a entidades do terceiro setor.

A Lei Federal nº 13.018/2014 instituiu a "Política Nacional de Cultura Viva", "tendo como base a parceria da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios com a sociedade civil no campo da cultura, com o objetivo de ampliar o acesso da população brasileira às condições de exercício dos direitos culturais" (Art. 1º). Trata-se de legislação específica para o setor cultural, que prevê instrumentos voltados à difusão cultural.

Um desses instrumentos é a previsão de celebração, pela União, por intermédio do Ministério da Cultura e/ou dos entes federados, de Termo de

---

[166] Gina Copola, da mesma forma, entende que enquanto as OSs gerenciam patrimônio público que continuará sendo público, as OSCIPs merecem apoio do Estado para desenvolver suas atividades de relevância social (Copola, 2006). Luis Carlos Cancellier de Olivo também entende que às OSs é permitida a gestão de patrimônio público, o que não ocorre em relação às OSCIPs (Olivo, 2005). Por último, também nessa linha, segundo Elizabeth Ponte de Freitas, "a principal diferença entre elas diz respeito justamente às formas de relacionamento com o Estado: enquanto as OSs estão relacionadas ao objetivo de delegação, as Oscips estariam ligadas ao princípio de fomento. Ou seja, as Oscips seriam, por definição as entidades privadas sem fins lucrativos que já atuam em áreas de interesse social típicas do setor público e que podem ser financiadas pelo Governo para que realizes suas atividades, enquanto que as OSs são, a princípio, entidades cuja qualificação – ou até mesmo a criação – é incentivada pelo poder público, para gerir um patrimônio ou uma atividade do poder público" (Freitas, 2010, p. 61).

Compromisso Cultural. Por meio desse instrumento, é autorizada a transferência de recursos com a finalidade de apoiar financeiramente a execução de ações descritas em planos de trabalho, os quais deverão estar alinhados aos termos da Política Nacional de Cultura Viva.

As entidades beneficiárias dos recursos serão selecionadas por "edital público", devendo estar cadastradas no Cadastro Nacional de Pontos e Pontões de Cultura (a legislação utiliza o termo "certificação simplificada", a ser atribuída pelo Ministério da Cultura às entidades beneficiárias). Segundo os incisos I e II do art. 4º da referida lei, os Pontos de Cultura são "entidades jurídicas de direito privado sem fins lucrativos, grupos ou coletivos sem constituição jurídica, de natureza ou finalidade cultural, que desenvolvam e articulem atividades culturais em suas comunidades". De sua parte, os Pontões de Cultura consistem em "entidades com constituição jurídica, de natureza/finalidade cultural e/ou educativa, que desenvolvam, acompanhem e articulem atividades culturais, em parceria com as redes regionais, identitárias e temáticas de pontos de cultura e outras redes temáticas, que se destinam à mobilização, à troca de experiências, ao desenvolvimento de ações conjuntas com governos locais e à articulação entre os diferentes pontos de cultura que poderão se agrupar em nível estadual e/ou regional ou por áreas temáticas de interesse comum, visando à capacitação, ao mapeamento e a ações conjuntas". Como a própria denominação sugere, as atividades dos pontões de cultura são, portanto, mais abrangentes e complexas do que as dos pontos de cultura.

Em um caso ou no outro, a legislação é expressa em estabelecer o objetivo de "estimular iniciativas culturais já existentes, por meio de apoio e fomento da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios". Dessa forma, trata-se de clara política pública de fomento a iniciativas culturais não estatais. Portanto, não parece tratar-se de instrumento apto à formalização da transferência de atividades de competência da Administração Pública para entidades privadas, e tampouco a gestão de bens públicos culturais.

Esse voo panorâmico sobre os principais instrumentos de cooperação entre o Estado e o terceiro setor evidencia que essas parcerias são fundamentais para a oferta de atividades de natureza cultural à população, sob fomento estatal. Maria Coeli Simões Pires ressalta que a corresponsabilidade entre Estado e sociedade na tutela do patrimônio cultural é, sobretudo, de cooperação, sendo efetivada, dentre outras formas, por meio de instrumentos de colaboração. A autora afirma, ainda, que esse

tipo de integração entre Estado e sociedade é amplamente usado em sistema estrangeiros, catalisando a participação de associações e outros meios de representação do povo no processo de preservação patrimonial (Pires, 2022).

José Casalta Nabais, também nesse sentido, ressalta que a cultura é um dos setores mais afeitos ao protagonismo do terceiro setor na busca de financiamento da proteção e valorização do patrimônio cultural. Soma-se, nesse aspecto, ao clássico mecenato, processo que envolve a adaptação dos contratos clássicos de empreitada e concessão de obras públicas, além da aplicação ao setor cultural dos modernos contratos por *global service* ou por *project financing* (Nabais, 2010).

Não é à toa que existe previsão expressa de que determinadas atividades culturais de competência da Administração Pública sejam realizadas mediante parcerias com o terceiro setor. Por exemplo, o Estatuto de Museus (Lei Federal nº 11.904/2009) prevê a possibilidade, inclusive no que se refere aos museus públicos, do estabelecimento de mecanismos de colaboração com outras entidades (art. 48), disciplinando, ainda, a existência das chamadas "associações de amigos de museus", pessoas jurídicas sem fins lucrativos que, dentre outros requisitos previstos na lei, tenham como finalidade exclusiva "o apoio, a manutenção e o incentivo às atividades dos museus a que se refiram, especialmente aquelas destinadas ao público em geral" (art. 50). Dessa forma, é inerente ao conceito de museu não exibir fins lucrativos, premissa que não necessariamente se aplica aos demais equipamentos culturais, tais como centros culturais, teatros, cinemas, casas de espetáculos, galerias de artes, arenas, ou outros que sirvam para a apresentação ou exibição de um produto ou serviço cultural (Reis, 2006)[167].

Em suma, todos esses instrumentos – convênios, termos de parceria e termos de compromisso cultural, termos de fomento, termos de parceria e acordos de cooperação – configuram mecanismos para o exercício da atividade de fomento da Administração Pública (Freitas, 2016). Todavia, na seara das parcerias celebradas com as entidades componentes do terceiro setor, a estipulação da transferência da responsabilidade da gestão de bens públicos, culturais ou não, somente está expressamente autorizada mediante contrato de gestão a ser celebrado com

---

[167] Humberto Cunha Filho critica a opção legislativa brasileira de definir o significado de museu necessariamente como uma entidade sem fins lucrativos, alegando que é uma limitação que não se repete na legislação de outros países, tais como a França e a Espanha (Cunha Filho, 2023).

Organizações Sociais – havendo interpretação segundo a qual pode-se considerar possível a adoção de solução semelhante por meio da firmatura de termo de colaboração com Organização da Sociedade Civil, conforme se irá destacar. As demais modelagens somente contemplam a possibilidade de atividades acessórias relacionadas à proteção e promoção dos bens culturais, atreladas à possibilidade de uso esporádico do bem público.

4.2.1 Contratos de gestão com entidades qualificadas como Organizações Sociais (OSs) na área da cultura

O modelo de compartilhamento da gestão de bens e serviços públicos com instituições pertencentes ao terceiro setor qualificadas como Organizações Sociais (OSs) por meio da celebração de contrato de gestão já é consagrado no direito brasileiro. Trata-se de mecanismo originariamente previsto no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, que norteou a reforma administrativa aplicada à administração pública federal na década de 1990.

Em âmbito federal, o modelo é regulado pela Lei Federal nº 9.637/1998, que autoriza o Poder Executivo a qualificar como OSs pessoas jurídicas sem fins lucrativos cujas atividades sejam relacionadas a uma série de diferentes atividades, inclusive as enfeixadas na cultura. Após quase duas décadas de vigência, a referida lei foi regulamentada pelo Decreto Federal nº 9.190/2017, que promoveu alterações substanciais na lógica do modelo. Registre-se que o regime jurídico federal não é aplicável aos Estados, Distrito Federal e Municípios, que necessitam aprovar legislação própria para a adoção do modelo em âmbito local. Assim, na verdade, não existe um único modelo de parcerias com OS, mas dezenas, em relação aos quais o modelo federal é aplicável somente na condição de referência[168]. Assim, por mais que uma ou outra característica varie em razão de peculiaridades da legislação específica do ente federativo, a lógica norteadora de todos os modelos costuma ser idêntica à do modelo federal, razão pela qual será o objeto de análise neste texto.

---

[168] Elizabeth Ponte de Freitas, em estudo realizado em 2010, destacou que uma série de Estados e Municípios brasileiros utilizam do modelo de parcerias com Organizações Sociais para a publicização de serviços na área da cultura (Freitas, 2010).

Convém destacar que o modelo de parcerias com as OS foi fortemente influenciando pelo julgamento da ADI 1923, proposta pelo Partido dos Trabalhadores e pelo Partido Democrático Trabalhista, visando ao reconhecimento da inconstitucionalidade do referido modelo. Embora tenha sido distribuída em dezembro de 1998, a ação teve o julgamento do seu mérito iniciado somente em março de 2011, sob relatoria do Min. Ayres Britto, sendo concluído somente em abril de 2015, já sob a relatoria do Min. Luiz Fux. A tese vencedora reconheceu a constitucionalidade do modelo, conferindo a necessária segurança jurídica a essas parcerias e contribuindo para a sua "consagração" no direito brasileiro. Afinal, nos termos do que advoga Gustavo Binenbojm, "nossa moldura constitucional é suficientemente dúctil para abarcar diferentes desenhos institucionais e distintos projetos de intervenção estatal nos domínios econômico e social" (Binenbojm, 2011, p. 1).

Todavia, a ação foi julgada parcialmente procedente para conferir a parte dos dispositivos impugnados uma interpretação conforme à Constituição. Algumas das teses mais importantes erigidas pelo Supremo Tribunal Federal sobre a matéria são as seguintes: (i) a atuação do poder público no domínio econômico e social pode ser viabilizada por intervenção direta ou indireta, sendo que, no segundo caso, pode valer-se do seu instrumental jurídico para induzir os particulares a executarem atividades de interesses públicos através da regulação, com coercitividade, ou mediante fomento, pelo uso de incentivos e estímulos a comportamentos voluntários; (ii) o procedimento de qualificação de entidades, na sistemática da Lei, consiste em etapa inicial e embrionária, sendo que o deferimento do título jurídico de "organização social" configura hipótese de credenciamento; (iii) a figura do contrato de gestão constitui hipótese de convênio[169], impondo-se que o Poder Público conduza a celebração do

---

[169] Das teses firmadas pelo STF acerca do modelo, essa é a única que nos parece equivocada. Em obra específica sobre o tema, já se consignou que "os contratos de gestão celebrados com as Organizações Sociais possuem natureza jurídica, simplesmente, dos contratos de gestão celebrados com as Organizações Sociais, isto é, específicas a eles próprios. Em outras palavras, dadas as suas particularidades, trata-se de uma categoria autônoma, que não se identifica completamente nem com os contratos administrativos comuns, apesar de possuir natureza contratual e ser regido preponderantemente por normas de direito público, nem com os convênios. Apesar disso, reúne características dessas duas espécies de avenças. Inclusive, entende-se que as Lei nº 8.666/1993 e 14.133/2021 aplicam-se subsidiariamente, no que couber, sobre essas avenças. Por fim, registra-se que não se considerou necessário criar uma nova categoria de avença firmada pela Administração Pública para posicionar esses contratos de gestão, dado considerar-se que o seu próprio conceito já serve como categoria" (Lins, 2022b, p. 167-168). Crê-se, por oportuno, que o entendimento foi influenciado pela já mencionada tradição do uso do convênio para celebrar parcerias com entidades do terceiro setor, sendo que a intenção parece ter sido afastar a aplicabilidade da lei geral de licitações sobre essas avenças. Conforme sobredito, porém, considera-se que os contratos de gestão

contrato de gestão por um procedimento público impessoal e pautado por critérios objetivos; (iv) as OSs integram o terceiro setor, não fazendo parte do conceito constitucional de Administração Pública, mas, por receberem recursos públicos, bens públicos e servidores públicos, seu regime jurídico deve ser minimamente informado pela incidência do núcleo essencial dos princípios da Administração Pública (CF, art. 37, caput), e portanto suas contratações devem observar o disposto em regulamento próprio (Lei nº 9.637/1998, art. 4º, VIII), com fixação de regras objetivas e impessoais para o dispêndio de recursos públicos; (v) os empregados contratados pelas OSs não são servidores públicos, mas empregados privados, razão pela qual sua remuneração não deve ter base em lei (CF, art. 37, X), e sim nos contratos de trabalho firmados consensualmente, inaplicando-se, por identidade de razões, a exigência de concurso público (CF, art. 37, II), embora a seleção de pessoal precise ocorrer por procedimento objetivo e impessoal; e, (vi) o âmbito constitucionalmente definido para o controle protagonizado pelo Tribunal de Contas da União (CF, arts. 70, 71 e 74) e pelo Ministério Público (CF, arts. 127 e seguintes) incide sobre os contratos de gestão celebrados com as OSs.

Registre-se, por último, que conforme estudo produzido pelo autor em outra oportunidade (Lins, 2022b), existem duas espécies de parcerias com OSs, podendo contemplar (i) atuação substitutiva da OS via descentralização por colaboração; e, (ii) atuação complementar da OS via fomento público:

---

possuem natureza contratual, configurando espécie de ajuste autônomo, não submisso à integralidade das normas do regime geral de contratações públicas, uma vez que os seus pressupostos são inaplicáveis a essas entidades, especialmente no que se refere à ausência de interesse lucrativo. Nessa linha, segundo Egon Bockmann Moreira, embora a natureza jurídica dos contratos de gestão seja próxima da dos contratos administrativos, aqueles não se confundem com estes. O autor considera os contratos de gestão como "acordos cooperativos funcionalizados", que seriam “manifestações plurilaterais de compromisso, cujos objetivos devem ir além dos limites dos interesses íntimos dos participantes. Não albergam interesses patrimoniais quer contrapostos quer próprios dos signatários, mas se dirigem a, mediante cooperação e aplicação dos recursos (Estado e trabalho (OS), atingir um fim compartilhado, que exclusivamente beneficie a terceiros (a coletividade)” (Moreira, 2006, p. 318).

> (i) A primeira espécie de parceria dá-se nos casos em que o Estado já possui estrutura prestadora de determinado serviço social, mas esta funciona de forma ineficiente, ou, ao menos, tem o potencial de ser desempenhada tão ou mais eficientemente com a parcial desoneração do Estado. Assim, como forma de combater a ineficiência, o Estado estabelece parceria com Organização Social, transferindo-lhe parcialmente a responsabilidade pela gestão de tais serviços. Nesses casos, a entidade assume um serviço que anteriormente já era praticado pelo Estado, atuando, portanto, em substituição a este na gestão desses serviços. A operacionalização dessa espécie de parceria por parte da Administração Pública federal foi regulamentada por meio do Decreto Federal n° 9.190/2017.
> (ii) A segunda forma de parceria entre Estado e Organizações Sociais não envolve uma estrutura estatal preexistente prestadora de determinado serviço social. Ao contrário, o Estado opta por incentivar com a transferência de recursos e outros benefícios atividade já previamente executada pela Organização Social, possibilitando o seu incremento e aperfeiçoamento. Trata-se, portanto, de um incentivo à atuação complementar da Organização Social em relação ao Estado[170] (Lins, 2022b, p. 148).

Em razão da pertinência temática em relação ao assunto desta tese, nas próximas subseções serão abordadas somente parcerias com as OS da primeira espécie.

4.2.1.1 Objeto

O objeto do contrato de gestão é a formalização de parceria entre Administração Pública e OS com vistas à execução em colaboração de atividades cuja competência é estatal em determinadas áreas, inclusive a da cultura. O vínculo pode implicar cessão de bens e servidores públicos, mediante atribuição de dotação orçamentária.

Na prática, o objeto do contrato de gestão pode ser executado de duas maneiras:

---

[170] Esse entendimento encontra amparo na doutrina de Silvio Luís da Rocha, para quem as "Organizações Sociais não se prestam, tão-somente, a absorver competências, patrimônio e servidores de entes públicos extintos; elas podem, também, exercer atividades socialmente relevantes, não de competência exclusiva do Poder Público, mas incentivada por ele mediante o repasse dos recursos previstos no contrato de gestão" (Rocha, 2006, p. 102). Leonardo Romano Soares possui entendimento semelhante. Na opinião do autor, as parcerias entre Estado e Organizações sociais podem ocorrer por duas formas: a) fomentar, com recursos públicos, atividade já desenvolvida pelo ente particular; b) transferir ao particular serviço até então desenvolvido pelo Poder Público, incentivando a atividade. No primeiro caso, o ente público identifica uma atividade exercida pelo particular como de interesse público. Qualificada como organização social, tal associação/fundação pode firmar contrato de gestão através do qual passa a receber recursos para intensificar, ampliar e levar avante sua missão. No segundo caso, uma associação/fundação encampa serviço antes prestado pelo Estado (Soares, 2013).

> (i) Na primeira, que é a recomendada, o Estado somente transfere a gestão de órgão ou entidade pública prestadora de determinado serviço social. O órgão ou entidade continua existindo e atrelado à Administração Pública, mantendo o seu caráter público. Nesse caso, somente a gestão daquele órgão ou entidade é transferida para a Organização Social. (ii) Na segunda e menos recomendada hipótese, há a extinção de determinado órgão ou entidade pública prestadora de serviços sociais, sendo que a Organização Social assume os serviços que eram prestados pelo que foi extinto. Muitas vezes, há a transferência da estrutura e do pessoal da entidade desaparecida para a Organização Social signatária do contrato de gestão (Lins, 2022b, p. 150).

Registre-se que a transferência das atividades de competência do Estado para a OS parceira não constitui delegação, ao menos na forma típica constitucionalmente prevista. De fato, normalmente não há delegação da titularidade de serviço público que nunca foi exclusiva do Estado. Todavia, com supedâneo na obra de Alexandre Santos de Aragão, entende-se que essa transferência constitui uma espécie de delegação, ainda que atípica[171]. E a atipicidade decorre do fato de não ser delegado "o exercício de uma atividade que, sem esse trespasse, seria defesa à iniciativa privada, mas sim o exercício com o apoio do Estado de atividade que poderia ser exercida por direito próprio" (Aragão, 2013, p. 708) pelo particular. Segundo o autor, essa delegação imprópria posiciona as OS em uma zona intermediária entre as empresas delegatárias do serviço público e a Administração Indireta.

Assim, essa “delegação imprópria” identifica-se perfeitamente com o conceito de descentralização por colaboração, o qual parece ser o que melhor caracteriza teoricamente a transferência de atividades de competência estatal para OSs.

4.2.1.2 Regime jurídico

Não existe propriamente um único regime jurídico relativo às parcerias do Estado com as OSs, mas numerosos regimes, haja vista que cada unidade federativa interessada na implantação do modelo deve possuir legislação própria sobre o tema. A análise aqui empreendida é realizada com base no modelo federal, positivado pela Lei Federal nº 9.637/1998, regulamentada pelo Decreto Federal nº 9.190/17.

---

[171] Marçal Justen Filho corrobora esse entendimento quando afirma que o contrato de gestão pode gerar uma delegação de serviço público, entendida em sentido amplo. Todavia, o autor esclarece que a entidade não fica assemelhada a uma concessionária de serviço público, que tem o lucro como objetivo. "A Organização Social não visa ao lucro, ainda que possa obtê-lo como decorrência de sua eficiência" (Justen Filho, 2011a, p. 298).

Em regra, o modelo de parcerias com OSs contempla duas fases independentes, porém igualmente relevantes: (i) a etapa de qualificação como OS perante a Administração Pública com a qual a entidade pretenda celebrar contrato de gestão, observando-se os requisitos da legislação local acerca do assunto; e, (ii) a etapa de celebração de celebração do contrato de gestão com entidade qualificada como OS.

A primeira etapa – referente a qual o Supremo Tribunal Federal, na ocasião do julgamento da ADI 1923, atribuiu natureza de credenciamento – corresponde ao momento no qual a Administração Pública realiza a análise sobre o preenchimento dos requisitos objetivos previstos em lei e realiza o juízo subjetivo de conveniência e oportunidade sobre a outorga da certificação à entidade interessada[172]. A segunda etapa é precedida de chamamento público e tem como objetivo selecionar a entidade firmatária do contrato[173].

O contrato de gestão celebrado entre a Administração Pública e a OS "com vistas à formação de parceria entre as partes para fomento e execução de atividades"

---

[172] Segundo Carlos Ari Sundfeld e Rodrigo Pagani de Souza, títulos dessa natureza conferem às beneficiárias, "ao menos em tese, o benefício de se tornarem objeto privilegiado de medidas de fomento estatal, desde que obedeçam a padrões mais elevados de governança que a média das entidades do Terceiro Setor" (Sundfeld; Souza, 2013, p. 50). Para Paulo Modesto, a conferência do que chama de "títulos jurídicos especiais" a entidades do terceiro setor serve para diferenciar as entidades qualificadas em um regime jurídico específico, padronizar o tratamento normativo sobre elas incidente e para instituir um instrumento de controle das atividades das entidades qualificadas (Modesto, 2017a). Por fim, Humberto Falcão Martins ressalta que a "experiência brasileira revela que as parcerias mais estáveis e exitosas são aquelas estabelecidas com organizações com atuação já consolidada, com reconhecimento, boa reputação e condições operacionais maduras. São mais exitosos os casos nos quais as entidades privadas são maiores que as parcerias, de modo que não haja dependência em relação ao Poder Público e torne a relação de parceria mais equilibrada" (Martins, 2017, p. 157).

[173] Registre-se que o já referido Decreto Federal nº 9.190/17, regulamentador da Lei Federal nº 9.637/1998 reuniu os processos de qualificação como organização social e seleção da entidade parceira que celebrará o contrato de gestão em um só, em desacordo com a lógica do modelo e com o dos principais modelos estaduais e municipais dessa espécie de parcerias. Não se considera que tenha sido uma solução satisfatória. "A qualificação prévia de entidades como Organizações Sociais serve para auxiliar o Estado na etapa de planejamento das parcerias que pretende celebrar. É que a informação sobre quais entidades reúnem as condições mínimas e estão interessadas a celebrar parceria é essencial para o Estado optar sobre as atividades que serão descentralizadas e os setores que serão fomentados. As características das potenciais parceiras certamente devem ser levadas em consideração no processo de planejamento e estruturação da parceria. Afinal, não há razão em esquematizar uma parceria sem que seja possível encontrar uma entidade parceria que tenha as características necessárias e a expertise para executá-la. Desse modo, conferir menor importância à qualificação da entidade como Organização Social, considerando-a uma simples etapa do processo de celebração do contrato de gestão, não parece ser a melhor saída para a Administração Pública. É que, ao menos em tese, significa a perda de informações essenciais para o planejamento e a estruturação das parcerias. Todavia, uma avaliação mais concreta sobre a sistemática demanda uma análise dos resultados da sua aplicação prática, o que ainda não é possível dado o pouquíssimo tempo de vigência da norma" (Lins, 2022b, p. 207-208).

das referidas áreas. O instrumento deve prever o programa de trabalho da OS, bem como as metas[174] a serem atingidas, os prazos de execução e os critérios para aferição do desempenho. As metas serão definidas anualmente, sendo que o seu atingimento pode implicar no aporte adicional de recursos para a OS contratada.

Um aspecto essencial relativamente ao objeto deste trabalho é que a legislação permite que o contrato de gestão preveja a cessão, para a OS, via permissão de uso, dos bens públicos necessários ao cumprimento do objeto do contrato, desde que tal possibilidade seja objeto de "cláusula expressa" no referido instrumento. Além disso, é possível a cessão especial de servidores públicos, com ônus para a origem.

Registre-se que a permissão de uso aqui tem natureza "especial", um tanto distinta da já tratada neste capítulo. Isso deve-se ao fato de, justamente, estar atrelada ao contrato de gestão, instrumento jurídico que lhe dá suporte. Em regra, somente com a desqualificação da entidade como OS e/ou com o encerramento do contrato de gestão é que os bens permitidos são revertidos ao Poder Público. Dessa forma, não estão presentes nas atividades realizadas no âmbito dessas parcerias as características que, em regra, conforme já tratado anteriormente, não recomendam a adoção da permissão para a delegação da gestão de bens culturais.

Nessa linha, Floriano de Azevedo Marques Neto ensina que, não obstante a menção expressa ao instrumento da permissão, tradicionalmente entendido como precário, a permissão de uso de bens públicos para as OSs no âmbito de contratos de gestão não se reveste de precariedade absoluta, uma vez que a lei vincula a retomada dos bens ao processo de desqualificação da entidade e de extinção do contrato de gestão, conferindo certa estabilidade ao ajuste (Marques Neto, 2014).

4.2.1.3 Estrutura econômica do contrato

---

[174] Segundo Beatriz Matta, os "contratos de gestão normalmente preveem três tipos de metas: as organizacionais, as sociais e as de produção: as organizacionais são ligadas à gestão da organização e medem a eficiência de seus administradores, importantes à profissionalização dos serviços prestados, atreladas a indicadores econômico-financeiros e de organização interna; as sociais são aquelas que promovem a difusão do trabalho por meio do acesso a ações gratuitas da SEC, visando a inclusão da população que não possui recursos próprios destinados à cultura; as de produção são relacionadas à execução da política, e medem o alcance das ações finalísticas" (Matta, 2013, p. 120).

Por meio do contrato de gestão, atribui-se dotação orçamentária à OS, havendo o repasse dos recursos necessários para o custeio das atividades previstas no programa de trabalho. Note-se que, no modelo federal, os aportes podem ser compartilhados por mais de um órgão ou entidade da administração pública federal, conforme prevê o § 2º do art. 15 do Decreto Federal nº 9.190/17. Os recursos utilizados para a execução do programa de trabalho, portanto, costumam ser majoritariamente públicos, transferidos pela administração pública parceira, sendo que o uso dos referidos valores fica sujeito à observância de uma série de regras previstas no instrumento contratual.

É em razão disso que Fernando Mânica aponta que, no âmbito dos contratos de gestão, as OSs assumem os riscos operacionais do objeto do contrato, enquanto os riscos financeiros da operação permanecem com o poder público:

> As organizações sociais não têm a condição de concessionárias, não atuam por sua "conta e risco" e não assumem os "riscos do negócio" previstos em leis de contratação administrativa e concessões. A execução do objeto é imediata e integralmente dependente do repasse antecipado de recursos orçamentários. O risco financeiro dos contratos de gestão é integralmente do poder público, conforme determina textualmente a Lei nº 9.637/1998: "são assegurados às organizações sociais os créditos previstos no orçamento e as respectivas liberações financeiras, de acordo com o cronograma de desembolso previsto no contrato de gestão" (artigo 12, §1º). Portanto, o tratamento da organização social como parceira exige como contrapartida inegociável o compromisso do poder público com o repasse integral, pontual e compatível com os custos do serviço (Mânica, 2025).

Dessa forma, ocorre, na execução dos contratos de gestão, gestão privada de recursos públicos por parte da OS, uma vez que o repasse de recursos públicos à entidade privada sem fins lucrativos não tem o condão de transformar tais recursos em privados (Oliveira, 2010)[175].

Enfatiza-se que a Lei Federal nº 9.637/1998 não impõe que os serviços objeto da parceria sejam gratuitamente ofertados à população pelas OSs. Em país algum do mundo vigora "a imposição de absoluta gratuidade dos serviços públicos. Como regra, os serviços públicos são prestados mediante remuneração" (Justen Filho, 2011a, p. 659). Desse modo, excetuando-se os serviços públicos de saúde e educação – os

---

[175] Sundfeld e Souza discordam dessa concepção. Para eles, considerando o caráter contraprestacional das parcerias com o terceiro setor e a ênfase sobre o controle de resultados, os recursos estatais, uma vez transferidos ao parceiro não estatal, tornam-se privados (Sundfeld; Souza, 2013).

quais, mesmo quando transferidos à OS, permanecem obrigatoriamente oferecidos de modo gratuito, já que esta é uma peculiaridade que os caracteriza no âmbito do regime constitucional brasileiro – nos demais casos,

> caberá ao Poder Público avaliar casuisticamente se a atividade deve ser desprovida de cobrança ou se apenas alguns segmentos da sociedade - conforme critério que atenda ao princípio da isonomia (por exemplo, isenção de ingresso para professores) - deverão pagar para usufruir de determinada comodidade material prestada pela organização social (Costa, 2015, p. 32).

De toda forma, não existe vedação para que a OS parceira empregue recursos captados por ela própria na execução do contrato de gestão. Apesar de não ser a estrutura econômica mais comum, pode haver casos, inclusive, que as receitas próprias são mais representativas do que as repassadas pelo ente público contratante. As receitas próprias costumam advir principalmente da venda de ingressos, patrocínios (Campos, 2018), exploração econômica de espaços do conjunto de bens permitidos e de captação mediante incentivos fiscais.

Assim, nas parcerias no âmbito da cultura, compõem a estrutura econômica do contrato de gestão os eventuais valores decorrentes da cobrança de ingresso ou de preço público de outra natureza, para a fruição dos bens culturais objeto da parceria. Tais valores devem, portanto, ser levados em consideração quando da definição dos montantes dos repasses de recursos públicos.

4.2.1.4 Vigência e mutabilidade contratuais

No modelo federal, não existe previsão quanto à vigência máxima do contrato de gestão. Somente se estipula a natureza plurianual, e a possibilidade de ser "renovado por períodos sucessivos", garantindo, assim, vínculos de parceria duradouros entre a Administração Pública e a OS. Não se considera possível, todavia, celebrar contrato com vigência indeterminada. De mais a mais, a "decisão de renovação não afasta a possibilidade de realização de novo chamamento público para qualificação e celebração de contrato de gestão com outras entidades privadas interessadas na mesma atividade publicizada" (§2º, art. 16).

No que se refere à mutabilidade, o contrato de gestão justificadamente pode ser alterado por meio de termo aditivo, sendo ampliado ou reduzido o seu escopo, bem como revistas as metas. É também possível, adaptar o seu escopo aos naturais

efeitos do tempo no contrato, considerando a tendência de que sejam de longa duração.

4.2.1.5 Regime jurídico das atividades realizadas pela OS no âmbito do Contrato de Gestão

Considerando que os recursos manejados pela OS para a consecução do contrato de gestão são públicos (ao menos uma parte relevante, na maioria dos casos) – pois advêm de dotação orçamentária disponibilizada pelo poder público – o regime jurídico das suas atividades é híbrido, quer dizer, parcialmente público, parcialmente privado. Segundo ensina Paulo Modesto, o

> [...] regime é híbrido nas parcerias, porque as entidades privadas parceiras permanecem distintas do Poder Público, mas, ao manejarem recursos públicos e ao celebrarem contratos de colaboração, sujeitam-se a deveres públicos de transparência, impessoalidade e fidelidade aos fins sociais da parceria que atraem, necessariamente, a disciplina do direito administrativo (Modesto, 2011, p. 28)[176].

O fato de a OS, no âmbito da parceria, receber recursos materiais e humanos do Poder Público para desempenhar atividades de interesse coletivo, necessariamente traz o influxo parcial do regime jurídico administrativo sobre suas atividades. Aliás, a incidência de normas de direito público sobre pessoas jurídicas de direito privado não constitui novidade. Conforme lição de Carlos Ari Sundfeld,

> [o] direito público não é o direito do Estado, aplicável exclusivamente às relações das quais participem as entidades governamentais. Também o direito privado não é o conjunto de normas incidentes apenas e sempre nos vínculos travados entre particulares. O público é o direito das atividades estatais, enquanto o privado é o direito das atividades dos particulares (Sundfeld, 2014, p. 76).

Não é possível, *in abstracto,* traçar um panorama completo das hipóteses de aplicação do regime jurídico de direito privado e o de direito público sobre as OSs. A regra geral, todavia, é a premissa de que o direito público incide no campo dos

---

[176] Conforme o referido autor, está-se atravessando uma "via expansiva" do Direito Administrativo brasileiro, dado que o mesmo não mais se aplica somente à Administração Pública, mas também a entidades privadas sujeitas a deveres públicos, que manejam recursos públicos vinculados a atividades socialmente relevantes. Ocorre que o Direito Administrativo não incide sobre essas entidades da mesma maneira que incide sobre a Administração Pública. Circunscreve-se a aspectos de proteção do bom emprego do dinheiro público e aos fins do fomento (Modesto, 2011, p. 26).

princípios[177], enquanto o privado incide na esfera das regras. Assim esclarece Juarez Freitas:

> A regência, no campo das regras, será predominantemente privada. Já, no campo dos princípios, quando desempenharem atividades de complementação à atividade estatal (não de substituição) - ou seja, de protagonismo na concretização do interesse público - a regência não poderá deixar de receber forte influxo publicista (Freitas, 2009, p. 439).

A presença do direito público nas parcerias com as OSs é mais abrangente do que nas espécies de concessão acima abordadas. Afinal, para além da gestão de recursos públicos, é possível que haja a cessão de bens e servidores públicos para a entidade executar o contrato de gestão. Trata-se, pois, de atuação em que a cooperação é, de fato, muito próxima, o que justifica serem intensos os influxos do direito público sobre as atividades da entidade. Tanto é assim que Maria Nazaré Lins Barbosa afirma que as OSs operam sob uma lógica "quase governamental" (2011).

Nesse contexto, a legislação disciplina ser necessária a publicação de regulamento próprio para a contratação de bens, obras e serviços, bem como para a contratação de novos colaboradores, os quais, porém, estarão sob o regime celetista[178]. Os regulamentos devem prever mecanismos obedientes aos princípios incidentes sobre a Administração Pública – em especial, o da isonomia – para nortear o uso dos recursos públicos por parte da entidade.

Sobre a intensidade da incidência das normas de direito público sobre os contratos celebrados entre a OS e terceiros, com o emprego de recursos públicos, são válidas as lições de Fernando Dias de Menezes Almeida (2012) acerca dos contratos administrativos e dos contratos de direito privado firmados pela Administração Pública. Segundo o autor, a aplicação do regime jurídico administrativo aos contratos privados pode se dar de forma gradativa, parcial. Ou seja, não há a

---

[177] No olhar de Luís Roberto Barroso, "é a aplicação de princípios constitucionais que leva determinados institutos de direito público para o direito privado e, simetricamente, traz institutos do direito privado para o direito público. O fenômeno em questão, portanto, não é nem de publicização de um, nem de privatização de outro, mas de constitucionalização de ambos. Daí resulta uma diluição do rigor da dualidade direito público-direito privado, produzindo áreas de confluência e fazendo com que a distinção passe a ser antes quantitativa do que qualitativa" (Barroso, 2006, p. 169-170).

[178] Segundo Martins, a área de recursos humanos voltada à execução de serviços culturais atrelados ao Estado é particularmente complexa, em razão de que a especificidade de muitas atividades não tornarem possível a sua organização em carreira, sob o regime estatutário, com ingresso por concurso público. Segundo a autora, tratando especificamente do caso das Organizações Sociais da Cultura do Estado de São Paulo, este teria sido a principal razão que levou à contratualização dos mesmos para OSs (Martins, 2016).

necessidade de que todo contrato seja completamente regido por normas de direito privado ou de direito administrativo. Em muitas situações, ambos os regimes podem coexistir, mesmo em um mesmo contrato. Assim, a incidência do regime jurídico de direito público sobre um determinado contrato não exclui, ou não repele, a incidência do direito privado. Bem ao contrário, é possível que ambos estejam presentes em uma mesma relação contratual.

Apesar da incidência de princípios típicos do direito público sobre as atividades da OS parceira, o regime jurídico que rege a parceria não é, por certo, equivalente ao de direito administrativo, em especial no âmbito da cultura. Afinal,

> [...] o grande diferencial de "eficiência", segundo o Plano, reside no fato de as OSs não estarem sujeitas às normas que regulam a gestão de recursos humanos, orçamento e finanças, compras e contratos na administração pública direta e indireta. E isso resultaria em maior agilidade dos processos correlatos, com reflexos na qualidade dos serviços sociais prestados à sociedade. Nesse contexto, consagrados para gerar um ambiente de flexibilidade administrativa na execução de serviços sociais, os insumos teóricos referenciados no Plano, que ensejam a base retórica na busca do convencimento da sociedade, vão encontrar no setor cultural importante eco, propagado por agentes que, independentemente do ângulo de atuação, lidam com o tema. Do ponto de vista dos gestores culturais, dificilmente serão encontradas palavras que defendam um modelo repleto de amarras burocráticas, ou seja, que façam apologia dos rigores procedimentais em prejuízo de mecanismos gerenciais ajustados à dinâmica cultural (Zugliani, 2016, p. 90-91).

Por fim, registre-se que o art. 46 da Lei Federal nº 14.903/24, denominada "marco regulatório do fomento à cultura", possibilita que as OSs firmatárias de contrato de gestão na área cultural com a administração pública solicitem a adoção de procedimentos do regime próprio de fomento cultural descritos na referida lei, os quais, *a priori,* seriam aplicáveis somente para a execução dos instrumentos com repasse de recursos públicos nela previstos – quais sejam, termo de execução cultural, termo de premiação cultural e termo de bolsa cultural – "para a execução de recursos provenientes do referido instrumento, em benefício da efetividade da implementação das políticas culturais".

4.2.1.6 Mecanismos de controle por parte da Administração Pública

As parcerias com as OSs tiveram como mote a ênfase no controle de resultados, especialmente considerando que as atividades objeto dos contratos de

gestão costumam ser altamente sensíveis aos interesses da população, sendo, pois, relevante, o zelo pela sua eficiente oferta. Por "controle de resultados", entenda-se o

> controle do cumprimento de todas e cada uma das obrigações pactuadas, bem como a avaliação do desempenho do executor quanto ao alcance das metas estabelecidas -, de sorte que a efetiva realização do objeto pactuado, a apresentação dos resultados almejados, constitui indício relevante da escorreita aplicação dos recursos (Sundfeld; Souza, 2013, p. 52).

É por essa razão que os contratos de gestão preveem metas de desempenho, cujo alcance por parte da OS parceira afeta o montante dos recursos repassados[179]. A análise dos resultados alcançados deverá ser realizada periodicamente por uma comissão de avaliação indicada para este fim, impactando o valor do contrato.

Todavia, o realce do controle de resultados não implica na redução da importância conferida ao típico controle de legalidade incidente sobre a execução do contrato. O Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADI 1923, enfaticamente decidiu no sentido de que os mecanismos de controle exercidos pelo Tribunal de Contas e pelo Ministério Público incidem plenamente sobre essas parcerias. Em resumo, segundo Humberto Falcão Martins, o

> foco no controle dos resultados não pode se dar às custas da desatenção ao aproveitamento ótimo dos recursos públicos nem ao cumprimento de exigências que se aplicam aos recursos públicos executados por terceiros mesmo sob regime privado. Por outro lado, não se admite que um foco em controles processuais e de aplicação de recursos imponha desempenho em níveis inferiores (Martins, 2017, p. 148).

Argumentando nessa linha, Gustavo Justino de Oliveira denomina "controle de gestão" o procedimento que engloba controle de legalidade e controle de resultados. Nas palavras do autor:

---

[179] Humberto Falcão Martins promove alerta quanto a subestimação das metas previstas no contrato de gestão, forjando uma "eficiência" inexistente na prática. Segundo este autor, para além de equívocos na fixação das metas decorrentes da natural assimetria informacional, grande parte do problema decorre de uma postura leniente do gestor público, que aceita a fixação frouxa de resultados e o estabelecimento de metas pouco desafiadoras, consistindo em uma espécie de *gaming,* termo que, segundo ele, alude à manipulação dos resultados pactuados em um contrato (Martins, 2017).

> Prestigiar a eficiência e o controle de resultados significa dar cumprimento aos ditames constitucionais, principalmente aos preceitos inseridos no *caput* do art. 37 e no inc. II do art. 74. [...] Daí defender-se a existência de um controle de gestão da Administração Pública brasileira, o qual necessariamente engloba controle de legalidade e controle de resultados (Oliveira, 2008b, p. 183).

A atividade das OSs é, ainda, objeto de controle – indireto, segundo posicionamento jurisprudencial mais recente do Tribunal de Contas da União[180] – por parte do Tribunal de Contas competente com respeito à administração pública contratante.

Para além disso, é fato que o regime jurídico incidente sobre as parcerias com as OSs, prevê, inclusive, a participação de 20 a 40% de representantes do Poder Público e da sociedade civil como membros natos do correspondente conselho de administração, uma obrigação, frise-se, que costuma ser criticada pela doutrina[181]. Nesse passo, Rodrigo Pagani de Souza afirma que o regime jurídico das OSs sujeita as entidades credenciadas a um controle "quase-orgânico" do Estado e da sociedade, uma vez que as decisões deliberativas da entidade ficam sujeitas aos votos de representantes tanto do poder público como da comunidade, integrantes do conselho de administração (Souza, 2009).

No mais, como nos contratos públicos em geral, o poder público parceiro deverá fiscalizar a execução do contrato de gestão, devendo, inclusive, notificar os

---

[180] Dá-se destaque ao seguinte trecho do Acórdão 4.522/2008, prolatado pela 1ª Câmara: "Nesse contexto, no caso das Organizações Sociais, o Tribunal, no uso do poder regulamentar que lhe confere o art. 3º da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, decidiu pela não-obrigatoriedade de prestação de contas, tendo em vista que os órgãos governamentais contratantes (supervisores) dessas entidades já devem, por disposição legal, supervisioná-las, acompanhá-las e avaliá-las. No entanto, os relatórios de gestão dos supervisores das OS, deverão conter informações sobre o acompanhamento e a avaliação das entidades que celebram contrato de gestão, conforme disposto no item 19 da parte 2 do anexo II da DN/TCU 85/2007".

[181] Juarez Freitas, por exemplo, acredita que as Organizações Sociais "correm o risco de ficar manietadas, sem que se preserve a substância de Direito Público, [e] tampouco se viabilizem operacionalmente como pessoas jurídicas de direito privado" (Freitas, 2009, p. 442). No olhar do autor, essa situação pode colocar em risco os interesses da entidade, já que é o Conselho de Administração o órgão responsável por aprovar o contrato de gestão a ser firmado com o Poder Público (Freitas, 2009). Marcos Augusto Perez, por sua vez, considera que a obrigação de que parcela do Conselho de Administração das entidades qualificadas como Organizações Sociais seja integrada por funcionários públicos atenta contra a liberdade fundamental de associação, prevista nos incisos XVII, XVIII, XIX e XX, do artigo 5º da Constituição Federal. Além disso, a imposição desvirtuaria a condição das Organizações Sociais como entes de colaboração, aproximando-as de entidades pertencentes à Administração Indireta (Perez, 2004). Este autor também já teve a oportunidade de lançar críticas sobre o assunto em trabalho anterior (Lins, 2022b).

órgãos de controle caso alguma desconformidade em relação ao uso de bens e recursos públicos seja identificada.

Assim, a modelagem jurídica das parcerias com as OSs prevê mecanismos de controle por parte da Administração Pública contratante sobre as atividades desenvolvidas pela entidade parceira no âmbito da parceria. Tem maior destaque nesse arcabouço a própria presença de representantes do poder público no conselho de administração da entidade.

Ademais, assim como ocorre nos contratos de concessão, o contrato de gestão também funciona como instrumento de regulação das atividades desenvolvidas pela OS parceira. Afinal, o instrumento deve especificar o programa de trabalho proposto pela entidade parceira, além de estipular as metas a serem atingidas e os respectivos prazos de execução. Devem constar ainda no contrato os critérios objetivos de avaliação de desempenho a serem adotados na parceria, mediante indicadores de qualidade e produtividade. O instrumento deve igualmente informar os limites e critérios para as despesas com a remuneração dos dirigentes e empregados, e para as vantagens de qualquer natureza percebidas por estes no exercício de suas funções (Art. 7º).

4.2.1.7 Características que tornam a modelagem atrativa com vistas ao incremento de eficiência da gestão do bem público cultural

O modelo aqui discutido permite a celebração de parcerias de longa duração com entidades sem fins lucrativos que, ao menos teoricamente, têm expertise na atividade objeto do contrato – o que, por si só, pode representar um incremento de eficiência na execução das referidas atividades.

Ademais, ainda que as atividades desenvolvidas pela entidade sejam majoritariamente custeadas com recursos públicos, o fato de a parceira não perseguir o lucro e potencialmente gozar de benefícios fiscais[182] pode implicar uma redução do

---

[182] Cancellier de Olivo ensina que, potencialmente, se forem cumpridos os requisitos legais: (i) sobre o patrimônio das Organizações Sociais, não incidirão (a) Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbano (IPTU), (b) Imposto sobre Transmissão Causa *Mortis* ou Doação de Bens e Direitos (ITCD); (c) Imposto sobre Transmissão Intervivos de Bens Imóveis (ITBI) e (d) Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA); (ii) sobre a sua renda, não incidirá o Imposto sobre a Renda e Proventos de qualquer natureza (IR); (iii) sobre os seu serviços, o (a) Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), e o (b) Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN) (OLIVO, 2005)[182]. Em acréscimo, se a entidade cumular a certificação como Entidade

valor necessário para o custeio anual das atividades. Isso porque, embora a aplicação de recursos públicos por parte da OS parceira, no âmbito do contrato de gestão, sofra limitações importantes por conta dos fortes influxos de direito administrativo aos quais se submete, as amarras ainda são menores do que as que caracterizam o regime jurídico de direito público puro, que rege o poder público.

Especificamente quanto a área cultural, segundo Beatriz Matta, as "duas questões principais que colocam o modelo de organizações sociais nesse patamar favorável são a flexibilização proporcionada para a implementação da política cultural e a participação da sociedade civil na gestão da política pública" (Matta, 20113, p. 143-144). Tratando especificamente do modelo de parcerias com Organizações Sociais na área da cultura no Estado de São Paulo, a autora advoga que a

> expectativa de diminuição dos procedimentos burocráticos na implantação das políticas e na gestão dos espaços culturais foi alcançada, apresentando maior rapidez nos processos de compras, contratações, reformas, e até mesmo na conduta utilizada para receber doações por meio das OS, superando problemas que costumavam atingir a área cultural de maneira avassaladora, colocando em risco acervos e patrimônios culturais e históricos únicos (Matta, 2013, p. 65).

Em texto anterior, dedicado ao regime jurídico das parcerias com as OSs, foram apresentadas as seguintes ponderações sobre a potencial contribuição do modelo:

> Diante das experiências narradas, ainda que não seja suficientemente seguro proceder à afirmação peremptória de que o modelo de gestão em parceria com Organizações Sociais é a solução para todos os problemas relacionados ao oferecimento de serviços públicos sociais à população brasileira, parece justa a crença de que tal modelo possui, pelo menos, o potencial de contribuir para uma melhora, quantitativa e qualitativa, na prestação desses serviços.
> [...]
> Assim, as informações sobre o relativo sucesso de alguns dos *cases* apresentados parece justificar que a Administração Pública invista no modelo. O que se quer dizer com investir no modelo é a contínua busca pela sua melhoria, sempre procurando soluções para corrigir os eventuais defeitos verificados na sua aplicação prática, o que não deixa de ser natural, considerando a inovação do método de gestão (Lins, 2022, p. 317).

Em texto dedicado a uma espécie de "balanço" sobre os mais de 25 anos de vigência do modelo de parcerias com OSs, Paulo Modesto indica que a cultura foi (ao

---

Beneficente de Assistência Social, a imunidade alcança o INSS (quota patronal), a COFINS e a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido.

lado da saúde) o segmento em que tal modelo mais se desenvolveu. Essa expansão teve "como resultado o aumento da transparência de resultados e custos, a melhoria da eficiência dos serviços" (Modesto, 2024a, p. 131), dentre outros benefícios. Segundo o autor,

> [a] diferença marcante do modelo das organizações sociais para modelos anteriores de fomento a entidades do terceiro setor foi o grau de parametrização do fomento (muito mais detalhado quanto aos resultados a serem obtidos e as formas de sua apuração no modelo das OS's) e a amplitude das exigências quanto à composição e divisão de competências dos órgãos internos da entidade fomentada (muito mais exigente), estabelecendo um sistema de governança inédito, como pré-condição para o deferimento do título, cujo objetivo é estruturar adequadamente as parcerias a serem firmadas e permitir o preciso controle do uso de recursos públicos (Modesto, 2024a, p. 134)[183].

Dessa forma, especialmente para a gestão das espécies de bens públicos culturais nos quais a ausência de natureza lucrativa configura característica essencial – o que ocorre com os museus, por exemplo, conforme já argumentado – trata-se de mecanismo promissor. Esse é especialmente o caso considerando-se constituir modelagem jurídica que contempla instrumento jurídico expresso para a delegação dos bens públicos necessários à execução da avença.

4.2.2 Termos de colaboração com Organizações da Sociedade Civil (OSCs)

As parcerias com as Organizações da Sociedade Civil (OSCs), de sua parte, constituem instrumento de colaboração entre o Estado e o terceiro setor bem mais recente. Conforme já relatado, em que pese o fato de a cooperação do Estado com entidades sem fins lucrativos, no oferecimento de serviços de interesse coletivo à

---

[183] O autor menciona, ainda, uma série de desafios que o que denomina de parcerias público-sociais coloca em evidência: "o aperfeiçoamento dos indicadores de qualidade dos serviços oferecidos, a métrica adequada para avaliar soluções exclusivamente locais, o desenvolvimento de indicadores de avaliação do grau de retorno do investimento financeiro em projetos sociais (*Social Return on Investiment* – SROI), a sustentabilidade de parcerias em períodos de escassez de recursos, o planejamento da sucessão em parcerias de longo prazo, as formas de controle e participação das comunidades beneficiadas na definição das melhorias práticas de governança para funcionamento dos conselhos e diretorias de associações e fundações, a gestão de risco nos projetos, a atuação de 'empresas sociais' no mercado, adoção de '*balanced scorecard*' para organizações não lucrativas, problemas de fusão de entidades e articulação de projetos em rede e, na base de tudo isso, o grau de aplicação do direito público a pessoas privadas sem fins lucrativos exercentes de atividades de relevância pública (conceito que insistentemente preço há 20 anos, calçado em duas expressas disposições constitucionais, v.g. artigos 197 e 129, II, da CF)" (Modesto, 2024a, p. 135).

população, apresenta-se em uso há muito, foi longo o período que prevaleceu um vácuo legislativo acerca do assunto em solo brasileiro.

Mesmo nos anos 1990, período que se mostrou fértil para o desenvolvimento de modelagens de cooperação público-privada no seio do movimento de reforma administrativa, não foi dada prioridade ao assunto. É verdade que se criou o modelo de parcerias com as Organizações Sociais, pelo qual se atribuiu a entidades pertencentes ao então chamado "setor público não estatal", via descentralização por colaboração, a responsabilidade pela gestão operacional de uma série de funções estatais relevantes, tais quais os chamados serviços sociais. Todavia, o sistema ainda carecia de legislação que disciplinasse de forma abrangente as relações de fomento entre o Estado e as entidades do terceiro setor. Ao que parece, essa teria sido a intenção legislativa da criação do modelo de parcerias com as OSCIPs, mas a verdade é que foi um modelo que não deslanchou, tendo o convênio permanecido como a ferramenta mais utilizada para a formalização de parcerias com o terceiro setor.

O referido vácuo legislativo foi ocupado pela edição da Lei Federal nº 13.019/2014, conhecida como "Marco Legal do Terceiro Setor", que estabeleceu o regime jurídico das parcerias entre a Administração Pública e as entidades que a lei denomina Organizações da Sociedade Civil (OSCs). Essa legislação foi bastante modificada antes mesmo de entrar em vigor[184], por meio da Lei Federal nº 13.204/2015, e foi regulamentada em âmbito federal pelo Decreto nº 8.726/2016, objeto de recente e abrangente alteração por parte do Decreto nº 11.948/2024. Dentre várias outras inovações, promoveu-se a superação do recurso indiscriminado à figura do convênio para formalizar essa espécie de acordo[185].

Organizações da Sociedade Civil (OSCs), segundo a Lei Federal nº 13.019/2014, são entidades privadas sem fins lucrativos que não distribuem

---

[184] Após sucessivas prorrogações da sua *vacatio legis*, a lei, para a União, Estados e Distrito Federal, passou a viger em 22 de janeiro de 2016 (540 dias após a sua publicação), e, para os Municípios, quase um ano depois, em 1º de janeiro de 2017.

[185] Com o advento da Lei Federal nº 13.019/2014, a utilização da figura do "convênio" para a indiscriminada celebração de parcerias e transferência de recursos para entidades privadas foi, até segunda ordem, aposentada. Afinal, o próprio art. 84-A da referida lei dispõe expressamente que os convênios somente serão celebrados entre entes federados ou pessoas jurídicas a eles vinculados e com entidades filantrópicos e sem fins lucrativos que atuam de forma complementar do sistema único de saúde, hipóteses constitucionalmente previstas. Recentemente, foi editado o Decreto Federal nº 11.531/2023, que trata sobre convênios e contratos de repasse utilizando recursos da União, regulamentando o artigo 184 da Lei Federal nº 14.133/2021, acrescentando a possibilidade de celebração de convênio para parceria com serviço social autônomo.

> entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados, doadores ou terceiros eventuais resultados, sobras, excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, isenções de qualquer natureza, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os [...] [aplicam] integralmente na consecução do respectivo objeto social, de forma imediata ou por meio da constituição de fundo patrimonial ou fundo de reserva (ar. 2º, "I," "a")[186].

A abrangência muito maior desse modelo decorre, em parte, de que, diferentemente da lógica inerente aos modelos de OSs e OSCIPs – em que a denominação resulta de uma qualificação (ou "título") outorgada pela administração às entidades interessadas que preencham determinados requisitos –, no caso das OSCs o conceito inclui todas as entidades privadas sem fins lucrativos que atendam aos requisitos legais, independentemente de certificação.

Segundo o art. 5º da lei em questão, o regime jurídico assim instituído visa a assegurar, dentre vários outros assuntos de interesse público, "a preservação e a valorização do patrimônio cultural brasileiro, em suas dimensões material e imaterial". Disso se depreende a possibilidade de firmatura de parcerias tendo como escopo também bens culturais.

A *priori*, conforme se detalhará em sequência, o regime jurídico de parcerias com as OSCs não parece, ao contrário do observado no já mencionado modelo de parcerias com as OSs, ser dotado das ferramentas capazes de transferir a responsabilidade pela gestão de bens públicos culturais para entidade parceira.

Ocorre que a recente Lei Federal nº 14.903/2024, que instituiu o "marco regulatório do fomento à cultura", criou o "Termo de Ocupação Cultural", visando a "promover o uso ordinário de equipamentos públicos para ações culturais, sem repasse de recursos pela administração pública, com previsão da data de ocupação e dos deveres de cuidado do agente cultural ocupante" (art. 26).

A leitura do referido dispositivo parece deixar claro que o objeto desse termo é a viabilização do mero "uso ordinário" do bem público cultural, não se cogitando a transferência da sua gestão. Porém, o que mais interessa aqui é o conteúdo do parágrafo único do dispositivo em foco, que estabelece o seguinte:

---

[186] A Lei 13.019/2014 inclui no conceito de OSCs as sociedades cooperativas, além de outras sociedades que desempenhem determinadas funções, contemplando, ainda, as organizações religiosas que se dediquem a atividades ou projetos de interesse público, para além dos de cunho exclusivamente religioso.

> Art. 26. [...] Parágrafo único. Nos casos em que a gestão do equipamento público cultural for realizada por meio de parceria da administração pública com organização da sociedade civil, nos termos de instrumentos previstos na Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, ou de instrumentos jurídicos congêneres, não será obrigatória a celebração de termo de ocupação cultural para definição da programação, em razão da natureza jurídica do equipamento.

Dessa forma, apesar de que, pela análise do texto legal, as parcerias com as OSCs não pareçam ter sido formatadas visando à delegação especial da gestão de bens públicos culturais a entes não estatais, dispositivo constante no "marco regulatório do fomento à cultura" parece pressupor a possibilidade de parcerias daquela natureza com este escopo, justificando a abordagem do tema nesta subseção.

4.2.2.1 Objeto

O objeto da Lei 13.019/2014, conforme o respectivo art. 1º, são as parcerias entre a administração pública e OSCs para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração e de fomento ou em acordos de cooperação. O dispositivo traz vários termos que são conceituados pela legislação, conformando o sentido do seu objeto.

"Parceria", segundo a referida legislação, é o conjunto de direitos, responsabilidades e obrigações decorrentes de relação jurídica estabelecida formalmente entre administração pública e OSC para, em regime de mútua cooperação, atingir finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividade ou de projeto expressos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação (Art. 2º, III).

Assim, as parcerias podem ter como objeto "atividade" – conjunto de operações que se realizam de modo permanente ou contínuo (Art. 2º, III-A) – ou "projeto" – conjunto de operações limitadas no tempo (Art. 2º, III-B) – voltado à satisfação de interesses públicos, descritos em planos de trabalho que podem ser engendradas com base em três diferentes modelagens: (i) celebração de "termo de colaboração", destinado às parcerias que têm como objeto a "consecução de finalidades de interesse público e recíproco propostas pela administração pública que envolvam a transferência de recursos financeiros" (Art. 2º, VII); (ii) mediante a

celebração de "termo de fomento", que tem como objeto a "consecução de finalidades de interesse público e recíproco propostas pelas organizações da sociedade civil, que envolvam a transferência de recursos financeiros" (Art. 2º, VIII); e, (iii) celebração de "acordo de cooperação", instrumento destinado à "consecução de finalidades de interesse público e recíproco que não envolvam a transferência de recursos financeiros" (Art. 2º, VIII-A).

Quando a parceria envolver a transferência de recursos financeiros por parte do Estado, o instrumento utilizado deverá ser termo de colaboração ou termo de fomento – sendo de certa forma curioso o critério utilizado para a adoção de um ou de outro: o parâmetro refere-se à origem da iniciativa, se do ente público ou o da entidade privada. O termo de cooperação, por outro lado, é voltado para as parcerias em que não há transferência de recursos financeiros.

Os decretos regulamentadores detalham um pouco melhor os possíveis tipos de objeto de cada um dos referidos instrumentos. O Decreto Federal nº 8.726/2016, por exemplo, disciplina o objeto dos termos de colaboração como "parcerias cuja concepção seja da administração pública federal, com o objetivo de executar projetos ou atividades parametrizadas pela administração pública federal", enquanto o termo de fomento serviria "para a consecução de parcerias cuja concepção seja das organizações da sociedade civil, com o objetivo de incentivar projetos desenvolvidos ou criados por essas organizações". Já o Decreto Municipal nº 57.575/2016, do Município de São Paulo, refere ao objeto dos termos de colaboração como parcerias que objetivam "a execução de políticas públicas de natureza continuada ou não pelas organizações da sociedade civil, por meio de metas e ações que afiancem condições básicas propostas pelo parceiro público em plano de trabalho", enquanto as parcerias celebradas via termo de fomento serviriam para "fomentar inovações por meio de projetos de interesse público por elas desenvolvidos, com metas e ações propostas pela organização em plano de trabalho".

Partindo do pressuposto de ser possível a transferência da gestão de bem público cultural no âmbito de parceria celebrada com OSC, parece que, a priori, o instrumento adequado para a sua formalização seria o termo de colaboração, uma vez que destinado à execução de "atividades parametrizadas" pela administração, enquanto o termo de fomento é voltado às atividades próprias da instituição. O termo de cooperação, como não envolve transferência de recursos financeiros nem permite a exploração comercial da atividade, também não seria o instrumento mais adequado.

Por fim, registre-se ser vedada, segundo o art. 40 da Lei Federal nº 13.019/2014, "a celebração de parcerias previstas nesta Lei que tenham por objeto, envolvam ou incluam, direta ou indiretamente, delegação das funções de regulação, de fiscalização, de exercício do poder de polícia ou de outras atividades exclusivas de Estado".

4.2.2.2 Regime jurídico

O regime jurídico das parcerias com as OSCs contempla a Lei Federal nº 13.019/2014, a qual pode ser objeto de regulamentação em cada uma das unidades federativas interessadas na utilização do modelo. Conforme já sobredito, no âmbito da União o texto legal é regulamentado pelo Decreto nº 8.726/2016, e há numerosos decretos estaduais e municipais.

A legislação reguladora das parcerias com as OSCs é bem mais recente do que a referente às parcerias com as OSs, sendo, naturalmente, mais moderna do que a segunda. É também muito mais detalhista, disciplinando minudentemente alguns assuntos apenas citados (ou até esquecidos) na lei das OSs, tais como o processo de seleção via chamamento público (art. 24 e arts. 26-28), a forma de liberação, movimentação e aplicação dos recursos (arts. 48-53) e a sistemática de prestação de contas (arts. 63-68).

Com relação especificamente às parcerias com o poder público, a legislação prevê que a entidade, para estar apta à sua celebração, deve observar determinados requisitos, conforme previsto no art. 33 da Lei Federal nº 13.019/2014. A execução da atividade ou do projeto deve se dar na forma prevista no plano de trabalho, o qual deverá estipular metas e mecanismos para a aferição do seu alcance, mediante monitoramento e avaliação por parte da Administração Pública.[187]

Nas hipóteses de parcerias em que houver transferência de recursos públicos – termos de colaboração ou de fomento – a legislação prevê que, em regra, a seleção da OSC parceira deverá ocorrer, mediante chamamento público condizente com os princípios norteadores do regime jurídico administrativo[188]. Mesmo no caso de

---

[187] Inclusive, a Lei Federal nº 13.019/2014 permite a "atuação em rede", hipótese em que duas ou mais organizações da sociedade civil atuem em conjunto na execução do objeto do instrumento de parceria, mantida a responsabilidade integral daquela signatária do termo de colaboração ou fomento.

[188] Exceto quando os recursos decorrerem de emendas parlamentares às leis orçamentárias anuais ou nas demais situações previstas nos arts. 30 e 31 da referida lei.

acordos de cooperação, será mandatório o chamamento público quando o objeto envolver alguma forma de compartilhamento patrimonial, tal qual a celebração de comodato ou a doação de bens. A legislação expressamente afasta a aplicabilidade da lei de licitações no processo de escolha da entidade parceira.

Destaque-se, ainda, que a legislação prevê, no art. 35, as providências que a administração pública deve tomar para a celebração da parceria e, no art. 42, estão estampadas as cláusulas essenciais que deverão constar no instrumento – inclusive no termo de colaboração.

É importante assinalar a inexistência de disposição dando conta da possibilidade jurídica de cessão especial de servidores públicos para atuar no objeto da parceria[189]. Igualmente, não há previsão expressa da possibilidade de transferência de bens públicos, salvo a de "receber bens móveis considerados irrecuperáveis, apreendidos, abandonados ou disponíveis, administrados pela Secretaria da Receita Federal do Brasil"[190].

Com relação ao último aspecto, o art. 62 prevê, em caso de inexecução do plano de trabalho por culpa exclusiva da entidade, a possibilidade de "retomar os bens públicos em poder da organização da sociedade civil parceira, qualquer que tenha sido a modalidade ou título que concedeu direitos de uso de tais bens". A leitura do dispositivo sugere que a conferência do direito de uso não se deu propriamente no âmbito da parceria, mas por outra "modalidade ou título", tais como concessão ou permissão de uso de bem público. Trata-se, portanto, de hipótese em que o exercício da atividade objeto do plano de trabalho e o uso do bem público, embora tratados por instrumentos contratuais diferentes, sejam interrelacionados, justificando o tratamento associado dos instrumentos.

Dessa forma, a redação do dispositivo possibilita que parceria para execução de determinado plano de trabalho seja celebrada com OSC em específico em razão de a esta já ter sido outorgado o direito de uso sobre determinado bem público, ou, ao contrário, que a delegação aconteça para viabilizar a execução de plano de trabalho.

---

[189] A legislação prevê, excepcionalmente, caso previsto em lei específica e na lei de diretrizes orçamentárias, é possível pagar servidor ou empregado público com recursos da parceria (art. 45, II). Não estão muito claras as situações que justificariam que servidor fosse remunerado com recursos da parceria, mas a hipótese parece fazer referência ao exercício de alguma função que ultrapasse às inerentes ao cargo relacionadas à consecução do seu objeto.

[190] Essa possibilidade se restringe a organizações da sociedade civil voltadas a determinadas finalidades, dentre as quais a de "promoção da cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico".

O que é certo, porém, é que a delegação deve ser realizada por meio de instrumento autônomo, diverso do termo de colaboração ou instrumento afim.

Em âmbito federal, um instrumento que eventualmente pode ser utilizado para este objetivo é o da "cessão" prevista no art. 18, I, da Lei Federal nº 9.636/1998, que possibilita a cessão gratuita ou em condições especiais de imóveis da União para "entidades sem fins lucrativos das áreas de educação, cultura, assistência ou saúde". Porém, a lei ora em análise silenciou a respeito dessa questão.

Até por conta disso é que, como já mencionado com respeito às OSCIPs, sem embargo do previsto no aludido parágrafo único do art. 26 da Lei Federal nº 14.903/24, parece que somente o uso (e não a gestão) de bens públicos culturais é juridicamente possível de atribuição à OSC por meio dos instrumentos de parcerias previstos na Lei Federal nº 13.019/2014. Esse uso, normalmente, ocorre de forma controlada e esporádica, embora não exista impeditivo ao seu caráter regular.

4.2.2.3 Estrutura econômica do contrato

No caso de termo de colaboração, o Estado repassa os valores que custearão a execução da atividade ou do projeto conforme descrição no plano de trabalho. Tais valores são gerenciados pela organização parceira, com as parcelas sendo liberadas de acordo com o cronograma de desembolso vinculado ao plano.

No tocante ao dever de adimplemento, a relação contratual, de certa forma, favorece à entidade parceira. Com efeito, a legislação prevê até mesmo que a "inadimplência da administração pública não transfere à organização da sociedade civil a responsabilidade pelo pagamento de obrigações vinculadas à parceria com recursos próprios", e, consequentemente, que a "inadimplência da organização da sociedade civil em decorrência de atrasos na liberação de repasses relacionados à parceria não poderá acarretar restrições à liberação de parcelas subsequentes" (art. 46, §§ 1º e 2º).

O uso dos recursos é regulado pelo termo de parceria. A legislação discrimina, inclusive, ainda que em rol exemplificativo, as espécies de despesas que podem ser custeadas por recursos vinculados à parceria (art. 46). Ademais, os recursos públicos nesta empregados serão objeto de prestação de contas apresentada pela OSC ao final do vínculo – ou ao término de cada exercício, nas parcerias em que a duração exceda a um ano (art. 49).

A legislação prevê, ainda, que o termo de parceria deverá indicar a destinação dos bens remanescentes – aqueles "de natureza permanente adquiridos com recursos financeiros envolvidos na parceria, necessários à consecução do objeto, mas que a ele não se incorporam" (art. 2º, XIII). O Decreto Federal nº 8.726/2016 disciplina que, em regra, esses bens permanecerão sob titularidade da OSC.

4.2.2.4 Vigência e mutabilidade contratuais

A vigência da parceria deve estar sempre atrelada ao tempo necessário para a execução do plano de trabalho proposto pela entidade parceira. É possível a alteração da vigência por meio da celebração de termo aditivo, dependente de solicitação formal fundamentada por parte da instituição, apresentada no mínimo 30 dias antes do prazo de encerramento da parceria. Segundo o art. 21 do Decreto Federal nº 8.726/16, em âmbito federal, o período total de vigência não poderá exceder 10 anos, salvo em situação excepcional que justifique a estipulação de prazo maior.

Os valores dos repasses e as metas do plano de trabalho também poderão ser objeto de alteração mediante termo aditivo ou apostilamento, a depender da situação[191]. Em âmbito federal, o Decreto Federal nº 8.726/16 permite, mediante a

---

[191] Art. 43. O órgão ou a entidade da administração pública federal poderá autorizar ou propor a alteração do termo de fomento ou de colaboração ou do plano de trabalho, após, respectivamente, solicitação fundamentada da organização da sociedade civil ou sua anuência, desde que não haja alteração de seu objeto, da seguinte forma: I - por termo aditivo à parceria para: a) ampliação de até cinquenta por cento do valor global; b) redução do valor global, sem limitação de montante; c) prorrogação da vigência, observados os limites do art. 21; ou d) alteração da destinação dos bens remanescentes; ou II - por certidão de apostilamento, nas demais hipóteses de alteração, tais como: a) utilização de rendimentos de aplicações financeiras ou de saldos porventura existentes antes do término da execução da parceria; b) ajustes da execução do objeto da parceria no plano de trabalho; ou c) remanejamento de recursos sem a alteração do valor global. § 1º Sem prejuízo das alterações previstas no caput , a parceria deverá ser alterada por certidão de apostilamento, independentemente de anuência da organização da sociedade civil, para: I - prorrogação da vigência, antes de seu término, quando o órgão ou a entidade da administração pública federal tiver dado causa ao atraso na liberação de recursos financeiros, ficando a prorrogação limitada ao exato período do atraso verificado; ou II - indicação dos créditos orçamentários de exercícios futuros. § 2º O órgão ou a entidade pública deverá se manifestar sobre a solicitação de que trata o caput no prazo de trinta dias, contado da data de sua apresentação, ficando o prazo suspenso quando forem solicitados esclarecimentos à organização da sociedade civil. § 3º No caso de término da execução da parceria antes da manifestação sobre a solicitação de alteração da destinação dos bens remanescentes, a custódia dos bens permanecerá sob a responsabilidade da organização da sociedade civil até a decisão do pedido. § 4º Fica dispensada a autorização prévia nas hipóteses de alteração do plano de trabalho para o remanejamento de recursos de que trata a alínea "c" do inciso II do caput em percentual de até dez por cento do valor global da parceria. § 5º Para fins do disposto no § 4º, caberá

celebração de termo aditivo, a ampliação de até cinquenta por cento do valor global da parceria e a redução do referido valor, sem limitação percentual definida (art. 43, I, "a" e "b").

4.2.2.5 Regime jurídico das atividades realizadas pelas OSCs no âmbito do termo de colaboração

No que tange ao regime jurídico incidente sobre as atividades realizadas pela entidade parceira, o caráter igualmente é híbrido, mas a incidência do direito público é menos pronunciada do que nas parcerias com as OSs. Tanto é assim que o art. 36 do Decreto Federal nº 8.726/16 estabelece que as compras e contratações de bens e serviços com os recursos transferidos pela administração pública federal adotarão os métodos utilizados pelo setor privado, ainda que os recursos manejados pela instituição no âmbito da parceria permaneçam dotados de caráter público[192].

Apesar de não haver previsão expressa neste sentido, uma interpretação sistemática da legislação – em especial, dos arts. 41 e 42 do Decreto Federal nº 8.726/16 – dá conta de que a contratação e remuneração da equipe de trabalho mobilizada para atender à parceria se submetem ao regime trabalhista tradicional.

De toda forma, o art. 80 da Lei Federal nº 13.019/2014 prevê a possibilidade de que as compras e contratações com recursos provenientes de parceria sejam efetuados "por meio de sistema eletrônico disponibilizado pela administração pública às organizações da sociedade civil, aberto ao público via internet, que permita aos interessados formular propostas". Sendo o caso, trata-se, portanto, da adoção de mecanismo digital de cotação de preços, frequentemente utilizado pela administração pública para operacionalizar contratações por dispensa de licitação em razão do baixo valor da contratação.

4.2.2.6 Mecanismos de controle por parte da Administração Pública

---

à organização da sociedade civil encaminhar comunicação posterior à administração pública federal para a realização de apostilamento.

[192] Segundo Humberto Fernandes de Moura, considerando "que os recursos transferidos estão vinculados ao plano de trabalho e não caracterizam receita própria da entidade, pode-se concluir que os recursos financeiros transferidos mantêm a natureza de recursos públicos e, por isso, não podem ser penhoradas por dívidas da entidade estranhas à execução do objeto do ajuste" (Moura, 2017, p.168).

Assim como ocorre nas parcerias com as OSs, nas parcerias com as OSCs há importante ênfase no controle de resultado, sem descurar do típico controle de legalidade e também dos mecanismos de controle social[193]. A legislação apresenta requisitos e procedimentos detalhados para fiscalização, monitoramento, avaliação e controle das atividades realizadas no âmbito da parceria.

Cabe, de forma direta, à administração pública signatária do instrumento de parceria, o monitoramento e avaliação da execução do seu objeto, tarefa para a qual poderá valer-se de apoio técnico de terceiros (art. 58, § 1º). Inclusive, a legislação prevê a possibilidade de, nas parcerias com vigência maior que um ano, a administração pública realizar pesquisa de satisfação com os beneficiários do plano de trabalho. Os resultados subsidiam a avaliação da parceria celebrada quanto ao cumprimento dos objetivos pactuados, bem como a eventual reorientação e o ajuste das metas e atividades contempladas (art. 58, § 1º). Especialmente no caso de parcerias na área da cultura, a satisfação do usuário do bem público é elemento central na aferição dos resultados, razão pela qual se entende ser relevante que a realização de pesquisa dessa natureza seja obrigatória em todo e qualquer parceria desse tipo.

No caso das parcerias celebradas por meio de termo de colaboração e de termo de fomento, a legislação prevê, ainda, a formação de "comissão de monitoramento e avaliação", à qual será submetido pela administração pública o relatório técnico de monitoramento e avaliação[194] da parceria (art. 59). Em caso de

---

[193] O assunto é objeto do art. 60 da referida lei: "Art. 60. Sem prejuízo da fiscalização pela administração pública e pelos órgãos de controle, a execução da parceria será acompanhada e fiscalizada pelos conselhos de políticas públicas das áreas correspondentes de atuação existentes em cada esfera de governo. Parágrafo único. As parcerias de que trata esta Lei estarão também sujeitas aos mecanismos de controle social previstos na legislação". A submissão da parceira à atividade fiscalizatória dos órgãos de controle é inquestionável, ainda mais considerando-se que a legislação incluiu dispositivos na Lei Federal nº 8.429/1992 contendo hipóteses específicas de atos de improbidade administrativa (arts. 77-78-A).

[194] As informações que devem constar no referido relatório estão previstas no § 1º do art. 59 da Lei Federal 13.019/2014: "Art. 59. [...] § 1º O relatório técnico de monitoramento e avaliação da parceria, sem prejuízo de outros elementos, deverá conter: I - descrição sumária das atividades e metas estabelecidas; II - análise das atividades realizadas, do cumprimento das metas e do impacto do benefício social obtido em razão da execução do objeto até o período, com base nos indicadores estabelecidos e aprovados no plano de trabalho; III - valores efetivamente transferidos pela administração pública; [...] V - análise dos documentos comprobatórios das despesas apresentados pela organização da sociedade civil na prestação de contas, quando não for comprovado o alcance das metas e resultados estabelecidos no respectivo termo de colaboração ou de fomento; VI - análise de eventuais auditorias realizadas pelos controles interno e externo, no âmbito da fiscalização preventiva, bem como de suas conclusões e das medidas que tomaram em decorrência dessas auditorias".

inadimplemento culposo da OSC na execução do termo de parceria, a administração poderá, visando a assegurar a continuidade dos serviços considerados essenciais à população, conforme já sobredito, "retomar os bens públicos em poder da organização da sociedade civil parceira, qualquer que tenha sido a modalidade ou título que concedeu direitos de uso de tais bens" (art. 62, I), e "assumir a [...] execução do restante do objeto previsto no plano de trabalho, no caso de paralisação, de modo a evitar sua descontinuidade [...]" (art. 62, II).

A legislação também prevê de forma detalhada os mecanismos para a prestação de contas dos recursos públicos utilizados no âmbito da parceria (arts. 63-68). O mesmo ocorre com respeito às sanções a serem aplicadas sobre a instituição parceira pela má execução da parceria ou pelo cometimento de ilegalidades (art. 73).

4.2.2.7 Características que tornam a modelagem atrativa com vistas ao incremento de eficiência da gestão do bem público cultural

O regime jurídico de parcerias com as OSCs é, no geral, mais moderno e detalhista do que o modelo federal de parcerias com as OSs, prevendo de forma minuciosa aspectos relevantes do vínculo, especialmente a forma de seleção da entidade parceira e os mecanismos de controle das atividades desenvolvidas.

Em uma primeira análise, esses elementos poderiam sugerir que, nas situações em que a administração pública optar por compartilhar a responsabilidade pela gestão de bem público cultural com entidade do terceiro setor, seria juridicamente mais indicada a adoção do modelo de parcerias com as OSCs, em detrimento do modelo de parcerias com as OSs.

Todavia, a despeito do tratamento exaustivo conferido dos detalhes da parceria presente no regime jurídico das OSCs, a legislação praticamente silencia com relação a dois aspectos centrais da consecução dessas relações envolvendo a administração de bens públicos culturais: (i) sobre o que fazer com os servidores públicos eventualmente lotados nas estruturas administrativas de gestão pública direta daquele patrimônio, não havendo previsão expressa sobre a possibilidade de cessão para a continuidade do seu exercício junto ao objeto do termo de colaboração; e, especialmente, (ii) sobre a possibilidade de delegação da gestão dos bens públicos, igualmente não existe previsão expressa, e tampouco sobre o seu uso, aludindo-se tão somente à possibilidade desses bens estarem em "poder" da OSC, em razão de

direitos de uso conferidos por "modalidade ou título" não definidos na legislação – como bens públicos para a consecução do objeto da parceria. São elementos centrais, sem os quais a legislação não parece garantir a segurança jurídica necessária para o engendramento de parceria com esse escopo.

Para além disso, nem o conceito de "atividade" ou, muito menos, o de "projeto", que correspondem às ações aptas a serem objeto de plano de trabalho, parecem contemplar o conjunto de atividades necessário para a assunção da gestão de equipamento público cultural, como nos casos de um museu ou de uma biblioteca, ambos públicos.

Assim, a exemplo do que ocorre com relação às OSCIPs, o regime jurídico de parceria das OSCs não parece conferir a segurança jurídica necessária ao repasse de atividades relacionadas à gestão de bem público cultural para entidade não estatal. Nesse plano, seria possível, por exemplo, que, por meio de parceria dessa natureza, a Administração autorizasse o uso de espaço público por entidade que desenvolva projeto cultural na área teatral ou atividades relacionadas à leitura. Todavia, não é possível transferir à OSC a gestão do teatro ou da biblioteca públicos onde essas atividades estariam sendo desenvolvidas.

4.3 OUTROS INSTRUMENTOS PREVISTOS EM LEGISLAÇÃO LOCAL

Foram apresentadas e discutidas neste capítulo as modelagens jurídicas previstas em legislação federal que potencialmente viabilizam a delegação da gestão de bens públicos culturais a entes não estatais. São instrumentos que, a *priori*, podem ser utilizados em todo o território nacional, consideradas as particularidades formais relacionadas a cada um.

Ocorre que, especialmente considerando a já tratada competência legislativa do próprio ente federativo para tratar da gestão do seu próprio patrimônio, certamente existem instrumentos diferentes previstos em legislações estaduais, distritais e municipais a respeito. Conforme já tratado nas subseções correspondentes, os próprios modelos de concessão de uso de bem público e de celebração de contrato de gestão com Organização Social dependem de legislação própria dos entes federados.

Foge dos objetivos deste trabalho traçar um panorama completo de todos os mecanismos previstos em legislação local que potencialmente tratam do assunto.

Porém, antes de encerrar a presente seção, apresentam-se muito brevemente, e apenas a título de ilustração, alguns modelos de parceria calçados somente em legislação local relacionados ao objeto deste trabalho.

Uma primeira possibilidade é a celebração de parcerias relacionadas a bens públicos culturais pelo Estado com entidades privadas organizadas sob a forma de serviço social autônomo.

O Estado do Paraná, por exemplo, instituiu, por meio da Lei Estadual nº 18.381/2014 o serviço social autônomo "Palcoparaná", "com a finalidade de desenvolver e fomentar atividades e serviços relacionados às expressões artístico-culturais". Em regime jurídico que bastante se assemelha ao das parcerias com as OSs, a referida legislação autoriza que o Estado do Paraná e o Palcoparaná celebrem contrato de gestão mediante a interveniência do Centro Cultural Teatro Guaíra - CCT, sendo, inclusive, possível, a destinação pelo Estado de recursos orçamentários e bens públicos para o cumprimento do seu objeto. A legislação prevê que os referidos bens serão destinados ao Palcoparaná "mediante permissão, concessão, cessão de uso ou doação, consoante cláusula expressa do Contrato de Gestão" (art. 17, § 2º).

Um segundo exemplo são as várias leis municipais que costumam autorizar a "adoção" de praças e/ou monumentos localizados em logradouros públicos por empresas, possibilitando, como contrapartida, a exploração de publicidade. Odete Medauar reconhece essa iniciativa, opinando ser possível, por se caracterizar como serviço de baixa complexidade, e não remunerado por tarifa, proceder à autorização para a conservação de praças, jardins ou canteiros, em troca de afixação de placa com o nome da empresa – ou seja, por publicidade (Medauar, 1995)[195].

Exemplo nesse sentido é o Decreto Municipal nº 14.107/2010, de Belo Horizonte, que criou o "Programa Adote um Bem Cultural", possibilitando que pessoas físicas e a iniciativa privada cooperem com o poder público municipal "na restauração, conservação, salvaguarda e promoção de bens culturais protegidos e instalados nas vias e logradouros públicos ou nas unidades da Fundação Municipal de Cultura" (art.

---

[195] Acerca da matéria, tramita no Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 2494, de 2019, que pretende promover alterações na Lei Federal nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) para incluir dispositivos regulamentando a "adoção de equipamentos comunitários e espaços livres de uso público". A proposta conceitua "adoção" como o "conjunto de medidas para a manutenção, restauração e conservação de instalações públicas já existentes, relacionadas às áreas de educação, cultura, lazer e esporte, tendo como contrapartida a possibilidade de associação de nome, espaço de publicidade ou uso do direito de imagem do equipamento adotado".

1º). É permitida "ao Adotante a colocação de placa alusiva à sua parceria com o Poder Público Municipal em local previamente definido junto ao Bem cultural adotado, respeitando os critérios definidos pela Fundação Municipal de Cultura" (art. 8º) [196].

Por fim, um terceiro exemplo é o mecanismo do "retrofit" – também denominado "reconversão" (Borges, 2023) –, adotado pela legislação municipal de diversos municípios brasileiros[197], com o objetivo de estimular o uso de edificações antigas ociosas e contribuir para a reabilitação do patrimônio arquitetônico mediante a submissão a um conjunto de regras estabelecendo benefícios que facilitem a sua requalificação para novos usos. Assim, trata-se de instrumento que também pode servir para a promoção e proteção de bens públicos culturais.

4.4 COTEJO TEÓRICO DOS MODELOS

O direito brasileiro contempla seis principais modelos que potencialmente possibilitam a delegação da responsabilidade pela gestão de bem público cultural a entidade não estatal. São eles: (i) concessão de uso de bem público cultural; (ii) concessão comum de obra pública sobre bem cultural; (iii) parceria público-privada mediante a concessão patrocinada de obra pública sobre bem cultural; (iv) parceria público-privada mediante a concessão administrativa da gestão de bem público cultural; (v) contrato de gestão de bem público cultural com entidade qualificada como Organização Social; e, (vi) termo de colaboração envolvendo atividades associadas a bem cultural com Organização da Sociedade Civil.

Consideradas principais características de cada um desses modelos, é possível realizar um cotejo teórico-analítico sobre seus atributos individuais, de modo

---

[196] No mesmo sentido, Marcos Paulo de Souza Miranda traz o exemplo do Decreto nº 628/2016, de Bogotá, capital da Colômbia, instituindo o programa "Adopta um Monumento", permitindo pessoas físicas e jurídicas, públicas ou privadas, nacionais ou estrangeiras, a apoiar a preservação e defesa de bens culturais localizados no espaço público da cidade. Segundo o autor, "em tempos de limitados recursos públicos disponíveis para investimentos na área, a implantação de mecanismos de corresponsabilidade envolvendo a gestão e a preservação de bens culturais, com o apoio da iniciativa privada, a exemplo da adoção de monumentos, pode constituir iniciativa de relevo para assegurar a efetivação dos mandamentos constitucionais acima mencionados, proporcionando à sociedade a fruição hígida dos bens portadores de referência à ação, à memória e à identidade do povo brasileiro" (Miranda, 2022).

[197] Em Florianópolis, o assunto é objeto da Lei Complementar nº 763/2024. Daniel Borges (Borges, 2023) menciona, em acréscimo, a Lei Municipal nº 9.767/2023, do Município de Salvador, a Lei Municipal nº 17.577/2021, do Município de São Paulo, a Lei Municipal nº 18.869/2021, do Município do Recife e a Lei Complementar Municipal nº 229/2021, do Município do Rio de Janeiro.

a perquirir as diferentes situações em que sejam juridicamente aplicáveis. A partir desse exame, é possível identificar o(s) modelo(s), discutindo as respectivas viabilidades jurídicas cuja adoção teoricamente possibilite um maior incremento em termos de eficiência na gestão de bens públicos culturais, especialmente considerando-se os objetivos centrais de fortalecimento do binômio promoção-proteção desse patrimônio.

Relativamente ao item "objeto", a concessão de uso de bem público ocorre, em regra, sobre bem cultural que não depende de intervenção física para a sua colocação em uso por parte da concessionária e sua fruição por parte da população. Em sentido oposto, os modelos da concessão comum e de parceria público-privada mediante concessão patrocinada, parecem aplicáveis à delegação de bem público cultural somente quando este depende de obra pública para a entrada em operação. Ou seja, nesses casos a concessionária promoverá a construção, ampliação, reforma ou outra forma de intervenção física necessária sobre o bem cultural, para colocá-lo em funcionamento, compreendendo-se isto como disponibilização à população para fruição.

Ainda quanto ao objeto, a concessão administrativa e as hipóteses de parcerias com OSs ou OSCs são teoricamente aplicáveis tanto para bens já existentes ou para aqueles dependentes de obras ou quaisquer outras intervenções para entrarem em funcionamento. Apesar da viabilidade jurídica, é necessária uma avaliação cuidadosa do aspecto orçamentário envolvido, já que as intervenções por meio desses modelos costumam ser inteiramente custeadas com recursos públicos. Dessa forma, ao menos em termos de economicidade, costuma ser recomendável que o objeto desses modelos de parceria seja a operação de patrimônio já fisicamente pronto para colocação em uso.

No que se refere aos respectivos regimes jurídicos, os modelos de concessão de uso de bem público e de parceria mediante a celebração de contrato de gestão com OS possuem característica que pode ser encarada como uma desvantagem: dependem da edição de legislação estadual, distrital ou municipal para viabilizar juridicamente a sua adoção pelos respectivos entes federativos, sendo a legislação federal diretamente aplicável somente para a União. Por outro lado, esse fator pode ser encarado como uma vantagem, de certa forma, caso a legislação do ente federativo seja construída de forma cuidadosa, observando as particularidades locais,

voltando-se especificamente ao enfrentamento dos problemas identificados na respectiva esfera federativa.

Já a lei geral de concessões, a lei das PPPs e a lei das parcerias com as OSCs são aplicáveis nacionalmente, podendo cada ente federativo editar decreto regulamentador visando a complementação com observância das realidades locais. Especificamente a Lei Federal nº 13.019/2014, conforme já explicado, não parece dotar as parcerias celebradas sob o seu regime jurídico dos elementos que confiram a segurança jurídica necessária para viabilizar o compartilhamento da gestão de bem público cultural com ente não estatal. De fato, não trata especificamente da cessão de servidores e da delegação de bens públicos (embora exista dispositivo legal no marco regulatório do fomento à cultura sugerindo o contrário).

No tocante à estrutura econômica do contrato, em cada um dos modelos é possível classificar os instrumentos em duas categorias. Nos três modelos tratados primeiro – concessão de uso de bem público cultural, concessão comum de obra pública sobre bem cultural e parceria público-privada mediante a concessão patrocinada de obra pública sobre bem cultural –, o custeio das atividades objeto do contrato ocorre majoritariamente com recursos privados, razão pela qual são aplicáveis, a *priori*, para objetos cuja exploração econômica tenha potencial lucrativo – sendo, pois atrativa ao mercado –, uma vez que são os recursos decorrentes da exploração que amortizarão os investimentos e remunerarão o parceiro privado.

Examinando conjuntamente os potenciais objetos materiais e as estruturas dos contratos, a concessão de uso de bem público cultural parece ser o mecanismo adequado à delegação da exploração econômica com intuito lucrativo de bem público cultural preexistente, que não demande investimentos relevantes em obras antes do início das atividades. Já nas duas modalidades de concessão de obras públicas, a exploração econômica do bem cultural depende de prévia realização de obra (construção, ampliação, reforma, revitalização ou outra intervenção física relevante), cujos investimentos serão amortizados pela posterior exploração comercial das utilidades do bem concedido. A opção por uma ou outra depende, então, da necessidade ou não do aporte de recursos públicos no projeto concessionário para a sua viabilização econômica: caso não sejam necessários investimentos públicos para viabilizar a operação, a modalidade a ser utilizada é a concessão comum. Caso a viabilização do projeto depender de contrapartidas econômicas públicas, a modelagem recomendada passará a ser a da parceria público-privada mediante

concessão patrocinada. Nessa toada, segundo Egon Bockmann Moreira, "as PPPs [o raciocínio também se aplica às concessões comuns] não são mais uma opção a ser livremente escolhida; são, caso a caso, a opção que comprovadamente deve ser implementada em face dos pressupostos fático-normativos" (Moreira, 2011, p. 112).

Por outro lado, tanto nas parcerias público-privadas através de concessão administrativa da gestão de bem público cultural, quanto nos contratos de gestão de bem público cultural celebrados com entidades qualificadas como OS ou nos termos de colaboração celebrados com OSC, o custeio das atividades dá-se majoritariamente por meio de recursos públicos. Há, todavia, diferenças fundamentais nas estruturas econômicas dos modelos, em parte relacionadas aos diferentes regimes jurídicos a que os parceiros privados submetem-se na execução da parceria.

Nas concessões administrativas, embora os recursos despendidos sejam estatais, a atividade da empresa possui viés econômico, objetivando, de forma justa, a maximização do seu lucro no exercício da atividade. Aqui, como nas demais espécies de concessão, o regime jurídico das atividades desenvolvidas pela entidade é majoritariamente de direito privado. Dessa forma, a concessionária possui maior liberdade administrativa na execução do contrato, o que pode gerar ganhos em eficiência, com respeito tanto à qualidade dos serviços prestados, quanto a eventuais ganhos em economicidade de recursos públicos durante o desenvolvimento das atividades. Afinal, os "contratos de concessão garantem a autonomia privada inerente ao seu escopo, por prazo certo e nos limites previstos em lei, regulamento e edital" (Moreira, 2024, p. 529). A margem de liberdade na atuação da concessionária é bastante relevante, não ficando adstrita à mera execução de um plano de trabalho, como ocorre especialmente nas parcerias com as OSCs.

Por outro lado, os contratos de gestão celebrados com as OSs e os termos de colaboração firmados com as OSCs são destituídos de intuito lucrativo por parte do parceiro privado. Os valores transferidos para as entidades limitam-se ao custeio das atividades objeto do contrato, não sendo necessário adicionar parcela referente ao lucro[198]. Ademais, o fato de essas entidades pertencerem ao terceiro setor atrai a

---

[198] Existe uma discussão sobre a possibilidade de contratos de gestão com Organizações Sociais preverem o repasse de valores a título de "taxa de administração" ou similar para a entidade parceira. Em trabalho anterior, já se teceu comentários no sentido de considerar legítima essa previsão contratual, desde que devidamente justificada: "Feitas essas considerações, é de se dizer que se considera legítima e perfeitamente legal a inclusão de taxa de administração nos contratos de gestão celebrados com as Organizações Sociais. Inclusive em determinadas situações com natureza

incidência de benefícios fiscais que também podem baratear as atividades desenvolvidas. Há, ainda, objetos que necessariamente devem ser administrados por entidades sem fins lucrativos, em especial os museus, considerando-se o disposto na Lei 11.904/2009.

Ademais, especificamente o modelo de parcerias com OS proporciona uma atuação cooperativa entre Administração Pública, entidade e sociedade, com a participação de representantes do Poder Público e da sociedade civil no órgão máximo de gestão da entidade, o que pode incrementar a sintonia público-privada na execução da atividade. É, inclusive, possível a cessão de servidores públicos para atuar na consecução do objeto do contrato de gestão, além de haver segurança jurídica quanto à possibilidade de atribuição da gestão de bem público via permissão de uso.

De outra parte, especialmente em razão da característica de administrarem recursos públicos, a margem discricionária das entidades nos modelos de parceria com o terceiro setor – especialmente das OSCs, que se limitam à execução do plano de trabalho – é bem mais reduzida. Tal aspecto coloca em xeque a capacidade real de incremento da eficiência, ocorrendo incidência muito mais acentuada do regime jurídico de direito público sobre as atividades desenvolvidas na parceria.

Assim, se se quisesse ilustrar o regime jurídico aplicável aos diferentes modelos jurídicos aqui em discussão, em confronto no qual estaria, de um lado, um hipotético regime jurídico puro de direito público, e, de outro, o regime jurídico também

---

estritamente remuneratória. Primeiro de tudo, no que se refere à possibilidade de previsão de taxa visando a cobrir os custos indiretos suportados pelas entidades parceiras do Estado na execução das parcerias, crê-se que não restam dúvidas sobre a sua legalidade, ao menos no que se refere às parcerias celebradas a título de descentralização por colaboração, onde há uma delegação, ainda que atípica, de serviços públicos sociais à Organização Social. Apesar de compartilhar o entendimento de que o ideal é que todos os custos inerentes à avença estejam regular e detalhadamente previstos no correspondente plano de trabalho, reconhece-se a possibilidade de sobrevirem gastos indiretos imprevistos, o que, se não forem suportados pelo Estado, trará injusto encargo à entidade parceira, que nada mais está do que atuando em nome do Estado. Esse entendimento já há algum tempo é amparo por instrumentos normativos infralegais. Considera-se, todavia, em acréscimo, ainda no que toca aos contratos de gestão celebrados com Organizações Sociais a título de descentralização por colaboração, ser perfeitamente legal a previsão de transferência de valores com sentido remuneratório para a entidade parceira. Primeiro porque, conforme já argumentado, não se considera que os contratos de gestão têm natureza convenial, e sim contratual, não havendo, portanto, vedação na inclusão desse tipo de cláusula. [...] Segundo, porque o fato de as Organizações Sociais gestoras de serviços públicos não possuírem fins lucrativos não impede o seu interesse em possuir uma fonte adicional de renda, as quais podem ser aplicadas na melhoria das suas atividades próprias. Nesse caso, essa "taxa de administração", seja lá qual denominação que tiver, representa um instrumento de fomento social. Daí a sugestão de que seja denominada de 'taxa de fomento'" (Lins, 2022b, 185-186).

hipoteticamente puro de direito privado[199], o regime jurídico das parcerias com as OSs estaria mais próximo do direito público comparativamente ao das concessões. Isso significa imposição de maiores limitações jurídico-administrativas a essas entidades, potencialmente prejudiciais à eficiência das suas atividades.

Quanto à vigência e à mutabilidade contratuais, todos os modelos possibilitam a celebração de acordos de longo prazo dotados da alterabilidade indispensável perante a necessidade de adaptação contratual aos efeitos do tempo sobre o contrato. A exceção talvez seja o modelo de parcerias com as OSCs, que, ao menos em âmbito federal, são, em regra, limitadas em dez anos, o que constitui mais um elemento a ser considerado na sua inaptidão para servir para as parcerias discutidas neste trabalho.

Igualmente, ainda que por meio de diferentes metodologias, os mecanismos de controle incidentes sobre todos os modelos também viabilizam o controle de legalidade e o controle de resultados da execução do objeto do contrato. Nas espécies de concessão, a regulação das atividades contratuais está centrada especialmente no contrato. Nas parcerias com o terceiro setor, o controle é mais abrangente, uma vez que há a atribuição de recursos públicos para serem administrados para a entidade parceira, o que demanda um controle naturalmente mais próximo e rígido das atividades desenvolvidas no âmbito da parceria.

Haja vista o exposto, uma conclusão (parcial) a que o estudo até agora desenvolvido já permite chegar, é que inexiste aprioristicamente, em absoluto, uma modelagem mais adequada para a atribuição à particular de responsabilidade pela gestão de todo e qualquer bem público cultural. O direito brasileiro contempla diferentes modelos, dotados de ferramentas jurídicas próprias que podem servir melhor ou pior, a depender das circunstâncias e das características do bem objeto de delegação.

---

[199] Maria Sylvia Zanella Di Pietro já valeu-se de ilustração semelhante ao tratar das características do regime jurídico híbrido: "Se fôssemos alinhar todas as normas jurídicas, públicas ou privadas, poderíamos, em uma extremidade, colocar aquelas que disciplinam institutos do direito privado, como a família e as sucessões; de outro lado, no outro extremo, aquelas que regem institutos próprios do direito público, como a polícia administrativa e o controle da Administração Pública; entre uma e outra poderíamos ir acrescentando, a partir de cada extremidade e na mesma direção central, de um lado as normas de direito privado que sofrem influência do direito público e, do outro, as normas de direito público que se mesclam com as do direito privado. Nos dois extremos, o regime jurídico de direito privado e o regime jurídico de direito público; nos pontos intermediários, o regime jurídico híbrido, em que predominam ora o direito público, ora o direito privado (é o chamado direito privado administrativo)" (Di Pietro, 2013, p. 8).

Assim, a escolha do modelo mais adequado e o sucesso do projeto dependem, em larga medida de um planejamento adequado do processo de contratação pública. Conforme aponta Vanice Lírio Machado, tratando especificamente da delegação de serviços públicos sociais via PPPs, mas em raciocínio que pode ter utilização mais abrangente, é o

> dimensionamento adequado dos esforços e recursos envolvidos para a realização de uma determinada atividade, e do potencial de benefícios – financeiros ou não – ao poder público e à população em geral (num cenário que tenha em consideração o impacto econômico do desenvolvimento daquele negócio, seja em circulação de capital, seja em geração de empregos e tributos), que permitirá a formulação de um juízo de valor, sindicável, acerca da compatibilidade entre a contratação proposta, e o papel do Estado como agente subsidiário na atividade econômica.
> É o planejamento, portanto, que municiará o exercício do ônus argumentativo, de parte do Estado que pretenda desenvolver - eventualmente - através de uma parceria público-privada, uma atividade que se possa classificar como serviço não exclusivo. Fundamentar-se-á, portanto, no planejamento adequadamente desenvolvido, a demonstração do valor, para a sociedade, na celebração da parceria que se esteja cogitando (Valle, 2005, p. 38).

O planejamento da contratação pública é essencial e, por mais que todos os modelos aqui previstos possuam particularidades próprias a respeito, todos envolvem a realização de estudos prévios que evidenciem que a sistemática jurídica adotada é a mais adequada para determinada contratação, demonstrando "sua viabilidade financeira, jurídica, técnica e ambiental" (Enei, 2018, p. 182). Nesse processo, devem ser igualmente consideradas eventuais externalidades que a adoção de uma ou outra modalidade delegatória podem gerar ao ambiente em que o contrato se insere. A análise, portanto, há de ser abrangente, e não se apresentar centrada somente no objeto em si.

Conforme mais uma vez bem apontado por Vanice Lírio do Valle, a concepção da modelagem jurídica depende de níveis adequados de conhecimento acerca do segmento do mercado e do negócio que se planeja delegar, de modo que a delegação ocorra sobre premissas sólidas. Dessa forma, é essencial que a Administração Pública detenha dados acerca da demanda real ou projetada, bem como o seu potencial de expansão, sobre o nível de consumo das atividades que garanta um ponto de equilíbrio no que tange ao seu financiamento, sobre perfil mercadológico de usufruto do bem, em relação aos níveis de desempenho de atividades análogas, por gestão pública ou privada, dentre outras informações essenciais (Valle, 2005).

Considerando os desafios orçamentários que acometem a Administração Pública, seja qual for a esfera federativa, o aspecto econômico – em outras palavras, a existência de dotação orçamentária e o volume de recursos públicos disponíveis para custear a atividade –, é, sem dúvidas, central para o planejamento do projeto de delegação. Normalmente, ao final da análise de *value for money*, será adotado o arranjo público-privado que "apresentar os seguintes fatores na provisão do bem/serviço público: (1) custos reduzidos; (2) menor prazo de implantação; (3) melhor qualidade; (4) melhor alocação de riscos; e (5) geração de novas receitas diversificadas" (Reis; Cabral, 2017, p. 554).

Convém, ainda, destacar, ser facultado à Administração Pública buscar a colaboração de particulares no processo de planejamento de projetos de delegação de bens públicos. No caso das concessões, o art. 21 da Lei Federal nº 8.987/1995 permite que a Administração Pública autorize particulares a elaborarem estudos que potencialmente serão utilizados na estruturação de projetos de concessão[200].

O referido dispositivo foi regulamentado pelo Decreto Federal nº 8.428/2015, que estabelece o Procedimento de Manifestação de Interesse - PMI a ser observado para a participação de pessoas físicas ou jurídicas de direito privado na apresentação de estudos e documentos com a finalidade de subsidiar a administração pública na estruturação de contratos de parcerias[201]. Mais recentemente, modalidades de PMI também se encontram previstas no art. 81 da Lei Federal nº 14.133/2021 e nos arts. 18 a 21 da Lei Federal nº 13.019/2014 (PMI Social).

Como ilustração do uso do PMI para a estruturação de projetos que envolvam a delegação de bens públicos culturais à iniciativa privada, cita-se o caso da "Cidade da Cultura", que é objeto do Chamamento Público nº 02/2025, lançado pelo Estado

---

[200] Segundo Carlos Ari Sundfeld, Vera Monteiro e André Rosilho, a autorização prevista no referido dispositivo constitui ato unilateral pelo qual o Estado promete ao autorizado obter de terceiro (o vencedor da futura licitação para seleção da concessionária) uma recompensa, desde que preenchidas determinadas condições. O escopo da autorização de estudos é amplo, podendo variar desde o intuito de obter dos particulares ideias ou conceitos básicos relacionados à futuro projeto concessionário, podendo abarcar até um procedimento de estruturação completa da futura concessão (Sundfeld; Monteiro; Rosilho, 2017).

[201] Para os fins dispostos no dispositivo, são considerados "contratos de parceria", segundo o § 2º do art. 1º da Lei Federal nº 13.334/2016, "a concessão comum, a concessão patrocinada, a concessão administrativa, a concessão regida por legislação setorial, a permissão de serviço público, o arrendamento de bem público, a concessão de direito real e os outros negócios público-privados que, em função de seu caráter estratégico e de sua complexidade, especificidade, volume de investimentos, longo prazo, riscos ou incertezas envolvidos, adotem estrutura jurídica semelhante".

de Santa Catarina, buscando a obtenção de estudos visando a transformar o espaço do atual Complexo Penal de Florianópolis em equipamento público cultural[202].

Dessa forma, em termos abstratos e teóricos, não existe modelo absolutamente mais irradiador de eficiência para a gestão de bens públicos culturais. Uma etapa de planejamento que contemple um exame satisfatório das características próprias dos bens e dos serviços associados, cuja gestão se tenha a intenção de delegar, pode até mesmo indicar a impertinência do projeto delegatório, abrindo margem à conclusão de que a manutenção da gestão estatal plena seja a melhor alternativa para aquele caso.

Mais uma vez valendo-se do escólio de Vanice Lírio do Valle, aqui tratando especificamente de PPPs, mas em raciocínio que, novamente, parece permitir que se considere um escopo mais abrangente,

> a escolha pela adoção de uma parceria público-privada não será, em si, definitivamente, boa ou ruim: ela será, pura e simplesmente, uma escolha [...], que por sua projeção no tempo há de se legitimar permanentemente pela apuração da adequação de suas premissas. O processo, em verdade, é de construção de um círculo virtuoso: a execução adequadamente monitorada de uma parceria a aperfeiçoa, e, ao mesmo tempo, agrega conhecimento para a construção de novas – e mais adequadas – contratações de mesmo gênero (Valle, 2005, p. 69).

A vista disso, todos os modelos – com exceção, talvez, do aplicável às parcerias com as OSCs, na forma já explicada – contemplam instrumentos que, ao menos teoricamente, podem servir para incrementar a gestão eficiente de bens públicos culturais. Dessa forma, uma compreensão mais aprofundada dos critérios que efetivamente caracterizam uma gestão eficiente de bens culturais combina com o exame de casos concretos, a título de ilustração por assim dizer analítica. O procedimento haverá de se revelar importante para fornecer dados e informações que

---

[202] Especificamente, o objeto do Chamamento Público é o "Procedimento de Manifestação de Interesse para estudos de demanda e mercado, técnico-operacional, econômico-financeira, ambiental e jurídico-regulatória, objetivando a obtenção de propostas junto à iniciativa privada visando à implantação, gestão, manutenção e operação para a futura CIDADE DA CULTURA". O sítio eletrônico do projeto, que ainda está em fase de estruturação, informa que a "Cidade da Cultura é uma iniciativa estratégica do Estado de Santa Catarina que visa a transformação urbana e social da área atualmente ocupada pelo Complexo Penal de Florianópolis, integrando-o ao Centro Integrado de Cultura (CIC). O objetivo do projeto é requalificar essa extensa área em Florianópolis para a implantação, gestão, manutenção e operação de um novo equipamento turístico-cultural, com foco em lazer, cultura, esporte e gastronomia, garantindo a preservação do patrimônio histórico e ambiental, e buscando a autossustentabilidade financeira com o apoio da iniciativa privada" (Santa Catarina, 2025).

autorizem conclusões melhor embasadas sobre as modelagens jurídicas, considerando-se os aspectos basilares do binômio promoção-proteção dos bens culturais do acesso adequado da população para sua fruição cultural. Aspectos relativos à eficiência na delegação da gestão das diferentes espécies de bens públicos culturais, estarão no centro das observações do que se ocupará o próximo capítulo.

5 EFICIÊNCIA NA GESTÃO DE BENS PÚBLICOS CULTURAIS: ANÁLISE DE CASOS CONCRETOS

Nos capítulos anteriores, de caráter essencialmente teórico, destacou-se o regime jurídico incidente sobre os bens públicos culturais no Brasil e discutiram-se as principais particularidades relativas à sua gestão. Ficou delineado que determinadas características comuns à maior parte dos bens públicos culturais – a gestão satisfatória costuma demandar especialização e se mostra dispendiosa, e a obtenção dos recursos necessários para a sua execução revela-se frequentemente difícil – sugerem a pertinência do uso de técnicas de gestão pública indireta, compartilhada com entes não estatais, para que seja logrado um incremento da sua eficiência. Com base nesse raciocínio, foram elencadas e discutidas as diferentes modelagens com amparo em legislação federal que, ao menos teoricamente, dão suporte a uma gestão mais eficiente desse patrimônio quando em situação de cooperação público-privada.

Neste quarto capítulo, a pesquisa exibe um caráter, por assim dizer, mais prático. A ideia é mirar casos concretos, examinando a estrutura jurídica que sustenta a gestão de diferentes espécies de bens públicos culturais, a partir de critérios que permitam correlacionar a adoção de determinada modelagem de gestão com o incremento na eficiência. A intenção, pois, é identificar o potencial contributo da adoção de modelagens de gestão indireta para a gestão do patrimônio público cultural ser (mais) eficiente, segundo os critérios anteriormente tracejados.

Para isso, inicialmente, se empreenderá discussão sobre o significado jurídico da tantas vezes mencionada "eficiência" na gestão dos bens públicos culturais. A ideia é apresentar critérios – e, eventualmente, os eventuais indicadores relacionados – que possam ser utilizados para uma aferição efetiva da eficiência na gestão do patrimônio público cultural. Essa análise será precedida de uma breve discussão do significado de eficiência no direito administrativo, com a apresentação do conteúdo jurídico do princípio da eficiência.

Em sequência, os bens públicos culturais serão classificados em espécies, tendo em conta características que possam influenciar na modelagem de gestão, afetando positivamente a sua eficiência. Nesse processo de mapeamento e categorização, serão apresentados, para cada uma das espécies, exemplos de bens públicos culturais, e será indicado brevemente o arcabouço jurídico que dá suporte à sua gestão. A pretensão aqui também é evidenciar a grande amplitude do tema

relativo aos bens públicos culturais, deixando claro que o conceito abrange bens de porte e características muito diferentes, o que torna desafiadoras a escolha e a adoção de técnicas de gestão.

Depois, a investigação de experiências práticas será aprofundada por meio de análise mais detalhada da estrutura jurídica dos projetos de gestão indireta de dois dos mais importantes bens públicos culturais localizados no Município de Curitiba: (i) Parque Jaime Lerner, complexo que abriga a Ópera de Arame e a Pedreira Paulo Leminski, bem público cultural municipal objeto de contrato de concessão comum de obra pública, celebrado em agosto de 2012 com a empresa "DC Set Eventos Ltda."; (ii) Museu Oscar Niemeyer – MON, bem público cultural estadual cuja gestão operacional é exercida de forma compartilhada com a Organização Social "Associação dos Amigos do MON" desde 2013. A análise contempla a possível identificação dos elementos da estrutura jurídica adotada em cada caso, que indiquem contribuição para o incremento da eficiência na gestão daqueles patrimônios, segundo os critérios antes estipulados.

Finalmente, a partir dos dados e informações obtidos, efetuar-se-á um balanço conclusivo do que foi abordado, inclusive discutindo inovações legislativas em potencial e outros mecanismos jurídicos que eventualmente possam ser utilizados para a melhoria da gestão dos bens públicos culturais. Ao final, procura-se estabelecer uma correlação analítica entre as diferentes espécies de bens públicos culturais e as modelagens de gestão apresentadas no capítulo anterior.

5.1 PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA ADMINISTRATIVA E BENS PÚBLICOS CULTURAIS

A inclusão de bens públicos culturais no objeto de parcerias celebradas com entidades não estatais é, ao menos em parte, motivada pela tentativa de incrementar a eficiência na gestão do correspondente patrimônio.

Na verdade, a garantia da realização eficiente das atividades de competência do Estado constitui obrigação constitucional. Segundo o artigo 37 da Constituição Federal, a atividade estatal necessariamente deve observar determinados princípios, dentre os quais figura o da eficiência administrativa.

A obrigação da Administração Pública quanto a agir eficiente é particularmente relevante no que se refere à garantia do oferecimento de serviços

públicos em sentido amplo à população. Afinal, trata-se de atividades prestacionais tidas pelo sistema jurídico como particularmente caras ao povo, o que justifica a previsão legislativa que institui o dever de envolvimento do Estado na garantia de acesso universal dos cidadãos a esses serviços.

Ao tratar especificamente de atividades relacionadas à prestação de serviços públicos em sentido amplo, Alexandre Santos de Aragão ensina que

> todo ato, normativo ou concreto, só será válido ou validamente aplicado, se, *ex vi* também do Princípio da Eficiência [...], for a maneira mais eficiente ou, na impossibilidade de se definir esta, se for pelo menos uma maneira razoavelmente eficiente de realização dos objetivos dos serviços públicos (Aragão, 2012a, p. 32).

Não parece haver dúvidas, portanto, especialmente sob a perspectiva do Estado garantidor, que norteia este trabalho, sobre a essencialidade da observância do princípio da eficiência quanto aos serviços cujo oferecimento à população deva, por previsão legal, ser garantido pelo Estado.

Nessa linha, Alexandre de Moraes oferta conceito do princípio da eficiência administrativa que serve a este trabalho:

> [...] princípio da eficiência é aquele que impõe à Administração Pública direta e indireta e a seus agentes a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em busca da qualidade, primando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para a melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitarem-se desperdícios e garantir maior rentabilidade social (Moraes, 2002, p. 37).

Nota-se que o conceito ofertado exibe uma compreensão ampla do princípio. Nessa perspectiva, o significado gira em torno do dever de uma atuação qualificada por parte da Administração Pública. No mesmo diapasão, Paulo Modesto defende que o princípio da eficiência administrativa consiste na

> [...] exigência jurídica, imposta à administração pública e àqueles que lhe fazem as vezes ou simplesmente recebem recursos públicos vinculados e subvenção ou fomento, de atuação idônea, econômica e satisfatória na realização das finalidades públicas que lhe foram confiadas por lei ou por ato ou contrato de direito público (Modesto, 2001, p. 45).

Veja-se que, conforme reconhecido por Modesto, o dever de agir eficiente estende-se àqueles que "façam as vezes" do Estado, o que inclui, sem dúvidas, as

concessionárias e as entidades do terceiro setor parceiras da Administração Pública. Assim, o dever de eficiência não se resume ao ato de delegação da responsabilidade pela gestão de determinado patrimônio a ente não estatal. É necessário que seja observado por aquele que executa diretamente tarefas de competência da União.

Deixa-se claro que, neste trabalho, interpreta-se de forma abrangente o significado jurídico do princípio da eficiência administrativa, estando incluído o conceito de "eficácia"[203]. É daí que vem a "pluridimensionalidade" do princípio, referida por Paulo Modesto. Para o autor, o dever de eficiência incide tanto na "dimensão da racionalidade e otimização no uso dos meios", quanto na da "satisfatoriedade dos resultados da atividade administrativa pública" (Modesto, 2001, p. 44), o que impõe a obrigação de resultados satisfatórios no agir da Administração Pública. Diante dessas características, o autor relaciona o princípio da eficiência com os princípios da boa administração pública[204] e da economicidade.

Para Egon Bockmann Moreira, o "princípio da eficiência configura parâmetro de definição da atuação administrativa e visa a garantir os direitos dos particulares. A Administração não pode nem praticar atos que sejam ineficientes, nem se abster inercialmente da prática de atos ineficientes [...]" (Moreira, 2010, p. 205). Moreira atrela o significado do princípio a quatro diretrizes: (i) vinculação estreita aos demais princípios previstos no *caput* do art. 37 da Constituição Federal[205]; (ii) objetivo de maximização do respeito à dignidade da pessoa humana; (iii) diretriz de controle e avaliação *interna corporis* da Administração Pública e dos agentes públicos a ela vinculados; e, (iv) instrumento de controle de metas preestabelecidas em normas legais, regulamentares e contratuais (Moreira, 2010).

Também compreendendo o instituto de forma abrangente, Floriano de Azevedo Marques Neto explica que o princípio da eficiência administrativa se

---

[203] Irene Nohara explica que o termo "eficiência" costuma ser utilizado para referir ao emprego adequado dos meios para o alcance de resultados. "Eficácia", por sua vez, é costumeiramente empregado para designar o alcance dos resultados propriamente ditos (Nohara, 2012). Dessa forma, o conteúdo do princípio da eficiência administrativa parece abranger a esses dois significados.

[204] Pedro Costa Gonçalves, tratando das funções do Direito Administrativo, afirma que a disciplina "não se pode alhear da definição de arranjos e de soluções normativas, desde logo no plano organizativo, que promovam e concretizem uma ideologia de boa gestão e que premeiem os bons resultados. É neste sentido que se afigura adequada a incorporação no sistema do Direito Administrativo do valor da boa administração" (Gonçalves, 2017, p. 12).

[205] Desse modo, atribui-se aos princípios um caráter instrumental, considerando que "são, portanto, normas que atribuem fundamento a outras normas, por indicarem fins a serem promovidos, sem, no entanto, preverem o meio para a sua realização"(Ávila, 2013, p. 136).

desdobra em três aspectos: aspecto prestacional, aspecto organizacional e aspecto de gestão:

> A prestação da atividade administrativa segue o princípio da eficiência quando ela logra agir de como rápido, eficaz, preciso e cordato, satisfazendo as necessidades da coletividade. No campo da organização administrativa, a eficiência estará alcançada se a estrutura da Administração for enxuta, racional, transparente e permeável à participação do administrado e à defesa dos seus direitos. Por fim, no campo da gestão, a eficiência interdita o desperdício de recursos públicos, seja impedindo gastos irrazoáveis ou inúteis, seja proscrevendo o desperdício de oportunidades de auferição de receitas públicas legalmente autorizadas (Marques Neto, 2014, p. 280).

Tendo em conta a classificação dimensional proposta por Marques Neto, Odete Medauar, aparentemente encarando o tema sob o viés prestacional, entende que

> [...] o vocábulo eficiência liga-se à ideia de ação que leve à ocorrência de resultados de modo rápido e preciso; significa obter o máximo de resultado de um programa a ser realizado, como expressão de produtividade no exercício de atribuições. Eficiência opõe-se a lentidão, a descaso, a negligência, a omissão. Como princípio da Administração Pública, determina que esta deve agir de modo ágil e preciso, para produzir resultados que atendam às necessidades da população (Medauar, 2003, p. 242).

Analisando o conceito sob o aspecto da gestão, Diogo de Figueiredo Moreira Neto associa a noção de eficiência na gestão pública à ideia de valorização dos resultados, os quais devem ser alcançados com o menor custo, no menor lapso de tempo e com a maior qualidade possível (Moreira Neto, 1998). Nessa linha, há, do ponto de vista jurídico, a "introdução na Administração Pública de técnicas de gestão de resultados e de um dever jurídico geral de conduta finalística, conduzida ao interesse público, por parte dos agentes públicos" (Miragem, 2013, p. 39).

Em suma, conforme já se teve a oportunidade de atestar em outro trabalho, o princípio da eficiência administrativa institui "a obrigação de a Administração Pública tomar todas as medidas possíveis para melhor executar os seus desígnios. Isto, em última análise, importa em satisfazer o interesse público e garantir a observância dos direitos fundamentais da coletividade" (Lins, 2022, p. 117).

Nessa perspectiva, a compreensão mais adequada do tema para os fins aos quais serve este trabalho é a de que

> [...] o princípio da eficiência administrativa, na sua dimensão material, parece configurar um mandamento de otimização com vistas a garantir que o administrador gerencie a coisa pública da melhor forma possível, de forma abrangente, observando valores de eficiência, efetividade, eficácia, racionalização, dentre outros, sempre objetivando a satisfação do interesse público e a promoção dos direitos fundamentais (Lins, 2022, p. 119).

Avançando no raciocínio e tratando especificamente da gestão dos bens públicos, Floriano de Azevedo Marques Neto defende que as três facetas do princípio por ele delineadas (organizacional, prestacional e de gestão) se manifestam no dever de potencializar o uso do bem na prestação das atividades coletivas às quais serve, sem descurar do dever de serem geridos ao lume do princípio da economicidade, buscando a otimização do uso ao qual está afetado de forma compatibilizada com a geração de receitas que possam ser revertidas para a sociedade (Marques Neto, 2014).

Entende-se que a gestão eficiente dos bens públicos culturais envolve, na linha do que vem sendo defendido neste trabalho, a sua proteção (ou tutela) e promoção (ou valorização). Segundo Nabais, o alcance deste objetivo demanda o exercício das seguintes atividades:

> 1 – a conservação que diz respeito sobretudo ao conjunto de acções destinadas a impedir a destruição, deterioração ou perda dos bens e cabe basicamente aos titulares do correspondente dever (os proprietários ou outros titulares dos bens; e 2 – a preservação ou defesa referida ao conjunto de acções ou omissões que todos devemos adoptar em defesa dos bens culturais [...]. 1 – a valorização económica, ligada fundamentalmente à sustentação e sustentabilidade económica dos bens, a qual, como é fácil de ver, não está apenas ao serviço da valorização, mas também da própria conservação e defesa dos mesmos; e 2 – a valorização cultural ou valorização substantiva que visa o enriquecimento e engrandecimento cultural dos bens através do aumento dos méritos artísticos e históricos que lhes conferem a qualidade de bens culturais, uma valorização que, parece óbvio, tem na valorização econômica dos bens culturais um dos seus mais consistentes suportes (Nabais, 2010, p. 52-53).

Em termos práticos, a gestão pública eficiente dos bens públicos é aquela que proporciona as maiores chances do melhor aproveitamento das utilidades públicas de cada um, maximizando o potencial de alcance dos fins públicos almejados pelas políticas públicas a eles relacionadas. No que se refere especificamente aos bens públicos culturais, a gestão eficiente deve ter o potencial de maximizar a capacidade de respeito ao binômio promoção-proteção – e, por óbvio, os efeitos dessas políticas sobre o patrimônio em questão – de modo alinhado à observância dos deveres gerais

de respeito à economicidade e de proteção ao interesse público a ele atrelado. O interesse público, no caso, é de natureza cultural, sendo que suas características variam de acordo com as especificidades, o uso e a capacidade de fruição do bem.

5.2 CRITÉRIOS PARA AFERIÇÃO DA EFICIÊNCIA NA GESTÃO DE BENS PÚBLICOS CULTURAIS

Quando aplicado à gestão dos bens públicos, o princípio da eficiência administrativa contempla o aproveitamento destes levando-se em consideração o seu potencial econômico e buscando-se o aprimoramento dos efeitos do uso ao qual está afetado, visando à satisfação do interesse público. Especificamente no que se refere aos bens públicos culturais, além dessas premissas gerais, o dever de eficiência também impõe que a sua gestão seja permeada pela adoção de práticas representativas de promoção e proteção desse patrimônio.

Considerando-se essas diretrizes gerais, a aferição prática da eficiência na gestão de determinado bem público cultural depende da fixação de critérios de avaliação. Já a verificação da eficiência em relação a cada um desses critérios deve ocorrer por meio de uma avaliação conjunta da estrutura jurídica que dá suporte à gestão do bem e de dados relacionados a indicadores previamente estabelecidos, em relação aos quais podem ser traçadas metas de desempenho[206]. O resultado observado com respeito a cada um dos critérios serve de subsídio para uma análise subjetiva acerca da elevação da eficiência da gestão do patrimônio.

Diferentemente do que se verifica em outros países[207], a legislação brasileira não prevê critérios ou estabelece indicadores específicos para a aferição da eficiência na gestão do patrimônio cultural. Dessa forma, a sua observância depende de opção

---

[206] A título ilustrativo, Ferraz, valendo-se de raciocínio de Alcoforado, defende que há três espécies de metas para medir o desempenho das Organizações Sociais da cultura do Estado de São Paulo: metas organizacionais, que dizem respeito à gestão e aferem a eficiência dos administradores; metas de produção, relacionadas à atividade fim da organização; e metas sociais, relacionadas à promoção da difusão dos serviços executados às parcelas mais pobres da população (Ferraz, 2008).

[207] A título de exemplo, cita-se a França. Segundo Benhamou, a lei de finanças francesa prevê indicadores de desempenho no que tange à gestão do patrimônio cultural, contemplando, dentre outros, a melhoria dos procedimentos de proteção, o custo médio do metro quadrado ajustado às normas de preservação, a relação entre a parcela dos créditos alocados para a conservação preventiva proporcionalmente àqueles alocados para a restauração, a disponibilidade de instrumentos de conhecimento, a acessibilidade física das coleções pelo público, a frequência, a parcela do público jovem na frequência total, os acessos aos sites da internet e os graus de satisfação do público (Benhamou, 2016).

administrativa no processo de monitoramento da situação do patrimônio cultural sob seu domínio. O mesmo se aplica quanto à adoção de critérios e indicadores no processo de planejamento dos projetos de delegação da responsabilidade pela gestão desse patrimônio a entes não estatais, qualquer que seja a modelagem escolhida. De toda forma, também cabe à doutrina debruçar-se sobre o assunto, de modo a identificar critérios importantes que eventualmente possam servir para subsidiar a decisão discricionária estatal com relação à matéria.

Apresentam-se na sequência, relativamente a essa questão, propostas de critérios genéricos norteadores do processo de aferição da eficiência na gestão de bens públicos culturais – critérios acompanhados, sempre que possível, de sugestão de indicadores a eles relacionados. Os critérios foram eleitos tendo-se em conta sua correspondência aos temas que servem como linhas mestras da gestão do patrimônio cultural estatal: obediência ao binômio promoção-proteção, busca pela racionalidade econômica e maximização do interesse público – no caso, a fruição cultural – atrelado aos referidos bens.

5.2.1 Incremento na visitação e da diversidade do público

Sem dúvidas, uma das principais consequências que se espera obter com a adoção de uma gestão satisfatória de um bem público cultural refere-se ao aumento da visitação ao bem e da diversidade do público visitante.

Trata-se de um indicador objetivo e cujos dados são obtidos de forma relativamente simples – com exceção, talvez, dos bens culturais de uso comum, que, por costumeiramente estarem localizados em espaço público, tem a sua fruição normalmente efetuada de forma esparsa e não controlada por parte dos transeuntes.

Ora, a principal consequência esperada da promoção eficiente de um bem público cultural seja o aumento da visibilidade e, por consequência, o proporcional acréscimo no interesse do público sobre o referido patrimônio. Caso não haja óbices relacionados a outros fatores – por exemplo, dificuldade de acesso, ou fixação de tarifa desproporcional –, a consequência natural é o incremento na visitação.

O aumento da exposição do bem cultural (seja pelos meios de comunicação tradicionais, pela internet e pelas redes sociais ou por indicadores físicos, como mediante placas, mapas ou guias turísticos), não necessariamente leva, quando examinado de forma isolada, ao incremento na visitação do patrimônio. É que,

conforme aponta Benhamou, os bens culturais são "bens de experiência", justificando a imputação dos economistas de que o consumo da cultura costuma estar relacionado a quatro parâmetros principais: o(s) preço(s) necessários à visitação (bilheteria, custo com transporte, entre outros), o capital cultural do bem, o consumo precedente e o capital informacional (Benhamou, 2016).

Dessa forma, por mais que a promoção do bem cultural seja crucial para o incremento do seu capital cultural e informacional, há outros fatores que influenciam o crescimento da visitação e devem ser levados em consideração na avaliação macro do caso concreto, especialmente na fase de planejamento de eventual delegação. A existência de requisitos limitadores do acesso ao bem – provavelmente o principal, o preço do ingresso – sempre deve ser levada em consideração na estrutura jurídica e econômica do projeto de parceria.

Assim, a adoção de uma política adequada no que se refere ao preço do ingresso[208] é, segundo Benhamou, um dos fatores mais relevantes para o incremento da visitação e, também, da própria diversidade do público que usufrui dos bens públicos culturais. A democratização do acesso ao patrimônio público cultural deve estar entre os objetivos mais importantes, nos projetos de delegação para a iniciativa privada, da gestão de bens públicos culturais.

É importante destacar que a diversidade de público almejada não é só de natureza socioeconômica. Diz igualmente respeito a aspectos de políticas envolvendo inclusão etária, étnica, de gênero, de pessoas com deficiência e comorbidades e com diferentes perfis de escolaridade, dentre outros fatores tidos como relevantes pelas políticas públicas culturais. A promoção da cultura só é efetivamente democrática quando atinge a todos os perfis de cidadãos interessados na fruição cultural do

---

[208] Conforme ensina Benhamou, existem diversas técnicas para a precificação dos bens culturais, tais como o *Yeld Management*, pelo qual são propostas tarifas diferenciadas (em razão do dia da semana da visita, do perfil da cliente, do número de visitantes, etc), para aprimorar a gestão da capacidade do espaço e maximizar a contribuição dos usuários. Ainda segundo a autora, os museus, por exemplo, costumam propor dois ou três padrões de tarifas (entrada, meia-entrada – política que no Brasil é obrigatória para determinados grupos de pessoas - e gratuita), prevendo preços diferentes para grupos e em determinados dias de semana, bem como promovendo a compensação da redução de receita tarifária outros custos da operação. Essas técnicas estão relacionadas com uma série de modelos econômicos que orientam o preço do "consentimento em pagar", ou seja, aquele que o interessado estaria disposto a investir para fruir daquele bem ou serviço. Benhamou cita três deles, a título exemplificativo: método dos valores contingentes, método pelos custos de deslocamento e método dos preços hedônicos (Benhamou, 2016).

patrimônio em questão. Dessa forma, a demonstração da diversidade do público visitante do bem cultural também é indicador da sua eficiência administrativa.

5.2.2 Avaliação qualitativa da experiência por parte do usuário

Especialmente por constituírem "bens de experiência", a eficiência na gestão dos bens públicos culturais parece estar em grande medida atrelada à satisfação do visitante/usuário dos serviços a eles atrelados. A avaliação qualitativa da experiência geral associada à fruição das utilidades públicas dos bens culturais consiste em importante critério de avaliação, servindo, inclusive, como fato justificador dos investimentos de recursos públicos.

A obtenção dos dados relacionados a esse critério costuma advir de pesquisa de opinião realizada junto aos usuários por meio de formulário de avaliação da experiência. Tal instrumento pode conter perguntas sobre uma série de diferentes indicadores, tais como a avaliação da qualidade no atendimento, da infraestrutura e dos serviços oferecidos, assim como da impressão sobre a preservação do patrimônio e sobre o alcance das expectativas, entre outros. É importante, especialmente para a precisão dos dados (especialmente para fins comparativos no tempo), que haja certa padronização na metodologia adotada para as pesquisas.

Haja vista a diversidade do público, é importante que os dados sejam colhidos junto a usuários de diferentes perfis, de modo a se obter uma avaliação geral mais fidedigna em termos democráticos, da opinião prevalecente sobre o equipamento cultural em questão. Também é possível realizar pesquisas estratificadas, caso esses dados sejam relevantes para a metodologia utilizada para aferir o nível de avaliação qualitativa da experiência por parte dos usuários.

5.2.3 Níveis de conservação e estado geral do patrimônio administrado

O dever de proteger os bens culturais implica adotar práticas e executar ações voltadas à conservação do referido patrimônio. Assim, a eficiência na gestão dos bens públicos culturais passa pela aferição dos níveis de conservação e do estado geral do patrimônio administrado, bem como da estratégia de atuação e das práticas utilizadas com este desiderato.

Trata-se de critério que costuma ser mais relevante quando associado aos já mencionados bens públicos culturais de valor intrínseco, isto é, aqueles cuja natureza cultural decorre de característica própria do bem: natureza artística, histórica, arquitetônica ou de outro aspecto de interesse cultural. Dessa forma, por normalmente possuírem caráter infungível, mostra-se essencial a conservação das características originais que atribuem ao bem natureza cultural, o que explica ser esse patrimônio objeto de especial cuidado e preservação.

A aferição dos níveis de conservação dos bens culturais deve merecer fiscalização e monitoramento constantes por parte das autoridades públicas competentes, podendo se dar por meio de vistorias regulares realizadas por técnicos especializados. É relevante constar desse processo de avaliação, além de um exame físico do bem, a checagem da observância e do cumprimento das práticas recomendadas por documento técnico de referência que deve integrar o caderno de encargos ao qual se submete o gestor do patrimônio, seja ele de natureza pública ou privada. A adoção dessas técnicas de conservação, manutenção de equipamentos e limpeza tem caráter preventivo, exibindo o potencial de evitar danos, acidentes e a própria destruição do bem. É importante, para fins comparativos, que a referida documentação técnica de suporte preveja critérios objetivos que permitam a atribuição de uma nota relativa ao nível de conservação e ao estado geral do patrimônio administrado.

Também é importante que esse critério seja aferido por meio de pesquisa de satisfação realizada junto aos usuários do bem, uma vez que a percepção destes sobre os níveis de conservação do patrimônio visitado também é um indicador importante, que deve se somar à avaliação realizada pelos profissionais especializados.

5.2.4 Ganhos em economicidade

Um dos principais desafios relacionados à gestão dos bens culturais – especialmente, daqueles dotados de natureza cultural intrínseca, os quais normalmente costumam atrair a aplicação de técnicas de conservação mais sofisticadas – relaciona-se à obtenção dos recursos necessários para arcar com os elevados custos que caracterizam o exercício das atividades de promoção e proteção desse patrimônio.

Além disso, a economicidade – termo que aqui remete à ação que "maximiza recursos na obtenção de resultados previstos" (Modesto, 2001, p. 44) – conforme já apresentado, é uma das diretrizes-base para a gestão dos bens públicos em geral, um conceito mais amplo e que, naturalmente, abrange os bens de natureza cultural.

Por conta desses aspectos, os ganhos em economicidade também configuram critério para a aferição da eficiência na gestão dos bens públicos culturais. Observe-se que quando se mencionam ganhos em economicidade, está-se referindo especialmente a recursos públicos.

No que concerne a indicadores, a eficiência inerente a esse critério está relacionada (i) ao aprimoramento da racionalidade econômica na gestão do bem, com a adoção de práticas que provoquem economia de recursos sem colocar em risco a manutenção do padrão de qualidade dos serviços oferecidos, assim como o próprio exercício das atividades relacionadas à promoção e proteção do patrimônio de forma satisfatória; e, (ii) ao aumento da capacidade de captação de recursos privados para a gestão do patrimônio, por meio seja do aumento dos usuários, da atração de apoiadores e patrocinadores privados ou do investimento de recursos próprios da delegatária. Assim, levando-se em consideração todos os elementos relevantes em termos orçamentários, a eficiência, em termos de economicidade, é aferida em razão da geração de maior receita (ou, maior economia) de recursos públicos.

Dessa forma, não há dúvidas de que a avaliação dos impactos orçamentários constitui um passo crucial durante o processo de planejamento do projeto delegatário da gestão de patrimônio público cultural. A avaliação da adequação da estrutura jurídica das modelagens, em consideração ao caso concreto, envolve, portanto, um exame da capacidade de gerar ganhos em economicidade de recursos públicos nessa gestão, mediante a redução do custo da operação ou o incremento da capacidade de obtenção de mais recursos (privados) para uso na execução das atividades inerentes à sua gestão.

5.2.5 Externalidades econômicas e sociais

Por fim, os bens culturais – em maior ou menor medida, dependendo da sua espécie e dos usos que lhes são atribuídos – têm o potencial de provocar externalidades econômicas e sociais nos seus entornos. Na linha do já tratado no capítulo anterior, o termo "externalidades", para fins deste trabalho, refere-se aos

efeitos econômicos e sociais que a promoção e proteção dos bens culturais gera na comunidade em seu entorno. São justamente os benefícios econômicos e sociais que, em grande medida, justificam a importância atribuída a esses bens, e, por consequência, outorgam sentido maior à pretensão de que a sua gestão seja eficiente.

Nabais tece argumentação em sintonia com esse aspecto, assinalando que o patrimônio cultural é um importante elemento para o desenvolvimento econômico da nação, razão pela qual a preservação dos bens culturais apresenta-se como atividade essencial para a efetiva realização do direito ao desenvolvimento (Nabais, 2022).

Como ilustração do que ora se trata, convém citar estudo realizado por Carla Galluccio e Francesca Giambona, na Itália, partindo do pressuposto teórico de que os museus e o patrimônio cultural provocam externalidades positivas nos locais onde estão localizados. Entre tais externalidades, foram citadas o oferecimento de oportunidades de emprego, a evolução no capital social e humano, de forma a catalisar o desenvolvimento urbano por meio de atração de negócios, e a influência no grau de civilização do país, elevando o *soft power* da nação. O conjunto desses fatores, segundo estas autoras, justificaria a importância atribuída à sua conservação e valorização. A mencionada pesquisa, que utilizou dados de pesquisa-censo realizada pelo *Istituto Nazionale di Statistica (Istat)* sobre os museus e outras instituições culturais localizadas naquele país entre os anos de 2018 a 2021, concluiu que levar esses indicadores em consideração na proposição de políticas públicas por parte do Estado, pode ajudar a desenvolver projetos mais eficazes para a preservação do patrimônio cultural e para a promoção do desenvolvimento socioeconômico local (Galluccio; Giambona, 2024).

Dessa forma, é importante a presença e a avaliação de indicadores relacionados ao impacto socioeconômico do patrimônio cultural. Tais indicadores, certamente, variam caso a caso, a depender da espécie do bem cultural, do contexto em que este se insere, e, talvez principalmente, dos usos que lhe forem atribuídos, objetivando-se alcançar as metas desenvolvidas no processo de formulação das correspondentes políticas públicas culturais.

A título de breve ilustração, tais indicadores podem contemplar, por exemplo, por um lado, o número de visitantes de baixa-renda e/ou o número de visitantes crianças em idade escolar, bem como o número de trabalhos de cunho acadêmico decorrentes do uso do referido patrimônio. Por outro lado, podem contemplar o número de visitantes turistas e o impacto no comércio local da circulação de pessoas

motivada pelo interesse na fruição do bem cultural, bem como na receita tributária, decorrente, por exemplo, do consumo direta ou indiretamente provocado pelo interesse em visitar o patrimônio.

5.3 ESPÉCIES DE BENS PÚBLICOS CULTURAIS E FORMAS DE GESTÃO

Os bens culturais exibem natureza multiforme. Em outras palavras, existe uma grande variedade de espécies de bens culturais, muitos dos quais são dotados de características particulares e diferentes entre si, capazes de influenciar o modo mais eficiente de gestão em cada caso. A depender da natureza do bem cultural, sua gestão eficiente pode demandar diferentes planos de ação, aos quais podem corresponder estruturas jurídicas e econômicas igualmente distintas.

No capítulo anterior, ficou estabelecida a existência de uma pluralidade de modelagens jurídicas capazes de abrigar diferentes arranjos jurídico e econômicos com potencial para a transferência da responsabilidade pela gestão de bens culturais a entidades privadas. Da análise das características de cada um desses diferentes arranjos público-privados, foi possível chegar à conclusão parcial de que inexiste, a priori, modelagem que possa ser tida, em absoluto, mesmo que teoricamente, como a mais eficiente para adoção de forma universal na gestão de todos os bens públicos culturais. A análise deve ser realizada caso a caso, a depender das características do bem e das circunstâncias da situação.

Dessa forma, visando a possibilitar eventual correlação entre as diferentes modelagens jurídicos e espécies de bens públicos culturais, estes foram classificados levando-se em conta as seguintes características: (i) quanto ao domínio e responsabilidade pela gestão, em bens públicos culturais da União, bens públicos culturais dos Estados e do Distrito Federal, e bens públicos culturais dos Municípios; (ii) quanto à espécie de uso, em bens públicos culturais de uso comum e bens públicos culturais de uso especial; (iii) quanto ao potencial de exploração econômica, em bens públicos culturais de natureza social ou não lucrativa e bens públicos culturais com potencial de exploração econômica; e, (iv) quanto à relevância do uso cultural, em bens públicos cuja afetação cultural é a única ou a principal e bens públicos cuja afetação cultural é secundária, sendo o seu uso principal de outra natureza.

Os critérios adotados refletem especificidades que, segundo parece, podem influenciar a opção administrativa por adotar a modelagem jurídica mais adequada

para o repasse da gestão à iniciativa privada. Em relação a cada uma das espécies de classificação, serão associados, a título de ilustração e para facilitar a compreensão do tipo de bem a que se refere cada categoria, exemplos de casos concretos, apresentando-se brevemente a modelagem jurídica na qual a gestão se baseia. Em alguns casos, informações sobre a estrutura jurídica em uso corrente serrão apresentadas em rodapé.

Já se adianta que o mapeamento ora realizado corrobora a conclusão parcial do capítulo anterior, no sentido de aparentar não existir, em abstrato e absoluto, uma modelagem jurídica mais adequada para ser adotada em todo e qualquer bem público cultural. A opção pela modelagem mais adequada, quando se opta pela gestão indireta, depende de estudos técnicos, jurídicos e econômicos realizados na etapa de planejamento do projeto específico do caso concreto.

5.3.1 Bens públicos culturais da União, dos Estados e Distrito Federal e dos Municípios

Segundo o critério adotado neste trabalho, os bens públicos culturais são aqueles de propriedade (ou que estão sob o domínio) do Poder Público aos quais atribui-se afetação cultural. Nesse passo, o vínculo dominial pode existir com a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, bem como com pessoas jurídicas de direito público pertencentes à administração indireta vinculadas a qualquer das referidas esferas federativas.

Já foi dito que, em regra, a responsabilidade pela gestão do patrimônio público é da pessoa jurídica de direito público à qual se encontra vinculado.Com relação a este aspecto, é importante deixar claro que, por mais que a propriedade não se confunda com o uso conferido ao bem – razão pela qual o bem de propriedade estatal que esteja temporariamente sob uso privado permanece sendo público –, é possível que a responsabilidade pela gestão de determinado bem público seja transferida de uma unidade federativa para outra, mediante instrumento de direito público tal qual o convênio[209], por exemplo, entre outros. Assim, é possível, por exemplo, que a União

---

[209] Pode ser dado como exemplo de operação dessa natureza o da “Biblioteca Parque Manguinhos”, localizada na periferia do Município do Rio de Janeiro. Trata-se de biblioteca pública que funciona em bem público da União, que funcionava como depósito de suprimentos do Exército. A gestão, todavia, era de responsabilidade do governo estadual do Rio de Janeiro, que chegou a celebrar contrato de

ceda a município determinado bem público dominial desde que a municipalidade lhe destine a uso cultural – passando, assim, pois, a ser um bem público cultural, que nesse aspecto, pode ser considerado misto, com vínculo dominial federal e funcional municipal.

Também com relação a aspectos preliminares, destaca-se, ainda, que a esfera federativa a qual determinado bem público cultural esteja atrelado por relação dominial, não necessariamente coincide com a da autoridade administrativa responsável por eventual ato administrativo que formalize o reconhecimento da sua natureza cultural. Dito de outras palavras, é juridicamente possível, conforme destacado, que o IPHAN, autarquia federal, reconheça, mediante o tombamento, a natureza cultural de bem público estadual, distrital ou municipal.

O conhecimento sobre quem responde pelo bem público cultural é relevante para a delimitação das modelagens jurídicas à disposição do administrador público para a estruturação jurídica de eventual parceria para a sua gestão indireta, uma vez que a legislação de regência pode variar de acordo com a esfera federativa à qual o bem encontra-se vinculado. Especialmente no que refere às modalidades de parceria através de concessão de uso e por meio da celebração de contrato de gestão com entidade qualificada como Organização Social, é essencial conferir a existência de legislação local reguladora que dê suporte à parceria, uma vez que a legislação federal atinente ao tema não possui caráter nacional. Também é possível que legislação local crie normas específicas sobre matérias reguladas por lei federal de caráter geral.

Apesar de não serem raros bens públicos culturais de propriedade da União, parcerias que tenham como objeto a gestão privada de patrimônio dessa natureza constituem expediente cuja utilização tem se concentrado especialmente nos âmbitos estadual e municipal. Na esfera da União, a maior parte dos bens culturais tem permanecido com gestão direta, talvez em razão de nesse âmbito existirem maiores recursos e estrutura à disposição para tanto.

É possível citar como exemplo a esse respeito o já mencionado Museu Nacional[210], gerido diretamente pela Universidade Federal do Rio de Janeiro, uma

---

gestão com OS para a sua gestão. Posteriormente, o Município do Rio de Janeiro assumiu a administração do espaço (Zugliani, 2016).

[210] O museu foi criado por Dom João VI, em 6 de junho de 1818, sendo então chamado de "Museu Real". Encontra-se instalado desde 1892 na Quinta da Boa Vista, no bairro São Cristóvão, no Rio de Janeiro. Segundo Maria Coeli Simões Pires, trata-se de instituição científica e cultural pioneira, funcionando como um "marco civilizatório" do então Reino Unido do Brasil, Portugal e Algarves, na

autarquia federal. Todavia, mesmo que menos frequentes, há exemplos da adoção, por parte da União, de algumas das modelagens aqui discutidas para a gestão de bens públicos culturais sob sua responsabilidade. Um deles refere-se à concessão comum de obra pública do "Trem do Corcovado", estrada de ferro que liga a "Estação Cosme Velho" – por si só um bem público cultural, sendo o prédio tombado pelo Instituto Estadual do Patrimônio Cultural do Rio de Janeiro - INEPAC – à "Estação Corcovado", localizada quase no cume do Morro do Corcovado, próximo ao acesso ao monumento do Cristo Redentor[211]. Pode-se citar, igualmente, contrato de gestão celebrado com organização social tendo como objeto a gestão da Cinemateca Brasileira, localizada em São Paulo (SP)[212].

---

preparação do império brasileiro quase nascente (Pires, 2022, p. 139). Além disso, trata-se de instituição de referência nas áreas da museologia antropológica, arqueológica, palentológica, etnográfica, geológica, botânica e zoológica, sendo considerado o maior museu de história natural da América Latina (Flach, 2023). Figura como "santuário da cultura brasileira, tendo sido palco nobre dos principais eventos políticos e administrativos da história do Brasil até a Proclamação da República, seguindo, depois, como testemunho do percurso de relevantes atores da sena coletiva pelas tortuosas linhas do Estado-Nação" (Pires, 2022, p. 139). Toda essa relevância foi insuficiente para evitar o incêndio de grandes proporções que consumiu praticamente todo o acervo do museu, comprometendo estruturalmente o prédio em que funciona. O processo de reconstrução ainda está em andamento, estando a sua conclusão prevista para 2027. Registre-se que o equipamento cultural já se encontra parcialmente aberto à visitação desde julho de 2025.

[211] A linha férrea e o próprio Cristo encontram-se em meio ao Parque Nacional da Tijuca, que, por si só, também consiste em bem público tombado pelo IPHAN. Trata-se de patrimônio sob gestão do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - ICMbio. Segundo histórico constante no projeto da concessão, a estrada de ferro foi inaugurada em 1884 por D. Pedro II, sendo a primeira ferrovia eletrificada do país. A concessão do "Trem do Corcovado" deu-se por meio do edital de Concorrência Pública nº 1/2014, do ICMBio, vencida por Consórcio liderado pela empresa Esfeco Administração Ltda.. Trata-se de concessão comum de obra pública, sob o regime jurídico da Lei Federal nº 8.987/1995, sendo que o objeto contempla a "ampliação, modernização, manutenção e exploração de serviços de transporte ferroviário de passageiros na Estrada de Ferro do Corcovado - Trem do Corcovado, no trecho Cosme Velho-Corcovado, no Parque Nacional da Tijuca, Rio de Janeiro/RJ, com finalidade turística, histórica e cultural". O período da concessão é de 20 anos, estendendo-se de 07/11/2014 a 7/11/2034, sendo o valor total estimado da outorga (soma da outorga fixa mensal mais a variável) de R$ 121.773.256,55 (Brasil, Instituto Chico Mendes de Conservação de Biodiversidade, 2025). Um aspecto da operação que chama a atenção é o de que um dos principais atrativos do cume do Corcovado são o Santuário e a própria estátua do Cristo Redentor – estruturas bem mais recentes do que a linha férrea, inaugurados em 1931 – os quais, por outro lado, consistem em bens privados, sendo de propriedade da Arquidiocese do Rio de Janeiro/RJ.

[212] A origem da Cinemateca Brasileira remonta à criação, em 1946, do Segundo Clube de Cinema de São Paulo. A trajetória do equipamento cultural levou à sua incorporação, em agosto de 2003, pela Secretaria do Audiovisual do Ministério da Cultura. Hoje, a instituição possui o maior acervo audiovisual da América Latina, exercendo, ainda, atividades de restauro e preservação da produção cinematográfica nacional. Conforme já destacado na introdução desta tese, a instituição havia sido objeto de contrato de gestão celebrado em 2018 com a Associação de Comunicação Educativa Roquete Pinto, entidade qualificada pela União como Organização Social. O referido contrato foi rescindido unilateralmente pela União em dezembro de 2019, a instituição permanecendo por meses à deriva em termos administrativos. Em julho de 2021, houve um incêndio em um dos galpões pertencentes ao complexo, no qual eram armazenados cerca de 1 milhão de documentos, alguns com mais de 100 anos (G1, 2021b). Somente após o incêndio, o governo federal lançou edital para selecionar nova organização social para administrar a entidade, resultando na celebração, em

Em âmbito estadual e municipal, há muitos exemplos de gestão indireta de bens culturais, muitos dos quais sob regência de legislação (total ou parcialmente) local. Todos os exemplos que serão citados posteriormente dizem respeito a projetos dessa natureza; não se faz menção aqui para evitar repetição.

Por fim, vale ressaltar que embora o critério dominial teoricamente pareça se revestir do caráter de objetividade para a definição do ente públicos responsável pela gestão de determinado bem público cultural, há situações complexas que acabam gerando disputas interfederativas relacionadas à titularidade de determinados bens culturais.

No primeiro capítulo, quando se tratou da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal acerca dos direitos culturais, já se mencionou a ADI 3525, julgada pelo Pleno em 30/08/2007, sob relatoria do Min. Gilmar Mendes, que tinha como objeto a constitucionalidade de lei do Estado do Mato Grosso que declarava integrantes do patrimônio científico-cultural do Estado os sítios paleontológicos e arqueológicos localizados nos municípios daquele estado. A ADI foi julgada procedente, por se entender que houve violação aos artigos 23, III e 216, V, da Constituição Federal, sendo que o voto também menciona o art. 20, que inclui entre os bens da União "as cavidades naturais subterrâneas e os sítios arqueológicos e pré-históricos".

Há, ainda, caso emblemático envolvendo, provavelmente, um dos bens culturais mais icônicos do Brasil: o Bondinho do Pão de Açúcar, localizado no Município do Rio de Janeiro, sendo a área da sua operação de propriedade da União. A Companhia Caminho Aéreo Pão de Açúcar administra o serviço desde 1909, quando recebeu autorização municipal para tal. Essa relação jurídica foi objeto de sucessivas renovações – muitas das quais precedidas de licitação, vencida sempre pela mesma empresa, concorrente única – até o ano de 1999, quando encerrou a vigência do último contrato, A empresa permanece desde então explorando a área de forma precária, sem regulação, mesmo com a existência de decisões judiciais declarando o direito do Estado. Aparentemente, contribui para a situação (que, poder-se-ia dizer, beira o descaso) o fato de não se saber ao certo se é a União, proprietária

---

outubro de 2021, de contrato de gestão com a entidade "Sociedade de Amigos da Cinemateca" (G1, 2021a), com vigência de 5 anos, prevendo um repasse total mínimo de recursos públicos no valor de R$ 77.000.000,00 (Cinemateca Brasileira, 2025).

da área, ou o município, concedente do serviço, que deve tomar a iniciativa para a regularização (G1, 2024a).

5.3.2 Bens públicos culturais de uso comum e bens públicos culturais de uso especial

Quando organizados levando-se em consideração a tradicional classificação dos bens públicos, prevista na legislação civil, os bens públicos culturais, conforme já destacado, podem ser enquadrados como de uso comum ou especial.

Os bens públicos culturais de uso comum são aqueles cuja fruição pública é livre, assim considerada a de natureza geral, impessoal e não condicionada. Normalmente, trata-se daqueles bens cuja fruição ocorre em espaço público, estando o uso cultural disponível para qualquer pessoa, seja por meio do acesso ou da simples contemplação. Por essa razão, o mais comum é estarem localizados em meio à vida na cidade, em parques urbanos ou outros locais de livre circulação, apesar de não existir limitação à localização fora da cidade. O conceito abrange, por exemplo, monumentos públicos (como estátuas ou pinturas em murais), fachadas de prédios, praças e construções no geral dotadas de valor cultural, como torres e pontes. Normalmente, são bens culturais de natureza intrínseca (ou própria), merecendo esta denominação por causa das características artísticas, históricas ou de outra natureza cultural a eles inerentes. Assim, não há rivalidade nem exclusão pelo uso do bem, pois este, costumeiramente gratuito, é possível a todos, sendo tais fatores característicos do uso comum.

Já os bens públicos culturais de uso especial são aqueles relacionados a alguma atividade ou serviço oferecidos à população por parte do poder público. A fruição por parte da população das utilidades do bem é, em maior ou menor medida, condicionada. É o caso de museus, teatros, bibliotecas, centros culturais e outros equipamentos de infraestrutura cultural oferecidos pelo Estado.

Conforme já destacado, é juridicamente possível que um mesmo bem público possibilite pluralidade de usos, que podem ser agrupados na classificação de comuns e especiais. É o caso, por exemplo, de um prédio cuja fachada seja dotada de características que possibilitem sua fruição cultural e, ao mesmo tempo, sirva de base material para o oferecimento de serviço de natureza cultural. Constitui ilustração o

edifício onde se localiza o Museu Oscar Niemeyer, em Curitiba, exemplo sobre o qual se discorrerá de maneira mais detida adiante.

Por servirem de base para o oferecimento de serviços à população, teoricamente os bens culturais de uso especial parecem mais afeitos a serem objeto de projetos de delegação. O motivo é que sua fruição depende de atividades ordenadoras, as quais podem ser repassadas à entidade privada, além do fato de a possibilidade de exploração econômica das utilidades públicas atreladas ao bem revelar-se, em regra, essencial para viabilizar a parceria. Assim, a maior parte das parcerias – todas as já mencionadas na seção anterior e as que serão tratadas nas seções subsequentes – costuma ter como objeto a gestão de bens públicos de uso especial.

Registre-se ser teoricamente viável, a depender das circunstâncias do caso concreto – as quais indicarão qual a modelagem contratual mais adequada –, estruturar a parceria envolvendo bem cultural de uso especial por meio de quaisquer das modelagens apresentadas no capítulo anterior. Como ilustração de parceria dessa espécie, cabe citar o contrato concessão de uso de espaços do Edifício Martinelli, localizado no centro de São Paulo (SP), celebrado pela SPUrbanismo, empresa pública municipal até então gestora da área, e empresa privada[213].

---

[213] O Edifício Martinelli é uma edificação histórica, localizada na região central do Município de São Paulo– entre as ruas São Bento e Libero Badaró e a avenida São João – , tido como o "primeiro arranha-céu" da cidade. O terraço do Edifício proporciona uma visão panorâmica em 360º do centro histórico de São Paulo. Trata-se de patrimônio cultural da cidade, tombado pela municipalidade. O contrato de concessão foi celebrado em 16 de junho de 2023, após licitação promovida pela São Paulo Urbanismo, empresa pública vinculada ao Município de São Paulo proprietária (da maior parte) das áreas cedidas, com a empresa Tokyo SP. A concessão de uso terá vigência programada de 15 anos, servindo para implantação e exploração de serviço de visitação pública, de equipamentos urbanísticos e culturais e também gastronômicos, além de atividades acessórias. No que se refere à estrutura econômica da contratação, foi previsto o valor estimado de aproximadamente R$ 50 milhões pela concessionária. A estrutura prevê, ainda, o pagamento de uma remuneração mensal de um valor fixo de R$ 135.000,00 pela concessionária para a SP Urbanismo, além de um valor de outorga variável, que leva em consideração determinados fatores previstos no projeto, que incluem a receita bruta da concessionária e o percentual de visitantes beneficiários de gratuidade no referido período. Já as receitas da concessionária advêm da exploração econômica do complexo, a qual pode se dar de diversas formas previstas no instrumento, incluindo a venda de ingressos (valor fixado em R$ 30,00), comercialização de *naming rights,* eventos que não conflitem com o objeto da concessão, além de atividades acessórias. Por fim, vale destacar que a estrutura prevê critérios para a mensuração de desempenho, os quais podem impactar na equação econômica do contrato, eis que podem ensejar o aumento de até 20% do valor da outorga caso o desempenho não seja satisfatório. A avaliação ocorrerá pela atribuição dos conceitos "ruim", "regular", "bom", e "ótimo" acerca dos seguintes aspectos: (i) atendimento; (ii) mirante e Palacete Martinelli; (iii) exposições e apresentações; (iv) gastronomia e compras; (v) preservação do patrimônio construído; (vi) limpeza, manutenção e segurança; e, (vii) experiência da visitação em geral. Os conceitos relativos a cada item são objeto de ponderação, segundo regras pré-estabelecidas, de modo a se alcançar o conceito

Já a gestão privada de bens públicos de uso cultural exclusivamente comum pode ser mais desafiadora. A razão é que, como a fruição dos bens costuma ser livre e incondicionada, trata-se de atividade de gestão naturalmente mais complicada, pois muitas vezes não existem propriamente "visitantes" do bem (ou, se existem, é difícil dissociar dos transeuntes), já que a fruição ocorre em meio à vida urbana. Além do mais, a gestão desse patrimônio envolve atividade que, ao menos a priori, não parece ser economicamente autossustentável, pois não há cobrança de preço público como contraprestação à fruição.

De toda forma, é jurídica e economicamente possível envolver esse patrimônio em projetos que viabilizem a gestão privada, especialmente por meio de Parceria Público-Privada (PPP) do tipo concessão administrativa ou contrato de gestão celebrado com Organização Social.

Um primeiro aspecto a considerar é que as atividades inerentes à gestão do patrimônio são dotadas de natureza econômica, e é possível que sejam encaradas e executadas com intuito lucrativo, situação em que parece jurídica e economicamente viável que serem objeto de PPP mediante concessão administrativa. Nesse caso, a atividade lucrativa da concessionária é custeada por recursos estatais, tornando-se possível, ainda, a definição de receitas ancilares, tais como as decorrentes de exploração de publicidade e os chamados *naming rights*.

O governo do Estado do Paraná vem trabalhando em projeto de concessão exatamente nesses termos. O projeto ainda está em fase de estudos, mas já há minutas de edital, de contrato e dos anexos à contratação. Trata-se de projeto de PPP mediante a concessão administrativa para a expansão, restauração, operação, manutenção e exploração econômica de prédios históricos e culturais do Paraná, especificamente do Edifício do Palácio da Liberdade, onde atualmente funciona o Museu da Imagem e do Som, bem como de fachadas históricas de edificações também localizadas na Rua Barão do Rio Branco, sob os números 174 e 182 (Paraná, Secretaria de Estado da Cultura, 2025).

A presente pesquisa não encontrou nenhum exemplo de parceria celebrada exatamente nestes termos atualmente em fase de execução. Contudo, há notícias que sugerem que o Município de Niterói possa ter utilizado o modelo para revitalizar o

---

geral. Para uma análise detalhada da estrutura jurídica e econômica da concessão do Edifício Martinelli, conferir artigo específico sobre este tema publicado pelo autor (Lins, 2025).

"Caminho Niemeyer", denominação conferida a um trecho da orla da cidade, voltada à Baía de Guanabara, guarnecida com uma série de edificações e monumentos projetados pelo famoso arquiteto Oscar Niemeyer (Niterói, 2023). Porém, não foi possível encontrar detalhes acerca do suposto contrato.

A gestão de bens culturais de uso comum também parece possível mediante a celebração de contrato de gestão com instituição qualificada como OS. Nesse modelo, o Estado permanece custeando as atividades por meio do repasse de dotação orçamentária para a entidade parceria, mas a sua gestão operacional é transferida para a OS, sendo as atividades discriminadas em plano de trabalho elaborado pela Administração. Um exemplo que, pelas informações que se teve acesso, parece se enquadrar nas características ora apresentadas (ser bem público cultural de uso comum), em razão de funcionar ao ar livre, diz respeito ao Museu de Esculturas Felícia Leirner, localizado no Município de Campos do Jordão, no Estado de São Paulo, que é gerenciado pela Organização Social ACAM Portinari[214].

5.3.3 Bens públicos afetados à cultura: atividade social ou não lucrativa x atividade com potencial econômico/lucrativo

Considerando a pluralidade de tipos de bens culturais, é possível classificá-los, por um lado, entre aqueles que despertam grande interesse na fruição, possuindo aptidão para exploração econômica porque suas utilidades lhes conferem potencial lucrativo. Por outro lado, há aqueles afetados ao exercício de atividades culturais de natureza majoritariamente social, inclusiva, ou educativa, que não costumam apresentar potencial lucrativo.

Dessa forma, não se apresenta circunscrito aos bens públicos culturais de uso comum o caráter desafiador incrustado na elaboração de projeto de delegação economicamente autossustentável ou mesmo atrativa, neste caso por conta das características desses bens. Ainda que por razão diferente – a afetação cultural de

---

[214] O Museu de Esculturas Felícia Leirner, inaugurado em 1979, é composto de 88 estátuas da artista que dá nome ao museu, localizadas ao ar livre, no jardim do espaço que divide com o Auditório Claudio Santoro, sede do Festival Internacional de Inverno, também objeto da parceria. Trata-se de bem público cultural do Estado de São Paulo, sendo que o atual contrato de gestão com a OS ACAM Portinari foi celebrado em 1º/07/2021, com vigência de 5 anos (o contrato também contempla a gestão de outros equipamentos culturais, nomeadamente o Museu Casa Portinari e o Museu Histórico e Pedagógico India Vanuire), prevendo um investimento total de R$ 58.860.723,00 (São Paulo, Secretaria de Cultura e Economia Criativa, 2021b).

natureza social, antes descrita –, existem bens culturais de uso especial que apresentam a mesma dificuldade. Não é sem razão, pois, conforme já destacado antes nesse trabalho, que as atividades de natureza cultural foram enquadradas como "serviços sociais" no processo de reforma administrativa aplicado à administração pública nacional nos anos 1990. Foi projetado, naquele momento, que a administração dessas atividades passaria a ocorrer por meio de pessoas jurídicas sem fins lucrativos qualificadas como organizações sociais.

Dentre os bens públicos culturais cuja gestão desconsidera o seu potencial econômico, há a situação peculiar dos museus. Conforme já tratado neste trabalho, independentemente de as utilidades públicas dessa espécie de bens culturais serem ou não dotadas de potencial lucrativo (ou, até, apresentarem-se economicamente autossustentáveis), os museus devem necessariamente estar estruturados sob o formato jurídico de entidade sem fins lucrativos.

Naturalmente, o potencial lucrativo atrelado ao bem cultural costuma corresponder diretamente ao interesse da população na fruição das utilidades públicas que dele emanam. Este interesse mostra-se geralmente relacionado ao exercício de atividades de natureza recreativa, voltadas ao lazer, entretenimento e cultivo intelectual, práticas fortemente relacionadas ao chamado turismo cultural[215]:

> O turismo cultural pode [...] ser entendido como aquele que proporciona uma experiência do estilo de vida das sociedades visitadas, oferecendo uma compreensão em primeira mão de seus hábitos, tradições, ambiente físico, idéias e locais de significado arquitetônico, histórico, arqueológico. O turismo cultural acrescenta uma nova dimensão ao turismo de recreação ou lazer, já que é movido por um desejo de compreensão do local e do povo visitado, por uma verdadeira experiência de aprendizado (Reis, 2006, p. 181).

Segundo Nabais, especialmente após o segundo pós-guerra, o turismo tornou-se um setor estratégico na economia de diversos países, sendo que o patrimônio cultural – em especial, o arquitetônico, de acordo com o autor – constitui um dos seus ativos mais importantes (Nabais, 2010)[216].

---

[215] José Luiz de Andrade Franco (Franco, 2015) assinala que a atividade turística na forma hoje conhecida é uma atividade relativamente recente, e que seu estímulo inicial, a partir do século XIX, implicou visitação do patrimônio cultural. Assim, o turismo contemporâneo teria rido origem no turismo cultural, remontando ao "Grand Tour", iniciado na Grã-Bretanha no século XVIII, em que os jovens da aristocracia britânica visitavam as diversas localidades da Europa em busca de arte, história e cultura (Choay, 2011).

[216] Segundo Choay (2011), o Centro do Patrimônio Histórico da UNESCO venceu o prêmio do turismo mundial (*World Tourism Award*) no ano de 2008, concedido em Londres durante o *World Travel*

Para Tomasevicius Filho, o "uso cultural da cultura, como no caso do turismo, [...] faz do bem cultural uma mercadoria como qualquer outra" (Tomasevicius Filho, 2020, p. 256). Ainda segundo o autor, o fato de boa parte do vasto patrimônio cultural europeu estar sob o domínio dos Estados seria um aspecto de elevada importância, consistindo em fator impulsionador da economia por meio do turismo, mas isso, ainda segundo esse autor, não ocorreria no Brasil (Tomasevicius Filho, 2020).

Entretanto, pelo menos desde os anos 1960, registram-se iniciativas no Brasil que buscam demonstrar a existência de relação entre os valores cultural e econômico da propriedade. Isso envolve, seja o enquadramento da propriedade como espécie de mercadoria com potencial turístico, seja a busca, com respeito a esses bens, de indicadores culturais para um desenvolvimento econômico e social apropriado (Fonseca, 2005, p. 142). Existem indícios, portanto de que o cenário apresentado por Tomasevicius possa estar em modificação. Um exemplo é o fato de o turismo cultural ser apontado como um instrumento central para o desenvolvimento sustentável do país pelo Plano Nacional de Cultura, positivado pela Lei Federal nº 12.343/2010[217].

A atividade turística está, portanto, intimamente ligada aos deveres de promoção e proteção do patrimônio cultural, já que o fato de, em tese, proporcionar incremento na fruibilidade dos bens culturais, torna-a uma importante fonte de recursos para custear as despesas relacionadas à gestão do patrimônio cultural. Afinal, a rendibilização econômica do patrimônio cultural é elemento importante na superação dos desafios ligados à escassez de recursos financeiros destinados ao custeio das medidas relacionadas à sua conservação e valorização, gastos que são "praticamente insuportáveis [...] aos orçamentos públicos" (Nabais, 2010, p. 78).

Carla Maria Marques Ribeiro, tratando especificamente da realidade portuguesa, mas que segundo ela própria pode ser interpretada de forma ampliada para refletir a situação de outras localidades, afirma o seguinte, sobre a importância do turismo para a proteção e promoção dos bens culturais:

Market, o que reforça a tese de que a promoção e a proteção dos bens culturais seriam medidas relevantes para o incentivo ao turismo e a dinamização da economia.

[217] Nesse mesmo sentido, possivelmente corroborando o potencial econômico do setor no território brasileiro, segundo a revista britânica "The Art Newspaper", as três exposições culturais temporárias mais visitadas no mundo, no ano de 2019, ocorreram no Brasil: duas no Centro Cultural Banco do Brasil - Rio de Janeiro e a terceira no Centro Cultural Banco do Brasil – Belo Horizonte (IBRAM, 2020).

> Encarado num fenómeno de expansão, torna-se cada vez mais frequente passar pela actividade turística a potenciação ou até a efectiva viabilidade de protecção, conservação e valorização do património cultural, pelo facto de ser uma das actividades mais relevantes para o exercício do direito de fruição universal do património cultural ou dos bens culturais que o integram, na medida em que possibilita que as pessoas se encontrem, espacial e temporalmente, com o mais diversificado património cultural. O turismo cultural converteu-se numa actividade lucrativa para muitos Estados, entre os quais o nosso, e cujo suporte assenta, principalmente, nos patrimónios arquitectónico e arqueológico, instituições museológicas, cidades e centros históricos. Justifica, de facto, os esforços que a protecção e valorização demandam da comunidade humana, pelos benefícios socio-culturais e económicos que tais medidas proporcionam às comunidades, não só pela visita, promoção e oferta de eventos, mas também pelo enriquecimento continuado da sua actuação, mostrando abertura à promoção de novos conteúdos, como os oferecidos pelo património imaterial.
> [...]
> Tendo em conta que a actividade turística se insere no desenvolvimento económico e social e permite movimentar não só a economia nacional mas também local, ela está particularmente vocacionada para a rendibilização económica do património cultural, através da qual a escassez de meios financeiros pode ser senão ultrapassada, pelo menos atenuada. Quer no Estado Português quer em outros Estados, temos assistido à afectação relativa dos bens culturais à actividade turística através da sua exploração económica, designadamente de monumentos ou imóveis com interesse histórico e cultural [...] (Ribeiro, 2014, p. 95-97).

Segundo Chuva, o turismo tem sido visto, desde os anos 1950, inclusive pela UNESCO, como a principal alternativa para o desenvolvimento de regiões sem condições de preservação e valorização do seu patrimônio cultural (Chuva, 2012). Em razão disso, há autores que defendem ser a exploração comercial do patrimônio cultural mediante o seu tratamento como atrativo turístico a opção que melhor assegura a sua reabilitação e conservação (Brusadin, 2012).

Uma última nota relativa ao turismo cultural: para além de contribuir para a questão orçamentária relacionada à gestão dos bens públicos culturais e para o fomento à economia em geral, o turismo cultural pode desempenhar papel importante também para a comunidade local. Se corretamente planejado, essa atividade pode favorecer o engajamento da comunidade no processo de reconstrução da memória coletiva local, permitindo que moradores que já não tinham (ou nunca tiveram) vínculo emocional com determinado patrimônio, ao se engajarem em atividades turísticas a ele relacionadas adquiram pela primeira vez a consciência de eventos importantes ou épocas marcantes da sua terra natal. O turismo cultural pode, portanto, contribuir para a ressignificação do papel que a cidade representou em determinado momento histórico ou do valor artístico que determinado bem possui para o ambiente cultural local, na visão de determinados moradores.

Esse aspecto é relevante, pois, apesar de em alguns casos a atividade turística ser muito representativa, nem sempre apenas o fluxo de visitantes dela decorrentes garante a rendibilidade dos bens culturais. O uso por parte dos moradores da cidade, que muitas vezes têm uma relação diferente com o patrimônio – um vínculo afetuoso, um sentimento de pertencimento, uma reminiscência pessoal com a memória coletiva local –, pode, a depender da situação, ter importância decisiva para a estruturação econômica do projeto que viabiliza a sua gestão privada.

Os bens públicos culturais dotados de potencial lucrativo, podem, teoricamente, ser objeto de projeto escorado na estrutura jurídica de quaisquer das modelagens apresentadas neste trabalho. É possível haver delegação para a iniciativa privada, mediante concessão de uso ou concessão comum de obra pública, nas situações em que a exploração das utilidades públicas do bem cultural for autossustentável. Igualmente, podem ser objeto de PPP, mediante concessão patrocinada, nas situações em que, embora dotado de potencial lucrativo, a viabilidade econômica do projeto depender do oferecimento de contraprestação pecuniária por parte da Administração. Normalmente, os bens públicos culturais dotados de especial interesse turístico – e que, consequentemente, exibem potencial lucrativo – são jurídica e economicamente afeitos a uma gestão empresarial regulada pelo poder público, do tipo que possibilitam as modelagens jurídicas acima mencionadas.

Ao menos teoricamente, desde que se enquadre nas hipóteses legais, também é juridicamente viável que bem público cultural com potencial lucrativo seja objeto de parceria com OS. Neste caso, porém, o potencial lucrativo da atividade não poderá ser explorado na máxima medida do economicamente possível, pois, muito embora não haja óbice de que a execução do contrato de gestão seja economicamente superavitária – sendo o seu custeio subsidiado pelo poder público –, espera-se que a cobrança pelo acesso ocorra em patamares especialmente módicos.

Da mesma forma, é também possível que a disponibilidade à população de atividade cultural atrelada a bem público se mostre subsidiada através de PPP do tipo concessão administrativa, ainda que, a respeito deste aspecto, o poder público remunerará a concessionária, além de proporcionar os recursos destinados ao custeio da atividade. Aqui, o desafio será a justificativa pública da adoção dessa modelagem em detrimento de outras, apesar de, em tese, a depender das circunstâncias e dos

investimentos envolvidos (quantidade de capital mobilizado para iniciar a operação), parecer possível que em determinados casos essa sistemática se mostre a mais vantajosa para a Administração, objetivando satisfazer o interesse público envolvido, mesmo que em termos não somente econômicos.

No tocante a exemplos, cabe destacar que, embora se alegue que o turismo cultural ainda é incipiente no Brasil, pode-se observar uma considerável gama de bens culturais cuja atratividade turística é reconhecida, e que são objeto de exploração econômica. Já foram mencionados os exemplos do "Trem do Corcovado", objeto de contrato de concessão comum de obra pública, e do "Edifício Martinelli", objeto de contrato de concessão de uso de bem público, e, mais à frente, tratar-se-á do "Parque Jaime Lerner", que igualmente se apresenta sob concessão.

Há, de outra forma, bens públicos culturais que, pelas suas características, não são dotados de utilidades públicas que lhes possibilitem exploração econômica. Muitas vezes, trata-se de patrimônio público que, não obstante possuir uma inegável característica cultural, por razões variadas, não tem o potencial de atrair um interesse de público suficiente para viabilizar a sua exploração como negócio. Nessa linha, há, por exemplo, bens e serviços públicos culturais que servem sobretudo como base de registro de dados e informações históricas e de armazenamento de documentos, tais como os arquivos públicos. Há bens culturais, no mesmo sentido, que atraem interesse majoritariamente técnico, possuindo público acadêmico ou científico, perfil que pode ser insuficiente para a viabilização da sua exploração comercial.

Além disso, existem atividades de natureza social que apresentam bens públicos culturais como base material, as quais servem como instrumento educativo, assistencial, ou para inclusão social, normalmente voltadas à população carente. Há, ainda, bens públicos afetados a atividades culturais previstas como prioritárias pelo Estado no que tange a políticas públicas culturais, que foram discricionariamente escolhidas por se apresentarem receptoras de especial atenção estatal. Nessa linha, cabe igualmente falar em atividades com potencial econômico a respeito das quais o Estado, por decisão política, optou por administração de forma dissociada de fins lucrativos.

Como não possuem relação com o exercício de atividades autossustentáveis, trata-se de bens culturais cuja gestão privada deve ser (ao menos parcialmente) subsidiada pelo Poder Público. Os bens cujas utilidades públicas miram frequência reduzida, podem ser objeto de PPP mediante concessão patrocinada ou

administrativa. Já no que concerne aos serviços dos quais não se possa explorar atividade econômica, ou para os quais haja a opção política de não exploração, bem no tocante aos serviços culturais eminentemente sociais, há a possibilidade de exploração mediante a celebração de PPP, na modalidade concessão administrativa, ou por meio de contrato de gestão celebrado com entidade qualificada como OS.

Um exemplo de PPP do tipo concessão administrativa tendo como objeto bem cultural se deu em relação ao "Polo Cinematográfico e Cultural de Paulínia/SP"[218]. Porém, o mais comum tem sido a delegação da gestão desses tipos de bens culturais a entidades qualificadas como OS.

Os exemplos são numerosos, especialmente em âmbito estadual e municipal (em âmbito federal, já se citou o único exemplo conhecido, tendo como objeto a Cinemateca Brasileira). No plano estadual, há os exemplos do contrato de gestão celebrado pelo Estado do Ceará tendo como objeto a gestão do Centro Dragão do Mar de Arte e Cultura[219], e do contrato de gestão celebrado pelo Estado de São Paulo tendo como objeto a gestão da Orquestra Sinfônica do Estado de São Paulo e da Sala São Paulo de Concerto[220]. Em âmbito municipal, vale apontar o contrato de gestão

---

[218] O Polo Cinematográfico de Paulínia ganhou destaque nacional e internacional por ter sediado a filmagem de produções de destaque, tais como "Bruna Surfistinha" e "Chico Xavier", chegando a ser chamado de "Hollywood brasileira" (G1, 2024b). O complexo foi objeto de concessão administrativa celebrada em 2008, com prazo de vigência de 10 anos, sendo previstos investimentos no patamar de R$ 311.199.455,00. Em razão de alegados problemas na execução por parte da concessionária, acabou sendo objeto de intervenção municipal que culminou na rescisão do contrato, por meio do Decreto Municipal nº 6.891/15 (Enei, 2018).

[219] Trata-se do maior centro cultural da região nordeste (Freitas, 2010). Sua estrutura contempla, dentre outros espaços culturais, um anfiteatro, um cinema, um planetário, um auditório, além do Museu de Arte Contemporânea do Ceará e do Museu da Cultura Cearense. A gestão é realizada mediante contrato de gestão celebrado com a Organização Social "Instituto Dragão do Mar". Aliás, trata-se de experiência pioneira no uso do modelo de parcerias com Organizações Socais na cultura, sendo o primeiro contrato de gestão dessa espécie, assinado em 1998 (Freitas, 2010) com a mesma Organização Social que ainda administra o local, à época denominada "Instituto de Arte e Cultura" (Martins, 2013). O contrato de gestão mais recente foi celebrado em 2025, com vigência programada de 2 anos e previsão de investimento de R$ 39.152.320,42. Registre-se que Martins, em trabalho específico sobre o tema, defende a substituição do modelo de gestão do Centro Dragão do Mar de Arte e Cultura pelo de PPP por meio de concessão patrocinada da gestão do bem público, o que implicaria no "cancelamento" do contrato de gestão celebrado com a Organização Social e a sua desqualificação. Segundo ele, o sistema de parceria público-privada desponta como saída eficiente e apropriada ao equipamento cultural. A licitação e consequente contratação de PPP para a gestão do CDMAC se mostraria tanto possível quanto desejável. Possível, pela total adequação do escopo pretendido – reforma, manutenção e operação do Centro Dragão do Mar de Arte e Cultura – aos requisitos e vedações previstos na legislação. Desejável, por representar solução que contém salvaguardas que minimizam os riscos ao patrimônio público, tais como: a) licitação prévia; b) comprovação de qualificação técnica; c) demonstração de idoneidade financeira; e d) prestação de garantias" (Martins, 2013).

[220] A Orquestra Sinfônica do Estado de São Paulo foi criada em 1954, e é vinculada à Secretaria Estadual de Cultura. Desde 2005, a vem sendo administrada pela Fundação Orquestra Sinfônica do

que tem como objeto a gestão do Theatro Municipal[221], em São Paulo (SP) e o contrato de gestão sobre a administração do Complexo Centreventos Cau Hansen, em Joinville (SC)[222]. Pode-se mencionar, ainda, a experiência do Município de Curitiba, que, também valendo-se do modelo de parceria com OS por meio de contrato de gestão, compartilhou a gestão de uma série de espaços públicos de natureza cultural[223].

É válido, nesse ponto, conferir maior destaque à situação dos museus. Conforme já destacado, segundo a legislação brasileira (art. 1º da Lei Federal nº 11.904/2009), a ausência de fins lucrativos é uma condição inerente à instituição qualificada como museu. Dessa forma, não parece juridicamente possível a gestão de

---

Estado de São Paulo, entidade qualificada como Organização Social. O objeto do contrato de gestão refere-se à gestão da Orquestra e da sua sede, a Sala São Paulo de Concerto. O Poder Público chegou à conclusão de que as atividades inerentes à gestão da Orquestra, como a contratação de músicos, o agendamento das turnês e outras relacionadas à atividade artística, eram incompatíveis com o regime jurídico administrativo tradicional (Carvalho, 2012). Com vistas a solucionar o problema, adotou-se o modelo de gestão em parceria com Organizações Sociais. Segundo Carvalho, a "[...] Osesp, como parâmetro de análise das organizações sociais, corresponde a um grande sucesso, destacadamente quanto à democratização do acesso à cultura (concerto a preços populares, ensaios gerais abertos ao público ou a preços populares, falando de música, transmissão ao vivo pela Internet e retransmissão pela televisão e rádio), especificamente em uma área que pouquíssimas cidades oferecem à sociedade este tipo de exposição musical" (Carvalho, 2012, p. 121).

[221] O Theatro Municipal de São Paulo, inaugurado em 1911, foi projetado e construído sob inspiração das principais óperas europeias, sendo palco de importantes eventos culturais da história do país, com destaque para a Semana de Arte Moderna de 1922. Sua gestão é atualmente realizada pela Sustenidos Organização Social de Cultura, sob a égide de contrato de gestão celebrado com a Fundação Theatro Municipal de São Paulo – FTMPSP. O contrato de gestão mais recente foi celebrado em junho de 2021, com vigência de 5 anos, até 31 de maio de 2026 (São Paulo, Fundação Theatro Municipal de São Paulo, 2021).

[222] Após 26 anos sendo administrado diretamente pelo Município de Joinville (NSC, 2024), a gestão do Centreventos Cau Hansen foi delegada ao Instituto Festival de Dança de Joinville, instituição qualificada como Organização Social pela municipalidade, , mediante contrato de gestão celebrado em junho de 2024, com vigência prevista para 5 anos (Joinville, 2024).

[223] O mencionado contrato de gestão, com vigência até 31/01/2026, tem por objeto "a execução dos serviços relacionados ao desenvolvimento institucional das áreas das artes e da cultura, assim como o lazer, entretenimento e educação voltados para a cultura". Para tanto, foram permissionados para a Organização Social os seguintes bens culturais municipais: (i) Conservatório de Música Popular Brasileira – CMPB; (ii) Solar dos Guimarães; (iii) Capela Santa Maria; (iv) Centro Cultural e Casa da Leitura Vladimir Kozak; (v) Casa Hoffmann – Centro de Estudos do Movimento; (vi) Cine Passeio; (viii) Centro de Criatividade/Memorial Paranista e Jardim das Esculturas João Turin; e, (ix) Teatro da Vila (Curitiba, 2023). Christian Mendez Alcantara, em análise das metas previstas no contrato de gestão celebrado entre o Município de Curitiba e o ICAC, opina que a previsão de metas e indicadores consistiria em avanço na avaliação de desempenho dessas instituições que não fique restrita a índices burocráticos, mas que a mera previsão, por si só, não garante sozinha maior eficiência. É necessário avaliar se as métricas utilizadas de fato servem para avaliar o desempenho da instituição. De toda forma, o autor considera que a experiência da organização social no gerenciamento de orquestras e corais pode ser interessante, considerando a sua maior flexibilidade e as especificidades do setor da cultura (Alcantara, 2009).

um museu público ser objeto de projeto de concessão, pois o intuito lucrativo é inerente à atividade empresarial.

Faz sentido a hipótese de que essa condição jurídica seja um dos aspectos que contribuem para a dificuldade crônica de levantar recursos para a gestão museológica no Brasil. Já se forneceu o exemplo do Museu Nacional, destruído por incêndio ocorrido em setembro de 2018[224]. O processo de reconstrução somente foi viabilizado por conta de iniciativa legislativa que possibilitou a constituição de fundo patrimonial específico para receber doações particulares, assunto que foi objeto da Lei Federal nº 13.800/2019. A justificativa para a ação legislativa foi, justamente, a necessidade de criar ferramenta jurídica que viabilizasse a reconstrução do museu[225].

Ministro da Cultura durante o governo Temer (o entrevistado também foi Secretário Estadual da Cultura de São Paulo, durante os governos de João Dória e Rodrigo Garcia), Sérgio Sá Leitão afirmou o seguinte, em entrevista para a revista Época, sobre o assunto da reconstrução do Museu Nacional:

> Tenho colocado a necessidade de a gente adotar novos modelos de gestão, gestão por meio de OS, novas maneiras de esses museus federais serem geridos, pensarmos em outros tipos de fomento. Tenho insistido lá dentro do governo, mostrando claramente que nós precisamos ter novos modelos de gestão, que priorizem a governança, uma agilidade maior na gestão. Espero que agora essas medidas sejam adotadas (Terra, 2018).

Durante o período em que foi Secretário de Cultura do Estado de São Paulo, Leitão concedeu entrevista para a revista Istoé Dinheiro. Quando perguntado, primeiro, sobre a gestão do ecossistema de 60 museus e corpos artísticos estaduais, e, depois, sobre os retornos econômicos da gestão da cultura, respondeu o seguinte:

---

[224] O Museu do Ipiranga, que funciona no edifício projetado como um monumento à Proclamação da Independência do Brasil, localizado no bairro Ipiranga, em São Paulo, também atravessou situação semelhante. Encontrava-se fechado desde 2013, em razão de problemas estruturais graves no prédio após décadas de conservação ineficiente (Pereira, 2023). A reforma demandou investimento de R$ 235 milhões, custeado por recursos públicos, privados e incentivados, tendo sido reinaugurado no ano de 2022, como parte das comemorações do Bicentenário de Independência do Brasil. Nesse caso, a gestão é direta, realizada pela Universidade de São Paulo, com apoio de outros órgãos da administração pública estadual.

[225] Em obediência à sistemática legal, o fundo foi operado pela Associação dos Amigos do Museu Nacional, que recebeu as doações - R$ 142.000,00 de pessoas físicas, R$ 15.000,00 de pessoas jurídicas, € 180.000,00 do governo da Alemanha e R$ 150.000,00 do British Council (Pereira, 2023, p. 277) – recursos que auxiliaram a custear a reconstrução do museu.

> Existe uma administração muito eficiente e muito eficaz, feita com organizações sociais, por meio de um contrato de gestão. Fazemos um processo seletivo e elas trabalham sob diretrizes, metas e indicadores. Em 2019, foram mais de 30 mil ações, que atingiram 11 milhões de pessoas. Esse modelo é o que garante excelência. É aplicado parcialmente também em Goiás, Minas Gerais, Rio de Janeiro. Hoje, instituições culturais públicas que têm os melhores resultados e estão em melhores condições no País são as sob gestão de organizações sociais. [...] Para cada R$ 1 investido, se gera um impacto econômico entre R$ 16 e R$ 18. É multiplicador. Um retorno gigantesco. A economia criativa representa 3,9% do PIB de São Paulo. Em tudo o que fazemos, buscamos identificar e estimular a dimensão econômica da cultura. Porque possui uma alta capacidade de geração de renda, geração de emprego, geração de inclusão. Tenho um desafio e uma cruzada, que é mostrar que a cultura é produtora de riqueza. Movimenta a economia. No caso do Brasil, o desperdício é ainda maior, pela própria formação da nossa sociedade. Porque a diversidade é a base dessa produção cultural, a base da economia criativa. Desperdiçamos a diversidade como potencial econômico (IstoÉ Dinheiro, 2022).

Não chega a surpreender que a modelagem jurídica em que a gestão de bem cultural – em especial, de museus – é objeto de contrato de gestão com Organização Sociais, venha sendo adotada com bastante frequência e por diversas unidades federativas.

O Estado de São Paulo é a grande referência no uso das Organizações Sociais para a gestão dos seus equipamentos culturais. Reportagem da Revista Época destacou o sucesso da aplicação do modelo paulista na área da cultura, especialmente em museus[226]. A reportagem destaca o sucesso da implantação do

---

[226] Segundo a reportagem, em 2013 havia 20 Organizações Sociais com contratos de gestão entabulados com a Secretaria da Cultura do Estado de São Paulo, as quais eram responsáveis pela gestão de cerca de 400 polos do Projeto Guri, 18 museus, 6 casas de espetáculo, 7 Fábricas de Cultura, 21 Oficinas Culturais, 2 escolas profissionalizantes de música e pela Biblioteca de São Paulo (Época, 2013) O modelo é utilizado pelo Estado de São Paulo na área cultural desde 2004, para a gestão de diferentes espécies de bens culturais. O Projeto Guri, por exemplo, refere-se a política cultural de caráter eminentemente educativo, assistencial e de inclusão social, bem diferente do perfil de grandes museus como a Pinacoteca e o Museu da Língua Portuguesa, todos equipamentos culturais gerenciados em parceria com OS. Em 2012, o Projeto Guri possuía 51 mil alunos em 372 polos distribuídos em 317 municípios do Estado de São Paulo, sendo então considerado o maior programa sociocultural brasileiro (Matta, 2013).

modelo em importantes museus paulistas, como a Pinacoteca[227], o Museu da Língua Portuguesa e o Museu do Futebol[228].

A reportagem também sublinha que o número de visitantes nos museus paulistas havia aumentado, em 2013, 260% desde 2005, ano da implantação do modelo. Aponta ainda que a nova ferramenta de gestão proporcionou às entidades instrumentos para a busca de outras fontes de recursos. A Pinacoteca do Estado de São Paulo, por exemplo, teria captado cerca de R$ 1,6 milhão com atividades e produtos diversos no exercício de 2011, superando em 6% a meta do contrato de gestão, tendo obtido ainda outros R$ 7 milhões junto a patrocinadores. Nesse contexto, 25% do orçamento da entidade naquele ano teve como origem fontes externas, sem onerar os cofres públicos (Época, 2013).

A reportagem informou, ainda, que países como Holanda e Áustria utilizam instrumentos de gestão semelhantes para os seus serviços de cultura, e que o modelo paulista vem servindo de exemplo para outros Estados brasileiros (Época, 2013).

Diversos trabalhos científicos já se debruçaram sobre o modelo paulista de parcerias com Organizações Sociais da cultura, perquirindo sobre os resultados alcançados. Majoritariamente, a conclusão é que o modelo provocou sensível incremento na eficiência da gestão dos bens públicos culturais daquele Estado.

---

[227] A Pinacoteca do Estado de São Paulo é o museu mais antigo da cidade, fundado em 1905. Ocupa um edifício construído em 1900 no Jardim da Luz, região central de São Paulo e possui um dos mais relevantes acervos de arte do país, com mais de dez mil peças (Campos, 2018). Em 2013, tinha um público de aproximadamente 500 mil visitantes por ano (Matta, 2013). Desde 2005, a gestão é realizada pela Associação Pinacoteca Arte e Cultura – APAC, Organização Social qualificada pelo Estado de São Paulo e subscritora de contrato de gestão celebrado com o poder executivo estadual, tendo sido o primeiro museu em que o modelo foi adotado naquele Estado (Matta, 2013). Atualmente, vigora o contrato de gestão nº 05/2023, assinado em julho de 2023 com vigência até junho de 2018, prevendo um valor total de R$ 183.510.797,04 em repasses de recursos públicos (São Paulo, Secretaria da Cultura, Economia e Indústria Criativa, 2023).

[228] Os Museus da Língua Portuguesa (desde 2012) e do Futebol (desde a sua criação, em 2008), são gerenciados pela Organização Social ID Brasil Cultura, Educação e Esporte. O Museu da Língua Portuguesa é interativo e se localiza no edifício da Estação da Luz, em São Paulo. Campos lembra que, em dezembro de 2015, esse museu foi atingido por um incêndio que destruiu dois andares do prédio onde funciona. O acervo, que é virtual, felizmente não se perdeu (Campos, 2018) Já o Museu do Futebol encontra-se no Estádio do Pacaembu – propriedade do Município de São Paulo, que cedeu o espaço para o Estado -, localizado na Praça Charles Miller, na capital paulista. A proposta de serviço cultural é uma apresentação da história do futebol, com ênfase no futebol brasileiro. Registre-se que o estádio, excetuando-se a área onde funciona o museu, foi objeto de concessão para a iniciativa privada. Dessa forma, o mesmo bem público é hoje objeto de dois diferentes modelos de gestão privada do patrimônio público. O Museu da Língua Portuguesa é objeto do Contrato de Gestão nº 01/2020, celebrado no mês de setembro de 2020 com vigência programada de 60 meses, prevendo o repasse total de R$ 76.580.105,00 (São Paulo, Secretaria da Cultura, Economia e Indústria Criativa, 2020). Já o Museu do Futebol é objeto do Contrato de Gestão nº 03/2021, celebrado em junho de 2021 também com vigência de 60 meses, prevendo o repasse de um valor global de R$ 51.355.782,00 (São Paulo, Secretaria da Cultura, Economia e Indústria Criativa, 2021a).

Beatriz Matta, em sua pesquisa, entrevistou servidores da Secretaria de Cultura do Estado de São Paulo, questionando sobre as impressões a respeito do modelo. Especificamente, a autora cita resposta fornecida por interlocutor identificado como "Coordenador da Secretaria de Estado da Cultura de São Paulo", o qual opinou que o sistema de parceria com as OS seria a "maior revolução", do ponto de vista da gestão, da história da cultura (Matta, 2013).

Já de acordo com o estudo de Campos, realizado entre os anos de 2014 e 2016, a fonte da receita dos museus paulistas gerenciados por Organizações Sociais era, em média, de 69% de recursos oriundos de repasses realizados no âmbito do contrato de gestão e de 31% de receitas próprias. Isso reforça a percepção segundo a qual o modelo não implicaria a continuação do custeio total das atividades pelo poder público. As receitas próprias adviriam, em primeiro lugar, da bilheteria dos museus; em segundo lugar, resultariam da locação de espaços para instalação de lojas, cafeterias e realização de eventos; em terceiro, se relacionariam à busca de recursos junto aos mecanismos de fomento público à cultura, tal qual a Lei Rouanet; em quarto, se originariam de patrocínio direto efetuado por empresas privadas, a título de marketing cultural (Campos, 2018).

Por fim, ressalta-se que a adoção do modelo de parceria com OS para a gestão compartilhada de museus públicos não é uma exclusividade paulista, já que também ocorre em outros Estados e Municípios da federação. O Estado do Paraná, por exemplo, utiliza o modelo para a gestão do MON – Museu Oscar Niemeyer, o qual será objeto de análise mais aprofundada posteriormente. O Município do Rio de Janeiro também adota a sistemática, como nos exemplos do Museu do Amanhã[229] e do MAR - Museu de Arte do Rio[230], que, segundo reportagem do jornal "O Globo", movimentam juntos três milhões de pessoas por ano (O Globo, 2024).

---

[229] O "Museu do Amanhã", localizado na Praça Mauá, no Centro do Rio de Janeiro – área que integra a operação urbana consorciada "Porto Maravilha" – é gerenciado pela OS Instituto de Desenvolvimento e Gestão – IDG, sob a égide do Contrato de Gestão nº 881/2020, com vigência inicial de dois anos, prorrogáveis por até mais três, O mais interessante, aqui, é que o contrato prevê o repasse do "valor simbólico" de 1 real de recursos municipais, sendo que todos os demais recursos necessários para custear a execução do programa de trabalho seriam objeto de captação por parte da instituição parceira. Na prática, pois, trata-se de operação economicamente autossustentável (Rio de Janeiro, 2020).

[230] O Museu de Arte do Rio – MAR também se localiza na Praça Mauá, próximo da zona portuária do Rio de Janeiro. Registre-se que o último contrato de gestão disponibilizado no portal do museu é o identificado pelo nº 12.712/2017, celebrado com a OS Instituto Odeon, com prazo de vigência de dois anos, prorrogáveis por mais três, prevendo o valor global (para o primeiro biênio) de repasses de R$ 19.739.842,25. Perceba-se que, somente pelas informações disponibilizadas no portal, a vigência do

5.3.4 Bens públicos: uso ou afetação cultural única ou principal x o uso ou afetação cultural secundário

Nas situações em que se verifica a incidência de múltiplos usos a um mesmo bem público, a afetação cultural não necessariamente é a única, ou mesmo a principal, característica a ele vinculada. Há bens públicos culturais que também se encontram afetados a atividades de outra natureza, as quais, como também se discutiu no segundo capítulo, devem ser compatíveis com as características do patrimônio em questão, respeitando o seu caráter cultural.

O dever de compatibilidade com os traços culturais do bem permanece mesmo nos casos em que o uso cultural é secundário. Basta reiterar o exemplo do complexo arquitetônico que abrange as edificações da esplanada dos ministérios e da Praça dos Três Poderes, em Brasília. O complexo é integrado por vários prédios que, embora dotados de interesse cultural, servem como base material para o desempenho de atividades de natureza política, administrativa, jurídica e legislativa, as quais, na verdade, determinam o seu uso principal.

Até aqui, quando se tratou de modelagens jurídicas potencialmente aptas à delegação da gestão de bens públicos culturais, mencionaram-se casos que têm em comum o fato de o respectivo objeto ser a gestão – e, eventualmente, a exploração econômica – das utilidades culturais do bem em questão. Em todos esses casos, o patrimônio envolvido na parceria normalmente possui afetação cultural única ou principal.

Ocorre que, partindo das premissas acima delineadas, é juridicamente possível que um bem público cultural seja envolvido em projeto de gestão indireta cujo objeto principal seja uma utilidade pública de outra natureza – possivelmente até um serviço público em sentido estrito, desde que o uso respeite as características culturais do bem.

Mesmo nesses casos, entende-se que o projeto de delegação deve prever a adoção de práticas (ainda que secundárias, em relação ao objeto principal da

---

referido contrato se exauriu, não havendo explicações sobre o instrumento que regula juridicamente a gestão desse patrimônio cultural atualmente, o que, por si só, revela, na melhor das hipóteses, uma falha no respeito ao princípio da publicidade (Rio de Janeiro, 2017).

parceria) relacionadas ao cumprimento dos deveres de promoção e proteção do bem cultural sob gestão. Nada impede, inclusive, que a concessionária de serviço público ou entidade do terceiro setor para o qual tenha sido delegado bem cultural afetado ao objeto da concessão ou parceria – por exemplo, uma concessionária de transportes ferroviários que opera uma estação histórica, tombada arquitetonicamente – celebre parceria com outra instituição, para que esta administre o correspondente potencial cultural. É claro que (i) o poder concedente/parceiro público deve aprovar a subconcessão ou parceria; e, (ii) a concessionária/entidade do terceiro setor permanece responsável, perante o poder concedente/parceiro público, pelos danos decorrentes de eventual má gestão por parte da contratada para proteger e promover o potencial cultural sob gestão.

Há vários exemplos de bens públicos culturais que estão envolvidos em projetos concessionários que não têm a atividade cultural como objeto principal. Tem sido comum, por exemplo, que estádios de futebol públicos (ou "arenas", em vocabulário mais atual) sejam operados pela iniciativa privada via contratos de concessão[231]. Parte deles – por exemplo, os Estádios do Maracanã[232], no Rio de

---

[231] Segundo Lucas Sant'Anna, dos nove estádios públicos utilizados na Copa do Mundo realizada no Brasil no ano de 2014, cinco foram construídos ou reformados por meio de parcerias público-privadas via concessão administrativa. O Autor menciona que a modalidade adotada não poderia ser outra, "dadas as peculiaridades do bem e seu uso, que não envolve a prestação de um serviço público, tampouco a possibilidade de fixação de tarifa pelo uso de um bem ou obra pública, impedindo, assim, a aplicação da modalidade de concessão patrocinada" (Sant'Anna, 2018, p. 137). Nesse sentido, por mais que seja possível argumentar que a prática e a adoração pelo futebol no Brasil justificam considerá-lo parte da cultura brasileira, entende-se que a prática do esporte em nível profissional tem sentido principalmente esportivo, e não cultural. Luís Virgílio Lopes Enei, que promoveu estudo que catalogou 104 projetos de PPP realizados no Brasil até outubro de 2017, classificou-os como "equipamentos esportivos", tal qual o Parque Olímpico, utilizado nos Jogos Olímpicos de 2016, no Rio de Janeiro (Enei, 2018). Dessa forma, os estádios não foram incluídos como bens culturais em razão de abrigarem a prática esportiva. No mais, ainda com relação às praças esportivas construídas ou reformadas visando a Copa do Mundo de 2014, Reis e Cabral realizaram estudo comparativo da eficiência das contratações realizadas via PPP frente às contratações por empreitada, nos termos das contratações públicas tradicionais, e, ainda, das obras realizadas em estádios privados. A conclusão foi a de que "os projetos de PPP adotados na provisão das novas arenas esportivas geraram um melhor *value for money* para a administração pública no que diz respeito aos indicadores analisados, destacando-se a celeridade e os menores custos quando comparados com a modalidade de provisão pública tradicional. Segundo os autores, esses dados poderiam ser justificados em função das estruturas de incentivos identificadas nos cinco contratos de PPP investigados" (Reis; Cabral, 2017, p. 575).

[232] O Maracanã, estádio de propriedade do Estado do Rio de Janeiro, é mais um bem cultural icônico, seja por ter merecido a alcunha de "maior estádio do mundo", seja por ter sido palco do "maracanaço" – derrota da seleção brasileira de futebol para a uruguaia que teve como consequência a perda da copa do mundo de 1950. Trata-se de bem tombado pelo IPHAN desde dezembro do ano 2000 (Iphan, 2011). A obra, que teve como objetivo adequar o estádio para servir como uma das sedes da Copa do Mundo de Futebol de 2014 e dos Jogos Olímpicos de Verão de 2016, foi contratada pelo Estado do Rio de Janeiro da forma tradicional, seguindo o procedimento padrão da Lei Federal nº 8.666/1993,

Janeiro, do Pacaembu[233], em São Paulo, e do Mineirão[234], em Belo Horizonte – constitui bens públicos culturais reconhecidos em razão de processos de tombamento. Muito embora sejam utilizados em atividades culturais – são usados para abrigar apresentações musicais, e, muitos deles, contam com atrações secundárias permanentes de natureza cultural – o fato é que a afetação principal desses bens é de natureza esportiva (prática de futebol profissional).

Outros exemplos que obedecem à mesma lógica: a concessão do Mercado Municipal de São Paulo, localizado em São Paulo[235] - cuja afetação principal é o comércio de alimentos e outros produtos -, e, também, as concessões de parques urbanos como o do Ibirapuera[236], também em São Paulo – o parque contempla usos de diversos tipos, como esportivo, ambiental, cultural e de recreação.

---

a Lei Geral de Licitações e Contratos Administrativos vigente à época. Depois, a gestão do complexo foi objeto de delegação mediante PPP na modalidade concessão administrativa por meio do Contrato 27/2013, pelo prazo de 35 anos e com valor de R$ 594.162.148,71, celebrado em junho de 2013 com o Consócio Complexo Maracanã S.A., liderado pela empresa Odebrecht. Em 2019, porém, a Administração estadual decretou a caducidade da concessão, em razão de alegada dívida da concessionária de aproximadamente R$ 40 milhões. A partir daí, a gestão do complexo ficou sendo exercida de forma precária mediante termo de permissão de uso celebrado com Flamengo e Fluminense, inicialmente pelo prazo de 180 dias, mas que foi sendo sucessivamente renovado enquanto uma solução definitiva não era encontrada(Ge, 2023). Finalmente, o Estado do Rio de Janeiro lançou a Concorrência Pública nº 02/2022, cuja sessão de abertura ocorreu somente em dezembro de 2023. O modelo jurídico da delegação foi alterado, sendo o objeto da licitação descrito como a concessão onerosa de uso de bem público para a gestão, exploração, operação e manutenção do Complexo Maracanã. A licitação foi vencida pelo consórcio Fla-Flu Serviços S.A., sendo o contrato de concessão celebrado em setembro de 2024,com vigência prevista de 20 anos, sendo definido o valor anual de R$ 20.060.874,12 para a outorga.

[233] O estádio do Pacaembu é de propriedade do Município de São Paulo, sendo tombado pelo Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico, Arqueológico, Artístico e Turístico do Estado de São Paulo – CONDEPHAAT, em conjunto com outros elementos arquitetônicos-urbanos próximos, tais como a Praça Charles Miller;. O estádio – com exceção do espaço que abriga o Museu do Futebol, administrado por uma OS – é objeto da concessão comum de obra pública regida pelo contrato de concessão nº 01/SEME/2019. O prazo estabelecido para a vigência da concessão é de 35 anos, com valor estimado de R$ 752.409.974,07 (São Paulo, Secretaria Municipal de Esportes e Lazer, 2019).

[234] O estádio do Mineirão, localizado em Belo Horizonte, é tombado desde 2003 pela municipalidade, como parte integrante do conjunto moderno da Pampulha. A reforma e a gestão do complexo do Mineirão são objeto de contrato de PPP na modalidade concessão administrativa celebrado pelo Estado de Minas Gerais com a concessionária "Minas Arena – Gestão de Instalações Esportivas S.A." O contrato foi celebrado em 2010 com prazo de vigência de 27 anos e valor original de R$ 677.353.021,85 (Minas Gerais, 2025).

[235] O "Mercadão" de São Paulo, cujo prédio foi construído em estilo neoclássico e inaugurado em 1933, é tombado pelo Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico, Arqueológico, Artístico e Turístico do Estado de São Paulo – CONDEPHAAT desde o ano de 2003. Sua gestão – em conjunto com a do Mercado Kinjo Yamato, também localizado no município de São Paulo - é objeto do Contrato de Concessão 001/CC/ABAST/2021.Trata-se de concessão comum de obra pública, com prazo de vigência de 25 anos e de valor estimado de R$ 371.820.000,00 (São Paulo, Secretaria Municipal de Subprefeituras, 2021).

[236] O Parque do Ibirapuera, para além de abrigar diversas atividades de natureza cultural, é tombado pelo IPHAN (desde 2024) e pelo CONDEPHAAT (desde 1992). A gestão do parque – em conjunto com a dos Parques Jacintho Alberto, Eucaliptos, Tenente Brigadeiro Faria Lima, Lageado e Jardim

É juridicamente possível, ainda, que a responsabilidade pela gestão de bem de natureza cultural seja incluída, a título de contrapartida da concessionária, no caderno de encargos de concessão que tenha outro objeto. Nesse exemplo, o bem público cultural em questão nem está sendo empregado nas atividades desenvolvidas pela concessionária, consistindo a sua gestão, tão somente, em dever acessório atribuído à empresa pelo projeto concessório.

Um exemplo de estrutura contratual nesse sentido é a solução engendrada pelo Município de Pelotas para a conservação da Praça Cipriano Barcelos, incluída nos encargos da concessionária do POP Pelotas[237], um mercado popular localizado em frente à referida praça, tombada pela municipalidade.

Por último, vale a pena mencionar as concessões cujo objeto são intervenções urbanas, como operações urbanas consorciadas, que normalmente contemplam iniciativas relacionadas à atribuição de usos culturais a bens integrantes do "polígono" sob intervenção. Nesses casos, por mais que o objeto da concessão não seja propriamente a gestão de utilidades públicas culturais do patrimônio em questão, muitas vezes a requalificação da área acaba encaminhando a atribuição de funções de natureza cultural ao espaço envolvido. Um exemplo é o Porto Maravilha[238], operação urbana consorciada localizada na região central do Município do Rio de Janeiro, onde funcionam os já mencionados Museu do Amanhã e o Museu de Arte do Rio.

5.4 EXAME DE CASOS CONCRETOS

Para ilustrar o que se delineou até agora, desenvolve-se neste subcapítulo uma análise de dois casos em que houve a adoção de diferentes modelagens de

---

Felicidade – é objeto do contrato de concessão nº 057/SVMA/2019, que adota a modelagem de concessão comum de obra pública, com prazo de vigência de 35 anos e valor estimado de R$ 1.338.103.615,56 (São Paulo, Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente, 2019). Segundo a prefeitura municipal, a concessão do parque gera uma economia de R$ 34 milhões anuais para os cofres públicos (Valiati; Novakovski, 2025).

[237] O objeto principal da PPP do tipo concessão patrocinada é a construção e operação de shopping popular, localizado no Município de Pelotas, sendo incluído dentre os encargos da concessionária a requalificação e manutenção da Praça Cipriano Barcelos. O contrato de concessão foi celebrado em abril de 2012, com prazo de vigência de 25 anos e valor de R$ 98.778.879,00 (Enei, 2018).

[238] Trata-se de Operação Urbana Consorciada que tem como objeto a revitalização da área especial de interesse urbano da região do Porto do Rio de Janeiro. O objeto foi delegado mediante PPP do tipo concessão patrocinada. O contrato foi celebrado em 26 de novembro de 2010, com prazo de vigência de 15 anos e valor estimado de R$ 8.327.598.414,00 (Enei, 2018).

gestão privada de bens públicos culturais. Trata-se de exemplos para cada um dos grupos antes abordados: um caso de delegação de bens ou serviços de responsabilidade do Estado para exploração pela iniciativa privada, e outro de gestão compartilhada com entidade do terceiro setor.

Optou-se por apresentar projetos de gestão indireta envolvendo bens culturais de relevo localizados no Município de Curitiba. São eles: (i) o complexo do Parque Jaime Lerner, que abrange, dentre outros espaços, a Ópera de Arame e a Pedreira Paulo Leminski, objeto de contrato de concessão comum de obra pública celebrado pelo Município de Curitiba com empresa privada; e, (ii) o Museu Oscar Niemeyer – MON, objeto de contrato de gestão celebrado pelo Estado do Paraná com entidade do terceiro setor qualificada como Organização Social.

A seleção dos casos levou em consideração algumas circunstâncias, dentre as quais o fato de os exemplos escolhidos fazerem referência a dois bens públicos culturais de grande relevância pública que, por estarem localizados em uma mesma geografia urbana, apresentam contexto socioeconômico semelhante. Além disso, a opção se justifica, ainda, pelos exemplos representarem duas modelagens jurídicas contrastantes e que se encontram em funcionamento há tempo suficiente (mais de uma década) para permitir uma avaliação – a operação de ambos os equipamentos culturais iniciou em data próxima e ainda se encontra em funcionamento no presente momento.

A ideia é identificar, primeiro, o perfil dos objetos delegados, frente às espécies apresentadas antes nesse capítulo. Depois, identificar a modelagem jurídica adotada no caso concreto, detalhando as principais informações relacionadas à estruturação jurídica e econômica do projeto. Por último, levando em consideração as informações levantadas, pretende-se avaliar se as parcerias em andamento têm contribuído para o incremento da eficiência da gestão dos bens públicos que constituem seus objetos, tendo em conta os critérios de aferição antes propostos.

5.4.1 Concessão comum de obra pública e da gestão do complexo do Parque Jaime Lerner pelo Município de Curitiba

O primeiro caso examinado é o da concessão à iniciativa privada, pelo Município de Curitiba, da gestão e exploração do Parque Jaime Lerner (nova denominação do antigo “Parque das Pedreiras”), complexo que hoje compreende a

Ópera de Arame, a Pedreira Paulo Leminski e outros espaços culturais. A concessão foi objeto da Concorrência nº 001/2012 e é regulada pelo Contrato nº 2.952/2012-FCC, depois renomeado para Contrato nº 23.715/2019-PMC.

A Ópera de Arame é considerada um dos pontos turísticos mais significativos de Curitiba, tendo sido projetada pelo arquiteto Domingos Bongestabs e construída em apenas 75 dias, em estrutura metálica e paredes de vidro, com inauguração em março de 1992. Trata-se de um teatro com capacidade para 1644 espectadores e dotado de arquitetura inovadora, vez que erigido de forma transparente e integrada à natureza, permitindo que os frequentadores contemplem a natureza mesmo durante os espetáculos (Ópera de Arame, 2025).

Já a Pedreira Paulo Leminski, inaugurada em 1990, é tido como o maior espaço para espetáculos ao ar livre da América Latina, com capacidade para 25 mil pessoas. O equipamento está localizado em meio a gigantes paredões de rocha e vegetações, onde antes funcionou uma pedreira de pedras basálticas hoje desativada. Já se apresentaram no palco da pedreira artistas de expressão internacional, tais como Paul McCartney, David Bowie, Ramones e Elton John (Pedreira Paulo Leminski, 2025).

Examinado sob a ótica das formas de classificação apresentadas nesse capítulo, trata-se, pois, de bem público cultural municipal, de propriedade do Município de Curitiba, ao qual estão vinculados tanto um uso comum do povo – conforme se verá, o projeto concessório prevê a obrigação de que seja mantida a condição de livre acesso a espaços que possibilitem a contemplação livre e gratuita dos referidos bens – quanto o uso especial, correspondente ao ingresso na ópera e/ou na pedreira na condição de espectador de apresentação musical, ou em evento de outra natureza. A principal afetação vinculada ao bem é cultural. No mais, considerando a forma como vem sendo desenvolvida a sua gestão, as respectivas atividades culturais possuem, em regra, natureza econômica e potencial lucrativo.

A análise teve como base unicamente os documentos relativos ao edital de licitação e ao contrato administrativo disponibilizados pelo Município de Curitiba no portal da transparência municipal, quais sejam: (i) Edital de Concorrência nº 001/2012, e respectivos anexos; (ii) Contrato nº 2952/2012-FCC; (iii) Termos Aditivos ao contrato, celebrados em 10/01/2020, 15/06/2020 e 23/07/2020. Houve a tentativa de

acesso à integralidade do processo administrativo de contratação junto à municipalidade (processo administrativo nº 01-28.093/2012), mas sem sucesso[239].

A concessão foi licitada por meio da Concorrência nº 001/2012, lançada pelo Município de Curitiba em abril de 2012. O critério adotado para a aferição da melhor proposta foi o de melhor técnica e preço. No caso, a análise envolvia uma combinação das notas relativas à maior oferta de preço e à avaliação técnica de uma série de exigências estabelecidas no edital, dentre as quais a apresentação, por parte das licitantes, de um "Plano de Gestão e Operação" do complexo. A licitação foi vencida pela empresa "DC Set Eventos Ltda", que obteve a maior nota combinada entre a proposta técnica e a oferta de preços.

A licitação levou à celebração, em agosto de 2012, do Contrato nº 2.952/2012-FCC entre o município concedente e a empresa concessionária. Registre-se que, após aditivo celebrado em novembro de 2019, o referido contrato passou a ser identificado pelo nº 23.715/2019-PMC, quando deixou de estar atrelado à Fundação Cultural de Curitiba e passou a estar vinculado à administração direta municipal.

O objeto original do contrato era "a outorga de concessão e gestão e operação precedida de obras dos espaços de cultura e lazer Ópera de Arame, Pedreira Paulo Leminski e Parque Náutico", sendo convencionado o prazo de vigência de 25 anos – o prazo original do contrato seria até setembro de 2037, portanto. Considerando que o edital e o contrato fazem referência à Lei Federal nº 8.987/1995, a modelagem

---

[239] Primeiro, em contato por e-mail com a Fundação Cultural de Curitiba, obteve-se como resposta a informação de que o contrato passou a estar sob responsabilidade da Secretaria Municipal de Administração e Tecnologia da Informação de Curitiba, de modo que o pedido deveria ser direcionado a esta. O pedido foi, então, reiterado por e-mail para a referida secretaria, porém nunca se recebeu resposta. Diante disso, procederam-se diversas tentativas de contato telefônico com a secretaria. Em uma dessas tentativas, recebeu-se a orientação de apresentar o pedido por meio do PROCEC, sistema de processo eletrônico da prefeitura municipal, selecionando a opção "Urbanismo, Patrimônio Cultural e CAPC". Com essa informação, providenciou-se o protocolo do pedido nos termos da orientação recebida, o qual foi recebido pela prefeitura sob o nº 01-263631/2025. A resposta à solicitação foi relativamente célere, embora não tenha sido eficaz. Foi informado que a solicitação deveria ser encaminhada ao Departamento de Gestão do Patrimônio Público da Secretaria de Administração e Tecnologia da Informação, em razão da sua competência. Foi enviado um link contendo os supostos contatos para a obtenção da informação (https://smati.curitiba.pr.gov.br/conteudo/contatos/326). O link leva para a página geral de contatos da Secretaria de Administração e Tecnologia da Informação, a mesma em que já se tinha obtido o endereço de e-mail para o qual foi enviada a mensagem nunca respondida, e os telefones em que, após sucessivas ligações, obteve-se a orientação acima seguida. Considerando a existência da evidente circularidade – com idas e vindas – na tentativa de conseguir acesso à integralidade dos documentos relativos à contratação, optou-se por realizar a análise tendo como base somente o material disponível ao público no sítio eletrônico do portal de transparência municipal.

adotada foi a de concessão comum de obra pública em bem público cultural, sucedida da sua gestão e operação por parte da concessionária.

Em 17 de julho de 2020, porém, foi celebrado entre as partes termo aditivo suprimindo do objeto da concessão a gestão do Parque Náutico, que foi retomada pela administração municipal. O mesmo termo aditivo promoveu o reequilíbrio econômico-financeiro do contrato por meio da extensão contratual por mais 10 anos, passando a vigência total a ser de 35 anos, estendendo-se até setembro de 2047[240].

O aditivo também previu que o produto dos investimentos realizados pela concessionária passaria a compor o patrimônio do Município de Curitiba após o término do contrato, sem direito à indenização. Trata-se de previsão que pode ter tido cunho preparatório para modificações que foram realizadas posteriormente no complexo, as quais, apesar de não terem sido formalizadas no escopo do contrato de concessão (pelo menos, não há aditivos com esse objeto disponíveis para consulta no portal de transparência da prefeitura), foram noticiadas pelo próprio site oficial da Prefeitura de Curitiba.

As modificações foram as seguintes. Em dezembro de 2021, foi inaugurado um memorial em homenagem a Jaime Lerner na entrada do complexo, que passou a se chamar "Parque das Pedreiras Jaime Lerner" (Curitiba, 2021). Em julho de 2025, o complexo recebeu o nome de "Parque Jaime Lerner", passando a ser formado pela Ópera de Arame, pela Pedreira Paulo Leminski e pela "Rua da Música", "conexão que une os dois espaços culturais da cidade e será mais um atrativo de Curitiba" (Curitiba, 2025). Dessa forma, a Rua da Música é uma operação recente, inaugurada em 2025, instalada no espaço existente entre a Ópera e a Pedreira, onde passaram a funcionar restaurantes e se apresentarem artistas locais.

O termo de referência, que constituía anexo ao edital de licitação, previa que o objetivo da concessão era permitir melhores condições de utilização do patrimônio, tendo em vista as "novas demandas de infraestrutura; a promoção e realização de

---

[240] O aditivo não esclarece a razão que motivou o reequilíbrio, apesar de o fato de ter sido realizado pelo mesmo instrumento sugere que a medida tenha relação com a supressão do objeto da concessão por conta da retomada da gestão do Parque Náutico pela administração municipal. Todavia, como a supressão do objeto da concessão também diminui os ônus contratuais da concessionária, não necessariamente a diminuição do objeto terá como consequência o reequilíbrio contratual em favor da contratada, devendo essa necessidade ser devidamente justificada no processo administrativo de contratação, ao qual não se pôde ter acesso. De toda forma, o próprio contrato (Cláusula Décima Quinta, Parágrafo Primeiro, III) prevê que deverá ser utilizada a Taxa Interna de Retorno – TIR do projeto como ferramenta para cálculo dos reequilíbrios contratuais.

diversas modalidades de eventos e ações voltadas à cultura; ao entretenimento; e à viabilização de visitação turística".

No que se refere à estrutura econômica da contratação prevista no edital e no contrato, a concessionária poderia explorar economicamente os espaços do complexo por meio do exercício de atividades de publicidade e de exposição de marcas, inclusive da venda de *naming rights*, assim como por meio de tarifas oriundas da visitação e pela venda de ingressos para shows e eventos. Os riscos "de preço e demanda" são assumidos pela concessionária, sendo que aqueles decorrentes de intervenção do poder concedente ou de fatos imprevisíveis deverão ser objeto de recomposição entre as partes mediante a instauração de processo administrativo de revisão contratual.

Ao poder público coube, a título de contraprestação pecuniária, o pagamento, por parte da concessionária, de outorga no valor fixo de R$ 160.000,00, no ato de assinatura do contrato. A este valor se soma o pagamento do valor variável de 5% do montante da receita bruta mensal com a exploração do complexo (proveniente do aluguel dos espaços, patrocínio, visitação, shows, eventos e receitas acessórias), sendo prevista a divisão destes recursos em partes iguais pelas secretarias municipais da cultura e do meio ambiente.

Além disso, a modelagem contratual prevê, ainda, a obrigação de a concessionária disponibilizar ao poder concedente: uma data anual na Pedreira Paulo Leminski para realização de show de grande porte; uma data anual na Pedreira Paulo Leminski para a realização de evento do calendário oficial da cidade; cinco datas anuais para realização de eventos na Pedreira Paulo Leminski que não sejam shows de grande porte; dez datas anuais na Ópera de Arame para shows e eventos; e uma data anual na Ópera de Arame para realização de evento do calendário oficial da cidade[241]. Registre-se que o contrato prevê, com relação a essas datas, que os shows realizados pela municipalidade não poderão ter cobrança de ingresso, e nem o espaço poderá ser objeto de sublocação[242].

---

[241] O contrato original também previa o dever de disponibilização ao poder concedente de cinco datas anuais no Parque Náutico para shows, observando as mesmas condições acima descritas. Todavia, conforme já ressaltado, houve a supressão desse bem público cultural e das obrigações a ele relacionadas do objeto da concessão.

[242] O contrato prevê, ainda, que devem ser destinados ao poder concedente 1% dos ingressos do público estimado nos shows e eventos de grande porte, realizados tanto na Pedreira Paulo Leminski quanto a Ópera de Arame, limitado esse número a 100 ingressos em ambos os casos.

No que tange à regulação contratual, o contrato prevê que o poder concedente terá livre acesso a todos os dados referentes à administração, à contabilidade e aos recursos técnicos, econômicos e financeiros da concessionária, assim como aos bens reversíveis. Trata-se de medida importante, tendo em conta o formato adotado para o pagamento do valor de outorga variável. Além disso, o contrato prevê os mecanismos de controle e sancionamento previstos na Lei Federal nº 8.987/1995.

Por fim, é importante fazer a ressalva de que o fato de não se ter tido acesso ao inteiro teor do processo administrativo da contratação e aos relatórios de execução do contrato, prejudica a avaliação sobre a contribuição da adoção da modelagem para o incremento da eficiência na gestão dos bens culturais, com base nos critérios ora elencados. Dessa forma, procedeu-se à análise tomando como base tão somente a documentação a que se teve acesso, o que deve ser levado em consideração para o escrutínio das conclusões alcançadas, naturalmente parciais.

No que se refere ao critério de incremento na visitação e da diversidade do público, não há dados disponíveis que permitam aferir a efetiva contribuição do modelo à ampliação ou maximização. Aliás, em análise do edital de licitação e seus anexos, e do contrato administrativo e dos respectivos aditivos, não parece haver obrigação de registro, por parte da concessionária, do perfil do visitante do espaço.

O contrato prevê que a concessionária tem o dever de mensalmente fornecer "relatório de demonstração do resultado do exercício", mas trata-se de documento de natureza contábil, que deve contemplar o detalhamento da receita bruta mensal e os meios de pagamento utilizados pelos visitantes. Certamente, a função do documento é mais a de servir como base para a quantificação do quinhão do faturamento (5% da receita bruta) que cabe à prefeitura, do que realmente para amparar um exame do perfil do visitante do complexo, de modo a verificar a sua diversidade.

Em novembro de 2019, o jornal "Gazeta do Povo" publicou reportagem analítica do projeto, afirmando, já no título, que a parceria com a iniciativa privada teria "reerguido" os dois cartões postais de Curitiba (Ópera e Pedreira). Especialmente com relação à Ópera, a reportagem menciona que a programação naquele momento contemplava 200 horas mensais de apresentações, a maioria executada por artistas locais (fazendo referência ao projeto designado "Vale da Música"), sendo que "dezenas de milhares de pessoas" passariam pelas catracas mensalmente (Gazeta do Povo, 2019).

Sobre a Pedreira, o jornal destaca que o espaço estava fechado para shows antes da concessão, e que foram as intervenções realizadas pela concessionária que viabilizaram o alcance das condições exigidas pelo Ministério Público, em acordo homologado judicialmente, para a sua reabertura. Assim, a própria viabilização do uso do espaço, que estava fechado para eventos antes da concessão, já garantiu, por óbvio, o incremento na visitação.

Acerca do critério referente à avaliação qualitativa da experiência por parte do usuário, igualmente não há dados pelos quais se possa aferir objetivamente a sua eventual melhoria após a concessão. Aliás, o projeto parece pecar nesse sentido, uma vez que não existe (ao menos nos documentos aos quais se teve acesso) exigência de que a concessionária mantenha a prática de realizar pesquisa de satisfação e de avaliação da experiência com o visitante. O contrato limita-se a prever a obrigação de a concessionária manter, durante todo o prazo da concessão, setor exclusivo para tratar das relações com os usuários e terceiros em sua estrutura organizacional.

De toda forma, ao que tudo indica, o público visitante tem sido crescente, fator que parece justificar os novos investimentos e a criação de novas atrações na área, tais como a "Rua da Música". Considerando esses fatos, a avaliação geral parece positiva. Ademais, o portal "Tripadvisor", referência internacional no que se refere a informações de apoio ao turismo, classifica a Ópera de Arame (nota 4.2 de um máximo de 5, obtida a partir de 6.767 avaliações) em 7º lugar, e a Pedreira Paulo Leminski no 38º posto (nota 4.3 de um máximo de 5, obtida a partir de 421 avaliações), na relação dos melhores pontos turísticos de Curitiba (Tripadvisor, 2025).

No que se refere ao critério "níveis de conservação e estado geral do patrimônio administrado", mais uma vez há carência de dados e mesmo de indicadores seguros, previstos no contrato, para a avaliação objetiva do incremento da eficiência administrativa com a execução por parte da concessionária.

O termo de referência anexo ao edital de licitação descreveu detalhadamente os requisitos técnicos a serem observados nas intervenções que deveriam ser executadas no local para a sua colocação em funcionamento e para a posterior conservação das estruturas sob concessão[243]. A intervenção inicial foi organizada em

---

[243] No caso da Pedreira Paulo Leminski, parte das adequações visava ao cumprimento de condições pactuadas pelo Município de Curitiba com o Ministério Público estadual para viabilizar o uso do espaço para a realização de shows e eventos, em acordo judicial realizado nos autos nº 50.913, que

duas fases – a primeira, com entrega em 12 meses, e a segunda, em 18 meses –, sendo que o investimento total foi estimado em aproximadamente R$ 15,5 milhões, não havendo informações sobre qualquer descumprimento por parte da concessionária.

Em entrevista ao jornal Gazeta do Povo, em 2019, o então vice-presidente de operações do parque, Hélio Pimentel, afirmou que as obras teriam custado, de fato, perto de R$ 20 milhões. Segundo ele, a

> "Ópera e Pedreira foram revitalizadas inteiramente. Da Ópera, só restou (sic) basicamente as estruturas de ferro e as cadeiras de plateia. Refizemos partes elétrica e hidráulica, cobertura, policarbonato [no teto e laterais], sistema de para-raios. Na Pedreira, o palco foi refeito. Esses equipamentos não tinham condições operacionais de funcionamento" (Gazeta do Povo, 2019).

A mencionada reportagem afirma que era muito limitado o calendário de eventos da Ópera de Arame no período pré-concessão, principalmente em razão da falta de manutenção do espaço, tendo sido proibidos shows de rock, por exemplo, para que não houvesse danos a estrutura. Segundo consta na reportagem, após a concessão, o uso para eventos teria crescido a ponto de assegurar a manutenção de uma boa agenda durante o ano (Gazeta do Povo, 2019).

De toda forma, parece sempre conveniente que poder concedente e empresa concessionária pactuem (ou deem a devida publicidade, caso já exista) um padrão técnico de conservação e manutenção dos bens públicos delegados, prevendo indicadores a partir dos quais se possa aferir e extrair objetivamente os níveis gerais de conservação e o estado geral do patrimônio.

O critério da economicidade é, provavelmente, o que apresenta as melhores condições para a identificação objetiva do impacto do projeto concessionário, relativamente aos ganhos em eficiência. Isso porque, a partir das informações colacionadas, a concessão possibilitou (i) o investimento de mais de R$ 15 milhões em recursos privados nas obras necessárias à operacionalização dos bens públicos culturais; (ii) a assunção, por parte da concessionária, dos custos relacionados à manutenção e à conservação do patrimônio, bem como da gestão do espaço – em 2012, o Município divulgou que a "manutenção básica" da Pedreira e da Ópera

---

tramitou na 4ª Vara da Fazenda Pública e Falências e Concordatas de Curitiba, disponibilizado como anexo ao edital de licitação.

custava R$ 600 mil por ano (Curitiba, 2012); e, (iii) a previsão do auferimento, por parte do Município, de recursos no patamar de 5% da receita bruta mensal do contrato de concessão – valor que, a título de exemplo, teria sido de R$ 600 mil entre 2017 e 2019 (Gazeta do Povo, 2019).

Parece seguro afirmar, portanto, que o contrato provocou economicidade no uso de dinheiro público quanto à gestão dos referidos bens.

Por último, no que concerne ao critério "externalidades econômicas e sociais", também faltam dados concretos para aferir de forma objetiva o desempenho da concessão. Segundo Alessandra Paluski, Superintendente de Administração da prefeitura municipal, os grandes eventos viabilizados pela concessão geram benefícios econômicos ao município, movimentando o turismo, a rede hoteleira, as visitações em outros pontos turísticos, dentre outras atividades de natureza econômica. Além disso, o "principal ganho não quantificável" decorreria do incremento na arrecadação do ISS, o Imposto Sobre os Serviços (Gazeta do Povo, 2019), decorrente da circulação de pessoas associada à fruição do bem cultural objeto da concessão.

William Melo, todavia, opina que a falta de transparência com relação aos dados do projeto concessionário ora em análise, bem como a inexistência de indicadores objetivos definidos pelo contrato, dificultam uma análise a respeito da eficiência do projeto. Segundo o autor,

> não é possível estabelecer uma análise do contrato de concessão por meio de uma análise mais objetiva e quantitativa para substituir, quantificar ou operacionalizar a ação social abstrata – shows e eventos – para um interesse a favor de formulação de políticas e novas arquiteturas para a administração pública municipal. A inexistência da apresentação de indicadores nos documentos oficiais acessados, como recurso metodológico, empiricamente referido, que serviria para balizar e informar sobre as mudanças e avanços obtidos com o processamento das alterações na administração dos equipamentos culturais a partir da concessão, não permitem que o modelo em análise sirva como um exemplo experimentado ainda para a contratualização de serviços públicos para o país. Soma-se a esse critério acima, a pouca transparência quanto aos valores e vantagens orçamentários obtidos pela gestão municipal. O próprio fato do objeto de concessão se restringir a recursos advindos da elaboração de shows e eventos dificulta a compreensão por parte da sociedade civil de compreender quanto é vantajoso financeiramente ao poder municipal a realização da concessão, no que diz respeito ao pagamento da Outorga para a gestão pública municipal feita de forma mensal (Melo, 2021, p. 246).

De fato, considerando a dificuldade que se enfrentou nesta pesquisa para obter informações sobre o contrato junto à municipalidade, e a falta de êxito na

tentativa de acesso aos documentos que integram o processo administrativo da concessão, parece mesmo existir déficit de transparência merecedor de equacionamento. Da mesma forma, ao menos com base nos documentos aos quais se teve acesso, o projeto concessionário parece pouco robusto, não se ocupando da previsão de métricas e indicadores para a aferição do desempenho da concessionária.

No tocante às externalidades sociais do projeto, também há poucos dados a serem considerados em uma avaliação consistente. Existem, todavia, algumas obrigações da concessionária previstas no contrato que sugerem preocupação com o impacto social dos bens públicos culturais – por exemplo, a obrigação de possibilitar visitação livre e gratuita a espaços que viabilizem a contemplação dos bens delegados, incluindo a estrutura metálica do teatro da Ópera de Arame e o local de shows da Pedreira Paulo Leminski, bem como a regulação do valor da tarifa de visitação das áreas restritas, fixada pelo contrato em R$ 2,00, valor posteriormente atualizado por termo aditivo para R$ 3,22.

Apesar de o fato não se amoldar perfeitamente ao conceito de externalidades sociais adotado pelo trabalho – pois, na verdade, trata-se do resultado da execução do previsto em cláusula contratual pactuada pelas partes – uma consequência social decorrente do projeto digna de menção advém dos investimentos na área da cultura realizados com a receita decorrente da outorga fixa e variável que cabe ao Município. Por exemplo, segundo informado pelo Município de Curitiba, o valor inicial pago pela concessionária à título de outorga fixa teria sido utilizado em obras de revitalização e manutenção do Centro de Criatividade do Parque São Lourenço (Curitiba, 2012).

De toda forma, considerando-se a relevância do patrimônio sob gestão e os dados aos quais se teve acesso, parece correto assinalar que o seu potencial social estaria sendo subutilizado.

Diante das informações e dos dados obtidos, apesar de não se mostrar possível uma avaliação completa do impacto da concessão no incremento da eficiência da gestão do Parque Jaime Lerner – complexo que hoje inclui a Ópera de Arame, a Pedreira Paulo Leminski e a Rua da Música –, a análise parcial cuja realização pode ser feita induz à conclusão de que houve incremento de eficiência. Essa constatação escora-se especialmente nos critérios de avaliação relativos aos níveis de conservação e estado geral dos bens, por conta da viabilização da reforma que possibilitou o retorno das operações, e, especialmente, no que tange à economicidade, a avaliação positiva sugerida guarda relação com o fato de a estrutura

jurídico-econômica da concessão permitir ao Município de Curitiba uma economia direta de recursos públicos ao Município de Curitiba, como também representar fonte de renda, a qual pode ser utilizada pela municipalidade inclusive para o custeio de outras atividades culturais.

5.4.2 Contrato de gestão celebrado entre Estado do Paraná e Organização Social tendo com objeto a gestão compartilhada do Museu Oscar Niemeyer – MON

O segundo *case* objeto de análise é o do Museu Oscar Niemeyer – MON, localizado em Curitiba, muitas vezes chamado de "Museu do Olho", em razão do formato arquitetônico de uma das edificações que compõem o complexo. Trata-se de bem público cultural de propriedade do Estado do Paraná – é um "museu estadual oficial", conforme a Lei Estadual nº 9.375/90 –, atualmente sob administração da Associação dos Amigos do MON – Museu Oscar Niemeyer, pessoa jurídica sem fins lucrativos qualificada como Organização Social pelo Estado do Paraná, firmatária de contrato de gestão com a Secretaria de Cultura estadual.

Trata-se de bem público cultural estadual no qual estão incrustados tanto o uso comum do povo – mediante a contemplação pelo observador das suas características arquitetônicas de natureza cultural, desde a área externa do edifício, e a fruição dos jardins e da praça Burle Marx, que são de livre acesso – quanto uso especial, este correspondente à visitação ao museu propriamente dita e a fruição cultural do seu acervo. Quanto aos demais critérios de classificação, deve-se dizer que, mesmo que a atividade museológica para o qual o bem em questão constitui a base material tenha potencial econômico, o fato de se tratar de um museu leva necessariamente que a atividade cultural nele desenvolvida detenha natureza não lucrativa. Por último, registre-se que o equipamento constitui bem público em que a afetação cultural é a principal.

A análise aqui empreendida tomou como base os seguintes documentos, todos obtidos na internet, nos sítios eletrônicos do museu e da Secretaria de Cultura do Estado do Paraná: Contrato de Gestão nº 01/2025 e respectivos anexos, notadamente o termo de permissão de uso do imóvel onde está localizado o museu e o programa de trabalho apresentado pela OS e aprovado pelo Estado do Paraná;

Contrato de Gestão nº 01/2023; Contrato de Gestão nº 01/2018; e o relatório de atividades referente ao ano de 2024, elaborado pela OS parceira[244].

O MON é o maior museu de arte da América Latina, com cerca de 35 mil metros quadrados de área construída, e um dos mais importantes do Brasil. Foi criado pelo governo do Estado do Paraná em 2002, tendo inicialmente recebido a denominação de "NovoMuseu", incorporando as coleções do Museu de Arte do Paraná e do Banco do Estado do Paraná, o que resultou em um acervo inicial de 1.200 obras. O início do seu funcionamento e a sua inauguração para o público ocorreram no ano de 2003 (Museu Oscar Niemeyer, 2025).

O edifício principal onde funciona o museu foi concluído na década de 1970, tendo sido originalmente projetado, pelo arquiteto Oscar Niemeyer, para abrigar parte da estrutura burocrática do governo estadual. Em 2002, ano da criação do museu, o complexo recebeu o prédio anexo, popularmente chamado de "Olho", em razão do seu formato arquitetônico, cujo projeto também é de autoria de Niemeyer. A nomenclatura atual – Museu Oscar Niemeyer, em substituição a NovoMuseu – foi atribuída ao complexo em 2003 (Museu Oscar Niemeyer, 2025). O espaço ainda conta com área externa de acesso livre, denominada "Praça Burle Marx".

Como informado nos portais da Secretaria de Cultura e do próprio museu, o contrato de gestão ora vigente é o de nº 001/2025, celebrado pelas partes em junho de 2025 com vigência inicial de dois anos, prorrogáveis por até mais três se a OS contratada atingir determinados padrões de desempenho (alcançar um mínimo de 80% das metas definidas), nos termos da legislação estadual. O contrato decorreu da Convocação Pública nº 01/2025-SEEC, na qual saiu vencedora a OS Associação dos Amigos do MON – Museu Oscar Niemeyer.

---

[244] Registre-se que se buscou acesso ao acervo documental completo relativo à contratação. Em contato com a Secretaria de Cultura do Estado do Paraná, recebeu-se a orientação de solicitar o acesso por meio do sistema "Paraná Inteligência Artificial (PIÁ). O requerimento foi formulado e apresentado, gerando o Protocolo 24.819.802-8. O processo administrativo tramitou e resultou no Despacho nº 173/2025 – COSEM/SEEC, emanado da Coordenação do Sistema Estadual de Museus – COSEM. O pedido de acesso à documentação foi deferido, condicionado à assinatura de "termo de cessão e autorização de uso de documentos", o que foi providenciado pelo autor da tese. Todavia, a autorização se limitava ao acesso "in loco", na sede do COSEM, em Curitiba, mesmo para os documentos digitais. Considerando que este autor não reside em Curitiba – o que dificultaria, senão impediria, que a análise da documentação se desse no tempo e na forma desejados – requereu-se que fosse facultado o acesso virtual à documentação digitalizada. A solicitação foi respondida e o material foi recebido somente no dia 5 de janeiro de 2026, quando a versão do trabalho submetida à banca de defesa já estava concluída. De toda forma, promoveu-se, ainda que sem a profundidade inicialmente desejada, a análise do material recebido, não sendo obtidas novas informações relevantes para alterar as conclusões do estudo ora empreendido.

O modelo de parceria com OS no Estado do Paraná é objeto da Lei Complementar Estadual nº 140/11, regulamentada pelo Decreto Estadual nº 4.951/2012. Sua utilização para a gestão do MON remonta a 2013, quando foi celebrado o primeiro contrato de gestão com esse objeto, resultado da Convocação Pública nº 01/2013. Ao primeiro contrato de gestão se seguiram outros quatro, celebrados em 2018 (Contrato de Gestão nº 001/2018), em 2023 (Contrato de Gestão nº 001/2023), e o atualmente vigente, firmado em 2025. A entidade parceira sempre foi a mesma, a já mencionada Associação dos Amigos do MON – Museu Oscar Niemeyer. Aliás, essa instituição já administra o museu desde 2003, com início poucos meses após a sua criação, em 2002. À época, a instituição funcionava sob a denominação "Sociedade dos Amigos do MON – Museu Oscar Niemeyer". Inicialmente, o Estado do Paraná havia adotado a modelagem jurídica de OSCIP para a gestão do museu – a qual, conforme já argumentado em capítulo anterior, entende-se não ser a mais adequada para a gestão eficiente de bens públicos culturais. A posterior adoção do modelo de parceria com OS teria decorrido de orientação do Tribunal de Contas do Paraná (Gazeta do Povo, 2013).

Um aspecto que chama a atenção é a curta duração dos referidos contratos de gestão. É que, diferentemente da legislação federal, que não impõe um limite máximo para o tempo de vigência desses contratos celebrados com OSs, a legislação estadual paranaense de fato prevê o tempo máximo de 5 anos. Conforme já argumentado, a duração reduzida da parceria pode ser prejudicial para a gestão do patrimônio cultural, uma vez que a obtenção de resultados positivos relacionados ao incremento da eficiência na gestão, especialmente no tocante à promoção e à proteção do bem público cultural, costuma depender de políticas consistentes e de uma agenda de ações contínuas, normalmente desdobradas no tempo. No caso concreto do MON, tal fator não chegou a ser um problema, pois foi sempre a mesma OS que venceu os chamamentos públicos cujo objeto é a gestão do referido bem público cultural. Tal fato tem garantido a continuidade na gestão – o que pode inclusive ajudar a explicar os bons resultados alcançados.

O objeto do contrato de gestão ora vigente inclui "o fomento, a operacionalização da gestão e a execução [...] das atividades e serviços na área artística, histórica, cultural e de pesquisa referentes ao Museu Oscar Niemeyer – MON". No que se refere à estrutura econômica da parceria, o contrato prevê um repasse trimestral de recursos públicos por parte do Estado do Paraná no montante

de R$ 993.198,02, os quais seriam administrados pela OS mediante parcial submissão às normas de direito público (devendo-se observar as normas contidas no "Manual de RH" e no "Regulamento de Compras, Contratações e Locações", devidamente publicizados no endereço eletrônico do museu), visando à consecução do objeto do contrato. Dessa forma, mediante simples somatório dos valores trimestrais, chega-se à cifra anual de R$ 3.972.795,68, e ao total aproximado (em razão de ser previsto reajuste anual) de R$ 7.945.591,36, em recursos públicos estaduais investidos na gestão do equipamento público cultural em questão.

Para além dos valores decorrentes dos repasses provenientes do tesouro estadual, o contrato de gestão também prevê outras fontes de recursos para a execução do seu objeto. Encontram-se incluídas as receitas operacionais decorrentes da realização de atividades relacionadas à execução contratual (provenientes da venda de ingressos, por exemplo), aquelas decorrentes da utilização de espaços do bem para oferecimento de atividades de apoio, tais como cafeteria, loja, livraria, estacionamento, dentre outras, além de receitas diversas, como as oriundas de patrocínios, doações ou fomento com base em incentivos fiscais.

O plano orçamentário apresentado pela OS e aprovado pelo Estado do Paraná prevê que, do total de receitas vinculadas ao plano de trabalho (que totalizam R$ 26.798.00,26), apenas 29,64% (ou R$ 7.945.591,36, conforme indicado acima) decorrem de repasses diretos de recursos estaduais. A maior parte dos recursos – o equivalente a 70,35%, ou R$ 18.852.417,90 – advém de receitas decorrentes de captação por parte da OS, formadas principalmente por recursos ditos operacionais (o equivalente a 51,34% do total, ou R$ 13.758.417,90), os quais contemplam as receitas da bilheteria, da cessão onerosa de espaços, das vendas realizadas na loja, no café e no estacionamento, além de doações e de recursos incentivados (14,92% do total, ou R$ 4.000.000,00).

Estes números sugerem, portanto, que, por mais que o museu seja gerido sob modelagem dissociada de espírito lucrativo, como é típico da atividade museológica no Brasil, o interesse pela fruição das utilidades públicas atreladas ao MON e a sua capacidade de recepcionar visitantes indicam uma gestão com potencial para ser autossustentável economicamente. Reforça esse entendimento o fato de que, no ano de 2025, 75% dos ingressos no museu foram beneficiadas por política de gratuidade. Caso tal política fosse um pouco mais restrita, a receita proveniente da bilheteria cresceria – apesar de que, potencialmente, outras receitas agregadas, como as

relacionadas a loja, lanchonete e estacionamento talvez diminuíssem, partindo-se do pressuposto de que ao menos parte dos beneficiados pela gratuidade não visitariam o museu se fosse preciso pagar por isso.

O termo de permissão de uso do imóvel onde funciona o museu descreve em detalhes o patrimônio sob gestão e consta como um dos anexos ao contrato de gestão. Conforme já adiantado quando da análise em abstrato dessa modelagem jurídica, o documento formaliza um tipo especial de permissão de uso de bem público. Isso porque, no caso presente, a característica da precariedade é mitigada, uma vez estar previsto que a vigência do termo encontra-se vinculado à do contrato de gestão, do qual é parte integrante.

No mais, merece ser assinalado que os bens públicos que compõem o acervo do museu não estão expressamente descritos no documento. Esse aspecto parece ser problemático, a priori, tendo em vista que a transferência da responsabilidade pela gestão do imóvel não necessariamente contempla o acervo do museu, que parece carecer de suporte documental formal. De toda forma, o documento prevê a obrigação de a OS parceira conservar os bens que tiverem o uso permitido, mantendo-os permanentemente limpos e em bom estado de conservação, sendo que essa obrigação expressamente alcança o acervo.

Outro importante anexo do contrato é o Programa de Trabalho apresentado pela OS, quando participante do chamamento público no qual se sagrou vencedora. Aprovado pelo governo estadual, esse documento apresenta o plano estratégico para atuação no biênio de vigência da parceria. Também integram o documento o já mencionado plano orçamentário para fazer frente às despesas apontadas como necessárias à execução do objeto, e o plano de comunicação, visando ao fortalecimento da presença do museu junto a diversos públicos de interesse. O documento prevê, ainda, um conjunto de ações propostas com vistas ao aperfeiçoamento dos serviços oferecidos por meio desse equipamento público.

O documento também informa que o objetivo vislumbrado com a execução do contrato de gestão é nada menos do que buscar a

> [...] excelência na gestão do Museu Oscar Niemeyer e [...] garantir sua atuação cada vez mais destacada na conservação e divulgação do seu acervo e da produção artística contemporânea, valorizando a sensibilização para as artes e o patrimônio cultural por meio de ações voltadas para diferentes públicos.

É importante igualmente ressaltar que o contrato de gestão também prevê a obrigação do Estado do Paraná de acompanhar, fiscalizar e avaliar a execução do respectivo objeto. Essa tarefa abrange a responsabilidade por proceder à verificação periódica do cumprimento quantitativo e qualitativo das metas previstas no programa de trabalho aprovado, de modo a garantir a eficiência almejada no exercício das atividades.

Avançando-se na abordagem do tema, deve-se sublinhar que o plano de trabalho aprovado pelo governo do Paraná informa, especificamente no que se refere à contribuição do modelo para o incremento da eficiência na gestão do MON, que, desde o início da vigência do modelo de parceria com OS (últimos 12 anos),

> [...] a AAMON realizou cerca de 235 exposições, que foram visitadas por mais de 4 milhões de visitantes. Mais de 650 mil pessoas participaram das diversas atividades propostas pelo setor Educativo e mais de 10 mil obras foram incorporadas ao acervo do museu, destacando-se as importantes coleções de arte asiática (Coleção Fausto Godoy), africana (Coleção Ivani e Jorge Yunes) e, em 2022, a coleção do artista curitibano Poty Lazzarotto. Em 2024 o MON registrou o maior público da sua história, contabilizando 712.196 pessoas - o número é 41% superior ao total de 2023, quando foram recebidos mais de 503 mil visitantes. De acordo com o levantamento feito pela publicação britânica The Art Newspaper, publicado no último mês de abril, o MON aparece em destaque como a instituição brasileira com mais visitantes numa única mostra e também como a que registrou maior crescimento percentual entre 2023 e 2024. A reportagem destaca ainda a mostra "Extravagâncias", da artista Joana Vasconcelos, cujo período expositivo atraiu 600 mil pessoas (entre novembro de 2023 e setembro de 2024).

Dessa forma, no que concerne ao critério "incremento da visitação", os números parecem ser favoráveis. Em 2024, o número de visitantes bateu o recorde histórico do museu, com 712.196 visitantes – o que já havia acontecido antes em 2023, com 503.589 visitantes, e em 2022, com 405.645 visitantes.

No período de funcionamento do museu anteriormente à implementação do modelo – entre 2003 e 2012 – o maior público alcançado foi justamente no último ano, com 220.520 visitantes, sendo que a média no período foi de aproximadamente 165.802 visitantes/ano. Já durante a vigência do modelo de parcerias com OS, a média de visitantes/ano foi maior que o dobro daquela quantidade, de 354.063. Os números ficam ainda mais expressivos se forem retirados da conta os anos de 2020 e 2021, em que o acesso ao museu sofreu restrições em razão das medidas de enfrentamento à pandemia de COVID-19. Excluído esse período, a média se eleva para 396.566 visitantes/ano.

Com respeito à diversidade do público, não se obteve acesso a dados demonstrativos do perfil dos visitantes. Ainda assim, tanto o relatório de atividades relativas ao ano de 2024, quanto o programa de trabalho para os anos de 2025 e 2026, contêm informações que sugerem ser o museu visitado por diferentes públicos. Consta o registro da existência de uma variedade de programas "MON para todos", que promovem ações voltadas a pessoas cegas, surdas, autistas, e com deficiência, buscando-se a atração de pessoas com essas características ao museu.

Além disso, há, ainda, os projetos "MON Primeiros Passos", tendo como público-alvo bebês e crianças de até 3 anos, e "MON na escola", voltado ao público infanto-juvenil, em idade escolar. É importante citar, do mesmo modo, o programa "Arte para Maiores", direcionado a pessoas com mais de 60 anos. Esse programa, assinala-se, inclusive, recebeu o prêmio Darcy Ribeiro em 2019, um dos mais importantes títulos nacionais na área de educação museal.

Como última nota relacionada a esse tema, vale observar que o programa de trabalho prevê, ainda, a ampliação da política de gratuidade do museu. O acesso gratuito – que em 2024 representou 75% dos acessos ao museu, conforme já destacado – não será mais restrito às quartas-feiras, passando a ser a regra também no último domingo de cada mês.

Quanto ao critério relativo à avaliação qualitativa da experiência por parte dos usuários, não se obteve acesso a dados que indiquem a opinião dos visitantes sobre aspectos relacionados à experiência na fruição das utilidades associadas ao bem público em questão. Ao que tudo indica, tais dados certamente existem, uma vez que os documentos de apoio do contrato de gestão contêm previsão sobre o dever da OS de realizar avaliações constantes a respeito da opinião dos usuários.

O programa de trabalho informa que o museu promove pesquisa de público mediante a qual realiza coleta de informações tanto sobre a satisfação quanto sobre o perfil do público, utilizando totens e *QR codes* espalhados pela área do museu. Ademais, o documento anuncia a adoção de uma nova forma de avaliação qualitativa da experiência do usuário, mediante a realização de entrevistas com pessoas nas áreas interna e externa do complexo, sendo que os dados obtidos serão mensurados por meio da escala NPS[245].

---

[245] Esse método envolve a realização de uma pergunta principal sobre o nível de satisfação geral do cliente, em relação a um produto ou experiência, e a probabilidade de indicá-lo a alguém, sendo as

Aliás, o próprio crescimento do número de visitantes também pode servir como um indicativo de que a experiência na visitação tem sido agradável. No mais, o museu é extremamente bem avaliado no portal *Tripadvisor* (nota 4.6 de um máximo de 5, obtida a partir de 13.806 avaliações), que o posiciona como o 3º melhor ponto turístico de Curitiba (Tripadvisor, 2025).

Já no que se refere ao critério concernente à avaliação sobre o nível de conservação e o estado geral do patrimônio administrado, não há dados específicos objetivos que autorizem uma apreciação segura. Porém, é de se notar que o contrato de gestão, o termo de permissão de uso e o programa de trabalho detalham a política de conservação dos bens, sendo prevista uma política de "conservação preventiva" das obras e objetos que compõem o acervo do museu. Além do mais, não há notícias de que a Comissão de Fiscalização e Acompanhamento do contrato de gestão tenha identificado falhas na execução das ações e no alcance das metas relacionadas à conservação do patrimônio administrado.

Relativamente ao critério da economicidade, constata-se que, por mais que o modelo preveja o repasse de recursos públicos destinados a custear parcialmente as atividades desenvolvidas no âmbito do contrato de gestão, estes representaram menos de 30% do montante total empregado na execução do objeto do contrato. A maior parte dos recursos, portanto, foi objeto de captação pela OS executora do contrato, tendo como fontes, conforme já mencionado, especialmente recursos operacionais e incentivados.

No caso das parcerias com OS, os recursos públicos são gerenciados com base em regras mais flexíveis comparativamente às que obrigam o poder público. A flexibilização do regime jurídico do direito público e o afrouxamento das regras de gestão típicas do direito administrativo, consideradas responsáveis pelo "engessamento" da atividade administrativa, é um dos motes do modelo de parcerias com OS. Dessa forma, embora permaneça o dever de observância dos princípios gerais de direito público, essa flexibilidade, ao menos em tese, provoca maior eficiência e, por consequência, representa economia no dispêndio de recursos públicos.

---

respostas divididas em três grupos: 0-6, considerados detratores, 7 a 8, considerados neutros, e 9 a 10, considerados promotores, sendo aplicada uma fórmula para se obter o resultado final.

No que diz respeito às externalidades econômicas advindas do bem público cultural, também não existem dados que possibilitem uma avaliação objetiva do contributo da gestão indireta para o seu incremento no caso estudado. De toda forma, especialmente considerando os números que evidenciam um crescimento vertiginoso dos índices de visitação e um amplo e crescente interesse turístico sobre o museu – que, inclusive, mereceu menção em uma das principais revistas de arte do mundo, conforme já destacado –, infere-se que a grande visibilidade atingida contribui para o incremento da atividade turística na cidade, gerando, por consequência, externalidades econômicas positivas.

Com relação às externalidades sociais, os dados ou informações sobre a ampla política de inclusão promovida pelo museu – o já citado programa "MON para Todos", por exemplo –, consubstanciados pela indicação de que 75% dos acessos ao museu no ano de 2024 decorreram de gratuidades, dão conta de que esse equipamento cultural desempenha relevante papel social na comunidade. Além disso, os documentos relativos à contratação ainda permitem saber que mais de 650 mil pessoas participaram de atividades de cunho educativo oferecidas pelo museu, dado que corrobora a conclusão anterior.

Assim, faz sentido concluir que, pelo que os dados sugerem, a adoção do modelo de gestão do Museu Oscar Niemeyer, mediante celebração de contrato de gestão com entidade qualificada como Organização Social, há de ter contribuído para o incremento da eficiência na gestão do referido bem público cultural. No substrato dessa proposição destaca-se especialmente o observado com respeito aos critérios de incremento na visitação e diversidade do público, aos ganhos em economicidade e às externalidades sociais atreladas ao referido patrimônio.

5.5 SÍNTESE CONCLUSIVA: EXISTE UMA MODELAGEM JURÍDICA DE GESTÃO IDEAL PARA TODO BEM PÚBLICO CULTURAL?

A análise empreendida até aqui neste trabalho parece ter levado mais a perguntas do que a respostas. Todavia, algumas conclusões mostram-se possíveis. A principal delas é que, ao menos em termos teóricos, a adoção de modelagens jurídicas que implicam na gestão indireta de bens públicos culturais tem o potencial de contribuir para incrementar a eficiência da gestão desse tipo de patrimônio. Trata-se de hipótese que, embora não tenha sido confirmada de forma peremptória e

objetiva na abordagem realizada, não foi, de todo modo, refutada pela análise desenvolvida sobre as diferentes espécies de bens culturais e com a observação de partir dos casos concretos.

O trabalho não procurou desenvolver métrica de avaliação que permitisse, talvez, afirmar de forma cabal, com base em análise de dados e informação sobre casos concretos, qual a modelagem jurídica geradora, em termos jurídicos universais, de maior eficiência na administração de todas as espécies de bens culturais. Todavia, apresentaram-se critérios claros, relacionados aos elementos fundamentais relativos a essa gestão, capazes de auxiliar na análise referente à maior ou menor adequação de uma tal modelagem jurídica de gestão, mirando diferentes espécies de bens públicos culturais.

Ao avaliar os documentos relativos aos dois casos cujas informações puderam ser obtidas – o contrato de concessão comum de obra pública relativo ao Parque Jaime Lerner e o contrato de gestão do Museu Oscar Niemeyer – MON – observou-se que ambos, ainda que em diferentes graus e considerando-se critérios de aferição distintos, parecem ter contribuído para o incremento da gestão dos bens sob delegação.

Entretanto, o exame das estruturas jurídicas que dão suporte às duas parcerias, tomando-se como base a documentação encontrada, sugere que o projeto de gestão indireta do MON, organizado sob a forma de contrato de gestão celebrado com entidade qualificada como OS, apresenta maior robustez, aos menos no que tange ao potencial para ampliar os índices de eficiência, tendo em conta os critérios estabelecidos.

O motivo é que, a respectiva estrutura jurídica prevê mecanismos de controle do incremento da visitação, assim como ferramentas aptas a promover a ampliação da diversidade do seu público e a avaliação qualitativa da experiência do usuário. Os documentos da contratação teriam previsto de forma mais detalhada e completa as ações relacionadas à conservação do patrimônio sob administração privada – o que, é bem verdade, pode estar relacionado à maior complexidade dessa atividade por se tratar de um museu, comparativamente ao que é requerido, aparentemente, na ópera e na pedreira do Parque Jaime Lerner. Além disso, as externalidades sociais decorrentes do projeto de parceria com a OS para a gestão do MON parecem mais evidentes do que as relacionadas ao projeto de concessão examinado. No que tange às externalidades econômicas, as duas modelagens jurídicas teriam contribuído para

o incremento do interesse e, consequente, do número de visitantes nesses bens públicos, auxiliando a movimentação da economia local.

A vantagem mais evidente do projeto de concessão do Parque Jaime Lerner diz respeito ao critério da economicidade. De fato, a estrutura prevê não somente que todos os custos relacionados à operação da Ópera de Arame e da Pedreira Paulo Leminski ficassem a cargo da concessionária, mas também que ocorresse repasse de parte da receita com a exploração da área para o Município, o que representa fonte de receitas para investimentos públicos em outros projetos. De toda forma, a gestão do MON também provoca economicidade de recursos públicos estaduais, uma vez que aproximadamente dois terços dos recursos aplicados no objeto do contrato de gestão são captados pela OS parceira.

Nessa perspectiva, e conforme já salientado, o fato de o direito brasileiro contemplar essas diferentes modelagens jurídicas para a gestão indireta do patrimônio público cultural, autoriza encará-las como um leque de opções à disposição do administrador público. Este, justificadamente, pode optar por utilizar uma ou outra, a depender das circunstâncias do caso concreto e dos objetivos que se pretende alcançar com o projeto, os quais deverão estar alinhados com as políticas públicas desenvolvidas pela administração pública em relação ao setor cultural.

Um aspecto a ser levado em consideração é que nenhuma das modelagens jurídicas ora discutidas foi estruturada especificamente para servir à delegação da gestão de bens públicos culturais. Ao contrário de outros países[246], não há no Brasil legislação própria disciplinando o regime jurídico do patrimônio cultural de forma exauriente, e, menos ainda, discriminando a forma da sua gestão ou prevendo a possibilidade de que constitua objeto de contrato celebrado com ente não estatal. Conforme já argumentado, considera-se o uso para este fim juridicamente possível (tanto que já vem sendo adotado), mas a verdade é que se trata de resultado de um

---

[246] Como Portugal, por exemplo. Naquele país, a Lei nº 107/2001 estabelece as bases da política e do regime de proteção e valorização do patrimônio cultural. Trata-se de legislação exauriente, que, dentre outras coisas, prevê, no artigo 4º, o seguinte: "1 — Nos termos da lei, o Estado, as Regiões Autónomas e as autarquias locais podem celebrar com detentores particulares de bens culturais, outras entidades interessadas na preservação e valorização de bens culturais ou empresas especializadas acordos para efeito da prossecução de interesses públicos na área do património cultural. 2 — Entre outros, os instrumentos referidos no número anterior podem ter por objecto a colaboração recíproca para fins de identificação, reconhecimento, conservação, segurança, restauro, valorização e divulgação de bens culturais, bem como a concessão ou delegação de tarefas, desde que não envolvam a habilitação para a prática de actos administrativos de classificação. [...]".

processo de maturação e amoldamento dos institutos às necessidades apresentadas pela realidade fática, não havendo regramento em nível legislativo disciplinando as especificidades do objeto da delegação.

Dessa forma, consideradas a pluralidade de regimes jurídicos possivelmente aplicáveis e a ausência de regime jurídico específico, pode-se colocar em debate a pertinência jurídica da criação de modelagem específica, o que, sem dúvidas, provocaria maior clareza a respeito do tema, e, provavelmente, contribuiria para que mais bens públicos culturais fossem objeto de gestão privada.

Nesse sentido, Carlos José Guimarães Cova menciona que o Estado brasileiro [...] possui ativos que podem ser oferecidos para a iniciativa privada em razão do seu potencial econômico, "tais como museus, estádios, parques naturais, teatros e afins, monumentos de interesse turístico [...]" (Cova, 2017, p. 5). O autor defende que a instituição de um marco regulatório adequado seria benéfica para a coletividade, por permitir que agentes mais eficientes operem esses ativos, podendo, assim, o Estado, concentrar esforços em suas atividades fundamentais (Cova, 2017).

É pertinente traçar um paralelo com o instituto das concessões florestais, previsto na Lei Federal nº 11.284/2006, modalidade concessionária específica para a delegação à iniciativa privada da prerrogativa de gerir e explorar unidades de manejo de florestas públicas. Com efeito, o art. 3º, VII, da referida lei, concessão florestal é a

> [...] delegação onerosa, feita pelo poder concedente, do direito de praticar atividades de manejo florestal sustentável, de restauração florestal e de exploração de produtos e serviços em unidade de manejo, conforme especificado no objeto do contrato de concessão, mediante licitação, à pessoa jurídica, em consórcio ou não, que atenda às exigências do respectivo edital de licitação e demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado.

Os pressupostos jurídicos das concessões florestais aproximam-se, cabe assinalar, daqueles relativos às concessões de bens culturais. Ambos teriam em comum uma insuficiente clareza ao se procurar dissociar as atividades delegadas em relação aos bens públicos que lhes dão suporte, sendo que tais bens, a rigor, constituem o verdadeiro e principal objeto da concessão. Para ilustrar essa aproximação, pode-se recorrer a Floriano de Azevedo Marques Neto, em abordagem sobre concessões florestais na qual constrói raciocínio aplicável, considera-se aqui, às concessões de bens públicos culturais:

> [...] embora tenha por núcleo a concessão da exploração de um bem público, ela visa a que um particular execute, em favor de um interesse geral (conservação, manejo sustentável), atividades que o Poder Público tem a obrigação de realizar sobre aquele bem. O que implica delegar, juntamente com o uso do bem, a consecução de certas atividades de interesse geral, consistentes tanto no dever de preservação das florestas [...] quanto na bisca do desenvolvimento econômico com sustentabilidade ambiental [...] (Marques Neto, 2015, p. 306).

A semelhança também decorre do fato de as respectivas atividades possuírem natureza pública em razão do caráter também público da titularidade do bem (floresta, ou bem cultural). Em ambos os casos, não somente é permitido, como é obrigatório (ainda que, para os bens culturais, essa obrigatoriedade costume se limitar àqueles formalmente assim reconhecidos, como os que são objeto de tombamento) executar atividades análogas por parte de proprietários de bens privados correspondentes àquelas categorias. Por conta disso, Floriano de Azevedo Marques Neto defende que, no fim das contas, o objeto das concessões florestais é a concessão de bem público para consumação de atividades especiais (Marques Neto, 2015).

O potencial de exploração econômica mediante o desenvolvimento de atividade turística e recreativa também representa um aspecto de semelhança entre os institutos. Segundo a Lei Federal nº 11.284/2006, o "objeto de cada concessão será fixado no edital, que definirá os produtos florestais e serviços cuja exploração será autorizada" (art. 15), podendo contemplar "a exploração de produtos e serviços florestais, contratualmente especificados, em unidade de manejo de floresta pública, com perímetro georreferenciado" (art. 14). A legislação prevê que "produtos florestais" são os "produtos madeireiros e não madeireiros gerados pelo manejo florestal sustentável" (art. 3º, III), e os "serviços florestais" são o "turismo e outras ações ou benefícios decorrentes do manejo e conservação da floresta, não caracterizados como produtos florestais" (art. 3º, IV). Também por essa razão, parece possível, portanto, que solução legislativa semelhante, voltada especificamente à criação de modalidade de parceria para a gestão de determinado objeto, seja desenvolvida para os bens públicos culturais.

Ainda contemplando possíveis aproximações entre os bens públicos culturais e os de natureza florestal, vale assinalar a argumentação de Luciana Imaculada de Paula, de que o instituto da unidade de conservação, típico do direito ambiental, possa ser utilizado para a proteção do patrimônio cultural, mesmo que não tenha sido criado

precipuamente para este fim. A autora destaca que a legislação de regência (Lei Federal nº 9.985/2000) prevê que a elaboração do plano de manejo deve levar em consideração todas as nuances do patrimônio cultural material (sítios arqueológicos e paleontológicos, conjuntos históricos, monumentos) e imaterial (tradicionais modos de viver, de fazer de se expressar de um povo) (Paula, 2013).

Marcos Paulo de Souza Miranda fazendo um paralelo com os planos de manejo das unidades de conservação, postula que a gestão adequada do patrimônio cultural edificado depende da elaboração de um "plano de gestão do bem cultural". Tal documento deve, entre outras coisas, prever as medidas de conservação por parte do proprietário, as ações de fiscalização e vigilância a serem realizadas pelas autoridades competentes e o planejamento econômico que permita uma gestão sustentável, equilibrando os interesses envolvidos (Miranda, 2024).

Ainda no ponto, parece relevante apontar a recente positivação da Lei Federal nº 15.180/2025, que, dentre outras providências, instituiu a "Política Nacional de Incentivo à Visitação a Unidades de Conservação". A referida Política Nacional tem como objetivos, dentre outros, "proporcionar à coletividade a fruição das unidades de conservação brasileiras para fins recreativos, educacionais, culturais, religiosos, desportivos ou de lazer em geral, desde que compatíveis com os objetivos da unidade" (art. 2º, II) e "difundir as unidades de conservação como destinos turísticos em âmbitos local, regional, nacional e internacional" (art. 2º, VII). Aponta-se, por fim, que a lei indica como instrumento da Política Nacional por ela instituída "as concessões, as permissões e as autorizações" (art. 4º, VIII) e "as parcerias com órgãos e entidades públicos e privados" (art. 4º, IX).

Por outro lado, especialmente tendo em conta a já tratada diversidade dos bens públicos culturais – aspecto que reforça a importância da especificidade técnica e orçamentária, assim como jurídica, de cada projeto de delegação – a ideia de que o gestor público dispõe de um leque de opções capaz de permitir a adoção da modelagem mais afeita às particularidades do caso concreto, parece ser mais condizente com as características dos bens culturais[247], os quais, como já afirmado, são muito variados em porte, estrutura, complexidade e potencial econômico.

---

[247] Nessa linha, o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMbio tem delegado, via concessão comum, os serviços de "apoio à visitação" a uma série de unidades de conservação sob sua responsabilidade, tais como o Parque Nacional da Tijuca (onde funciona o "Trem do Corcovado", já mencionado neste trabalho), o Parque Nacional Marinho de Fernando de Noronha, o

Dessa forma, teria especial sentido, no que tange ao tema em debate, a opinião manifestada por Alexandre Santos de Aragão, de que a sociedade pós-moderna demanda uma certa plasticidade contratual, haja vista que as necessidades específicas não são aprisionáveis em compartimentos estanques e exaustivos, e de que isto pode ensejar conclusão sobre a obsolescência dos modelos tradicionais de delegação. Segundo o autor, esse contexto complexo muitas vezes reclama a elaboração de contratos que apresentem o caráter de *patchwork*, ou "colcha de retalhos", não obedecendo a uma modelagem ou denominação específica (Aragão, 2005). Assim, em tese, quanto mais diferentes forem as formatações contratuais, mais numerosas serão as chances de se conseguir sucesso na formatação de contratos mais adequados aos casos concretos.

Como arremate, pode-se apontar o que segue, considerando (i) as modelagens jurídicas apresentadas no capítulo anterior; (ii) as diferentes espécies de bens públicos culturais identificadas durante o trabalho; (iii) os critérios desenvolvidos para aferição da eficiência na gestão dos bens públicos culturais; e, (iv) as particularidades dos casos concretos examinados:

(a) por mais que, por meio da correlação entre as características das diferentes espécies de bens culturais e os instrumentos jurídico-econômicos disponibilizados em cada uma das modelagens, possam ser reconhecidos certos padrões que aproximem certas espécies de bens a determinadas modelagens, a definição da mais adequada sempre dependerá de análise no caso concreto;

(b) a agenda política consubstanciada nas políticas públicas decorrentes dos planos e sistemas culturais influencia diretamente o tipo de uso atribuído aos bens culturais, especialmente no que tange à ênfase no fomento aos usos e externalidades de natureza econômica e social;

(c) a definição da modelagem é, claramente, algo importante, mas talvez seja ainda mais relevante a aplicação das suas regras e o uso dos seus instrumentos no caso concreto, para o que se revelam essenciais as estruturas tanto do poder concedente/parceiro público quanto da concessionária/parceira privada.

Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros, o Parque Nacional do Iguaçu e o Parque Nacional de Jericoacoara, dentre outros (Brasil, Instituto Chico Mendes de Conservação de Biodiversidade, 2020).

CONCLUSÃO

A partir da pesquisa empreendida nesta tese, seguindo o roteiro anunciado na introdução, chegaram-se às seguintes conclusões principais, sistematizadas nos itens abaixo:

(i) A Constituição Federal brasileira confere destacada importância à cultura e aos chamados direitos culturais, atribuindo à Administração Pública uma série de obrigações relativas ao tema. Por mais que o regime constitucional brasileiro da cultura esteja centrado no conteúdo dos artigos 215, 216 e 216-A, há várias outras previsões relevantes sobre o tema distribuídas no texto constitucional, devendo, pois, a Constituição Federal ser interpretada de forma sistemática quanto à matéria.

(ii) A referida análise sistemática da Constituição Federal leva à conclusão de que a cultura consiste em direito fundamental de natureza multidimensional, sendo atribuída ao Estado brasileiro a obrigação de executar políticas públicas que possibilitem o livre exercício de manifestações culturais (na dimensão de liberdade), que maximizem a proteção e a promoção do acesso à cultura (dimensão prestacional, figurando a cultura na condição de direito social) e que amparem os direitos culturais transindividuais (dimensão em que o direito fundamental possui função objetiva, não estando relacionado a um sujeito titular específico). Todas as dimensões do direito fundamental à cultura incidem sobre os bens culturais.

(iii) A atividade estatal relativa à cultura dá-se por meio de políticas públicas, as quais encontram suporte, dentre outros documentos oficiais, no Plano Nacional de Cultura e no Sistema Nacional de Cultura. As políticas públicas culturais contemplam ações de fomento público (por exemplo, os diversos mecanismos de "mecenato cultural", tais como o instituído pelo Programa Nacional de Apoio à Cultura – PRONAC, previsto na Lei Federal nº 8.313/1991, conhecida como "Lei Rouanet"), de regulação pública, pela qual ocorre a parametrização das atividades econômicas relacionadas à cultura, considerada a relevância social do tema, e pela execução direta de serviços por parte do Estado, os quais configuram serviços públicos em sentido amplo, sendo que uma parcela relevante desses serviços são oferecidos à população tendo bens públicos culturais como suporte.

(iv) A atividade estatal relacionada aos bens culturais gira em torno do binômio constitucional promoção-proteção, cuja principal serventia é garantir o exercício do direito coletivo de fruição e acesso aos bens culturais. A compreensão sobre o

significado e a abrangência de cada um dos elementos formadores do binômio é ampla, estando o vocábulo "promoção" relacionado sobretudo à ideia de valorização do patrimônio cultural, e a "proteção", aos objetivos de sua conservação e não deterioração. No que tange aos bens públicos culturais, o dever estatal de promoção-proteção é ainda mais amplo, sendo a realização de atividades a esse respeito o aspecto central da gestão pública patrimonial.

(v) Para fins deste trabalho, os bens públicos culturais são aqueles que figuram como integrantes do domínio estatal, os quais se encontram afetados a uma função cultural por conta de características próprias ou pelo uso que lhes é atribuído. A Constituição Federal consigna a existência de bens culturais "de natureza material e imaterial" integrantes do patrimônio cultural nacional. A distinção é que os bens imateriais não se encontram associados a um objeto físico. De toda forma, mesmo com relação aos bens materiais, é o aspecto "imaterial" – ou seja, a carga ou o conteúdo cultural que lhes é inerente – o fator decisivo para a atração do regime jurídico protetivo.

(vi) "Patrimônio cultural nacional" é, conforme o art. 216 da Constituição Federal, um conceito mais amplo do que "bens culturais", fornecendo o referido dispositivo rol exemplificativo de espécies destes. Segundo o regime constitucional brasileiro, a culturalidade do bem decorre da referência à identidade, ação ou memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, condição que não necessariamente remete ao fato de ser o bem monumental ou extraordinário e, apesar de conveniente, não necessariamente deve ser atribuída ao bem por ato formal do poder público.

(vii) Os bens públicos são classificados pela legislação civil, em razão de critério do seu uso, em bens de uso comum, bens de uso especial e bens dominicais. Encarados tendo-se em conta essa classificação, os bens públicos culturais podem ser de uso comum do povo ou de uso especial, a depender da situação, mas nunca dominicais. Considerada a possibilidade de pluralidade de usos para os bens públicos (inclusive de natureza cultural), um bem cultural, sob tal perspectiva, pode ao mesmo tempo ser de uso comum e especial.

(viii) Além das situações em que se verifica a afetação cultural múltipla sobre um mesmo bem público, também há casos em que o bem pode estar afetado a uma função, principal ou secundária, distinta da cultural, mas ter preservada a sua função cultural. Em tais casos, os usos não culturais permitidos para o bem devem ser

compatíveis com as características que lhe conferem a natureza cultural, de modo a não causar danos ou descaracterização ao patrimônio.

(ix) As utilidades públicas dos bens públicos consistem nas serventias a eles associadas, postas à fruição direta ou indireta pelos cidadãos. Especificamente no que toca aos bens culturais, as respectivas utilidades públicas referem-se à sua fruição cultural por parte da população. Dessa forma, no que se refere à atividade estatal relacionada à cultura, percebe-se que o que se coloca à disposição da população são as utilidades públicas dos bens públicos culturais. Tal conclusão, é importante frisar, condiz com os deveres do Estado quanto à não intervenção na liberdade cultural, e, ainda, com o "princípio da atuação do Estado no setor cultural como suporte logístico".

(x) A gestão é atividade mais abrangente do que o mero uso do bem público, envolvendo a combinação entre a gestão patrimonial e a disciplina do uso. A gestão dos bens públicos deve ocorrer de modo consentâneo aos princípios da eficiência, da função social da propriedade e dos parâmetros de economicidade, buscando a otimização e a ampliação do uso desses bens.

(xi) A gestão eficiente do patrimônio público cultural inclui conjugar os deveres de promoção e preservação com a maximização – e, se possível, a universalização – da fruição dos bens públicos culturais por parte da população, possivelmente o direito cultural mais relevante relacionado ao patrimônio cultural material. A observância do princípio da economicidade igualmente é relevante, uma vez que a consecução daqueles ideais depende da existência de recursos para o custeio da operação. Inclusive, a gestão eficiente do bem público cultural pode envolver a atribuição de novos usos às edificações protegidas, de modo a valorizar seus aspectos culturais, desde que não ponham em risco as características culturais do bem e não interfiram no direito coletivo de sua fruição por parte dos cidadãos.

(xii) A gestão dos bens públicos culturais pode ser "direta", mediante uso de pessoal, equipamentos e estruturas próprios da Administração Pública, ou "indireta", quando ocorre a delegação, por parte do Estado, da responsabilidade pela gestão a entidades não estatais. O compartilhamento da gestão do patrimônio e das atividades públicas com o mundo privado constitui tendência global do direito público, ocorrendo sob a égide do conceito de "Estado de Garantia", que adota como pressuposto a definição de um novo paradigma que promove uma relação cooperativa entre Administração Pública e iniciativa privada, baseada no ideário de "partilha de

responsabilidades", de modo a otimizar o cumprimento das tarefas e responsabilidades atinentes ao interesse público. Nesse contexto, vêm ganhando espaço, nas últimas décadas as chamadas parcerias do Estado com entes privados para a consecução de fins de interesse público, cujas diferentes modelagens podem ser compreendidas como instrumentos de realização dos fins do Estado de Garantia, na perspectiva da Administração Pública por contrato.

(xiii) As modelagens jurídicas que viabilizam a gestão indireta de bens públicos culturais foram divididas em dois grupos: o primeiro se concentra em diferentes espécies do instituto da concessão, que têm em comum o fato de envolverem a delegação de atividades de interesse público cuja competência executória pertence ao Estado, por meio de instrumento contratual, para um particular explorar o seu potencial lucrativo; o segundo diz respeito ao que se convencionou chamar de "parcerias" com o "terceiro setor", contemplando hipóteses de delegação para entidades sem fins lucrativas, da responsabilidade pela administração de bens públicos por meio de instrumento jurídico que viabiliza a gestão compartilhada de serviços de competência do Estado, a título de "descentralização por colaboração".

(xiv) A concessão de uso de bem público constitui instrumento que viabiliza a delegação, para entidades privadas, da gestão de bens públicos culturais, autorizando a sua exploração econômica atrelada à afetação cultural do bem cultural, respeitando-se os limites e observando-se as regras estabelecidos no contrato de concessão. Trata-se de instrumento direcionado à delegação da gestão de bens públicos culturais já edificados, que independem de obras de grande porte para a sua colocação em funcionamento, sendo que a sua estrutura econômica permite que a exploração ocorra "por conta e risco" da concessionária, de maneira autossustentável.

(xv) A concessão comum de obra pública, operada sob a égide da Lei Federal nº 8.987/1995, possibilita que o Estado execute obra essencial para possibilitar a fruição pública de bem de natureza cultural sem custos para o erário público. Possibilita, ainda, nas hipóteses em que a operação for autossustentável, que as utilidades públicas do referido bem sejam exploradas pelo parceiro privado mediante a sua oferta à população sob as condições estabelecidas no contrato, que funciona como mecanismo de regulação, inclusive no que se refere à política tarifária.

(xvi) A parceria público-privada mediante a concessão patrocinada de obra pública, regulada pela Lei Federal nº 11.079/2004, possibilita que o Estado realize obra sobre bem de natureza cultural, compartilhando os custos e os riscos com a

iniciativa privada. A modelagem jurídica proporciona, ainda, que a exploração das utilidades públicas do referido bem sejam ofertadas pelo parceiro privado – e, por consequência, fruídas pela população – sob condições definidas em contrato e submetidas à fiscalização pública. O fato de os contratos elaborados sob essa estrutura contemplarem investimentos públicos, torna possível a delegação de atividades relacionadas a bens culturais que, por não se mostrarem autossustentáveis, não seriam passíveis de concessão comum.

(xvii) A parceria público-privada mediante a concessão administrativa, hipótese também positivada pela Lei Federal nº 11.079/2004, contempla a possibilidade de delegação de diferentes tipos de objetos, sendo jurídica teoricamente afeita, pois, à delegação dos serviços sociais, que contemplam as atividades culturais associadas a bens públicos com afetação cultural. Ademais, a sistemática ainda possibilita projetos concessionários concebidos para que a remuneração da concessionária majoritariamente advenha de recursos repassados pelo poder concedente, o que autoriza a delegação de atividades não somente de natureza econômica que não sejam autossustentáveis, mas também daquelas eventualmente oferecidas aos cidadãos de forma totalmente gratuita.

(xviii) A celebração de contrato de gestão com entidade qualificada como Organização Social – na forma da Lei Federal nº 9.637/1998 ou de legislação estadual, distrital ou municipal, conforme o caso – permite o estabelecimento de parcerias de longa duração com entidades sem fins lucrativos com expertise na atividade cultural objeto do contrato, com a definição de metas de desempenho e contemplando a possibilidade de cessão de servidores e a permissão de uso de bens públicos por parte da Administração contratante. Ademais, ainda que, na maior parte dos casos, as atividades desenvolvidas pela entidade sejam majoritariamente custeadas com recursos públicos, o fato de a parceira não perseguir o lucro e potencialmente gozar de benefícios fiscais pode implicar uma redução do valor necessário para o custeio anual das atividades. Além disso, embora o regime jurídico das parcerias com as OSs receba influxos do direito administrativo, a entidade parceira possui maior flexibilidade do que o Estado na aplicação dos recursos públicos, potencialmente incrementando a eficiência das atividades desenvolvidas.

(xix) Apesar de, teoricamente, considerando o previsto no art. 26 da Lei Federal nº 14.903/2024, o regime jurídico de parcerias com as OSCs poder ser utilizado para o compartilhamento da responsabilidade pela gestão de bem público

cultural com entidade do terceiro setor, entende-se não ser a solução mais indicada para parcerias com este objeto. Isso porque a Lei Federal nº 13.019/2014 não disciplina satisfatoriamente dois dos aspectos centrais para a consecução dessas relações envolvendo a administração de bens públicos culturais: o que fazer com os servidores públicos eventualmente lotados nas estruturas administrativas de gestão pública direta daquele patrimônio; e, a possibilidade de delegação da gestão dos bens públicos e a disciplina sobre o seu uso.

(xx) O cotejo teórico-analítico sobre os atributos individuais de cada modelagem, de modo a perquirir as diferentes situações em que sejam juridicamente aplicáveis, leva às seguintes conclusões: (xx.i) Relativamente ao "objeto", a concessão de uso de bem público ocorre, em regra, sobre bem cultural que não depende de intervenção física para a sua colocação em uso para fruição por parte da população. Já os modelos da concessão comum e de parceria público-privada mediante concessão patrocinada, parecem aplicáveis à delegação de bem público cultural somente quando este depender de obra pública para a entrada em operação, considerando que a atividade cultural não configura serviço público em sentido estrito. A concessão administrativa e as parcerias com OSs ou OSCs são teoricamente aplicáveis tanto para bens já existentes como para aqueles dependentes de obras ou quaisquer outras intervenções, para entrarem em funcionamento. (xx.ii) No tocante à estrutura econômica do contrato, nos modelos de concessão de uso de bem público cultural, concessão comum de obra pública sobre bem cultural e parceria público-privada mediante a concessão patrocinada de obra pública sobre bem cultural, o custeio das atividades objeto do contrato ocorre majoritariamente com recursos privados, razão pela qual são aplicáveis, *a priori*, para objetos cuja exploração econômica tenha potencial lucrativo. Por outro lado, tanto nas parcerias público-privadas através de concessão administrativa da gestão de bem público cultural, quanto nos contratos de gestão de bem público cultural celebrados com entidades qualificadas como OS ou nos termos de colaboração celebrados com OSC, o custeio das atividades normalmente dá-se majoritariamente por meio de recursos públicos, viabilizando a outorga da gestão de bem público cultural não dotado de potencial econômico a ente não estatal.

(xxi) Inexiste aprioristicamente, em absoluto, uma modelagem mais adequada para a atribuição a particular de responsabilidade pela gestão de todo e qualquer bem público cultural. O direito brasileiro contempla diferentes modelos, dotados de

ferramentas jurídicas próprias que podem servir melhor ou pior, a depender das circunstâncias e das características do bem objeto de delegação. A escolha do modelo mais adequado e o sucesso do projeto dependem, em larga medida, de um planejamento adequado do processo de contratação pública, com ênfase no aspecto orçamentário. Uma etapa de planejamento que contemple um exame satisfatório das características próprias dos bens e dos serviços associados pode até mesmo indicar a impertinência do projeto delegatório, abrindo margem à conclusão de que a manutenção da gestão estatal plena seja a melhor alternativa para aquele caso.

(xxii) O princípio da eficiência administrativa institui a obrigação de a Administração Pública tomar todas as medidas possíveis para melhor executar os seus desígnios. Em última análise, isto importa em satisfazer o interesse público e garantir a observância dos direitos fundamentais da coletividade. Especificamente, a gestão pública eficiente dos bens públicos culturais deve ter como mote maximizar o respeito ao binômio promoção-proteção, à economicidade e à proteção do interesse público – este, no caso, de natureza cultural, variando as suas características de acordo com as especificidades, o uso e a capacidade de fruição do bem.

(xxiii) A eficiência na gestão de bens públicos culturais deve ser aferida a partir de critérios predeterminados, sendo desenvolvidos, no presente trabalho, os seguintes: (xxiii.i) incremento na visitação e da diversidade do público; (xxiii.ii) avaliação qualitativa da experiência por parte do usuário; (xxiii.iii) níveis de conservação e estado geral do patrimônio administrado; (xxiii.iv) ganhos em economicidade; e, (xxiii.v) externalidades econômicas e sociais.

(xxiv) No que pode servir à definição da modelagem jurídica mais adequada para a sua gestão, os bens públicos culturais podem ser classificados segundo as seguintes características: (xxiv.i) quanto ao domínio e responsabilidade pela gestão, em bens públicos culturais da União, bens públicos culturais dos Estados e do Distrito Federal, e bens públicos culturais dos Municípios; (xxiv.ii) quanto à espécie de uso, em bens públicos culturais de uso comum e bens públicos culturais de uso especial; (xxiv.iii) quanto ao potencial de exploração econômica, em bens públicos culturais de natureza social ou não lucrativa e bens públicos culturais com potencial de aproveitamento econômico; e, (xxiv.iv) quanto à relevância do uso cultural, em bens públicos cuja afetação cultural é a única ou a principal e bens públicos cuja afetação cultural é secundária, sendo de outra natureza o seu uso principal.

(xxv) Os casos concretos estudados – o contrato de concessão comum de obra pública relativo ao Parque Jaime Lerner e o contrato de gestão do Museu Oscar Niemeyer – corroboram a conclusão de que a adoção de modelagens jurídicas que impliquem na gestão indireta de bens públicos culturais é capaz de contribuir para incrementar a eficiência da gestão desse tipo de patrimônio. Em ambos os casos avaliados, ainda que em diferentes graus e considerando-se critérios de aferição distintos, a adoção de modelagens de gestão indireta parece ter concorrido para o incremento da gestão dos bens sob delegação.

(xxvi) Tendo em conta a diversidade dos bens públicos culturais no que tange ao porte, à estrutura, à complexidade e ao potencial econômico – aspecto que reforça a importância da especificidade técnica, orçamentária e jurídica de cada projeto de delegação –, parece juridicamente vantajoso, para fins de incremento da eficiência administrativa, o gestor público dispor de um leque de alternativas apto a permitir a adoção da modelagem mais afeita às particularidades do caso concreto.

(xxvii) A opção pela modelagem a ser aplicada para a gestão indireta de determinado bem público cultural deve levar em consideração o seguinte: (xxvii.i) por mais que possam ser reconhecidos certos padrões que aproximem certas espécies de bens a determinadas modelagens, a definição da mais adequada sempre dependerá de análise no caso concreto; (xxvii.ii) a agenda política consubstanciada nas políticas públicas decorrentes dos planos e sistemas culturais influencia diretamente o tipo de uso atribuído aos bens culturais, especialmente no que tange à ênfase no fomento aos usos e externalidades de natureza econômica e social, o que pode influenciar na opção pela modelagem jurídica adotada em cada caso concreto; (xxvii.iii) a definição da modelagem é importante, mas talvez seja ainda mais relevante a aplicação das suas regras e o uso dos seus instrumentos no caso concreto, para o que se revelam essenciais as estruturas tanto do poder concedente/parceiro público quanto da concessionária/parceira privada.

Por fim, como uma última conclusão, ressalta-se que o trabalho desenvolvido nesta pesquisa permitiu estabelecer uma aproximação entre determinadas modelagens jurídicas de gestão indireta, com bens públicos culturais dotados de determinadas características, tendo-se em vista o desenvolvimento de projetos cujo objeto é o uso cultural de bem público (a escolha da modelagem mais conveniente para projetos de delegação em que o uso cultural do bem público seja apenas secundário depende da natureza do uso principal).

O Quadro 1 ilustra os padrões de conexão que a investigação permitiu conectar e desenvolver:

Quadro 1 – Síntese dos aspectos de modelagens jurídicas relacionadas à gestão indireta de bens públicos culturais.

Modelagem jurídica	Objeto	Domínio	Espécie de uso	Potencial de exploração
Concessão de uso de bem público cultural	Bem público cultural que independe de obra para fruição pública	Depende de legislação própria do ente federativo.	Bens públicos culturais de uso especial	Potencial lucrativo autossustentável
Concessão comum de obra e posterior exploração de bem público cultural	Bem público cultural que depende de obra para fruição pública	Legislação federal aplicável nacionalmente	Bens públicos culturais de uso especial	Potencial lucrativo autossustentável
Parceria Público-Privada mediante a concessão patrocinada e posterior exploração de bem público cultural	Bem público cultural que depende de obra para fruição pública	Legislação federal aplicável nacionalmente	Bens públicos culturais de uso especial	Potencial lucrativo não autossustentável
Parceria Público-Privada mediante a concessão administrativa e posterior exploração de bem público cultural	Bem público cultural pode depender ou não de obra para fruição pública	Legislação federal aplicável nacionalmente	Bens públicos culturais de uso comum ou especial	Potencial lucrativo não autossustentável ou inexistente
Contrato de Gestão de bem público cultural com entidade qualificada como Organização Social	Bem público cultural pode depender ou não de obra para fruição pública	Depende de legislação própria do ente federativo.	Bens públicos culturais de uso comum ou especial	Potencial lucrativo autossustentável, não autossustentável ou inexistente

Fonte: Elaboração própria com base na pesquisa realizada

REFERÊNCIAS

ABBAGNANO, Nicola. **Dicionário de Filosofia**. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

ADORNO, Theodor. **Indústria Cultural**. São Paulo: Unesp, 2020.

ALBO JUNIOR, Ronaldo Rios; REIS, Sérgio Lourenço Bezerra Ferreira. Infra-estrutura cultural e as parcerias público-privadas: perspectiva no segmento de salas de exibição. Revista da AGU, Brasília, v. 9, n. 27, jan./mar. 2011

ALCANTARA, Christian Mendez. **O Modelo Gerencial**: organizações públicas não-estatais e o princípio da eficiência, uma visão jurídica e administrativa. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

ALEM, Nichollas. Direito da Cultura, Direito do Entretenimento e Direitos Culturais: diferenças de sentido e caminhos de pesquisa. **Revista dos Tribunais**, vol. 998, dez. 2018.

ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. A Distinção entre "Público" e "Privado" Aplicada aos Contratos Celebrados pela Administração. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella (Org.). **Direito Privado Administrativo.** São Paulo: Atlas, 2012.

_____. As Parcerias Público-Privadas e sua aplicação pelo Estado de São paulo. *In*: SUNDFELD, Carlos Ari (coord.). **Parcerias Público-Privadas**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

_____. Exercício de Funções Públicas por Empresas Concessionárias. *In*: TAFUR, Diego Jacome Valois; JURKSAITIS, Guilherme Jardim; ISSA, Rafael Hamze (Coords.). **Experiências Práticas em Concessões e PPP**: estudos em homenagem aos 25 anos da lei de concessões. Vol. II. São Paulo: Quartier Latin, 2021.

ALVES, Francisco de Assis. **Fundações, Organizações Sociais, Agências Executivas**: Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público e outras modalidades de prestação de serviços públicos. São Paulo: Ltr, 2000.

ANDRADE, Thaís Savedra de. Incentivos Fiscais e Proteção dos Bens Culturais. **Revista de Direito Tributário Contemporâneo**, vol. 37, Abr. – Jun., 2023.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. As Parcerias Público-Privadas – PPPs no Direito Positivo Brasileiro. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, vol. 240, Abr. – Jun., 2005.

_____. **Direito dos Serviços Públicos**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

_____. O Conceito de Serviços Públicos no Direito Positivo Brasileiro. *In*: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; SUNDFELD, Carlos Ari (Orgs.). **Serviços Públicos e**

Poder de Polícia (Coleção Doutrinas Essenciais: Direito Administrativo, vol. 5). São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012a.

_____. O Marco Regulatório dos Serviços Públicos. *In*: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; SUNDFELD, Carlos Ari (Orgs.). **Serviços Públicos e Poder de Polícia** (Coleção Doutrinas Essenciais: Direito Administrativo, vol. 5). São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012b.

ÁVILA, Humberto. **Teoria dos Princípios**: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Concessão de Obra Pública: peculiaridades – regime jurídico. **Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura**. Vol. 24/2023, jan./mar, 2023.

_____. **Curso de Direito Administrativo**. 27 ed. São Paulo: Malheiros, 2010a.

_____. **Grandes temas de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2010b.

_____. Modalidades de Descentralização Administrativa e seu Controle. **Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura**. Vol. 17/2021, abr./jun., 2021.

_____. Notas sobre a Parceria Público-Privada. **Revista Direito & Cidadania**. n. 1, ano 1, Brasília, 2006.

_____. **Prestação de Serviços Públicos e Administração Indireta**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1987.

BANDEIRA DE MELLO, Oswaldo Aranha. Natureza Jurídica da Concessão de Serviço Público. **Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura**. Vol. 12/2020, jan./mar, 2020.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. O princípio de subsidiariedade: conceito e evolução. *In:* **Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política**. Ano 5, nº.19, abril-junho/1997.

BARBOSA, Frederico. Direitos Humanos, Patrimônio Cultural e Políticas Públicas. In: SOARES, Inês Virgínia Prado; CUREAU, Sandra (Orgs.). **Bens Culturais e Direitos Humanos**. São Paulo: SESC, 2015.

BARBOSA, Maria Nazaré Lins. A Experiência dos Termos de Parceria entre o Poder Público e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs). *In*: SUNDFELD, Carlos Ari (coord.). **Parcerias Público-Privadas**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

BARROSO, Luís Roberto. Neoconstitucionalismo e Constitucionalização do Direito (O triunfo tardio do direito constitucional no Brasil). **Revista de Direito Processual Geral**. Rio de Janeiro, número 60, 2006.

BAUMAN, Zygmunt. **Ensaios sobre o Conceito de Cultura**. Rio de Janeiro: Zahar, 2022.

BELO HORIZONTE. **Decreto nº 14.107**, de 1º de setembro de 2010. Disponível em: < https://leismunicipais.com.br/a/mg/b/belo-horizonte/decreto/2010/1411/14107/decreto-n-14107-2010-cria-o-programa-adote-um-bem-cultural-no-ambito-do-municipio-de-belo-horizonte-e-estabelece-normas-e-procedimentos-para-parcerias-entre-o-poder-publico-municipal-e-a-sociedade-no-que-concerne-a-adocao-de-bens-culturais-e-da-outras-providencias> Acesso em 17 nov. 2025.

BENHAMOU, Françoise. **Economia do Patrimônio Cultural**. São Paulo: Edições SESC, 2016.

BICALHO, Alécia Paolucci Nogueira. O uso dos bens públicos nas parcerias público-privadas. *In*: JUSTEN FILHO, Marçal; SCHWIND, Rafael Wallbach (Coords.). **Parcerias Público-Privadas**: reflexões sobre os 10 anos da Lei 11.079/2004. São Paulo, Revista dos Tribunais, 2015.

BINENBOJM, Gustavo. A Era do Direito Administrativo como Religião já era: Fux e o direito administrativo. **Revista Consultor Jurídico**, 2011. Disponível na Internet: <http://www.conjur.com.br/2011-mai-25/voto-luiz-fux-organizacoes-sociais-direito-administrativo>. Acesso em 29/06/2025.

_____. As Parcerias Público-Privadas e a Constituição. **Revista de Direito Administrativo**, n. 241, Rio de Janeiro, Jul./Set. 2005.

BITENCOURT, Caroline Müller. **Controle jurisdicional de políticas públicas**. Porto Alegre: Núria Fabris Editora, 2013.

BLANCHET, Luiz Alberto. Alterabilidade unilateral do contrato de concessão. *In:* BACELLAR FILHO, Romeu Felipe; BLANCHET, Luiz Alberto (Coord.). **Serviços Públicos**: estudos dirigidos. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

_____. **Concessão de Serviços Públicos**: comentários à Lei 8.987/95 e à Lei 9.074/95 com as inovações da Lei 9.427/96 e da Lei 9.648/98. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2000.

BNDES. BNDES Fundo Cultural – Apoio à Cultura. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/financiamento/produto/bndes-fundo-cultural/> Acesso em 26 jan. 2025.

BOBBIO, Norberto. **Política e Cultura**. São Paulo: Editora Unesp, 2015.

BONIOTTI, Cristina. The Public-Private-People Partnership (P4) for Cultural Heritage Management Purposes. **Journal of Cultural Heritage Management and Sustainable Develpment**, V. 13, Nº 1, 2023.

BORGES, Daniel. Lies municipais, retrofit e reabilitação dos centros históricos. **Revista Consultor Jurídico**, 2023. Disponível na Internet: <https://www.conjur.com.br/2023-dez-11/leis-municipais-retrofit-e-reabilitacao-dos-centros-historicos/>. Acesso em 17/07/2025.

BORGES, Letícia Menegassi. A Tutela Constitucional da Cultura no Brasil. **Revista Brasileira de História do Direito**, v. 2, n. 1, Brasília, Jan./Jun. 2016.

BRASIL. Casa Civil. **Novo PAC**: desenvolvimento e sustentabilidade. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/novopac/infraestrutura-social-inclusiva/cultura> Acesso em 14 dez. 2025.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em 17 jul. 2025.

_____. **Decreto Legislativo nº 32**, de 21 de agosto de 1956. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/1950-1959/decretolegislativo-32-14-agosto-1956-350637-publicacaooriginal-1-pl.html> Acesso em 17 nov. 2025.

_____. **Decreto Legislativo nº 486**, de 22 de dezembro de 2006. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2006/decretolegislativo-486-22-dezembro-2006-548705-publicacaooriginal-63898-pl.html> Acesso em 17 nov. 2025.

_____. **Decreto nº 591**, de 6 de julho de 1992. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm> Acesso em 17 nov. 2025.

_____. **Decreto nº 678**, de 6 de novembro de 1992. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D0678.htm> Acesso em 17 nov. 2025.

_____. **Decreto nº 3.100**, de 30 de junho de 1999. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3100.htm> Acesso em 17 nov. 2025.

_____. **Decreto nº 3.551**, de 4 de agosto de 2000. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3551.htm> Acesso em 17 nov. 2025.

_____. **Decreto nº 3.725**, de 10 de janeiro de 2001. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/d3725.htm> Acesso em 17 nov. 2025.

_____. **Decreto nº 4.492**, de 18 de janeiro de 1922. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-4492-18-janeiro-1922-568034-publicacaooriginal-91413-pl.html> Acesso em 17 nov. 2025.

_____. **Decreto nº 5.520**, de 24 de agosto de 2005. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5520.htm> Acesso em 17 nov. 2025.

_____. **Decreto nº 6.170**, de 25 de julho de 2007. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6170.htm> Acesso em 17 nov. 2025.

_____. **Decreto nº 8.124**, de 17 de outubro de 2013. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/d8124.htm> Acesso em 17 nov. 2025.

_____. **Decreto nº 8.428**, de 2 de abril de 2015. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/decreto/d8428.htm> Acesso em 17 nov. 2025.

_____. **Decreto nº 8.726**, de 27 de abril de 2016. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8726.htm> Acesso em 17 nov. 2025.

_____. **Decreto nº 9.190**, de 1º de novembro de 2017. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9190.htm> Acesso em 17 nov. 2025.

_____. **Decreto nº 11.178**, de 18 de agosto de 2022. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/decreto/d11178.htm> Acesso em 17 nov. 2025.

_____. **Decreto nº 11.233**, de 10 de outubro de 2022. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/decreto/D11233.htm> Acesso em 17 nov. 2025.

_____. **Decreto nº 11.336**, de 1º de janeiro de 2023. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/d11336.htm> Acesso em 17 nov. 2025.

_____. **Decreto nº 11.453**, de 23 de março de 2023. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11453.htm> Acesso em 17 nov. 2025.

_____. **Decreto nº 11.525**, de 11 de maio de 2023. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/d11525.htm> Acesso em 17 nov. 2025.

_____. **Decreto nº 11.531**, de 16 de maio de 2023. Disponível em: <+9> Acesso em 17 nov. 2025.

_____. **Decreto nº 11.948**, de 12 de março de 2024. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2024/Decreto/D11948.htm> Acesso em 17 nov. 2025.

_____. **Decreto nº 15.596**, de 2 de agosto de 1922. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1910-

1929/D15596.htm#:~:text=DECRETO%20No%2015.596%2C%20DE,e%20approva%20o%20seu%20regulamento> Acesso em 17 nov. 2025.

_____. **Decreto nº 22.928**, de 12 de julho de 1933. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-22928-12-julho-1933-558869-publicacaooriginal-80541-pe.html> Acesso em 17 nov. 2025.

_____. **Decreto nº 72.312**, de 31 de maio de 1973. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1970-1979/d72312.html#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA.,Propriedade%20Il%C3%ADcitas%20dos%20Bens%20Culturais> Acesso em 17 nov. 2025.

_____. **Decreto nº 80.978**, de 12 de dezembro de 1977. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-80978-12-dezembro-1977-430277-publicacaooriginal-1-pe.html> Acesso em 17 nov. 2025.

_____. **Decreto nº 91.144**, de 15 de março de 1985. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/d91144.htm> Acesso em 17 nov. 2025.

_____. **Decreto nº 93.872**, de 23 de dezembro de 1986. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/decreto/D93872.htm> Acesso em 17 nov. 2025.

_____. **Decreto nº 99.600**, de 13 de outubro de 1990. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d99600.htm> Acesso em 17 nov. 2025.

_____. **Decreto-Lei nº 25**, de 30 de novembro de 1937. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0025.htm> Acesso em 17 nov. 2025.

_____. **Decreto-Lei nº 200**, de 25 de fevereiro de 1967. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm> Acesso em 17 nov. 2025.

_____. **Decreto-Lei nº 3.365**, de 21 de junho de 1941. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3365.htm> Acesso em 17 nov. 2025.

_____. **Decreto-Lei nº 3.866**, de 29 de novembro de 1941. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/del3866.htm> Acesso em 17 nov. 2025.

_____. **Decreto-Lei nº 8.689**, de 15 de janeiro de 1946. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/del8689.htm> Acesso em 17 nov. 2025.

_____. **Decreto-Lei nº 9.760**, de 5 de setembro de 1946. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del9760.htm> Acesso em 17 nov. 2025.

_____. **Emenda Constitucional nº 42**, de 19 de dezembro de 2003. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc42.htm> Acesso em 17 jul. 2025.

_____. **Emenda Constitucional nº 48**, de 10 de agosto de 2005. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc48.htm> Acesso em 17 jul. 2025.

_____. **Emenda Constitucional nº 71**, de 29 de novembro de 2012. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc71.htm> Acesso em 17 jul. 2025.

_____. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. **Serviços de apoio à visitação**. Disponível em: <https://www.gov.br/icmbio/pt-br/acesso-a-informacao/concessao-de-servicos-de-apoio-a-visitacao/> Acesso em: 14 nov. 2025.

_____. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. **Trem do Corcovado**. Brasília, DF: Ministério do Meio Ambiente, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/icmbio/pt-br/acesso-a-informacao/concessao-de-servicos-de-apoio-a-visitacao/trem-corcovado-1> Acesso em: 14 nov. 2025.

_____. Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. **Portaria nº 141**, de 12 de dezembro de 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/iphan/pt-br/centrais-de-conteudo/legislacao/atos-normativos/2023/portaria-no-iphan-no-141-de-12-de-dezembro-de-2023> Acesso em: 14 nov. 2025.

_____. **Lei Complementar nº 195**, de 8 de julho de 2022. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp195.htm> Acesso em 09 nov. 2025.

_____. **Lei nº 378**, de 13 de janeiro de 1937. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1930-1949/l0378.htm> Acesso em 09 nov. 2025.

_____. **Lei nº 3.924**, de 26 de julho de 1961. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/l3924.htm> Acesso em 09 nov. 2025.

_____. **Lei nº 4.717**, de 29 de junho de 1965. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4717.htm> Acesso em 09 nov. 2025.

_____. **Lei nº 4.943**, de 6 de abril de 1966. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/l4943.htm> Acesso em 09 nov. 2025.

_____. **Lei nº 6.312**, de 16 de dezembro de 1975. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/l6312.htm> Acesso em 09 nov. 2025.

_____. **Lei nº 7.505**, de 2 de julho de 1986. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7505.htm> Acesso em 09 nov. 2025.

_____. **Lei nº 7.668**, de 22 de agosto de 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7668.htm> Acesso em 09 nov. 2025.

_____. **Lei nº 8.113**, de 12 de dezembro de 1990. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1989_1994/l8113.htm> Acesso em 09 nov. 2025.

_____. **Lei nº 8.159**, de 8 de janeiro de 1991. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8159.htm> Acesso em 09 nov. 2025.

_____. **Lei nº 8.313**, de 23 de dezembro de 1991. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8313cons.htm> Acesso em 09 nov. 2025.

_____. **Lei nº 8.429**, de 2 de junho de 1992. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm> Acesso em 09 nov. 2025.

_____. **Lei nº 8.490**, de 19 de novembro de 1992. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8490.htm> Acesso em 09 nov. 2025.

_____. **Lei nº 8.666**, de 21 de junho de 1993. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm> Acesso em 09 nov. 2025.

_____. **Lei nº 8.685**, de 20 de julho de 1993. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8685.htm> Acesso em 09 fev. 2025.

_____. **Lei nº 8.987**, de 13 de fevereiro de 1995. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8987cons.htm> Acesso em 23 out. 2025.

_____. **Lei nº 9.074**, de 7 de julho de 1995. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9074cons.htm> Acesso em 23 out. 2025.

_____. **Lei nº 9.491**, de 9 de setembro de 1997. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9491.htm> Acesso em 23 out. 2025.

_____. **Lei nº 9.532**, de 10 de dezembro de 1997. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9532.htm> Acesso em 23 out. 2025.

_____. **Lei nº 9.636**, de 15 de maio de 1998. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9636.htm> Acesso em 23 out. 2025.

_____. **Lei nº 9.637**, de 15 de maio de 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9637.htm> Acesso em 23 nov. 2025.

_____. **Lei nº 9.790**, de 23 de março de 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9790.htm> Acesso em 23 out. 2025.

_____. **Lei nº 10.257**, de 10 de julho de 2001. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm> Acesso em 23 out. 2025.

_____. **Lei nº 11.079**, de 30 de dezembro de 2004. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11437.htm> Acesso em 09 fev. 2025.

_____. **Lei nº 11.284**, de 2 de março de 2006. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11284.htm> Acesso em 09 fev. 2025.

_____. **Lei nº 11.437**, de 28 de dezembro de 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l11079.htm> Acesso em 23 out. 2025.

_____. **Lei nº 11.904**, de 14 de janeiro de 2009. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11904.htm> Acesso em 23 out. 2025.

_____. **Lei nº 11.906**, de 20 de janeiro de 2009. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11906.htm> Acesso em 23 out. 2025.

_____. **Lei nº 12.343**, de 2 de dezembro de 2010. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12343.htm> Acesso em 03 nov. 2025.

_____. **Lei nº 12.527**, de 18 de novembro de 2011. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm> Acesso em 17 jul. 2025.

_____. **Lei nº 13.018**, de 22 de julho de 2014. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13018.htm> Acesso em 23 out. 2025.

_____. **Lei nº 13.019**, de 31 de julho de 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13019.htm> Acesso em 23 out. 2025.

_____. **Lei nº 13.204**, de 14 de dezembro de 2015. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13204.htm> Acesso em 23 out. 2025.

_____. **Lei nº 13.303**, de 30 de junho de 2016. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm> Acesso em 23 out. 2025.

_____. **Lei nº 13.334**, de 13 de setembro de 2016. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13334.htm> Acesso em 23 out. 2025.

_____. **Lei nº 13.529**, de 4 de dezembro de 2017. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13529.htm> Acesso em 23 out. 2025.

_____. **Lei nº 13.800**, de 4 de janeiro de 2019. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13800.htm> Acesso em 23 out. 2025.

_____. **Lei nº 13.934**, de 11 de dezembro de 2019. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13934.htm> Acesso em 23 out. 2025.

_____. **Lei nº 14.011**, de 10 de junho de 2020. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L14011.htm> Acesso em 23 out. 2025.

_____. **Lei nº 14.133**, de 1º de abril de 2021. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm> Acesso em 23 out. 2025.

_____. **Lei nº 14.399**, de 8 de julho de 2022. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/lei/l14399.htm> Acesso em 23 out. 2025.

_____. **Lei nº 14.468**, de 16 de novembro de 2022. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2022/Lei/L14468.htm> Acesso em 23 out. 2025.

_____. **Lei nº 14.814**, de 15 de janeiro de 2024. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/L14814.htm> Acesso em 23 nov. 2025.

_____. **Lei nº 14.835**, de 4 de abril de 2024. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/Lei/L14835.htm> Acesso em 23 nov. 2025.

_____. **Lei nº 14.903**, de 27 de junho de 2024. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/L14903.htm> Acesso em 23 nov. 2025.

_____. **Lei nº 15.180**, de 25 de julho de 2025. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2025/lei/l15180.htm> Acesso em 23 nov. 2025.

_____. **Medida Provisória nº 2.228-1**, de 6 de setembro de 2001. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2228-1.htm> Acesso em 23 nov. 2025.

_____. **Medida Provisória nº 850**, de 10 de setembro de 2018. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Mpv/mpv850.htm> Acesso em 23 nov. 2025.

_____. **Medida Provisória nº 851**, de 10 de setembro de 2018. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/Mpv/mpv851.htm> Acesso em 23 nov. 2025.

_____. Ministério da Cultura. **Balanço de Metas Plano Nacional de Cultura – PNC**: 2010-2024. 2024a. Disponível em: <https://www.gov.br/cultura/pt-br/assuntos/plano-nacional-de-cultura/imagem/arquivos-pdf-documentos/copy_of_FSBcartilhametasPNC_MinCmiolo_compressed1.pdf> Acesso em 02 abr. 2025.

_____. Ministério da Cultura. **Conheça o Plano Nacional de Cultura**. 2024b. Disponível em: <https://www.gov.br/cultura/pt-br/assuntos/plano-nacional-de-cultura/novopplanonacionaldecultura/conheca-o-plano-nacional-de-cultura?_authenticator=d5c7afc12d37733080bbf8d6923b3b85e481cf3e> Acesso em 02 dez. 2025.

_____. **Projeto de Lei nº 1861**, de 19 de maio de 2021. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2283424&fichaAmigavel=nao> Acesso em 23 nov. 2025.

_____. **Projeto de Lei nº 2494**, de 24 de abril de 2019. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/136481> Acesso em 23 nov. 2025.

_____. Supremo Tribunal Federal, **ACO AgR 1208, Relator Ministro Gilmar Mendes**. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumeroIncidente=%22ACO%201208%22&base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&sort=_score&sortBy=desc&isAdvanced=true> Acesso em 17 jul. 2025.

_____. Supremo Tribunal Federal, **ACO AgR 1966, Relator Ministro Luiz Fux**. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumeroIncidente=%22ACO%201966%22&base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&sort=_score&sortBy=desc&isAdvanced=true> Acesso em 17 jul. 2025.

_____. Supremo Tribunal Federal, **ADI 3525, Relator Ministro Gilmar Mendes**. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumeroIncidente=%22ADI%203525%22&base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&sort=_score&sortBy=desc&isAdvanced=true> Acesso em 17 jul. 2025.

_____. Supremo Tribunal Federal, **ARE AgR 1182461, Relator Ministro Roberto Barroso**. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumeroIncidente=%22ARE%201182461%22&base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&sort=_score&sortBy=desc&isAdvanced=true> Acesso em 17 jul. 2025.

_____. Supremo Tribunal Federal, **HC 72506, Relator Ministro Celso de Mello**. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumeroIncidente=%22HC%2072506%22&base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&sort=_score&sortBy=desc&isAdvanced=true> Acesso em 17 jul. 2025.

_____. Supremo Tribunal Federal, **RE 121140, Relator Ministro Maurício Corrêa**. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumeroIncidente=%22RE%20121140%22&base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&sort=_score&sortBy=desc&isAdvanced=true> Acesso em 17 jul. 2025.

_____. Supremo Tribunal Federal, **RE 627432, Relator Ministro Dias Toffoli**. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumeroIncidente=%22RE%20627432%22&base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&sort=_score&sortBy=desc&isAdvanced=true> Acesso em 17 jul. 2025.

_____. Supremo Tribunal Federal, **RE 1536640, Relator Ministro André Mendonça**. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=7163027> Acesso em 17 dez. 2025.

_____. Supremo Tribunal Federal, **RE AgR 1099660, Relator Gilmar Mendes**. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumeroIncidente=%22RE%201099660%22&base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&sort=_score&sortBy=desc&isAdvanced=true> Acesso em 17 jul. 2025.

_____. Supremo Tribunal Federal, **RE AgR 1222920, Relator Ministro Lewandowski**. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=acordaos&pesquisa_inteiro_teor=false&sinonimo=true&plural=true&radicais=false&buscaExata=true&page=1&pageSize=10&queryString=1.222.920&sort=_score&sortBy=desc> Acesso em 17 jul. 2025.

_____. Tribunal de Contas da União, Primeira Câmara, **Acórdão nº 4.522/2008**, **Relator: Min. Aroldo Cedraz**. Disponível em :<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A4522%2520ANOACORDAO%253A2008%2520COLEGIADO%253A%2522Primeira%2520C%25C3%25A2mara%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0>. Acesso em 14 dez. 2025.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **A Reforma do Estado dos Anos 90**: lógica e mecanismos de controle. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997.

BRUSADIN, Leandro Benedini. O Turismo e a História sob a Ótica do Patrimônio Cultural: interlocuções entre os campos do saber, práticas e representações. *In:* CHUVA, Márcia; NOGUEIRA, Antonio Gilberto Ramos. **Patrimônio Cultural**: políticas e perspectivas de preservação no Brasil. Rio de Janeiro: Mauad X:FAPERJ, 2012.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito Administrativo e Políticas Públicas**. São Paulo: Saraiva, 2006.

CAETANO, Marcelo. **Manual de Direito Administrativo**. 10 ed. Coimbra: Almedina, 2008.

CÂMARA, Jacintho Arruda. A Experiência Brasileira nas Concessões de Serviço Público e as Parcerias Público-Privadas. *In*: SUNDFELD, Carlos Ari (coord.). **Parcerias Público-Privadas**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

_____. Tarifa nas Concessões. São Paulo: Malheiros, 2009.

CAMPOS, Hugo Berlingeri. **As Políticas Públicas de Cultura Executadas por meio de Contratos de Gestão**: o caso dos museus paulistas. Dissertação de Mestrado. Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho", 2018.

CANASI, Jose. **Derecho Administrativo**: Volume II Parte Especial. Buenos Aires: Depalma, 1974.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional**. 6 ed. Coimbra: Almedina, 1993.

CARVALHO, Patrícia Luciane de. Organizações Sociais de Cultura - O Caso da Orquestra Sinfônica do Estado de São Paulo. **Revista Síntese de Direito Desportivo**. Ano II, nº 9, out./nov. 2012.

CHAUI, Marilena. **Convite à Filosofia**. 7. ed. São Paulo: Ática, 1996.

CHOAY, Françoise. **O Patrimônio em Questão**: antalogia para um combate. Belo Horizonte: Fino Traço, 2011.

CHUVA, Márcia. Preservação do Patrimônio Cultural no Brasil: uma perspectiva histórica, ética e política. *In:* CHUVA, Márcia; NOGUEIRA, Antonio Gilberto Ramos. **Patrimônio Cultural**: políticas e perspectivas de preservação no Brasil. Rio de Janeiro: Mauad X:FAPERJ, 2012.

CINEMATECA BRASILEIRA. **Documentos de Gestão**. Disponível em: <https://cinemateca.org.br/a-cinemateca/transparencia/documentos-de-gestao/> Acesso em 27 nov. 2025.

COPOLA, Gina. **Desestatização e Terceirização**. São Paulo: NDJ, 2006.

CONJUR. **Para nunca esquecer**: MPF recomenda prioridade no tombamento do antigo DOI-Codi no Rio de Janeiro. 2025. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2025-jan-23/mpf-recomenda-prioridade-no-tombamento-do-antigo-doi-codi-no-rio-de-janeiro/> Acesso em 05 abr. 2025.

CORREIA, António de Ferrer. A venda internacional de objectos de arte. *In:* MIRANDA, Jorge; CLARO, João Martins; ALMEIDA, Marta Tavares de. **Direito do Património Cultural**. Instituto Nacional de Administração, 1996.

CORREIA, Fernando Alves. Propriedade de bens culturais – restrições de utilidade pública, expropriações e servidões administrativas. *In:* MIRANDA, Jorge; CLARO, João Martins; ALMEIDA, Marta Tavares de. **Direito do Património Cultural**. Instituto Nacional de Administração, 1996.

CORREIA, José Manuel Sérvulo. Procedimento de classificação de bens culturais. *In:* MIRANDA, Jorge; CLARO, João Martins; ALMEIDA, Marta Tavares de. **Direito do Património Cultural**. Instituto Nacional de Administração, 1996.

COSTA, José Marcelo Ferreira. **Organizações Sociais**: Comentários à Lei Federal nº 9.637, de 15 de maio de 1998. São Paulo: Atlas, 2015.

COUTO E SILVA, Almiro do. Privatização no Brasil e o Novo Exercício de Funções Públicas por Particulares: serviço público "à brasileira"? **Revista da Procuradoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre, volume 27, nº 57, 2004.

COVA, Carlos José Guimarães. **Manual de Estruturação de Concessões e Parcerias Público-Privadas**. São Paulo: Cengage Learning, 2017.

CRETELLA JÚNIOR, José. Regime Jurídico das Permissões de Uso no Brasil. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 101, jul./set. 1970.

CRUZ, Rachel Pellizzoni da. Lei Rouanet: incentivo fiscal para que cultura? In: Oliveira, Gustavo Justino de. **Terceiro Setor, Empresas e Estado**: novas fronteiras entre o Público e o Privado. Belo Horizonte: Fórum: 2007.

CUNHA FILHO, Francisco Humberto. **Cultura e Democracia na Constituição Federal de 1988**: a representação de interesses e sua aplicação ao Programa Nacional de Apoio à Cultura. Rio de Janeiro: Letra Legal, 2004.

_____. Direitos Culturais no Brasil: dimensionamento e conceituação. *In:* SOARES, Inês Virgínia Prado; CUREAU, Sandra (Orgs.). **Bens Culturais e Direitos Humanos**. São Paulo: Edições SESC, 2015.

_____. **Teoria dos Direitos Culturais**: fundamentos e finalidades. São Paulo: Edições SESC, 2018.

_____. Um museu pode ter fins lucrativos? **Revista Consultor Jurídico**, 2023. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2023-nov-28/um-museu-pode-ter-

fins-lucrativos/#:~:text=Em%20termos%20anal%C3%ADticos%2C%20o%20pr%C3%B3prio,'a%20servi%C3%A7o%20da%20sociedade'> Acesso em: 16 jul. 2025.

CUNHA FILHO, Francisco Humberto; SALDANHA, Bianca de Souza. A desapropriação como instituto de proteção ao patrimônio cultural e análise da legislação aplicável. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 18, n. 71, jan./mar. 2018.

CURITIBA. **Contrato de Gestão nº 4781/2023**. 2023. Disponível em: <https://icac.org.br/wp-content/uploads/2016/03/Contrato-de-Gest%C3%A3o-4781-2023.pdf> Acesso em: 28 nov. 2025.

_____. **Em noite de festa, prefeito Eduardo Pimentel anuncia que Curitiba terá escultura de Jaime Lerner em plena Rua XV**. 2025. Disponível em: <https://www.curitiba.pr.gov.br/noticias/em-noite-de-festa-prefeito-eduardo-pimentel-anuncia-que-curitiba-tera-escultura-de-jaime-lerner-em-plena-rua-xv/78187> Acesso em 30 nov. 2025.

_____. **Prefeitura faz memorial e inaugura Parque das Pedreiras Jaime Lerner**. 2021. Disponível em: <https://www.curitiba.pr.gov.br/noticias/prefeitura-faz-memorial-e-inaugura-parque-das-pedreiras-jaime-lerner/62037> Acesso em 30 nov. 2025.

_____. **Receita da concessão da Pedreira vai para a cultura**. 2012. Disponível em: <https://www.curitiba.pr.gov.br/noticias/receita-da-concessao-da-pedreira-vai-para-a-cultura/26857> Acesso em 30 nov. 2025.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

_____. **Parcerias na Administração Pública**: concessão, permissão, franquia, parceria público-privada e outras formas. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

_____. **Uso Privativo de Bem Público por Particular**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1983.

DIAS, Maria Tereza Fonseca. **Terceiro Setor e Estado**: legitimidade e regulação: por um novo marco jurídico. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

DROMI, Roberto. **La Revolución del Desarrollo**: Inovaciones en La Gestión Pública. Buenos Aires/Madri: Ciudad Argentina/Hispania Libros, 2007.

ENEI, José Virgílio Lopes. **Garantia de Adimplemento da Administração Pública ao Contratado nas Parcerias Público-Privadas**. São Paulo: Almedina, 2018.

ÉPOCA. **Modelo de gestão privada aumenta público de museus de São Paulo**. 2013. Disponível em: <http://revistaepoca.globo.com/ideias/noticia/2013/04/modelo-de-gestao-privada-aumenta-publico-de-museus-de-sao-paulo.html> Acesso em 24 nov. 2025.

ESTORNINHO, Maria João. **Curso de Direito dos Contratos Públicos**. Coimbra: Almedina, 2013.

FAGUNDES, Miguel Seabra. Da Encampação nas Concessões de Serviços Públicos. *In*: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; SUNDFELD, Carlos Ari (Orgs.). **Serviços Públicos e Poder de Polícia** (Coleção Doutrinas Essenciais: Direito Administrativo, vol. 5). São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

FERRAZ, Ivan Roberto. **Indicadores de Desempenho das Organizações Sociais de Cultura do Estado de São Paulo**. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Dissertação de Mestrado, 2008.

FERREIRA, Juca. Prefácio: a economia da cultura e o desenvolvimento do Brasil. *In:* CASTRO, Flávia Lages de; TELLES, Mário F. de Pragmácio. **Dimensões Econômicas da Cultura**: experiências no campo da economia criativa no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015.

FERREIRA, Siddharta Legale; FERNANDES, Eric Baracho Dore. O Contrato de Parcerias Público-Privadas e a Construção do Desenvolvimento Nacional: à espera de um milagre. *In:* CORRÊA, André Rodrigues; PINTO JÚNIOR, Mario Engler. **Cumprimento de Contratos e Razões de Estado**: Prêmio Mendes Júnior de monografias jurídicas. São Paulo: Saraiva, 2013.

FERRI, Pier Giorgio. Os bens culturais no direito italiano. *In:* MIRANDA, Jorge; CLARO, João Martins; ALMEIDA, Marta Tavares de. **Direito do Património Cultural**. Instituto Nacional de Administração, 1996.

FIGUEIREDO, Cláudio Eduardo Regis. **Administração Gerencial & a Reforma Administrativa no Brasil**. Curitiba: Juruá, 2002.

FLACH, Michael Schneider. **Sistema de Proteção do Patrimônio Cultural**: análise constitucional, civil, penal, administrativa, ambiental e dos princípios. São Paulo: Almedina, 2023.

FLORIANÓPOLIS. **Lei Complementar nº 763**, de 25 de junho de 2024. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sc/f/florianopolis/lei-complementar/2024/77/763/lei-complementar-n-763-2024-dispoe-sobre-a-adequacao-de-imoveis-retrofit-altera-as-leis-complementares-n-060-2000-n-374-de-2010-n-707-de-2021-e-da-outras-providencias> Acesso em 17 dez. 2025.

FONSECA, Maria Cecília Londres. **O Patrimônio em Processo**: trajetória da política federal de preservação no Brasil. 2 ed. Rio de Janeiro: Editora da UFRJ, 2005.

FRANCO, José Luiz de Andrade. Patrimônio Cultural e Natural, Direitos Humanos e Direitos da Natureza. *In:* SOARES, Inês Virgínia Prado; CUREAU, Sandra (Orgs.). **Bens Culturais e Direitos Humanos**. São Paulo: Edições SESC, 2015.

FREITAS, Aline Akemi, **Direito à Cultura e Terceiro Setor**: a democracia, o encorajamento e o controle por resultado. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

FREITAS, Elizabeth Ponte de. **Por uma Cultura Pública**: Organizações Sociais, Oscips e a gestão pública não estatal na área da cultura. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal da Bahia, 2010.

FREITAS, Juarez. **O Controle dos Atos Administrativos e os Princípios Fundamentais**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

FUX, Luís. Terceiro Setor no Estado Brasileiro: a decisão do Supremo Tribunal Federal na ADI nº 1923/DF e as Organizações Sociais. *In:* FUX, Luiz; MODESTO, Paulo; MARTINS, Humberto Falcão. **Organizações Sociais após a decisão do STF na ADI nº 1.923/2015**. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

G1. **Bondinho do Pão de Açúcar funciona sem regulação há 25 anos; entenda o impasse entre União, Estado e Prefeitura do Rio**. 2024a. Disponível em: < https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2024/10/22/bondinho-do-pao-de-acucar-funciona-sem-regulacao-ha-25-anos-entenda-o-impasse-entre-uniao-estado-e-rio.ghtml> Acesso em 27 nov. 2025.

_____. **Cinemateca terá nova gestão após quase dois anos de espera**. 2021a. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2021/10/18/governo-federal-anuncia-que-cinemateca-tera-gestao-apos-quase-dois-anos-de-espera.ghtml> Acesso em 23 out. 2025.

_____. **Dia do Cinema: conheça história e como está hoje cidade que já reuniu astros internacionais e era vista como "Hollywood brasileira"**. 2024b. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/campinas-regiao/noticia/2024/06/19/dia-do-cinema-conheca-historia-e-como-esta-hoje-cidade-que-ja-reuniu-astros-internacionais-e-era-vista-como-hollywood-brasileira.ghtml> Acesso em 27 nov. 2025.

_____. **Incêndio atinge um dos galpões da Cinemateca Brasileira, em São Paulo**. 2021b. Disponível em: <https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2021/07/29/incendio-atinge-um-dos-galpoes-da-cinemateca-brasileira-em-sao-paulo.ghtml> Acesso em 23 out. 2025.

_____. **Incêndio de grandes proporções destrói o Museu Nacional, na Quinta da Boa Vista**. 2018a. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2018/09/02/incendio-atinge-a-quinta-da-boa-vista-rio.ghtml> Acesso em 20 set. 2025.

_____. **Incêndio que destruiu o Museu Nacional começou no ar-condicionado do auditório, diz laudo da PF**. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2019/04/04/policia-federal-divulga-laudo-de-incendio-que-destruiu-o-museu-nacional-no-rio.ghtml> Acesso em 20 set. 2025.

_____. **MPF entra com ação contra a União por abandono intencional da Cinemateca em São Paulo**. 2020a. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2020/07/15/mpf-entra-com-acao-contra-a-

uniao-por-abandono-intencional-da-cinemateca-em-sao-paulo.ghtml> Acesso em 20 set. 2025.

_____. **Museu do Ipiranga é reinaugurado oficialmente em SP para autoridades e patrocinadores**. 2022. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2022/09/06/museu-do-ipiranga-e-reinaugurado-oficialmente-em-sp-para-autoridades-e-patrocinadores.ghtml> Acesso em 28 nov. 2025.

_____. **Museu Nacional sofria com falta de reforma e orçamento reduzido, e chegou a anunciar 'vaquinha virtual' para arrecadar dinheiro**. 2018b. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2018/09/02/museu-nacional-sofre-com-a-falta-de-reforma.ghtml> Acesso em 20 set. 2025.

_____. **Sete meses após fim do contrato de gestão, governo federal assume Cinemateca sob protestos**. 2020b. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2020/08/07/sete-meses-apos-fim-do-contrato-de-gestao-governo-federal-assume-cinemateca-sob-protestos.ghtml> Acesso em 20 set. 2025.

_____. **Vendido por R$ 36 milhões, edifício A Noite, no Centro, será prédio residencial; terraço terá espaço aberto ao público**. 2023. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2023/07/25/vendido-por-r-36-milhoes-edificio-a-noite-no-centro-sera-predio-residencial-terraco-tera-espaco-aberto-ao-publico.ghtml> Acesso em 9 fev. 2025.

GALLUCCIO, Carla; GIAMBONA, Francesca. Cultural Heritage and Economic Development: measuring sustainability over time. **Socio-Economic Planning Sciences**, Amsterdã, Elsevier, n. 95, out. 2024.

GASPARINI, Diógenes. Concessão e Permissão de Serviços Públicos: aspectos práticos. **Boletim de Direito Administrativo**, ano XIII, nº 6, jun. 1997.

GAZETA DO POVO. **Como a parceria com a iniciativa privada reergueu dois cartões-postais de Curitiba**. 2019. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/parana/balanco-opera-pedreira-iniciativa/> Acesso em: 01 dez. 2025.

_____. **MON passa a ser administrado por OS**. 2013. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/caderno-g/mon-passa-a-ser-administrado-por-os-ejft8ut2qhso5d4r3xctzd5ce/> Acesso em: 01 dez. 2025.

GE. **Licitação do Maracanã**: o que é TPU? Entenda a briga de Flamengo, Fluminense e Vasco. 2023. Disponível em: <https://ge.globo.com/futebol/times/vasco/noticia/2023/04/27/licitacao-do-maracana-o-que-e-tpu-entenda-a-briga-de-flamengo-fluminense-e-vasco.ghtml> Acesso em: 27 nov. 2025.

GIACOMUZZI, José Guilherme. **Estado e Contrato:** supremacia do interesse público "versus" igualdade: um estudo comparado sobre a exorbitância no contrato administrativo. São Paulo: Malheiros, 2011.

GONÇALVES, Pedro Costa. **A Concessão de Serviços Públicos**. Coimbra: Almedina, 1999.

_____. Estado de Garantia e Mercado. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade do Porto**, vol. VII, 2010.

_____. Funções e Valores do Direito Administrativo. **Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura**, vol. 3, out./dez, 2017.

GRAU, Eros Roberto. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988**. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. A Configuração Jurídica Clássica do Serviço Público e Suas Mutações. **Revista do Instituto dos Advogados de São Paulo**, vol. 28/2011, jul./dez/ 2011a.

_____. Parcerias na Administração Pública. In: CARDOZO, José Eduardo Martins; QUEIROZ, João Eduardo Lopes; DOS SANTOS, Márcia Walquiria Batista (Coords.). **Direito Administrativo Econômico**. São Paulo: Atlas, 2011.

GUIMARÃES, Bernardo Strobel. O aporte nas Parcerias Público-Privadas: algumas reflexões acerca das inovações instituídas na Lei nº 11.079/2004. Revista de Contratos Públicos, ano 2, n. 2, set. 2012/fev. 2013.

_____. Os Contratos de Concessão como Técnica de Efetivação de Benefícios Sociais e os Reflexos no seu Equilíbrio Econômico-Financeiro. *In*: TAFUR, Diego Jacome Valois; JURKSAITIS, Guilherme Jardim; ISSA, Rafael Hamze (Coords.). **Experiências Práticas em Concessões e PPP**: estudos em homenagem aos 25 anos da lei de concessões. Vol. II. São Paulo: Quartier Latin, 2021.

GUIMARÃES, Fernando Vernalha. O equilíbrio econômico-financeiro nas concessões e PPPs: formação e metodologias para recomposição. **Revista de Direito Público da Economia**, Belo Horizonte, ano 15, n. 58, abr./jun. 2017.

HÄBERLE, Peter. La protección constitucional y universal de los bienes culturales: um análisis comparativo. **Revista Española de Derecho Constitucional**, Madri, nº 54, 1998.

HIGA, Alberto Shinji. **Terceiro Setor**: da responsabilidade civil do Estado e do agente fomentado. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass R. **O Custo dos Direitos**: por que a liberdade depende dos impostos. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2019.

IBRAM. **Brasil ocupa as 3 primeiras colocações em ranking das exposições mais visitadas em 2019**. 2020. Disponível em: <https://www.museus.gov.br/brasil-

ocupa-as-3-primeiras-colocacoes-em-ranking-das-exposicoes-mais-visitadas-em-2019/> Acesso em 26 jan. 2024.

IPHAN. **Intervenções no Maracanã são aprovadas pelo Iphan no Rio de Janeiro**. 2011. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/noticias/detalhes/1567/intervencoes-no-maracana-sao-aprovadas-pelo-iphan-no-rio-de-janeiro#:~:text=A%20natureza%20do%20tombamento%20do,de%20uso%20original%20seria%20impensada> Acesso em 01 dez. 2025.

ISTOÉ DINHEIRO. **10 perguntas para Sérgio Sá Leitão secretário de Cultura e Economia Criativa de São Paulo**. 2022. Disponível em: <https://istoedinheiro.com.br/edicao/1256/> Acesso em 16 jan. 2022.

JOINVILLE. **Contrato de Gestão nº 0021775257/2024/PMJ.** 2024. Disponível em: <https://www.centreventos.com.br/_files/ugd/1641e5_ad98cdcb090b4d5ebdb9bd1a603a8d68.pdf>. Acesso em 28 nov. 2025.

JUSTEN FILHO, Marçal. Concessão de serviços públicos e princípio da legalidade. **Revista de Direito Administrativo Aplicado**, Curitiba, ano 4, n. 14, jul./set., 1997.

_____. **Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas**: Lei 14.133/21. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021.

_____. **Curso de Direito Administrativo**. 7. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011a.

_____. Serviço Público no Direito Brasileiro. In: CARDOZO, José Eduardo Martins; QUEIROZ, João Eduardo Lopes; DOS SANTOS, Márcia Walquiria Batista (Coords.). **Direito Administrativo Econômico**. São Paulo: Atlas, 2011b.

_____. **Teoria Geral das Concessões de Serviço Público**. São Paulo: Dialética, 2003.

KETTL, Donald F.. A Revolução Global: reforma da administração do setor público. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (Orgs.). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1998.

KROETZ, Flávia Saldanha. Between global consensus and local deviation: a critical approach on the universality of human rights, regional human rights systems and cultural diversity. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, vol. 3, n. 1, p. 43-58, jan./abr. 2016.

LALANDE, André. **Vocabulário técnico e crítico da Filosofia**. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

LEAL, Rogério Gesta. **Estado, Administração Pública e Sociedade**: novos paradigmas. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

LINS, Bernardo Wildi. Concessão de uso de bens públicos culturais: o caso do Edifício Martinelli. **Revista de Direito Público da Economia**, ano 23, n. 89, jan./mar. 2025.

_____. Liberdades Econômicas x Direito à Cultura - caso da cota de tela para filmes nacionais nos cinemas: RE nº 627.432, STF. **Revista de Direito Público da Economia**, ano 22, n. 87, jul./set. 2024a.

_____. Licitação para contratação de obras e serviços de engenharia segundo a Lei Federal nº 14.133/21. *In:* HARGER, Marcelo (Coord.). **Aspectos Polêmicos sobre a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos**: Lei nº 14.133/2021. Belo Horizonte, Fórum, 2022a.

_____. O direito fundamental à cultura segundo a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. **Revista Brasileira de Direito Público**, ano 22, n. 87, out./dez. 2024b.

_____. **Organizações Sociais e Contratos de Gestão**. 3 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2022b.

MAGRI, Geo. Bens Culturais e Aquisição a Non Domino. **Revista de Direito Civil Contemporâneo**, vol. 18, jan./mar. 2019.

MÂNICA, Fernando. A Conta não fecha: riscos operacionais e financeiros nos contratos de gestão com OSs. **Revista Consultor Jurídico**, 2025. Disponível na Internet: < https://www.conjur.com.br/2025-jul-21/a-conta-nao-fecha-riscos-operacionais-e-financeiros-nos-contratos-de-gestao-com-organizacoes-sociais/>. Acesso em 29/07/2025.

MARCHESAN, Ana Maria Moreira. Movimentos Sociais, Direitos Humanos e Patrimônio Cultural. In: SOARES, Inês Virgínia Prado; CUREAU, Sandra (Orgs.). **Bens Culturais e Direitos Humanos**. São Paulo: SESC, 2015.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. A nova regulamentação dos serviços públicos. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico**, Salvador, n. 1, fev. 2005.

_____. **Bens Públicos**: função social e exploração econômica. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

_____. Concessão de Serviços Públicos e Prestação de Serviços de Interesse Coletivo: diferenças de regimes jurídicos. **Revista Tributária de Finanças Públicas**, vol. 33/2000, jul./ago. 2000a.

_____. **Concessões**. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

_____. Os contratos de parceria público-privada (PPP) na implantação e ampliação de infraestruturas. *In:* SILVA, Leonardo Toledo da (Coord.). **Direito e Infraestrutura**. São Paulo: Saraiva, 2012.

_____. Regimes de execução de empreendimentos públicos: concessão e empreitada de obras e serviços públicos. **Revista Tributária e de Finanças Públicas**, São Paulo, ano. 8, n. 34, set./out. 2000b.

MARRARA, Thiago. Uso de bem público. **Enciclopédia Jurídica da PUCSP**, tomo II (recurso eletrônico), São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017.

MARTINS, Humberto Falcão. Organizações Sociais: passado, presente e futuro. *In:* FUX, Luiz; MODESTO, Paulo; MARTINS, Humberto Falcão. **Organizações Sociais após a decisão do STF na ADI nº 1.923/2015**. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

MARTINS, Larissa de Jesus. **Transparência e Responsabilização na Contratualização de Resultados com as Organizações Sociais de Cultura no Estado de São Paulo**: um estudo a partir da atuação do controle externo. Dissertação de Mestrado: Universidade de São Paulo, 2016.

MARTINS, Luis Otávio Franco. **Parceria Público-Privada no Setor Cultural**: o caso do Centro Dragão do Mar de Arte e Cultura – CDMAC. Dissertação de Mestrado. Universidade de Fortaleza, 2013.

MATTA, Beatriz. **O Modelo de Organização Social de Cultura em São Paulo**: potencialidades e fragilidades após a sua implantação. Dissertação de Mestrado: Fundação Getúlio Vargas, 2013.

MEDAUAR, Odete. A figura da concessão. *In:* MEDAUAR, Odete (Coord.). **Concessão de Serviço Público**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.

_____. **O Direito Administrativo em Evolução**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 37 ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

_____. Tombamento e Indenização. *In*: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; SUNDFELD, Carlos Ari (Orgs.). **Serviços Públicos e Poder de Polícia** (Coleção Doutrinas Essenciais: Direito Administrativo, vol. 5). São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

MELO, William. Ópera de Arame, Pedreira Paulo Leminski e Parque Náutico de Curitiba/PR. *In*: **Mapa da Contratualização de Serviços Públicos no Brasil**. Brasília: ENAP, 2021.

MESNARD, André-Hubert. Política e direito do património cultural em França: situação actual e perspectivas. *In:* MIRANDA, Jorge; CLARO, João Martins; ALMEIDA, Marta Tavares de. **Direito do Património Cultural**. Instituto Nacional de Administração, 1996.

MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente**. 10 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

MINAS GERAIS. **Unidade PPP**: Mineirão. Disponível em: <http://www.ppp.mg.gov.br/projetos/contratos-assinados/mineirao> Acesso em: 20 nov. 2025.

MIRAGEM, Bruno. **A Nova Administração Pública e o Direito Administrativo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

MIRANDA, Jorge. Notas sobre Cultura, Constituição e Direitos Culturais. **Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro**, nº 66, out./dez. 2017.

_____. O património cultural e a Constituição - tópicos. *In:* MIRANDA, Jorge; CLARO, João Martins; ALMEIDA, Marta Tavares de. **Direito do Património Cultural**. Instituto Nacional de Administração, 1996.

_____. O regime dos Direitos Sociais. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 47, n. 188, out./dez. 2010.

MIRANDA, Marcos Paulo de Souza. A justa distribuição de ônus e bônus na gestão do patrimônio cultural brasileiro. **Revista Consultor Jurídico**, 2025a. Disponível na Internet: <https://www.conjur.com.br/2019-jun-29/ambiente-juridico-justa-distribuicao-onus-bonus-gestao-patrimonio-cultural/>. Acesso em: 6 dez. 2025.

_____. As limitações do uso de bens culturais tombados. **Revista Consultor Jurídico**, 2025b. Disponível na Internet: <https://www.conjur.com.br/2025-mai-17/as-limitacoes-do-uso-de-bens-culturais-tombados/>. Acesso em: 13 jul. 2025.

_____. Conservação e sustentabilidade do patrimônio cultural edificado. **Revista Consultor Jurídico**, 2024. Disponível na Internet: <https://www.conjur.com.br/2024-jun-08/conservacao-e-sustentabilidade-do-patrimonio-cultural-edificado> Acesso em 29 jul. 2025.

_____. Direito de acesso e fruição de bens culturais. **Revista Consultor Jurídico**, 2025c. Disponível na Internet: <https://www.conjur.com.br/2025-dez-20/direito-de-acesso-e-fruicao-de-bens-culturais/> Acesso em: 21 dez. 2025.

_____. **Introdução ao Direito do Patrimônio Cultural Brasileiro**. 2. ed. Belo Horizonte: 3i Editora, 2023.

_____. Participação Comunitária e Adoção de Bens Culturais no Brasil. **Revista Consultor Jurídico,** 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-mai-14/ambiente-juridico-participacao-comunitaria-adocao-bens-culturais-brasil/> Acesso em 16 mai. 2022.

MIRANDA, Marcos Paulo de Souza; NOVAIS, Andrea Lanna Mendes. Acessibilidade aos Bens Culturais: direito humano fundamental. *In:* SOARES, Inês Virgínia Prado; CUREAU, Sandra (Orgs.). **Bens Culturais e Direitos Humanos**. São Paulo: SESC, 2015.

MODESTO, Paulo. As Organizações Sociais no Brasil Após a Decisão do Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.923, de 2015. *In:* FUX,

Luiz; MODESTO, Paulo; MARTINS, Humberto Falcão. **Organizações Sociais após a decisão do STF na ADI nº 1.923/2015**. Belo Horizonte: Fórum, 2017a.

_____. **Direito Administrativo da Experimentação**: inovação e pragmatismo na gestão pública. São Paulo: JusPodium, 2024a.

_____. **Hidra de Lerna**: uma introdução sintética sobre a administração direta. 2024b. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-set-26/administracao-direta-uma-introducao-sintetica/> Acesso em 05 abr. 2025.

_____. Parcerias Público-Sociais (PPS): categoria jurídica, sustentabilidade e controle em questões práticas. *In:* FUX, Luiz; MODESTO, Paulo; MARTINS, Humberto Falcão. **Organizações Sociais após a decisão do STF na ADI nº 1.923/2015**. Belo Horizonte: Fórum, 2017b.

_____. **Notas para um Debate sobre o Princípio da Eficiência**. Revista de Direito Administrativo & Constitucional. Curitiba, ano 2, número 7, 2001.

_____. O Direito Administrativo do Terceiro Setor: a aplicação do direito público às entidades privadas sem fins lucrativos. In: MODESTO, Paulo; CUNHA JUNIOR, Luiz Arnaldo Pereira da (Coords.). **Terceiro Setor e Parcerias na Área de Saúde**. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

_____. Reforma do Estado, Formas de Prestação dos Serviços ao Público e Parcerias Público-Privadas: demarcando as fronteiras dos conceitos de serviço público, serviços de relevância pública e serviços de exploração econômica para as parcerias público-privadas. **Revista Direito & Cidadania**. n. 1, ano 1, Brasília, 2006.

MUSEU OSCAR NIEMEYER. **História do Museu**. Disponível em: <https://www.museuoscarniemeyer.org.br/sobre/historia> Acesso em 30 nov. 2025.

MONIZ, Ana Raquel Gonçalves. **O Domínio Público**: o critério e o regime jurídico da dominialidade. Coimbra: Almedina, 2006.

MONTEIRO, Vera Cristina Caspari. **A Caracterização do Contrato de Concessão Após a Edição da Lei 11.079/2004**. São Paulo, 2009. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade de São Paulo.

MORA, Jose Ferrater. **Diccionario de Filosofía**. 5 ed. Buenos Aires: Editorial Sudamericana, 1965.

MORAES, Alexandre de. Constitucionalização do Direito Administrativo e Princípio da Eficiência. In: FIGUEIREDO, Carlos Maurício; NÓBREGA, Marcos (Orgs.). **Administração Pública**: direito administrativo, financeiro e gestão pública: prática, inovações e polêmicas. São Paulo, Revista dos Tribunais, 2002.

MOREIRA, Egon Bockmann. A Concessão dos Serviços Públicos e os Direitos Reais Administrativos. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; SUNDFELD, Carlos Ari (Orgs.). **Serviços Públicos e Poder de Polícia** (Coleção Doutrinas Essenciais: Direito Administrativo, vol. 5). São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012a.

_____. A Experiência das Licitações para Obras de Infraestrutura e a Lei de Parcerias Público-Privadas. *In*: SUNDFELD, Carlos Ari (coord.). **Parcerias Público-Privadas**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

_____. Breves Notas Sobre a Parte Geral da Lei das Parcerias Público-Privadas. *In*: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; SUNDFELD, Carlos Ari (Orgs.). **Serviços Públicos e Poder de Polícia** (Coleção Doutrinas Essenciais: Direito Administrativo, vol. 5). São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012b.

_____. Contratos de Concessão Comum: as particularidades de sua execução e extinção. *In*: TAFUR, Diego Jacome Valois; JURKSAITIS, Guilherme Jardim; ISSA, Rafael Hamze (Coords.). **Experiências Práticas em Concessões e PPP**: estudos em homenagem aos 25 anos da lei de concessões. Vol. II. São Paulo: Quartier Latin, 2021c.

_____. **Direito das Concessões de Serviço Público**: concessões, parcerias, permissões e autorizações. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

_____. Liberdade de iniciativa, ordens profissionais e autorregulação. *In*: MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; MOREIRA, Egon Bockmann; GUERRA, Sérgio. **Dinâmica da Regulação**. 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2021a.

_____. Normatividade legal v. Regulatória – Caso tv a cabo, STF: ADI nº 4.923, STF. *In*: MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; MOREIRA, Egon Bockmann; GUERRA, Sérgio. **Dinâmica da Regulação**. 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2021b.

_____. Organizações Sociais, Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público e seus "Vínculos Contratuais" com o Estado. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, nº 227, jan./mar. 2002.

_____. Os serviços públicos brasileiros e sua lógica jurídico-econômica: reflexões a partir do artigo 175 da Constituição. **Revista de Direito Público da Economia**, ano 17, número 68, out./dez. 2019.

_____. Passado, presente e futuro da regulação econômica no Brasil. **Revista de Direito Público da Economia**, ano 11, número 44, out./dez. 2013.

_____. **Processo Administrativo**: princípios constitucionais e a Lei 9.784/1999. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

_____. Quando as concessões mudam? Incompletudes e superveniências em contratos de longo prazo. *In*: SUNDFELD, Carlos Ari...[et. al.]. **Curso de Direito Administrativo em Ação**: casos e leituras para debates. São Paulo: JusPodivm, 2024.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Coordenação Gerencial na Administração Pública (Administração Pública e autonomia gerencial. Contrato de Gestão. Organizações Sociais. A gestão associada de serviços públicos. Consórcios e

convênios de cooperação). **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: nº 214, out./dez. 1998.

_____. **Mutações do Direito Público**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

_____. Mutações nos Serviços Públicos. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico**, Salvador, n. 1, fev. 2005.

_____. Novas Tendências da Democracia: consenso e direito público na virada do século - o caso brasileiro. **Revista Brasileira de Direito Público - RBDP**. Ano 1, nº 3. Belo Horizonte: Fórum, out./dez. 2003.

MOREL, Juan Claudio. Reflexiones sobre la tutela de la cultura em Mercosur: patrimonio cultural y derecho ambiental. **Revista Brasileira de Direito Ambiental**, ano 1, vol. 4, out./dez. 2005.

MOTTA, Carlos Pinto Coelho. **Eficácia nas Concessões, Permissões e Parcerias**: contém Instrução Normativa n. 52/07 do TCU e quadro analítico com base no Acórdão n. 1.330/07 – TCU. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

MOURA, Humberto Fernandes de. Execução das Parcerias. *In:* MENDES, Michelle Diniz. **Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil**. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

MUSARRA, Raíssa Moreira Lima Mendes. Brazilian Cultural Safeguard Instruments for Intangible Goods. **A& C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 20 - n. 81, julho/setembro – 2020.

NABAIS, José Casalta. **Estudos de Direito do Património Cultural**. Coimbra: Almedina, 2022.

_____. **Introdução ao Direito do Patrimônio Cultural**. 2.ed. Coimbra: Almedina, 2010.

NIEBUHR, Pedro de Menezes. **Parcerias Público-Privadas**: perspectiva constitucional brasileira. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

NITERÓI. **Prefeitura de Niterói anuncia obras de integração do Caminho Niemeyer**.2023. Disponível em: <https://niteroi.rj.gov.br/prefeitura-de-niteroi-anuncia-obras-de-integracao-do-caminho-niemeyer/> Acesso em: 27 nov. 2025.

NÓBREGA, Marcos. Controle das Concessões de Serviço Público. *In*: TAFUR, Diego Jacome Valois; JURKSAITIS, Guilherme Jardim; ISSA, Rafael Hamze (Coords.). **Experiências Práticas em Concessões e PPP**: estudos em homenagem aos 25 anos da lei de concessões. Vol. II. São Paulo: Quartier Latin, 2021.

NOHARA, Irene Patrícia. **Reforma Administrativa e Burocracia**. São Paulo: Atlas, 2012.

NOVAIS, Jorge Reis. **Direitos sociais**: teoria jurídica dos direitos sociais enquanto direitos fundamentais. Coimbra: Coimbra Editora, 2010.

NSC. **Após 26 anos, Centreventos de Joinville muda o modelo de gestão**. Disponível em: <www.nsctotal.com.br/colunistas/saavedra/apos-26-anos-centreventos-de-joinville-muda-o-modelo-de-gestao> Acesso em 28 nov. 2025.

O GLOBO. **'Cultura pode gerar emprego de forma imediata', diz líder do IDG, que vai abrir Museu do Jardim Botânico, no Rio**. 2024. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/negocios/noticia/2024/03/01/cultura-pode-gerar-emprego-de-forma-imediata-diz-lider-do-idg-que-vai-abrir-museu-do-jardim-botanico-no-rio.ghtml> Acesso em 28 nov. 2025.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de. A arbitragem e as Parcerias Público-Privadas. **Revista de Direito Administrativo**, n. 241, Rio de Janeiro, Jul./Set. 2005.

_____. As Organizações Sociais e o Supremo Tribunal Federal: comentários à Medida Cautelar da ADIn nº 1.923-DF. *In*: Oliveira, Gustavo Justino de (Coord.). **Direito do Terceiro Setor**. Belo Horizonte: Fórum, 2008a.

_____. **Contrato de Gestão**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008b.

_____. Terceiro Setor: desenvolvimento social sustentável. *In*: CARDOZO, José Eduardo Martins; QUEIROZ, João Eduardo Lopes; DOS SANTOS, Márcia Walquiria Batista (Coords.). **Direito Administrativo Econômico**. São Paulo: Atlas, 2011.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de; SCHWANKA, Cristiane. A Administração Consensual como a Nova Face da Administração Pública no séc. XXI**:** Fundamentos Dogmáticos, Formas de Expressão e Instrumentos de Ação. *In:* **Anais do XVII Encontro Preparatório para o Congresso Nacional do CONPEDI**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2008.

OLIVO, Luís Carlos Cancellier de. **As Organizações Sociais e o Novo Espaço Público**. Florianópolis: Fepese/Editorial Studium, 2005.

ÓPERA DE ARAME. **História da Ópera de Arame**. 2025. Disponível em: <https://operadearame.com/blog/opera-de-arame/> Acesso em 01 dez. 2025.

PAIVA, Carlos Magno de Souza. **Direito do Patrimônio Cultural**: autonomia e efetividade. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2022.

PARANÁ. **Decreto nº 4.951**, de 18 de junho de 2012. Disponível em: <https://www.portaldasos.com.br/wp-content/uploads/2020/08/Parana-Decreto-n.-4951.12.pdf> Acesso em 15 dez. 2025.

_____. **Lei nº 9.375**, de 24 de setembro de 1990. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/pr/lei-ordinaria-n-9375-1990-parana-lei> Acesso em 15 dez. 2025.

_____. **Lei nº 18.381**, de 15 de dezembro de 2014. Disponível em: <https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/exibirAto.do?action=iniciarProcesso&codAto=134560&codItemAto=816276> Acesso em 15 dez. 2025.

_____. **Lei Complementar nº 140**, de 14 de dezembro de 2011. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=144732> Acesso em 15 dez. 2025.

_____. Secretaria de Estado da Cultura. **Parceria Público-Privada | Prédios Históricos e Culturais do Paraná**. Disponível em: <https://www.cultura.pr.gov.br/Pagina/Parceria-Publico-Privada-Predios-Historicos-e-Culturais-do-Parana>. Acesso em 27 nov. 2025.

PAULA, Luciana Imaculada de. Unidades de Conservação como Instrumentos de Proteção ao Patrimônio Cultural. *In:* ALMEIDA, Gregório Assagra de; SOARES JÚNIOR, Jarbas; MIRANDA, Marcos Paulo de Souza. **Patrimônio Cultural**. Belo Horizonte: Del Rey, 2013.

PEDREIRA PAULO LEMINSKI. **Bem-vindo ao maior palco a céu aberto da América Latina**. Acesso em: <https://pedreirapauloleminski.com.br/> Acesso em 01 dez. 2025.

PEREIRA, Laryssa Custódio de França. **Direitos Culturais e os Desafios das Políticas Públicas na Proteção do Patrimônio Cultural.** Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2023.

PEREZ, Marcos Augusto. **A Administração Pública Democrática**: institutos de participação popular na Administração Pública. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

_____. **O Risco no Contrato de Concessão de Serviços Públicos**. Tese de Doutorado, Universidade de São Paulo. São Paulo: 2005.

PINTO, Marcos Barbosa. A função econômica das parcerias público-privadas. **Revista dos Tribunais**, vol. 846/2006, abr., 2006.

PIRES, Maria Coeli Simões. A Proteção do Patrimônio Cultural como Contraponto à Desterritorialização. *In:* SOARES, Inês Virgínia Prado; CUREAU, Sandra (Orgs.). **Bens Culturais e Direitos Humanos**. São Paulo: Edições SESC, 2015.

_____. **Da Proteção ao Patrimônio Cultural**: o tombamento como principal instituto. 2 ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2022.

PIVETTA, Saulo Lindorfer. Restrições à aplicabilidade dos direitos fundamentais sociais e a relevância jurídica da escassez de recursos financeiros. In: HACHEM, Daniel Wunder; GABARDO, Emerson; SALGADO, Eneida Desiree (Coord.). **Direito administrativo e suas transformações atuais**: Homenagem ao professor Romeu Felipe Bacellar Filho: Anais do Seminário da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná. Curitiba: Íthala, 2016.

PORTUGAL. **Lei nº 107/2001**. Disponível em: <https://files.diariodarepublica.pt/1s/2001/09/209a00/58085829.pdf> Acesso em: 30 nov. 2025.

QUEIROZ, Cid Heráclito de. Tombamento. *In*: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; SUNDFELD, Carlos Ari (Orgs.). **Serviços Públicos e Poder de Polícia** (Coleção Doutrinas Essenciais: Direito Administrativo, vol. 5). São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

RABELO, Cecília. **Adeus, Lei de Licitações. Olá, Marco Regulatório do Fomento à Cultura!** 2024. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-jul-11/adeus-lei-de-licitacoes-ola-marco-regulatorio-do-fomento-a-cultura/#:~:text=Era%20preciso%20institucionalizar%2C%20tornar%20oficial,Administrativo%20do%20Fomento%20%C3%A0%20Cultura.> Acesso em 22 fev. 2025.

RAMOS, Dora Maria de Oliveira. **Terceirização na Administração Pública**. São Paulo: LTr, 2001.

REALE, Miguel. **Paradigmas da Cultura Contemporânea**. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

RECIFE. **Lei nº 18.869**, de 9 de dezembro de 2021. Disponível em <https://leismunicipais.com.br/a/pe/r/recife/lei-ordinaria/2021/1887/18869/lei-ordinaria-n-18869-2021-institui-o-recentro-plano-de-incentivos-fiscais-para-atividades-economicas-moradias-para-fins-de-interesse-social-construcoes-ou-intervencoes-destinadas-a-recuperacao-renovacao-reparo-ou-manutencao-de-imoveis-situados-no-sitio-historico-dos-bairros-do-recife-santo-antonio-e-sao-jose-nas-condicoes-especificadas-e-da-outras-providencias> Acesso em 28 jul. 2025.

REIS, Ana Carla Fonseca. **Economia da Cultura e Desenvolvimento Sustentável**: o Caleidoscópio da cultura. São Paulo: Manole, 2006.

REIS, Cláudio José Oliveira dos; CABRAL, Sandro. Parcerias público-privadas (PPP) em megaeventos esportivos: um estudo comparativo da provisão de arenas esportivas para a Copado do Mundo FIFA Brasil 2014. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, jul./ago. 2017.

REYNA, Justo José. El procedimiento administrativo multidimensional como técnica regulatoria en materia ambiental, de patrimonio cultural y de pueblos originarios. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 12 - n. 50, outubro/dezembro – 2012.

RIBAS, Giovanna Paola Primor. **A Proteção Judicial do Patrimônio Cultural**. Ponta Grossa: Editora UEPG, 2015.

RIBEIRO, Carla Maria Marques. **A Tutela Jurídico-Administrativa do Património Cultural**: em especial, os museus. Tese de Doutoramento. Universidade de Coimbra, 2014.

RIEGL, Alois. **O Culto Moderno dos Monumentos**: a sua essência e a sua origem. São Paulo: Perspectiva, 2014.

RIO DE JANEIRO. **Decreto Rio nº 55.729**, de 3 de março de 2025. Disponível em <https://leismunicipais.com.br/a/rj/r/rio-de-janeiro/decreto/2025/5573/55729/decreto-n-55729-2025-declara-de-utilidade-publica-para-fins-de-desapropriacao-o-imovel-que-menciona> Acesso em 28 jul. 2025.

RIO DE JANEIRO. **Decreto Rio nº 56.875**, de 30 de setembro de 2025. Disponível em <https://leis.org/municipais/rj/rio-de-janeiro/lei/decreto/2025/56875/decreto-n-56875-2025-revoga-o-decreto-rio-n%C2%BA-55729-de-03-de-marco-de-2025> Acesso em 20 nov. 2025.

RIO DE JANEIRO. **Lei Complementar nº 229**, de 14 de julho de 2021. Disponível em < https://leismunicipais.com.br/a/rj/r/rio-de-janeiro/lei-complementar/2021/22/229/lei-complementar-n-229-2021-institui-o-programa-reviver-centro-que-estabelece-diretrizes-para-a-requalificacao-urbana-e-ambiental-incentivos-a-conservacao-e-reconversao-das-edificacoes-existentes-e-a-producao-de-unidades-residenciais-na-area-da-ii-regiao-administrativa-ii-r-a-bairros-do-centro-e-lapa-autoriza-a-realizacao-de-operacao-interligada-e-da-outras-providencias> Acesso em 28 jul. 2025.

RIO DE JANEIRO, Secretaria Municipal de Cultura. **Contrato de Gestão nº 881/2020**. 2020. Disponível em <https://www.idg.org.br/download/arquivo/Contrato+de+Gest%C3%A3o+-++n%C2%BA++881+de+2020+%28Dez+-2020+a+Nov-2022%29.pdf?id=663> Acesso em 28 nov. 2025.

RIO DE JANEIRO, Secretaria Municipal de Cultura. **Instrumento Contratual nº 12.712/2017**. 2017. Disponível em <https://osinfo1.prefeitura.rio/getpdf.php?Contratos/Contratos_Gestao/OS_636_01020107_12.7122017.pdf> Acesso em 28 nov. 2025.

RIO DE JANEIRO. **Governo assina contrato de concessão do Complexo Maracanã com consórcio vencedor da licitação**. Disponível em: <https://www.rj.gov.br/casacivil/node/650> Acesso em 01 dez. 2025.

ROCHA, Sílvio Luís Ferreira da. **Terceiro Setor**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

RTP NOTÍCIAS. **UNESCO revela que cultura gera 3,39% do PIB mundial e 3,55% do emprego**. 2025. Disponível em: <https://www.rtp.pt/noticias/cultura/unesco-revela-que-cultura-gera-339-do-pib-mundial-e-355-do-emprego_n1687073> Acesso em 10 dez. 2025.

SALVADOR. **Lei nº 9.767**, de 1º de dezembro de 2023. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/ba/s/salvador/lei-ordinaria/2023/976/9767/lei-ordinaria-n-9767-2023-institui-o-programa-de-incentivo-a-empreendimentos-e-moradias-renova-centro-o-programa-de-incentivos-fiscais-e-economicos-para-desenvolvimento-de-novos-polos-logisticos-o-programa-de-pagamento-incentivado-ppi-o-programa-de-incentivo-a-atividade-imobiliaria-o-programa-de-incentivo-a-

cooperativa-de-trabalhadores-de-materiais-reciclaveis-altera-e-acrescenta-dispositivos-a-lei-n-7186-de-27-de-dezembro-de-2006-codigo-tributario-e-de-rendas-do-municipio-de-salvador-e-da-outras-providencias> Acesso em: 20 jul. 2025.

SANT'ANNA, Lucas de Moraes Cassiano. **Aspectos Orçamentários das Parcerias Público-Privadas**. São Paulo: Almedina, 2018.

SANTA CATARINA. **Programa de Parcerias e Investimentos**: Cidade da Cultura. Disponível em: <https://www.ppi.sc.gov.br/projetos/cidade-da-cultura?secao=informacoes-gerais> Acesso em 14 dez. 2025.

SANTOS, José Anacleto Abduch. Licitação e Terceiro Setor. *In*: OLIVEIRA, Gustavo Justino (Coord.). **Terceiro Setor, Empresas e Estado:** novas fronteiras entre o público e o privado. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

SANTOS, Tânia Maria dos. **O Direito à Cultura na Constituição Federal de 1988**. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2007.

SÃO PAULO. **Decreto nº 57.575**, de 29 de novembro de 2016. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-57575-de-29-de-dezembro-de-2016> Acesso em: 20 jul. 2025.

_____. **Lei nº 15.056**, de 8 de dezembro de 2009. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sp/s/sao-paulo/lei-ordinaria/2009/1505/15056/lei-ordinaria-n-15056-2009-autoriza-a-cisao-da-empresa-municipal-de-urbanizacao-emurb> Acesso em: 20 jul. 2025.

_____. **Lei nº 16.696**, de 5 de setembro de 2017. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-16696-de-05-de-setembro-de-2017> Acesso em: 20 jul. 2025.

_____. **Lei nº 16.703**, de 4 de outubro de 2017. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-16703-de-04-de-outubro-de-2017> Acesso em: 20 jul. 2025.

_____. **Lei nº 17.577**, de 20 de julho de 2021. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-17577-de-20-de-julho-de-2021> Acesso em: 20 jul. 2025.

_____. **Lei nº 18.040**, de 12 de dezembro de 2023. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-18040-de-12-de-dezembro-de-2023> Acesso em: 20 jul. 2025.

_____. **Prefeitura assina contrato de concessão do Terraço Martinelli**. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/casa_civil/noticias/?p=349005> Acesso em: 20 jul. 2025.

SÃO PAULO, Conselho Municipal de Preservação do Patrimônio Histórico, Cultural e Ambiental da Cidade de São Paulo. **Resolução nº 37, de 8 de dezembro de 1992**.

Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/resolucao-37-de-8-de-dezembro-de-1992/consolidado> Acesso em: 20 jul. 2025.

SÃO PAULO, Fundação Theatro Municipal de São Paulo - FTMSP. **Contrato de Gestão nº 04/2021**. Disponível em: <https://theatromunicipal.org.br/wp-content/uploads/2021/06/Contrato-de-Gesta%CC%83o-ASSINADO-SUSTENDOS-28.05.pdf> Acesso em: 27 nov. 2025.

SÃO PAULO, Secretaria de Estado de Cultura e Economia Criativa. **Contrato de Gestão nº 01/2020**. 2020. Disponível em: <https://www.museudalinguaportuguesa.org.br/wp-content/uploads/2020/09/CG01-2020.pdf> Acesso em: 27 nov. 2025.

_____. **Contrato de Gestão nº 03/2021**. 2021a. Disponível em: <https://museudofutebol.org.br/wp-content/uploads/2021/08/CONTRATO-DE-GESTAO-No-03.2021.pdf> Acesso em: 27 nov. 2025.

_____. **Contrato de Gestão nº 04/2021**. 2021b. Disponível em: <https://www.transparenciacultura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2022/08/Contrato-de-Gestao-ACAMP-04-2021-e-Anexos-I-a-V.pdf> Acesso em: 27 nov. 2025.

_____. **Quadro Resumo do Contrato de Gestão nº 05/2023**. 2023. Disponível em: <https://apacsp.org.br/wp-content/uploads/2025/03/Quadro-Resumo-CG-005_2023.pdf> Acesso em: 27 nov. 2025.

SÃO PAULO, Secretaria Municipal de Esportes e Lazer. **Contrato de Concessão nº 01/SEME/2019**. 2019. Disponível em: <https://drive.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/governo/desestatizacao/pacaembu/ca/Contrato%20de%20Concessao%20Complexo%20Pacaembu.pdf> Acesso em: 30 nov. 2025.

SÃO PAULO, Secretaria Municipal de Subprefeituras. **Contrato de Concessão 001/CC/ABAST/2021**. 2021. Disponível em: <https://drive.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/spregula/contratos/mercadao-kinjo/Contrato%20de%20Concess%C3%A3o%20001.cc.abast.2021.pdf> Acesso em: 30 nov. 2025.

SÃO PAULO, Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente. **Contrato de Concessão 057/SVMA/2019**. 2019. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1cYvFLZlylsIkoLATNdMBBRavgHV9I4W-/view> Acesso em: 30 nov. 2025.

SCHIRATO, Vitor Rhein. A noção de serviço público nas parcerias público-privadas. **Revista de Direito Público da Economia**, Belo Horizonte, ano 5, n. 20, out./dez. 2007.

SCHWIND, Rafael Wallbach. Exercício de Poder de Polícia por Particulares: o caso das inspeções não invasivas de cargas nos terminais portuários. *In*: TAFUR, Diego Jacome Valois; JURKSAITIS, Guilherme Jardim; ISSA, Rafael Hamze (Coords.).

Experiências Práticas em Concessões e PPP: estudos em homenagem aos 25 anos da lei de concessões. Vol. II. São Paulo: Quartier Latin, 2021.

SCOVAZZI, Tullio. Gli Aspetti Principali dela Convezione sulla Salvaguardia del Patrimonio Culturale Intangible. *In:* CUNHA FILHO, Francisco Humberto; SCOVAZZI, Tullio (Orgs.). **Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial**: uma análise comparativa entre Brasil e Itália. Salvador: EDUFBA, 2020.

SILVA, Frederico A. Barbosa; ARAÚJO, Herton Ellery; MIDLEJ, Suylan. A Constituição e a Democracia Cultural. *In*: SILVA, Frederico A. Barbosa. **Direito e Políticas Culturais**. Rio de Janeiro: IPEA, 2021.

SILVA, José Afonso da. **Ordenação constitucional da cultura**. São Paulo: Malheiros, 2001.

SILVA, José Manuel Braz da. **Parcerias Público-Privadas**. Coimbra: Almedina, 2016.

SILVA, Virgílio Afonso da. **Direitos fundamentais**: conteúdo essencial, restrições e eficácia. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

SILVA, Vasco Pereira da. **A Cultura a que Tenho Direito:** direitos fundamentais e cultura. Coimbra: Almedina, 2007.

_____. **Em Busca do Acto Administrativo Perdido**. Coimbra: Almedina, 2021.

SOARES, Leonardo Romano. Organizações Sociais e o Dever de Licitar para sua Escolha. **Revista de Direito do Terceiro Setor**. Belo Horizonte, ano 7, nº 13, jan./jun. 2013.

SOUTO, Marcos Juruena Villela. Estímulos Positivos. *In*: CARDOZO, José Eduardo Martins; QUEIROZ, João Eduardo Lopes; DOS
SANTOS, Márcia Walquiria Batista (Coords.). **Direito Administrativo Econômico**. São Paulo: Atlas, 2011.

SOUZA, Rodrigo Pagani de. **Controle Estatal das Transferências de Recursos Públicos para o Terceiro Setor**. Tese de Doutorado, Universidade de São Paulo. São Paulo: 2009.

SOUZA, Washington Peluso Albino de. Constituição e Direito Cultural (uma "Revista" aos Conceitos Básicos). **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, Belo Horizonte, n. 76, janeiro, 1993.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. A Proteção Jurídica dos Bens Culturais. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, vol. 2, jan. – mar., 1993.

_____. **Bens Culturais e sua Proteção Jurídica**. 3 ed. Curitiba: Juruá, 2011.

STOBER, Rolf. **Direito Administrativo Econômico Geral**. São Paulo: Saraiva, 2012.

SUNDFELD, Carlos Ari. Administração Ordenadora. **Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura**, vol. 30/2024, jul./set. 2024.

_____. **Fundamentos de Direito Público**. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

_____. Guia Jurídico das Parcerias Público-Privadas. *In*: SUNDFELD, Carlos Ari (coord.). **Parcerias Público-Privadas**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

_____. O arcabouço normativo das Parcerias Público-Privadas no Brasil. **Revista do TCU**, n. 104, abr. – jun., 2005.

SUNDFELD, Carlos Ari; MONTEIRO, Vera; ROSILHO, André. A estruturação das concessões por meio de parceria com particulares autorizados (art. 21 da Lei nº 8.987/1995). **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 275, mai./ago., 2017.

SUNDFELD, Carlos Ari; SOUZA, Rodrigo Pagani de. As Modernas Parcerias com o Terceiro Setor. *In:* **Contratações Públicas e o seu Controle**. São Paulo: Malheiros, 2013.

SUNSTEIN, Cass R. **Constitutional Personae**. Nova Iorque: Oxford University Press, 2015.

SZAZI, Eduardo. **Terceiro Setor**: regulação no Brasil. 4. ed. São Paulo: Peirópolis, 2006.

TÁCITO, Caio. Direito Administrativo Participativo. **Revista Trimestral de Direito Público.** São Paulo: Malheiros, v.15, jul. 1996.

_____. **Temas de Direito Público**: (estudos e pareceres). Rio de Janeiro: Renovar, 1997.

_____. Transformações do Direito Administrativo. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: nº 214, out./dez. 1998.

TEIXEIRA, Josenir. **O Terceiro Setor em Perspectiva**: da estrutura à função social. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

TERRA. **O que é a Cinemateca Brasileira?** 2020. Disponível em: <https://www.terra.com.br/diversao/cinema/o-que-e-a-cinemateca-brasileira,defac9b503ddf6293e6fb80f96408fcd5ko2d62g.html> Acesso em 20 set. 2025.

_____. **Utilizar organizações sociais é ótima solução para gestão de museus, defende especialista**. 2018. Disponível em: <https://www.terra.com.br/noticias/utilizar-organizacoes-sociais-e-otima-solucao-para-gestao-de-museus-defende-especialista,f568b52d045e7a9da8a5e8f115e0bba66ivmjt5v.html?utm_source=clipboard> Acesso em 5 fev. 2025.

THROSBY, David. **Economics and Culture.** Cambridge: Cambridge University Press, 2001.

TOMASEVICIUS FILHO, Eduardo. **A Proteção do Patrimônio Cultural Brasileiro pelo Direito Civil**. São Paulo: Almedina, 2020.

TRIPADVISOR. **O que fazer:** Curitiba. 2025. Disponível em: <https://www.tripadvisor.com.br/Attractions-g303441-Activities-a_allAttractions.true-Curitiba_State_of_Parana.html> Acesso em: 30 out. 2025.

VALIATI, Thiago Priess; NOVAKOVSKI, Leonardo Dalla Costa. Concessão de parques urbanos: afinal, trata-se de uma boa ideia? **Revista Consultor Jurídico**, 2025. Disponível na Internet: <https://www.conjur.com.br/2025-jun-03/concessao-de-parques-urbanos-afinal-trata-se-de-uma-boa-ideia/>. Acesso em: 06 dez. 2025.

VALLE, Vanice Lírio do. **Parcerias Público-Privadas e Responsabilidade Fiscal**: uma conciliação possível. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

VEJA. **Paes decreta como utilidade pública cada de 'Ainda estou aqui'**. 2025. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/coluna/veja-gente/paes-decreta-como-de-utilidade-publica-casa-de-ainda-estou-aqui/#:~:text=Um%20decreto%20do%20prefeito%20do,im%C3%B3vel%2C%20que%20fica%20na%20Urca.> Acesso em 13 abr. 2025.

VIEIRA, Lívia Wanderley de Barros Maia. As Garantias Ofertadas pela Administração Pública nas Parcerias Público-Privadas. *In:* DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Privado Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2013.

WEBER, Max. **Economia e Sociedade**. V.1. 4.ed. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2012.

WEIL, Prosper. **O Direito Administrativo**. Coimbra: Almedina, 1977.

ZUGLIANI, Luiz Fernando. **A Organização Social e o Acesso à Cultura**: o caso das Bibliotecas Parque do Estado do Rio de Janeiro. Dissertação de Mestrado. Fundação Getúlio Vargas, 2016.