



ISSN: 2595-1661

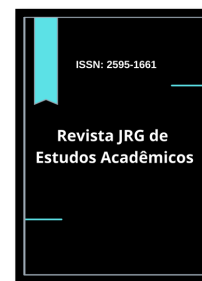
ARTIGO

Listas de conteúdos disponíveis em [Portal de Periódicos CAPES](https://portaldeperiodicos.capes.gov.br/)

Revista JRG de Estudos Acadêmicos

Página da revista:

<https://revistajrg.com/index.php/jrg>



A aplicação da lei nº 8.666/93 em período de transição legislativa: estudo de caso da concessão do complexo da estrada de ferro Madeira-Mamoré em Porto Velho/RO

The application of law no. 8,666/93 during a period of legislative transition: a case study of the concession of the Madeira-Mamoré railway complex in Porto Velho, Rondônia

DOI: 10.55892/jrg.v9i20.3344

ARK: 57118/JRG.v9i20.3344

Recebido: 08/05/2026 | Aceito: 14/05/2026 | Publicado *on-line*: 15/05/2026

Geovana Gabriela Fragoso Silva¹

<https://orcid.org/0009-0000-8958-5874>

<http://lattes.cnpq.br/5929484155422350>

Centro Universitário Aparício Carvalho - FIMCA Porto Velho

E-mail: geovanafragoso6@gmail.com

Guilherme Elias Queiroz Ataíde²

<https://orcid.org/0009-0001-9962-9698>

<http://lattes.cnpq.br/6196425455807185>

Centro Universitário Aparício Carvalho - FIMCA Porto Velho

E-mail: guilherelias11@hotmail.com

José Osmarino Sousa do Nascimento Júnior³

<https://orcid.org/0009-0008-8914-6634>

<http://lattes.cnpq.br/5571592658245431>

Centro Universitário Aparício Carvalho (FIMCA)

E-mail: josepjl191@gmail.com

Luiz Carlos Ferreira Moreira⁴

<http://lattes.cnpq.br/9680289758488329>

Centro Universitário Aparício Carvalho (FIMCA)

E-mail: luiz.moreira@fimca.com.br



Resumo

Este artigo analisa a escolha da Lei nº 8.666/1993 na Concorrência Pública nº 001/2022, destinada à concessão do Complexo da Estrada de Ferro Madeira-Mamoré, em Porto Velho/RO, durante o período de transição para a Lei nº 14.133/2021. O estudo parte da compreensão de que a transição entre regimes licitatórios não se limita à sucessão formal de normas, mas envolve impactos diretos sobre planejamento, segurança jurídica, eficiência administrativa e qualidade da contratação pública. O objetivo foi examinar a legalidade da opção pelo regime anterior e suas implicações diante da natureza do objeto licitado, que envolve bem público de relevante valor histórico e cultural. A pesquisa

¹ Acadêmica do 9º período de Direito do Centro Universitário Aparício Carvalho - FIMCA Porto Velho.

² Acadêmico do 9º período de Direito do Centro Universitário Aparício Carvalho - FIMCA Porto Velho.

³ Acadêmico do 9º período de Direito do Centro Universitário Aparício Carvalho - FIMCA Porto Velho.

⁴ Professor Orientador. Graduado pela Faculdade de Ciências Humanas, Exatas e Letras de Rondônia. Especialista em Direito Público: Administrativo, Constitucional e Metodologia do Ensino Superior pela Fundação Universidade Federal de Rondônia. Advogado e Professor Docente vinculado ao Departamento de Direito do Centro Universitário Aparício Carvalho - FIMCA Porto Velho.



adotou abordagem qualitativa, com caráter exploratório, bibliográfico e documental, por meio da análise da legislação aplicável, de atos normativos, de documentos administrativos do certame, de orientações do Tribunal de Contas da União e de normas de tutela patrimonial. Os resultados indicam que a adoção da Lei nº 8.666/1993 era formalmente possível no contexto de transição legislativa, desde que houvesse opção expressa e observância dos marcos temporais pertinentes. Contudo, a análise também demonstrou que a legalidade formal da escolha não esgota a avaliação do caso, pois a complexidade da concessão exigia motivação consistente, planejamento adequado e compatibilização entre exploração econômica e preservação do patrimônio cultural. Conclui-se que a juridicidade do procedimento deve ser aferida não apenas pela regularidade da escolha normativa, mas também por sua adequação material à proteção do interesse público envolvido.

Palavras-chave: Licitação. Transição legislativa. Patrimônio cultural. Concessão administrativa. Estrada de Ferro Madeira-Mamoré.

Abstract:

This article analyzes the choice of Law No. 8,666/1993 in Public Bidding Notice No. 001/2022, aimed at granting the concession of the Madeira-Mamoré Railway Complex, in Porto Velho, Rondônia, during the transition period to Law No. 14,133/2021. The study is based on the understanding that the transition between procurement regimes is not limited to the formal succession of legal rules, but also involves direct impacts on planning, legal certainty, administrative efficiency, and the quality of public contracting. The objective was to examine the legality of choosing the former legal framework and its implications in light of the nature of the object under concession, which involves a public asset of significant historical and cultural value. The research adopted a qualitative, exploratory, bibliographic, and documentary approach, based on the analysis of the applicable legislation, normative acts, administrative documents related to the bidding procedure, guidance issued by the Federal Court of Accounts, and heritage protection rules. The findings indicate that the adoption of Law No. 8,666/1993 was formally possible within the context of the legislative transition, provided that there was an express option for its application and compliance with the relevant time limits. However, the analysis also showed that the formal legality of this choice does not exhaust the assessment of the case, since the complexity of the concession required consistent reasoning, adequate planning, and compatibility between economic exploitation and the preservation of cultural heritage. It is concluded that the legality of the procedure must be assessed not only in light of the regularity of the normative choice, but also according to its material adequacy to the protection of the public interest involved.

Keywords: Public procurement. Legislative transition. Cultural heritage. Administrative concession. Madeira-Mamoré Railway.

1. Introdução

O Complexo da Estrada de Ferro Madeira-Mamoré tem um lugar muito importante na história de Porto Velho e de Rondônia, visto que guarda parte da memória da formação da região e, embora tenha sido construído entre 1907 e 1912 para viabilizar o escoamento da borracha e favorecer a integração territorial da Amazônia, com o tempo, passou a representar muito mais do que essa função inicial, consolidando-se como uma referência histórica, arquitetônica, paisagística e cultural. Sua importância se liga ao processo de ocupação da Amazônia Ocidental, à formação da identidade rondoniense e ao valor



simbólico que o espaço preserva para a população local, exigindo um cuidado constante com a preservação de suas características e de seu significado coletivo.

Esse recorte ganha importância, uma vez que a concessão do complexo ocorreu em um período de transição entre a Lei nº 8.666/1993 e a Lei nº 14.133/2021, momento em que a Administração Pública precisou definir, em cada procedimento, qual regime jurídico adotaria. Na Concorrência Pública nº 001/2022, promovida pelo Município de Porto Velho para a concessão do Complexo da Estrada de Ferro Madeira-Mamoré, essa definição passou a ter relevância direta sobre a condução do procedimento, sobre a segurança jurídica do certame, sobre a eficiência da gestão pública e sobre a tutela do patrimônio cultural envolvido.

Diante disso, surge o seguinte problema de pesquisa: a adoção da Lei nº 8.666/1993 na Concorrência Pública nº 001/2022 respeitou os dispositivos de transição previstos na Lei nº 14.133/2021 e mostrou-se adequada à natureza histórica e cultural do bem concedido?

A partir dessa questão, o presente estudo tem como objetivo analisar a legalidade e as implicações da adoção da Lei nº 8.666/1993 na Concorrência Pública nº 001/2022, relativa à concessão do Complexo da Estrada de Ferro Madeira-Mamoré, durante o período de transição para a Lei nº 14.133/2021, considerando os reflexos dessa escolha sobre a condução do certame e sobre a tutela do interesse público envolvido.

Como objetivos específicos, busca-se examinar os critérios de julgamento, as condições de habilitação e as garantias previstas no edital, em comparação com as Leis nº 8.666/1993 e nº 14.133/2021, a fim de verificar como o regime adotado estruturou juridicamente o procedimento. Busca-se, ainda, identificar as particularidades jurídicas e patrimoniais do complexo, considerando sua condição de bem tombado e as exigências de preservação incidentes sobre ele, bem como analisar de que forma a norma aplicada repercute sobre a eficiência, a competitividade, a transparência e a segurança jurídica do processo, no caso concreto.

A relevância desta pesquisa decorre da importância histórico-cultural do Complexo da Estrada de Ferro Madeira-Mamoré, tanto localmente quanto em perspectiva nacional, uma vez que sua preservação se relaciona com a memória regional, com a valorização do patrimônio público e com a proteção de um bem simbólico para Porto Velho e para Rondônia. No campo jurídico, o estudo se mostra relevante por permitir o exame de uma situação concreta em que a transição legislativa em matéria de licitações se articula com a gestão de patrimônio cultural tombado, exigindo leitura conjunta entre legalidade administrativa e deveres de preservação.

Em termos científicos, o tema contribui para ampliar o debate acadêmico sobre os efeitos práticos da mudança de regime licitatório em procedimentos administrativos que envolvem interesses públicos múltiplos e bens dotados de especial valor histórico. No campo social, a análise do caso se justifica pelo impacto que a concessão do complexo produz sobre a preservação da memória coletiva, sobre o uso de um espaço de reconhecida importância cultural e sobre a própria relação da cidade com um de seus principais marcos identitários, cuja destinação ultrapassa a lógica meramente econômica e alcança a dimensão simbólica da vida urbana.

Metodologicamente, trata-se de uma pesquisa qualitativa e exploratória, desenvolvida por meio de revisão bibliográfica e análise documental, com exame da legislação aplicável, de atos normativos e de documentos administrativos relacionados ao certame e à concessão do complexo ferroviário.

O artigo está organizado em três seções, além desta introdução, sendo que, na primeira, examina-se a transição entre a Lei nº 8.666/1993 e a Lei nº 14.133/2021, com



destaque para legalidade, planejamento e segurança jurídica. Na segunda, analisam-se a concessão de bens públicos históricos e as exigências de tutela do patrimônio cultural aplicáveis ao Complexo da Estrada de Ferro Madeira-Mamoré. Na terceira, desenvolve-se o estudo de caso da Concorrência Pública nº 001/2022, com foco no regime jurídico adotado e em seus efeitos sobre a gestão pública e a preservação patrimonial.

2 A EVOLUÇÃO DAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS E A NOVA LÓGICA DO REGIME LICITATÓRIO

2.1 Aspectos históricos e sociológicos das contratações públicas e da proteção do patrimônio cultural

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu os princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência na Administração Pública, transformando a gestão em dever de interesse coletivo e exigindo licitações transparentes e isonômicas para garantir a proposta mais vantajosa à sociedade (Meirelles, 2020).

A licitação pública como regra geral assegura probidade e igualdade entre particulares, tornando a Administração um instrumento do bem comum, pois consolida o dever de licitar e responsabiliza os agentes na gestão de recursos, base da democracia administrativa contemporânea (Meirelles, 2020).

Historicamente, o Direito Administrativo brasileiro evoluiu de um Estado autoritário para um Democrático de Direito, onde a proteção do patrimônio cultural tornou-se a dever estatal inafastável, pois preservar memória e identidade nacional é valor supremo, exigindo que contratações considerem impacto social e cultural, especialmente em bens do acervo histórico (Bandeira de Mello, 2023).

A função social da propriedade e a destinação pública dos bens históricos impõem ao Estado postura ativa na conservação e fiscalização de contratos envolvendo patrimônio, pois o descaso reflete falha na gestão que compromete futuras gerações, portanto a proteção patrimonial é obrigação central integrada às políticas de contratação, prevalecendo o interesse público sobre exploração predatória (Bandeira de Mello, 2023).

É preciso considerar que a Lei nº 8.666/1993 surgiu no contexto da redemocratização, buscando maior controle e transparência nos gastos públicos após instabilidade política e denúncias de corrupção, pois detalhou minuciosamente os procedimentos licitatórios, estabelecendo ritos rígidos para impedir o arbítrio do administrador e garantir seleção objetiva dos contratados, sendo baluarte contra desvio de finalidade por décadas (Di Pietro, 2022).

Apesar de seu papel na moralização administrativa, é considerada prolixa pelo grande formalismo em detrimento da eficiência e do resultado, pois o rigor burocrático tornou-se entrave para a agilidade administrativa diante do crescimento da complexidade das demandas estatais, impedindo que a Administração acompanhasse inovações tecnológicas e necessidades sociais urgentes, mostrando que o modelo puramente procedimental precisava ser repensado (Di Pietro, 2022).

O crescimento da complexidade administrativa revelou as limitações do modelo tradicional de contratações, insuficiente para objetos sofisticados e parcerias de longo prazo, exigindo flexibilidade que a legislação anterior não oferecia e gerando insegurança jurídica e ineficiência na gestão de bens históricos e culturais (Carvalho Filho, 2024).

As limitações do modelo tradicional tornaram-se evidentes quando o Estado se viu diante da necessidade de gerir grandes acervos patrimoniais sem expertise ou recursos para manutenção integral, pois a morosidade dos processos licitatórios resultou na degradação de bens de valor inestimável, impulsionando reforma legislativa que



simplificasse ritos e trouxesse novos instrumentos de gestão colaborativa (Carvalho Filho, 2024).

A Lei nº 14.133/2021 consolida décadas de práticas em um estatuto único, superando o formalismo para priorizar resultados efetivos e entrega de valor à sociedade, especialmente em áreas sensíveis como cultura e infraestrutura, onde a qualidade da execução é tão relevante quanto o custo financeiro (Justen Filho, 2023).

A legislação prioriza eficiência e inovação ao reduzir burocracia desnecessária e fortalecer mecanismos de integridade, respondendo ao anseio por uma administração mais ágil e conectada com as demandas cidadãos, valorizando a competência técnica e a responsabilidade social dos contratados na gestão de projetos que envolvem patrimônio histórico (Justen Filho, 2023).

A preservação do patrimônio cultural alcançou status de direito fundamental de terceira geração, impondo ao Estado e à comunidade o dever constitucional de proteção por meio de inventários, registros, vigilância e tombamento, abrangendo a identidade dos grupos formadores da sociedade brasileira (Mazza, 2023).

Em razão disso, a relevância constitucional do patrimônio cultural impõe que contratações públicas sobre bens históricos sejam pautadas por rigor técnico e sensibilidade social, pois a Administração atua como guardiã da memória coletiva, cujas decisões podem determinar a sobrevivência ou desaparecimento de traços fundamentais da história nacional (Mazza, 2023).

A evolução administrativa brasileira impõe que a proteção do patrimônio histórico seja integrada à eficiência na gestão pública, utilizando instrumentos contratuais que assegurem a conservação dos bens com participação da iniciativa privada sob fiscalização rigorosa, compatibilizando preservação da memória com uso sustentável e fruição pública (Medauar, 2024).

A eficácia das normas de proteção ao patrimônio depende de mecanismos de controle rigorosos e viáveis, transformando o patrimônio cultural em recurso estratégico para o desenvolvimento social e turístico, exigindo contratações públicas voltadas à restauração que priorizem a perenidade e a integridade dos valores culturais sobre a economia imediata (Medauar, 2024).

As concessões de bens históricos à iniciativa privada exigem equilíbrio entre exploração econômica e preservação cultural, transferindo ao Estado o papel de fiscalizador rigoroso, assegurando acessibilidade populacional e manutenção das características históricas mediante investimentos privados em revitalização, ainda que persistam debates sobre democratização do acesso à cultura e riscos de gentrificação ou mercantilização excessiva da memória.

Para evitar ilegalidades ou exclusão, os contratos devem estabelecer obrigações claras quanto à integridade física do bem e à promoção de atividades que valorizem sua história, considerando que o sucesso dessas parcerias depende da capacidade da Administração em desenhar editais que priorizem qualificação técnica e compromisso com o patrimônio, assegurando que a memória coletiva não seja sacrificada em prol do lucro, mas fortalecida por gestão profissional e sustentável (Mukai, 2017).

As contratações públicas revelam que o contrato administrativo constitui elo entre Estado e sociedade para prestação de serviços e proteção de valores comuns, exigindo gestão de bens históricos transparente e participativa, permitindo que a sociedade acompanhe a gestão do patrimônio e as contrapartidas oferecidas pelos concessionários (Furtado, 2020).

A proteção do patrimônio cultural nas contratações públicas exige visão interdisciplinar que combine Direito, História e Sociologia, reconhecendo a preservação



da memória como investimento social gerador de retornos imateriais, fomentando indústria de conservação e restauro técnica e eticamente comprometida com os valores nacionais (Furtado, 2020).

A integração entre o novo regime de licitações e a proteção do patrimônio cultural consolida um sistema onde legalidade e eficiência caminham juntas com a preservação histórica, permitindo que a Lei nº 14.133/2021 ofereça instrumentos contratuais para selecionar parceiros capacitados a lidar com bens tombados, garantindo pleno atendimento do interesse público (Pereira Júnior, 2021).

Diante disso, as contratações públicas refletem o amadurecimento institucional e a valorização da cultura como pilar da cidadania, permitindo que o Estado cumpra seu papel de promotor do bem-estar social e guardião do patrimônio histórico com maior eficácia, assegurando que cada contrato contribua para o fortalecimento da identidade nacional (Pereira Júnior, 2021).

2.2 A transição entre a Lei nº 8.666/1993 e a Lei nº 14.133/2021: legalidade, planejamento e segurança jurídica

A transição entre a Lei nº 8.666/1993 e a Lei nº 14.133/2021 instaurou período de convivência normativa em que a Administração deveria definir expressamente qual regime orientaria cada contratação, conforme art. 191 da nova lei, que permite optar por um dos regimes, vedada a aplicação combinada, desde que a escolha seja indicada no edital ou no instrumento de contratação direta (Brasil, 2021).

Posteriormente, a Lei Complementar nº 198/2023 alterou o art. 193, II, da Lei nº 14.133/2021 e prorrogou para 30 de dezembro de 2023 a revogação da Lei nº 8.666/1993, da Lei nº 10.520/2002 e dos arts. 1º a 47-A da Lei nº 12.462/2011, preservando, por prazo determinado, a convivência entre os regimes e exigiu maior cautela na formalização da escolha administrativa (Brasil, 2021, online; Brasil, 2023b, online).

A transição legislativa também teve a função de permitir adaptação institucional gradual à nova disciplina das contratações públicas. Nesse sentido, Oliveira (2025) afirma que o período foi pensado para:

estabelecer um regime de transição para que os gestores públicos tivessem condições de conhecer melhor o novo regime licitatório, qualificassem as suas equipes e promovessem, paulatinamente, as adequações institucionais necessárias para efetividade dos dispositivos da Lei 14.133/2021 (Oliveira, 2025, p. 5).

A convivência entre os regimes não foi apenas tolerância temporal, mas mecanismo de preparação administrativa para a entrada em vigor plena da nova lei, não se confundindo com liberdade ampla para selecionar regras de forma conveniente ou alternada dentro do mesmo procedimento, vez que a própria lei vedou a combinação entre regimes, (Oliveira, 2025), conforme Acórdão nº 507/2023 do Tribunal de Contas da União

a expressão legal 'opção por licitar ou contratar' contempla a manifestação pela autoridade competente que opte expressamente pela aplicação do regime licitatório anterior (Lei nº 8.666/1993, Lei nº 10.520/2002 e Lei nº 12.462/2011), ainda na fase interna, em processo administrativo já instaurado (Brasil, 2023, online).



A exigência de manifestação formal na fase interna demonstra que a segurança jurídica depende da exteriorização clara da base normativa adotada, da coerência do procedimento e da possibilidade de controle pelos licitantes e órgãos de fiscalização (Brasil, 2021, online; Brasil, 2023, online).

A escolha do regime jurídico durante a transição deve ser lida à luz dos princípios que orientam a atuação administrativa e o controle da legalidade, não se limitando ao aspecto cronológico da vigência legal, mas exigindo atenção à legalidade, eficiência, igualdade e impessoalidade na condução do certame (Rêgo et al., 2022).

A Portaria SEGES/ME nº 8.678/2021 definiu governança das contratações públicas como o conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão das contratações públicas (Brasil, 2021a, online).

A Portaria SEGES/MGI nº 1.769/2023 tratou do regime de transição previsto no art. 191 da Lei nº 14.133/2021 no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, evidenciando que a passagem entre os regimes exigia organização institucional, cronologia procedimental e formalização adequada dos atos administrativos (Brasil, 2023a, online).

Com isso, depreende-se que a transição legislativa deve ser compreendida como uma etapa em que a previsibilidade dos procedimentos e a estabilidade dos atos administrativos ganharam importância ainda maior.

2.3 Planejamento, governança e segurança jurídica na nova lógica das contratações públicas

A consolidação das exigências formais durante o período de amplia as mudanças promovidas pela Lei nº 14.133/2021, pois mais do que redefinir o regime jurídico aplicável, o novo marco das contratações públicas passou a conferir centralidade ao planejamento, à governança e à gestão de riscos, reconhecendo-os como elementos indispensáveis à validade e à eficiência das contratações administrativas.

Nesse espectro, os objetivos estabelecidos pela nova legislação destacam a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, inclusive sob a perspectiva do ciclo de vida do objeto, a garantia da isonomia entre os licitantes e da justa competição, a prevenção de sobrepreço e superfaturamento, além do incentivo à inovação e ao desenvolvimento nacional sustentável (Brasil, 2021, online).

Nota-se que essas mudanças se relacionam diretamente ao fortalecimento do planejamento na nova disciplina das contratações públicas, considerando que “planejar é o oposto de improvisar” (Carvalho Filho, 2022, p. 249). Sob essa perspectiva, a Lei nº 14.133/2021 passou a conferir maior densidade jurídica à fase preparatória, atribuindo à Administração o dever de estruturar a contratação com base em necessidades previamente identificadas, avaliação de riscos, estimativas coerentes e adequada definição do objeto.

Assim, o planejamento deixa de ocupar posição meramente formal para assumir caráter estruturante na condução das licitações e contratos administrativos, funcionando como condição necessária para a formação de procedimentos mais estáveis, transparentes e compatíveis com o interesse público (Brasil, 2021, online; Brasil, 2021a, online), a qual está evidente no art. 18 da referida lei, cujo texto dispõe:



Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:

I – a descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido;

II – a definição do objeto para o atendimento da necessidade, por meio de termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo, conforme o caso;

III – a definição das condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento;

IV – o orçamento estimado, com as composições dos preços utilizados para sua formação;

V – a elaboração do edital de licitação;

VI – a elaboração de minuta de contrato, quando necessária, que constará obrigatoriamente como anexo do edital de licitação;

VII – o regime de fornecimento de bens, de prestação de serviços ou de execução de obras e serviços de engenharia, observados os potenciais de economia de escala;

VIII – a modalidade de licitação, o critério de julgamento, o modo de disputa e a adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros, para os fins de seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, considerado todo o ciclo de vida do objeto;

IX – a motivação circunstanciada das condições do edital, tais como justificativa de exigências de qualificação técnica, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto, e de qualificação econômico-financeira, justificativa dos critérios de pontuação e julgamento das propostas técnicas, nas licitações com julgamento por melhor técnica ou técnica e preço, e justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio;

X – a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual;

XI – a motivação sobre o momento da divulgação do orçamento da licitação, observado o art. 24 desta Lei (Brasil, 2021, online).

Com isso, o novo regime incorpora o planejamento à própria estrutura do processo licitatório, evidenciando que a qualidade da contratação depende, desde o início, da capacidade administrativa de compreender adequadamente o objeto, seus custos, seus riscos e os condicionamentos jurídicos envolvidos. Essa exigência torna-se ainda mais relevante em contratações sensíveis, nas quais a fase preparatória assume papel decisivo para a validade e a estabilidade futura do ajuste.

No mesmo sentido, Rodrigues (2023, p. 25) assinala que “o princípio do planejamento nas licitações e contratos administrativos tem duplo conteúdo jurídico”, pois, além de impor à Administração o dever de planejar de forma adequada, suficiente e tecnicamente satisfatória, também admite a responsabilização quando a deficiência de planejamento compromete a legitimidade da contratação. Desse modo, o planejamento deixa de representar mera etapa procedimental para assumir a condição de exigência substantiva de boa administração.

Durante a transição normativa, essa lógica tornava insuficiente a simples permissão legal para adoção do regime anterior, exigindo-se que a escolha da disciplina aplicável estivesse acompanhada da demonstração de sua adequação à complexidade do objeto e à necessidade de estruturar, desde a fase interna, um procedimento juridicamente seguro e confiável.

A própria Portaria SEGES/ME nº 8.678/2021 reforça esse entendimento ao vincular a governança das contratações ao alinhamento com o planejamento estratégico,



às leis orçamentárias e ao fomento à competitividade, além de prever instrumentos como o Plano de Contratações Anual e o Plano Diretor de Logística Sustentável (Brasil, 2021a, online). Nesse contexto, o planejamento deixa de ser compreendido apenas como atividade interna de conveniência administrativa e passa a assumir função mais ampla de coordenação institucional, racionalização de gastos e redução de falhas na modelagem das contratações.

Quando o objeto licitado envolve múltiplas dimensões de interesse público, já que demanda a compatibilização entre finalidade administrativa, restrições jurídicas, viabilidade prática e capacidade de execução contratual. Trata-se, portanto, de uma lógica que aproxima planejamento e governança como instrumentos voltados à construção de contratações mais eficientes, seguras e aderentes às necessidades da Administração. A doutrina recente sobre governança das contratações públicas também aponta nessa direção. Irineu e Lima registram que a Lei nº 14.133/2021:

reforça a governança nas contratações públicas ao incorporar, aos processos de contratação, mecanismos de liderança, estratégia e controle, por meio de instrumentos como capacitação, planejamento e gestão de riscos, entre outros. Além de substituir o regime anterior, a norma representa um avanço na forma como a Administração Pública conduz suas contratações, reforçando responsabilidade e credibilidade institucional (Irineu; Lima, 2026, p. 483).

Verifica-se que a nova lei não se limitou a substituir formalmente a legislação anterior, mas buscou reorganizar a lógica das contratações públicas em torno de preparação mais consistente, gestão de riscos, definição de responsabilidades e monitoramento de resultados. Por essa razão, a análise da transição precisa considerar, ao mesmo tempo, a validade formal da opção administrativa e a suficiência material da disciplina escolhida diante das exigências de governança que passaram a receber maior destaque no novo regime (Brasil, 2021, online; Brasil, 2021a, online; Irineu; Lima, 2026, online).

Essa mudança de perspectiva também aparece em Oliveira e Nabhan (2025, p. 3618), ao destacarem que “a Lei nº 14.133/2021 não se limita a atualizar procedimentos administrativos, mas propõe um novo modelo de contratações públicas, pautado pela governança, pela responsabilidade institucional e pela eficiência”. A observação é relevante pois mostra que a transição entre os regimes não representa apenas substituição formal de diplomas legais, mas uma alteração mais profunda na forma de planejar, justificar e conduzir as contratações públicas.

Na prática, essa diferença entre os regimes ganha maior nitidez quando o objeto da contratação não é simples nem padronizado. Em procedimentos que envolvem concessões, equipamentos públicos complexos, restrições patrimoniais ou necessidade de compatibilização entre interesses econômicos e finalidades públicas específicas, a deficiência de planejamento tende a produzir efeitos mais graves, como baixa competitividade, necessidade de reformulação do edital, dificuldade de execução e aumento do risco de conflitos administrativos futuros. Por isso, a transição entre a Lei nº 8.666/1993 e a Lei nº 14.133/2021 deve ser lida como passagem entre modelos de contratação em que a fase preparatória assume pesos muito diferentes na formação da juridicidade do certame.

A partir desse quadro, a transição entre a Lei nº 8.666/1993 e a Lei nº 14.133/2021 deve ser examinada em duas dimensões complementares. A primeira é formal e envolve a observância dos marcos temporais, a vedação de mescla entre regimes e a manifestação expressa da autoridade competente pela legislação aplicável ao certame (Brasil, 2021, online; Brasil, 2023, online; Brasil, 2023b, online).



A segunda é material e exige avaliar se a disciplina adotada oferecia resposta satisfatória às exigências de planejamento, governança, eficiência, transparência e controle reclamadas pelo caso concreto (Brasil, 2021, online; Brasil, 2021a, online; Rodrigues, 2023, online; Irineu; Lima, 2026, online), visto que impede tratar a conformidade cronológica da opção administrativa como elemento suficiente, sem exame de sua compatibilidade com a complexidade da contratação e com o dever de boa administração.

A transição legislativa em matéria de licitações, portanto, precisa ser compreendida como etapa de adaptação institucional e de redefinição do modo de contratar da Administração Pública. A utilização da Lei nº 8.666/1993 durante o período de convivência normativa era juridicamente possível, mas dependia de manifestação expressa, coerência procedimental e fundamentação compatível com os deveres de planejamento e boa administração (Brasil, 2021, online; Brasil, 2023a, online; Brasil, 2023, online).

É a partir dessa moldura que se torna possível avançar para o exame da concessão do Complexo da Estrada de Ferro Madeira-Mamoré e verificar se, na Concorrência Pública nº 001/2022, a adoção do regime anterior atendeu à legalidade formal e também às exigências materiais de uma contratação pública adequada.

3 CONCESSÃO DE BENS PÚBLICOS HISTÓRICOS E A TUTELA DO PATRIMÔNIO CULTURAL

A análise da concessão do Complexo da Estrada de Ferro Madeira-Mamoré exige uma leitura que vai além da legislação licitatória e alcança também as regras de proteção do patrimônio cultural. A Constituição de 1988 reconhece como patrimônio cultural brasileiro os bens materiais e imateriais ligados à identidade, à ação e à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade e estabelece que o Poder Público, com a colaboração da comunidade, deve promovê-los e protegê-los por meio de instrumentos como inventários, registros, vigilância, tombamento, desapropriação e outras formas de preservação (Brasil, 1988). Por isso, a concessão de um bem com essas características precisa ser analisada à luz dessa proteção constitucional, já que o patrimônio histórico não pode ser tratado como simples bem econômico disponível à Administração.

Além disso, a proteção constitucional do patrimônio cultural não se limita ao art. 216, pois também se conecta ao art. 215 da Constituição, que assegura o exercício dos direitos culturais e impõe ao Estado o dever de garantir e valorizar as manifestações culturais. Isso significa que a tutela do patrimônio histórico abrange a conservação física do bem e também a preservação de referências coletivas de memória, identidade e pertencimento, aspecto especialmente relevante quando se trata de equipamentos públicos de forte valor simbólico para determinada comunidade (Brasil, 1988, online).

O Decreto-Lei nº 25/1937 continua a ocupar posição central nessa matéria, porque organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional e estabelece a base jurídica do tombamento. Seu art. 1º define como patrimônio histórico e artístico nacional os bens móveis e imóveis cuja conservação seja de interesse público por sua vinculação a fatos memoráveis da história do Brasil ou por seu excepcional valor arqueológico, etnográfico, bibliográfico ou artístico (Brasil, 1937, online). Na mesma direção, Resende e Frazão (2017, p. 209) destacam que o bem tombado passa a ser “de interesse social, sujeito a regime especial”.

Essa compreensão mostra que o tombamento não impede toda forma de uso, mas submete a utilização do bem a limites jurídicos voltados à preservação de sua integridade física, simbólica e histórica. Por isso, o regime do tombamento não se compatibiliza com



intervenções livres nem com transformações guiadas apenas pela rentabilidade do espaço, dado que a fruição do bem permanece condicionada àquilo que justifica sua proteção. Em outras palavras, o uso economicamente útil só se legitima quando continua subordinado ao interesse público de conservação e à função cultural que o bem preserva para a coletividade (Brasil, 1937, online; Resende; Frazão, 2017, online).

Quando o bem protegido também é público, o dever de preservação se torna mais intenso, visto que o regime jurídico dos bens públicos se soma à tutela específica do patrimônio cultural, de modo que a concessão passa a representar uma forma de gestão subordinada a deveres de conservação, restrições administrativas e à necessidade de compatibilizar o uso do espaço com sua função cultural. Garcez *et al.* (2022, p. 2) lembram que o patrimônio cultural desempenha “função social e simbólica de mediação entre o passado, o presente e o futuro do grupo”, razão pela qual sua proteção não se esgota na conservação material do bem, alcançando também os sentidos coletivos que ele preserva.

Essa observação é importante uma vez que ajuda a compreender que, em concessões dessa natureza, a Administração disciplina o uso do espaço público e, ao mesmo tempo, organiza juridicamente a preservação de um bem que participa da construção da memória social. Por isso, a relação contratual precisa observar as obrigações patrimoniais e operacionais e também os limites decorrentes da função cultural do bem, para que o contrato permaneça alinhado à finalidade pública que justifica sua existência (Garcez *et al.*, 2022).

Essa compreensão é importante em concessões que envolvem bens históricos, pois a exploração econômica, por si só, não garante preservação e pode, em determinadas circunstâncias, produzir efeito inverso. A abertura desordenada, a realização de atividades incompatíveis com a vocação do bem e a ausência de controle técnico tendem a comprometer aquilo que justifica juridicamente sua proteção.

Por isso, a concessão de bem cultural só se mostra legítima quando o desenho contratual preserva a integridade do espaço, limita intervenções físicas, subordina usos privados à finalidade pública e mantém fiscalização efetiva ao longo da execução. A validade da concessão, nesse tipo de hipótese, depende da conjugação entre licitude contratual e respeito ao regime de proteção patrimonial (Brasil, 1988, online; Brasil, 1937, online; Resende; Frazão, 2017, online).

Em casos assim, a fiscalização deixa de ser um aspecto acessório da execução contratual e passa a integrar a própria tutela do bem, pois é ela que permite verificar, ao longo do tempo, se a atividade desenvolvida pelo concessionário permanece compatível com as restrições impostas pelo tombamento e com a função cultural do espaço. A insuficiência de acompanhamento técnico, diante disso, pode comprometer a qualidade do contrato e a própria preservação do patrimônio cultural envolvido (Brasil, 1988, online; Brasil, 1937, online).

3.1 Concessão, preservação e fiscalização de bens públicos históricos

Nas concessões que envolvem bens públicos históricos, a compatibilização entre exploração econômica, preservação patrimonial e fiscalização administrativa assume papel central para a legitimidade do modelo adotado, especialmente quando o bem concedido possui reconhecido valor cultural e permanece sujeito à atuação dos órgãos de tutela patrimonial.

No caso da Estrada de Ferro Madeira-Mamoré, a relevância cultural do bem é expressamente reconhecida pelo próprio IPHAN. Em página oficial sobre o patrimônio ferroviário em Rondônia, o Instituto registra que a construção da ferrovia, entre 1907 e 1912, tornou-se referência de um novo ciclo de integração territorial, de consolidação de



fronteiras e de inserção da Região Norte nas estratégias de desenvolvimento econômico do Brasil, em conexão direta com o escoamento da borracha amazônica (IPHAN, 2025, online).

Também por isso, a história de Porto Velho permanece profundamente vinculada à história da ferrovia, o que reforça a leitura de que a concessão do complexo não recai sobre bem público ordinário, mas sobre espaço de memória e identidade regional. O próprio tratamento conferido ao patrimônio ferroviário pelo IPHAN também reforça essa leitura, já que, a partir da Lei nº 11.483/2007, o Instituto passou a desempenhar atribuições específicas na preservação da memória ferroviária brasileira, assumindo papel relevante na identificação, administração e proteção de bens ferroviários de valor artístico, histórico e cultural. Esse dado amplia a compreensão do caso, porque mostra que a tutela da Madeira-Mamoré se insere em política mais ampla de preservação da memória ferroviária nacional, e não em proteção isolada ou episódica (IPHAN, 2025, online).

A proteção específica do conjunto ferroviário em Porto Velho aparece ainda na Portaria IPHAN nº 231/2007, que define critérios para o controle de intervenções sobre o Conjunto Histórico, Arquitetônico e Paisagístico do Pátio Ferroviário da Estrada de Ferro Madeira-Mamoré e seu entorno (IPHAN, 2007, online). Esse dado tem relevância direta para a análise jurídica da concessão, uma vez que demonstra que o uso do espaço depende de observância prévia das normas de preservação fixadas pelo órgão competente.

Em nota oficial divulgada em 2023, o IPHAN advertiu que “o não cumprimento de ritos processuais para a abertura do espaço pode acarretar prejuízos ao Patrimônio Cultural tombado” (IPHAN, 2023, online). A afirmação é expressiva pois evidencia, de forma concreta, que a gestão do complexo não pode ser reduzida à lógica de ocupação ou aproveitamento econômico, devendo respeitar procedimentos e condicionantes próprios da tutela patrimonial.

A incidência desta portaria mostra, portanto, que a juridicidade da concessão depende de algo mais do que autorização genérica do ente titular do bem, pois as decisões sobre uso, adaptação, intervenção e funcionamento do espaço precisam permanecer compatíveis com os critérios técnicos de preservação já definidos pelo órgão responsável. Em bens culturais protegidos, a legalidade contratual e a legalidade patrimonial caminham juntas, e a ausência de observância de uma delas compromete a legitimidade do modelo adotado (IPHAN, 2007, online; IPHAN, 2023, online).

A experiência recente do complexo mostra que preservação e fruição pública podem caminhar juntas, desde que a abertura do espaço permaneça compatível com suas finalidades culturais e com os parâmetros técnicos de proteção. Em 2024, o IPHAN informou a reabertura parcial do Complexo da Estrada de Ferro Madeira-Mamoré, com acesso da população às praças e ao museu, em articulação com outras instituições públicas e com a concessionária responsável (IPHAN, 2024, online). O dado é importante visto que mostra que a questão jurídica envolve a forma como a utilização do bem é organizada, supervisionada e compatibilizada com a preservação de sua integridade histórica e cultural.

Esse aspecto afasta duas leituras simplificadoras igualmente problemáticas, que é a de que todo uso econômico de bem tombado seria, por si só, incompatível com a proteção patrimonial, e a de que a simples abertura do espaço ao público já bastaria para satisfazer o interesse coletivo envolvido. O que a experiência do complexo revela é que o uso socialmente útil do patrimônio depende de planejamento, supervisão e respeito contínuo às condicionantes de preservação, de modo que a fruição pública só se legitima



quando não compromete os valores culturais que justificam a proteção do bem (IPHAN, 2024, online; IPHAN, 2023, online).

Diante disso, a concessão de bens públicos históricos deve ser compreendida como instrumento juridicamente possível, porém materialmente condicionado, cuja validade depende do respeito às normas constitucionais e infraconstitucionais de tutela do patrimônio cultural, da observância das restrições específicas impostas pelo tombamento e da manutenção de usos compatíveis com a memória, a identidade e a função cultural do bem concedido (Brasil, 1988, online; Brasil, 1937, online; Brasil, 2007, online). No caso do Complexo da Estrada de Ferro Madeira-Mamoré, isso exige que a análise do certame e do contrato avance para além da regularidade licitatória e investigue se a modelagem adotada preservou, de forma efetiva, os limites materiais impostos pela condição histórica e cultural do espaço.

Por isso, em concessões dessa natureza, a aferição da juridicidade do procedimento precisa considerar simultaneamente a licitude do contrato, a viabilidade do uso proposto, a efetividade da fiscalização e a aderência das atividades desenvolvidas à vocação cultural do bem. Quando se trata de patrimônio histórico, a preservação integra a própria finalidade pública que legitima a concessão e orienta a análise sobre se a modelagem adotada para o Complexo da Estrada de Ferro Madeira-Mamoré conseguiu harmonizar, de maneira satisfatória, a exploração do espaço, a proteção patrimonial e o interesse coletivo (Brasil, 1988, online; Brasil, 1937, online; IPHAN, 2007, online; IPHAN, 2023, online).

4 A CONCORRÊNCIA PÚBLICA Nº 001/2022 E A CONCESSÃO DO COMPLEXO DA ESTRADA DE FERRO MADEIRA-MAMORÉ: ANÁLISE DO CASO CONCRETO

A Concorrência Pública nº 001/2022, vinculada ao Processo Administrativo nº 21.00028/2021, teve por objeto a concessão do espaço público denominado Complexo da Estrada de Ferro Madeira-Mamoré para fins de gestão e administração, pelo prazo de 10 anos. O aviso de republicação do certame informa que a modelagem foi estruturada a partir de estudo técnico de viabilidade elaborado no âmbito do Conselho Gestor do Programa de Parceria Público-Privado do Município de Porto Velho, enquanto o termo de adjudicação e homologação registra que o procedimento foi conduzido sob o regime da Lei nº 8.666/1993, com vinculação à Fundação Cultural de Porto Velho, o que confirma a adoção expressa da legislação anterior no caso examinado (Porto Velho, 2022a, online; Porto Velho, 2022b, online).

A cronologia posterior do procedimento também ajuda a compreender a densidade do caso concreto. Após a assinatura do contrato, a Prefeitura de Porto Velho informou, em julho de 2023, a entrega das chaves do complexo à empresa vencedora, Amazon Fort Soluções Ambientais e Serviços de Engenharia Ltda., registrando que, a partir desse momento, a concessionária assumiria responsabilidade pela manutenção, operação, eventuais danos e deterioração do imóvel, além de ter prazo contratualmente definido para abertura do espaço ao público. Esse dado mostra que a concessão ingressou efetivamente na fase de execução, direcionando a análise para a suficiência material da modelagem adotada e para a capacidade institucional de acompanhar o cumprimento das obrigações assumidas pela concessionária (Porto Velho, 2023, online).

Sob o ponto de vista formal, essa adoção se mostra, em princípio, válida, já que a Lei nº 14.133/2021 permitiu, durante o período de transição, o uso da legislação anterior desde que essa definição constasse de forma expressa no edital ou no ato autorizativo, entendimento que foi reforçado pelo Tribunal de Contas da União ao exigir manifestação formal da autoridade competente ainda na fase interna do procedimento (Brasil, 2021,



online; Brasil, 2023, online). Como a licitação foi instaurada em 2022 e os atos públicos do certame fizeram referência direta à Lei nº 8.666/1993, a análise jurídica passa a se concentrar na suficiência da motivação administrativa e na adequação concreta do modelo adotado ao objeto licitado.

O histórico do certame mostra, contudo, que a estruturação inicial da concessão encontrou dificuldades práticas de atratividade. As atas do Conselho Gestor do Programa de Parceria Público-Privado registram que a primeira tentativa de licitação terminou sem interessados e que, a partir disso, o edital passou por reavaliação, com discussões sobre valor de outorga, prazo, número de consorciados e necessidade de informações adicionais sobre a operação do espaço, em busca de maior viabilidade econômica do projeto. A própria Prefeitura de Porto Velho divulgou a segunda chamada do edital com o objetivo de tornar a concessão mais atrativa ao mercado, o que revela que a modelagem original ainda não havia alcançado equilíbrio satisfatório entre encargos impostos ao futuro concessionário, retorno econômico esperado e grau de segurança do negócio (Porto Velho, 2022c, online; Porto Velho, 2022d, online).

As atas do Conselho Gestor ajudam a esclarecer melhor esse ponto, porque registram que, em julho de 2022, empresas interessadas levantaram dúvidas sobre o prazo da concessão, a forma de parcelamento da outorga e a incorporação do museu ao escopo contratual, o que levou o colegiado a discutir, em reuniões posteriores, propostas de readequação do edital, incluindo alteração do valor da outorga mínima, previsão de entrega do museu ao futuro concessionário e maior clareza sobre o prazo contratual, de modo que a republicação do instrumento convocatório aparece vinculada ao esforço de ajustar a modelagem da concessão às fragilidades percebidas pelo mercado (Porto Velho, 2022c, online).

Esse dado é relevante dado que, em concessões dessa natureza, a viabilidade econômica não pode ser analisada separadamente da preservação patrimonial. A exploração de um bem histórico tombado exige compatibilização entre manutenção, operação, segurança, restrições de intervenção e retorno financeiro possível, de modo que eventual fragilidade do desenho contratual repercute diretamente sobre a própria estabilidade da execução e sobre a conservação do bem. A ausência inicial de interessados, seguida da necessidade de ajustes no edital, sugere que a modelagem precisou ser revista para se aproximar de um ponto de equilíbrio entre proteção do patrimônio, atratividade do projeto e sustentabilidade da concessão (Porto Velho, 2022c, online).

Ao mesmo tempo, o edital não ignorou a condição histórica do complexo concedido. Entre as obrigações atribuídas à concessionária estão a elaboração de plano de manutenção preventiva, a atualização anual de plano de ação para correção de falhas, o monitoramento operacional e ambiental das instalações, a manutenção do inventário dos bens vinculados à concessão e a necessidade de submissão prévia ao IPHAN de investimentos e melhorias pretendidos no espaço. O instrumento também estabelece, de forma expressa, vedação a alterações nas estruturas do complexo, sob pena de extinção da concessão, o que demonstra preocupação administrativa com a integridade física do patrimônio e com a preservação de suas características essenciais (Porto Velho, 2022a, online).

A análise do edital se torna ainda mais importante pois um dos objetivos específicos do artigo é examinar os critérios do certame, as condições de habilitação e as garantias previstas, e a experiência da licitação deserta seguida de republicação mostra que, em concessões de bens históricos, a competitividade depende de informações claras aos interessados, definição mais precisa das obrigações transferidas, equilíbrio entre os



encargos assumidos e possibilidade concreta de retorno econômico, o que exige da fase interna a elaboração de um instrumento claro e atrativo, capaz de permitir ao mercado avaliar com segurança os riscos, os custos e os limites de atuação em um espaço submetido a condicionantes patrimoniais e operacionais (Porto Velho, 2022a, online; Porto Velho, 2022c, online).

Essas previsões ainda exigem análise mais cuidadosa, pois, em uma manifestação pública divulgada em 2023, o IPHAN advertiu que o descumprimento dos ritos processuais necessários para a abertura do espaço poderia causar prejuízos ao patrimônio cultural tombado, o que mostra que a juridicidade do uso do complexo envolve a regularidade do edital e do contrato e também a observância contínua das condicionantes próprias da tutela patrimonial (IPHAN, 2023, online). Em um caso como este, a presença de cláusulas restritivas no instrumento convocatório tem importância evidente, mas sua eficácia depende de fiscalização efetiva, acompanhamento técnico constante e articulação institucional entre o ente concedente, a concessionária e o órgão responsável pela proteção do bem.

A própria etapa de abertura ao público confirma essa necessidade de coordenação entre as instituições, dado que, em março de 2024, a Prefeitura informou que o complexo seria aberto em etapas, com gestão compartilhada do museu e do anexo entre o Município e a concessionária nos três primeiros meses, ficando a Amazon Fort responsável pela manutenção e conservação do espaço, além de registrar visita técnica com participação de representantes municipais, da empresa e do IPHAN para definição das atribuições de cada agente no gerenciamento do complexo, o que mostra, de forma concreta, que a execução da concessão exigiu acompanhamento administrativo contínuo e atuação articulada entre os envolvidos (Porto Velho, 2024a, online).

4.1 Controle, fiscalização e juridicidade da concessão de bens históricos

As dificuldades verificadas na estruturação da Concorrência Pública nº 001/2022, somadas às limitações impostas pela tutela patrimonial do complexo ferroviário, demonstram que a análise da concessão não pode se restringir à regularidade formal do procedimento licitatório.

Em contratações dessa natureza, a juridicidade da solução adotada também depende da efetividade dos mecanismos de controle e fiscalização da execução contratual, especialmente quando a exploração econômica do espaço precisa permanecer compatível com a preservação de bem histórico tombado. É nesse ponto que o controle ganha maior relevância. Como assinala Di Pietro:

a finalidade do controle é a de assegurar que a Administração atue em consonância com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico, como os da legalidade, moralidade, finalidade pública, publicidade, motivação, impessoalidade; em determinadas circunstâncias, abrange também o controle chamado de mérito e que diz respeito aos aspectos discricionários da atuação administrativa (Di Pietro, 2025, p. 101).

Aplicada à Concorrência Pública nº 001/2022, essa compreensão mostra que o exame da juridicidade do procedimento não se limita à verificação cronológica da lei adotada, alcançando também a motivação administrativa, a consistência da modelagem contratual, a suficiência das cláusulas de preservação e a compatibilidade entre exploração econômica e tutela do patrimônio cultural. Na mesma direção, França observa que:



o poder de apreciação da legalidade de qualquer ato da Administração Pública pelo Judiciário, como já tratado, é determinação constitucional, logo, não se questiona a possibilidade de controle de tais atos, mas sim a operacionalização e a materialização dessa fundamental atividade estatal (França, 2017, *online*).

No caso do Complexo da Estrada de Ferro Madeira-Mamoré, isso significa que a regularidade formal da adoção da Lei nº 8.666/1993 não afasta a necessidade de controle sobre a qualidade da decisão administrativa, sobre a adequação do desenho contratual e sobre a observância das limitações impostas pela tutela patrimonial. A análise jurídica do caso, por isso, exige olhar que uma licitação, proteção cultural e controle da atuação administrativa.

Sob essa perspectiva, o controle incidente sobre a concessão assume caráter múltiplo, abrangendo o controle interno e externo sobre a legalidade da opção pelo regime licitatório e sobre a regularidade do procedimento, assim como o controle patrimonial orientado pelas condicionantes fixadas pelo IPHAN e pelas limitações inerentes ao tombamento. Soma-se a isso a necessidade de controle sobre a própria execução contratual, principalmente quanto à manutenção do espaço, à abertura ao público, à observância dos usos admitidos e ao cumprimento das obrigações assumidas pela concessionária. Em concessões de bens históricos, esses planos de controle se acumulam e se complementam, justamente porque a proteção do interesse público envolve, ao mesmo tempo, regularidade administrativa, viabilidade contratual e preservação cultural (IPHAN, 2023, *online*; Brasil, 2023, *online*; Di Pietro, 2025; França, 2017).

O caso concreto, portanto, deve ser lido em dois planos complementares. No plano formal, a adoção da Lei nº 8.666/1993 mostrou-se juridicamente possível no momento em que o procedimento foi instaurado e conduzido. No plano material, porém, a necessidade de readequação do edital, a ausência inicial de interessados, a incidência de restrições patrimoniais específicas e a advertência do IPHAN indicam que a juridicidade da concessão precisa ser aferida de modo mais amplo, com atenção à qualidade institucional da decisão administrativa e à sua aptidão para harmonizar viabilidade econômica, segurança jurídica e preservação do complexo ferroviário (Porto Velho, 2022c, *online*; IPHAN, 2023, *online*; Brasil, 2023, *online*).

Dessa forma, a Concorrência Pública nº 001/2022 revela que a transição entre regimes licitatórios não pode ser tratada como questão meramente cronológica. No caso do Complexo da Estrada de Ferro Madeira-Mamoré, a legalidade da adoção da Lei nº 8.666/1993 constitui ponto de partida relevante, mas não esgota o exame jurídico do procedimento. A análise do caso mostra que a legitimidade da concessão depende, ao mesmo tempo, da regularidade formal de seus atos e da adequação material da solução adotada diante da natureza histórica, simbólica e patrimonial do bem concedido.

Mais do que identificar se a escolha legislativa era temporalmente possível, o caso evidencia que a qualidade da contratação pública, em contextos patrimoniais sensíveis, depende da solidez da fase preparatória, da atratividade econômica do modelo, da clareza das obrigações contratuais e da efetividade do controle ao longo da execução. É nesse ponto que a experiência da Madeira-Mamoré se torna juridicamente relevante, visto que mostra como a transição entre regimes licitatórios, quando aplicada a um bem de elevado valor histórico e cultural, expõe de forma concreta a necessidade de articular planejamento, preservação e governança em uma mesma decisão administrativa (Porto Velho, 2022c, *online*; Porto Velho, 2024a, *online*; IPHAN, 2023, *online*).



5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa permitiu responder ao problema proposto ao demonstrar que a escolha da Lei nº 8.666/1993 para reger a Concorrência Pública nº 001/2022, relativa à concessão do Complexo da Estrada de Ferro Madeira-Mamoré, era juridicamente possível no período de transição para a Lei nº 14.133/2021, desde que observados os requisitos formais exigidos para a opção pelo regime anterior. Sob esse aspecto, a análise do caso não indicou, em princípio, invalidade formal da adoção da legislação revogada.

Ao mesmo tempo, o estudo mostrou que a legalidade formal da escolha normativa não encerra a avaliação jurídica do procedimento, porque a natureza do objeto licitado, por envolver bem público de relevante valor histórico e cultural, exigia exame mais amplo, com atenção à regularidade do certame, à suficiência do planejamento, à atratividade econômica do modelo, à compatibilidade entre exploração e preservação patrimonial e à qualidade da motivação administrativa.

Também foi possível concluir que a concessão do Complexo da Estrada de Ferro Madeira-Mamoré não pode ser compreendida como simples delegação de uso de bem público, pois a presença de patrimônio cultural protegido faz com que a gestão do espaço permaneça condicionada às exigências constitucionais e administrativas de preservação, impondo limites à exploração econômica e reforçando o dever de compatibilizar eficiência administrativa, fruição coletiva e proteção da memória histórica, o que evidenciou que a juridicidade do procedimento depende da articulação entre Direito Administrativo, tutela do patrimônio cultural e controle da decisão pública.

Além de responder às questões inicialmente formuladas, o estudo também faz surgir novos questionamentos. Entre eles, destacam-se a necessidade de aprofundar o debate sobre a capacidade técnica e institucional dos municípios para estruturar concessões de bens históricos, a conveniência de utilização mais intensa dos instrumentos de planejamento e governança trazidos pela Lei nº 14.133/2021 em contratações complexas e o desafio de construir modelos de exploração economicamente viáveis sem comprometer a identidade cultural dos bens protegidos. Essas questões mostram que o tema ainda comporta desenvolvimento teórico e prático, especialmente diante da crescente utilização de concessões e parcerias como estratégias de gestão de equipamentos públicos.

Como perspectiva de aprimoramento, entende-se que procedimentos dessa natureza tendem a alcançar resultados mais consistentes quando são estruturados com planejamento mais aprofundado, motivação administrativa mais robusta, diálogo institucional efetivo com os órgãos de preservação e modelagem contratual capaz de equilibrar viabilidade econômica e tutela patrimonial, percepção reforçada pela experiência analisada, que mostra a transição legislativa como oportunidade de qualificar a tomada de decisão administrativa e desloca a discussão para um ponto mais importante, ligado à necessidade de assegurar que a escolha normativa e o desenho da concessão sejam realmente compatíveis com a complexidade do interesse público envolvido.



REFERÊNCIAS

- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 35. ed. São Paulo: JusPODIVM, 2023.
- BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 1 abr. 2026.
- BRASIL. **Decreto-Lei nº 25, de 30 de novembro de 1937**. Organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional. Rio de Janeiro, 1937. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0025.htm. Acesso em: 1 abr. 2026.
- BRASIL. **Lei Complementar nº 198, de 28 de junho de 2023**. Altera a Lei Complementar nº 91, de 22 de dezembro de 1997, e a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Brasília, DF: Presidência da República, 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp198.htm. Acesso em: 1 abr. 2026.
- BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm. Acesso em: 1 abr. 2026.
- BRASIL. Ministério da Economia. **Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital**. Secretaria de Gestão. Portaria SEGES/ME nº 8.678, de 19 de julho de 2021. Dispõe sobre a governança das contratações públicas no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, DF: Ministério da Economia, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/portarias/portaria-seges-me-no-8-678-de-19-de-julho-de-2021>. Acesso em: 1 abr. 2026.
- BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. **Secretaria de Gestão e Inovação**. Portaria SEGES/MGI nº 1.769, de 25 de abril de 2023. Dispõe sobre o regime de transição de que trata o art. 191 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, DF: Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/portarias/portaria-seges-mgi-no-1-769-de-25-de-abril-de-2023>. Acesso em: 1 abr. 2026.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 38. ed. São Paulo: Atlas, 2024.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 36. ed. Barueri, SP: Atlas, 2022.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 35. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 38. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025.
- FRANÇA, Phillip Gil. Controle do ato administrativo. In: CAMPILONGO, Celso Fernandes; GONZAGA, Alvaro de Azevedo; FREIRE, André Luiz (coords.). **Enciclopédia jurídica da PUC-SP**. Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. Coordenação de tomo: Vidal Serrano Nunes Jr.; Maurício Zockun; Carolina Zancaner Zockun; André Luiz Freire. 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em:



<https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/13/edicao-1/controle-do-ato-administrativo>. Acesso em: 1 abr. 2026.

FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de Direito Administrativo**. 8. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

GARCEZ, Dirnele Carneiro; VANIN, Luís Fernando; FEVRIER, Priscila Rufino; MASCARENHAS, Raquel. **Patrimônio cultural, memória e identidade negra: um olhar a partir das obras de Rubens Alves da Silva**. Múltiplos Olhares em Ciência da Informação, Belo Horizonte, n. especial, 2022. DOI: 10.35699/2237-6658.2022.39922. Disponível em: <https://periodicos.ufmg.br/index.php/moci/article/view/39922>. Acesso em: 1 abr. 2026.

INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL (IPHAN). **Complexo da Estrada de Ferro Madeira-Mamoré (RO) será reaberto parcialmente**. Brasília, DF: IPHAN, 15 mar. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/iphan/pt-br/assuntos/noticias/complexo-da-estrada-de-ferro-madeira-mamore-ro-sera-reaberto-parcialmente>. Acesso em: 1 abr. 2026.

INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL (IPHAN). **Iphan recebe honraria pela preservação do patrimônio cultural em Rondônia**. Brasília, DF: IPHAN, 29 jan. 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/iphan/pt-br/assuntos/noticias/iphan-recebe-honraria-pela-preservacao-do-patrimonio-cultural-em-rondonia>. Acesso em: 1 abr. 2026.

INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL (IPHAN). **Nota Estrada de Ferro Madeira-Mamoré, em Porto Velho (RO)**. Brasília, DF: IPHAN, 18 jul. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/iphan/pt-br/assuntos/noticias/nota-estrada-de-ferro-madeira-mamore-em-porto-velho-ro>. Acesso em: 1 abr. 2026.

INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL (IPHAN). **Portaria nº 231, de 13 de julho de 2007**. Define os critérios para controle de intervenções sobre o Conjunto Histórico, Arquitetônico e Paisagístico do Pátio Ferroviário da Estrada de Ferro Madeira-Mamoré, na cidade de Porto Velho/RO, tombado pelo IPHAN nos termos do Decreto-Lei nº 25/1937, e dá outras providências. Brasília, DF: IPHAN, 2007. Disponível em: <https://www.gov.br/iphan/pt-br/centrais-de-conteudo/legislacao/atos-normativos/2007/portaria-no-231-de-13-de-julho-de-2007/view>. Acesso em: 1 abr. 2026.

INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL (IPHAN). **Patrimônio ferroviário**. Superintendência do IPHAN em Rondônia, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/iphan/pt-br/superintendencias/rondonia/patrimonio-ferroviario>. Acesso em: 1 abr. 2026.

IRINEU, Oseias Luis; LIMA, Marcos Antonio Barbosa de. Os impactos da Lei nº 14.133/2021 na governança das contratações públicas: uma análise comparativa com o referencial básico de governança do TCU. **Revista Controle**, Fortaleza, v. 24, n. 1, p. 478-513, jan./jun. 2026. Disponível em:

<https://revistacontrole.tce.ce.gov.br/index.php/RCDA/article/view/1033>. Acesso em: 1 abr. 2026.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos**

Administrativos: Lei 14.133/2021. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023.

MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2023.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 24. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2024.



- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 44. ed. São Paulo: JusPODIVM, 2020.
- MUKAI, Toshio. **Direito Administrativo Sistematizado**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.
- OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025.
- PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 10. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2021.
- PORTO VELHO (RO). Prefeitura Municipal. **Abertura do Complexo da Estrada de Ferro Madeira-Mamoré é definida para 30 de abril**. Porto Velho: Prefeitura Municipal, 20 mar. 2024. Disponível em: <https://www.portovelho.ro.gov.br/artigo/43898/turismo-abertura-do-complexo-da-estrada-de-ferro-madeira-mamore-e-definida-para-30-de-abril>. Acesso em: 1 abr. 2026.
- PORTO VELHO (RO). Prefeitura Municipal. **Concorrência Pública nº 001/2022/CPL/SML/PVH**: processo nº 21.00028/2021. [Edital de concessão do Complexo da Estrada de Ferro Madeira-Mamoré]. Porto Velho: Prefeitura Municipal, 2022. Disponível em: https://www.portovelho.ro.gov.br/uploads/editor/files/21000282021_concessao_efmm.pdf. Acesso em: 1 abr. 2026.
- PORTO VELHO (RO). Prefeitura Municipal. **Prefeitura entrega chaves do Complexo da EFMM à empresa vencedora**. Porto Velho: Prefeitura Municipal, 18 jul. 2023. Disponível em: <https://www.portovelho.ro.gov.br/artigo/40279/patrimonio-prefeitura-entrega-chaves-do-complexo-da-efmm-a-empresa-vencedora>. Acesso em: 1 abr. 2026.
- PORTO VELHO (RO). Prefeitura Municipal. Secretaria Geral de Governo. **Atas do Conselho Gestor do Programa de Parceria Público-Privado do Município de Porto Velho**. Diário Oficial dos Municípios do Estado de Rondônia, Porto Velho, 20 jul. 2022. Disponível em: <https://www.portovelho.ro.gov.br/uploads/arquivos/2022/08/23715/16605733567-julho.pdf>. Acesso em: 1 abr. 2026.
- PORTO VELHO (RO). Prefeitura Municipal. **Segunda chamada para licitação de concessão do Complexo da EFMM é divulgada**. Porto Velho: Prefeitura Municipal, 1 ago. 2022. Disponível em: <https://www.portovelho.ro.gov.br/artigo/35835/transparencia-segunda-chamada-para-licitacao-de-concessao-do-complexo-da-efmm-e-divulgada>. Acesso em: 1 abr. 2026.
- PORTO VELHO (RO). Prefeitura Municipal. **Superintendência Municipal de Licitações**. Termo de adjudicação e homologação – Concorrência Pública nº 001/2022/CPL/SML/PVH. Porto Velho: Prefeitura Municipal, 27 jan. 2023. Disponível em: <https://www.portovelho.ro.gov.br/uploads/editor/files/TERMO%20DE%20ADJUDICA%C3%87%C3%83O%20E%20HOMOLOGA%C3%87%C3%83O%20DE%20CONCESS%C3%83O%20DA%20EFMM.pdf>. Acesso em: 1 abr. 2026.
- RESENDE, Maria Antônia Botelho de; FRAZÃO, Quênia. A tutela do patrimônio cultural na legislação brasileira: instrumentos de proteção do patrimônio material e imaterial. **Revista Jurídica UNIARAXÁ**, Araxá, v. 21, n. 20, p. 197-219, ago. 2017. Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_informativo/bibli_inf_2006/Rev-Jur%C3%Addica-UNIARAX%C3%81_21_n.20.09.pdf. Acesso em: 1 abr. 2026.
- RODRIGUES, Eduardo Azeredo. O princípio do planejamento nas licitações e contratações públicas. **Revista da EMERJ**, Rio de Janeiro, v. 25, n. 1, p. 11-39, 2023.



Disponível em: <https://ojs.emerj.com.br/index.php/revistadaemerj/article/view/464>.
Acesso em: 1 abr. 2026.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Acórdão nº 507/2023 – Plenário**. Relator:
Ministro Augusto Nardes. Brasília, DF: TCU, 2023. Disponível em:
<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/507%252F2023/%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0>. Acesso em: 1 abr. 2026.