

# Mapas públicos: um novo setor de infraestrutura

**Autor(a):** Luiz Ugeda

**Publicado em:** 28 de abril de 2019

**Publicação:** jota\_import

**Link JurisTube:** <https://juristube.com.br/colunistas/luiz-ugeda/mapas-publicos-um-novo-setor-de-infraestrutura>

**Fonte original:** <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/mapas-publicos-um-novo-setor-de-infraestrutura>

**Identificador citável:**

[juristube.com.br/colunistas/luiz-ugeda/mapas-publicos-um-novo-setor-de-infraestrutura#ep-7a3d5bc5](https://juristube.com.br/colunistas/luiz-ugeda/mapas-publicos-um-novo-setor-de-infraestrutura#ep-7a3d5bc5)

## Resumo

*Governança pública brasileira não está acompanhando o desenvolvimento de novas tecnologias, mas cenário deve ser alterado*

## Texto integral

Ao longo do tempo, a produção de mapas – meio pelo qual há uma representação gráfica que passa informações do terreno para diversas finalidades públicas ou privadas – tem sido costumeiramente tratada como dado. Com o advento de novas tecnologias, da onipresença digital e a consequente massificação dos dados, houve uma grande mudança de paradigma sobre a atual natureza jurídica dos mapas públicos, de simples conjuntos de dados a ferramentas fundamentais para as sociedades. Os mapas contemporâneos utilizados pelas entidades governamentais devem ser tratados como bens públicos. Essa visão decorre do fato de que os estados serão mais reguladores e menos produtores de mapas, conforme consta do item 7.33. da Agenda 21. Ela afirma que todos os países devem obter acesso às técnicas modernas de manejo dos recursos terrestres, tais como sistemas de informações geográficas, imagens/fotografias feitas por satélite e outras tecnologias de sensoriamento remoto. Assim também sinaliza o item 17.18 da Agenda 2030, que expõe sobre a importância de se aumentar significativamente a disponibilidade de dados de alta qualidade, atuais e fidedignos, desagregados ao nível do rendimento, gênero, idade, raça, etnia, estatuto migratório, deficiência, localização geográfica e outras características relevantes em contextos nacionais.

+JOTA: Assine o JOTA e não deixe de ler nenhum destaque! Os problemas de disponibilidade, qualidade, organização, acessibilidade e compartilhamento de mapas são comuns a um grande número de políticas e de áreas temáticas no domínio da informação e são sentidos em vários níveis da autoridade pública. Setores de energia, transportes, saneamento, telecomunicações, saúde, educação, segurança, dentre outros, têm em comum o uso intensivo de sistemas de informação geográfica para que possam se relacionar com o território e identificar suas áreas de influência. Para resolver esses desafios são necessárias medidas que incidam sobre o compartilhamento, o acesso, a universalização e a utilização de dados geográficos, que devem ser interoperáveis em todos os níveis da autoridade pública, em seus diferentes setores. E esse conjunto de mapas, que compõem um sistema, forma uma infraestrutura de dados espaciais e tem sido tratado por diversos países como uma essencial facility que deve ser regulada por uma agência reguladora. Como exemplo, a Diretiva 2007/2/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 14 de março de 2007, que estabelece a infraestrutura de informação geográfica na Comunidade Europeia (Inspire), foi constituída com o objetivo de facilitar a tomada de decisão referente a políticas e atividades suscetíveis de gerar

impacto direto ou indireto no meio ambiente. A vantagem desse modelo é que evita o desperdício de recursos, pois apenas um mapa em escala pré-determinada pode ser considerado oficial e empregado para finalidade pública (conceito de monopólio natural). E quem o produz é remunerado por aqueles que passam a utilizá-lo. É o mesmo conceito, p. ex., existente no setor elétrico. Não existe concorrência entre as distribuidoras de energia elétrica em uma mesma área, mas apenas uma empresa por área. Isso evita dispenders recursos econômicos escassos e possibilita a expansão do sistema para áreas não rentáveis. Essa característica evita duplicidades de mapeamento e economiza recursos públicos. Se o órgão A precisa de um mapa produzido pelo órgão B, este deve ser homologado junto à agência reguladora para ter caráter oficial e disponibilizado para quem quiser acesso a ele. Assim, o órgão A pode acessá-lo na plataforma da Infraestrutura de Dados Espaciais de cada país. Por ser bem público e não dado, o órgão B não pode negar o acesso ao bem pelo órgão A. Mais do que isso, o órgão B pode ser remunerado via tarifa pelos agentes privados que desejarem acessá-lo. Isso cria um mercado regulado de mapeamento, pois agentes privados podem ser incentivados a produzir mapas nessa realidade. Atualmente, se é necessário mapear a cidade do Rio de Janeiro, por exemplo, a União vai contratar o seu mapa, o Estado fará o mesmo, o município, a companhia de gás, de energia elétrica, enfim, o mesmo mapa será comprado 10, 12 vezes. Levando em consideração que cada mapeamento desse custará ao menos R\$ 25 milhões, o cidadão ou usuário de serviço público custeará o mesmo serviço 10, 12 vezes. Sem vigor o conceito de monopólio natural em uma determinada área, é como se fosse permitido dez redes de distribuição de energia elétrica em uma mesma rua. O custo fica insuportável. E parece que os tribunais de conta ainda não despertaram para essa forma de oneração da sociedade. No Brasil, há a previsão do art. 21, XV, da Constituição Federal, que diz ser competência da União legislar sobre Geografia e Cartografia oficial. Mas esse dispositivo jamais foi regulamentado, assim como o art. 22, XVIII, que trata da competência privativa da União em legislar sobre sistema cartográfico. Há apenas o Decreto n. 6.666, de 2008, que constitui a Infraestrutura de Dados Espaciais no Brasil. Com a ausência de uma agência reguladora territorial que possa regular esse setor emergente da infraestrutura, setores que precisam de segurança jurídica territorial têm de criar atividades paralelas para viabilizar seus negócios. É comum, hoje, bancos e seguradoras montarem seus próprios departamentos geo para verificar se a receita da safra do próximo ano de determinada área a ser hipotecada é ou não real, está em beliche cartorário, contempla áreas de proteção ambiental, está comprometida com mineração ou mesmo se inclui servidões de passagens não declaradas. Importante lembrar que, em países onde agências territoriais vigoram, o setor tem crescido de forma exponencial. A Holanda emprega em torno de 15 mil pessoas num setor que gira cerca de €\$ 1,5 bilhão por ano. É um território 180 vezes menor que o Brasil. Estudos da Goldman Sachs afirmam que o mercado do mapeamento para carros autônomos, intensivo no uso de infraestrutura geográfica, deve gerar US\$ 25 bilhões em 2040. Trata-se de um tema sensível, uma vez que dúvidas entre um posicionamento real e um cartorial de um veículo autônomo podem gerar desde problemas legais de invasão de propriedade a questões graves como acidentes e atropelamentos. A governança pública brasileira não está acompanhando o desenvolvimento de novas tecnologias, mas esse cenário deve ser alterado em breve. A tendência da jurisprudência é começar a identificar que a ausência de regulamentação do art. 21, XV, CF é um problema, iniciando uma onda de decisões para os casos concretos. E ela abrange desde a questão da cobrança de Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU) com base em imagens geoespaciais até temas afetos à regularização ambiental decorrente do Cadastro Ambiental Rural (CAR). O conceito do mapa enquanto bem público que compõe uma infraestrutura virá para ficar.

## Como citar este documento

As citações abaixo seguem os padrões ABNT NBR 6023:2018, APA 7ª edição, Chicago Author-Date (17ª ed.) e BibTeX (LaTeX). Copie o formato exigido pelo periódico ou gerenciador bibliográfico (Zotero, Mendeley, EndNote).

### ABNT (NBR 6023:2018)

UGEDA, Luiz. Mapas públicos: um novo setor de infraestrutura. *jota\_import*, 28 abr. 2019. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/mapas-publicos-um-novo-setor-de-infraestrutura>. Acesso via: JurisTube — Acervo Digital de Direito. Disponível em: <https://juristube.com.br/colunistas/luiz-ugeda/mapas-publicos-um-novo-setor-de-infraestrutura>. Acesso em: 26 ago. 2026.

### APA 7ª edição

Ugeda, L. (2019, April 28). Mapas públicos: um novo setor de infraestrutura. *\*jota\_import\**. <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/mapas-publicos-um-novo-setor-de-infraestrutura>

### Chicago Author-Date (17ª ed.)

UGEDA, Luiz. 2019. “Mapas públicos: um novo setor de infraestrutura.” *\*jota\_import\**, April 28. <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/mapas-publicos-um-novo-setor-de-infraestrutura>

### BibTeX

```
@article{luiz-ugeda-mapas-p-blicos-um-novo-setor-de-infraest-2019,  
author = {Ugeda, Luiz},  
title = {Mapas públicos: um novo setor de infraestrutura},  
journal = {jota_import},  
year = {2019},  
url = {https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/mapas-publicos-um-novo-setor-de-infra  
estrutura},  
urldate = {2019-04-28}  
}
```



### Licença de Uso — CC BY-NC-SA 4.0

Este conteúdo está licenciado sob a licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial-CompartilhaIgual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0). O uso para fins acadêmicos e educacionais é permitido, desde que citada a fonte original (JurisTube) conforme as normas técnicas indicadas neste documento.

*Termos completos:*

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/deed.pt-br>