

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE DIREITO
DEPARTAMENTO DE DIREITO PÚBLICO E FILOSOFIA DO DIREITO

Cálita Rodrigues Muniz

A EXPLORAÇÃO ECONÔMICA DE BENS PÚBLICOS POR MEIO DA CESSÃO DE
NAMING RIGHTS

Porto Alegre
2023

Cálita Rodrigues Muniz

A EXPLORAÇÃO ECONÔMICA DE BENS PÚBLICOS POR MEIO DA CESSÃO DE
NAMING RIGHTS

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado
como requisito parcial para obtenção de grau de
Bacharel em Direito pela Faculdade de Direito
da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Orientador: Prof. Dr. Rafael Da Cás Maffini.

Porto Alegre
2023

CIP - Catalogação na Publicação

Muniz, Cálita Rodrigues

A exploração econômica de bens públicos por meio da cessão de naming rights / Cálita Rodrigues Muniz. -- 2023.

85 f.

Orientador: Rafael Da Cás Maffini.

Trabalho de conclusão de curso (Graduação) -- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Direito, Curso de Ciências Jurídicas e Sociais, Porto Alegre, BR-RS, 2023.

1. Direitos à denominação. 2. Gestão de bens públicos. 3. Aproveitamento econômico do patrimônio público. I. Da Cás Maffini, Rafael, orient. II. Título.

Cálita Rodrigues Muniz

A EXPLORAÇÃO ECONÔMICA DE BENS PÚBLICOS POR MEIO DA CESSÃO DE
NAMING RIGHTS

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado
como requisito parcial para obtenção de grau de
Bacharel em Direito pela Faculdade de Direito
da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Orientador: Prof. Dr. Rafael Da Cás Maffini.

Aprovado em ____ de _____ de 2023.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Rafael Da Cás Maffini
Orientador

Prof. Dr. Gustavo Santana

Mestranda Denise Gutiliêrs Da Cas

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, a Deus, por ter me dado sabedoria, perseverança e força para superar todos os desafios que surgiram ao longo da graduação.

Aos meus pais, Soeli e Vilmar, por todo amor, apoio e incentivo que sempre me deram. À Grazi, minha colega e amiga, por todos esses anos de amizade e convivência. Ao Alisson, pelo carinho, paciência e compreensão.

Sou grata, ainda, a todos os meus professores, em especial ao meu orientador, Dr. Rafael da Cás Maffini, por toda atenção dispensada. Sua compreensão, conhecimento e disponibilidade foram essenciais para a realização do presente trabalho.

Ainda no âmbito acadêmico, não posso deixar de agradecer a todos os meus colegas da graduação, que me auxiliariam e compartilharam bons momentos comigo.

Por fim, agradeço a todos aqueles que, direta ou indiretamente, contribuíram para a realização deste trabalho de conclusão de curso.

RESUMO

O presente trabalho objetivou verificar, através de pesquisa bibliográfica, a possibilidade jurídica de exploração econômica de bens públicos por meio da negociação de *naming rights* e seus eventuais limites e condições. Constatou-se que, para uma gestão adequada do patrimônio público, as utilidades dos bens públicos precisam ser otimizadas de modo a proporcionar o máximo de benefícios para a coletividade, seja em razão do princípio da função social da propriedade, seja em virtude do princípio da eficiência. Uma das formas de aproveitamento econômico dos bens públicos é por meio da comercialização dos *naming rights*, que se apresenta como uma fonte alternativa viável para a captação de recursos a serem revertidos em prol da sociedade. Concluiu-se, portanto, que é juridicamente possível a utilização dessa prática pela Administração Pública como forma de exploração econômica do patrimônio público, desde que observados certos limites, condições e requisitos impostos pelo ordenamento jurídico brasileiro.

Palavras-chave: direitos à denominação; gestão de bens públicos; aproveitamento econômico do patrimônio público.

ABSTRACT

This work aimed to verify, through bibliographical research, the legal possibility of economic exploitation of public assets through the negotiation of naming rights and its possible limits and conditions. It was found that, for the proper management of public patrimony, the utilities of public assets need to be optimized in order to provide maximum benefits for the community, either because of the principle of the social function of property or because of the principle of efficiency. One of the forms of economic use of public assets is through the commercialization of naming rights, which presents itself as a viable alternative source for raising funds to be reverted in favor of society. It was therefore concluded that it is legally possible for the Public Administration to use this practice as a form of economic exploitation of public assets, provided that the limits, conditions and requirements imposed by the Brazilian legal system are observed.

Keywords: naming rights; public assets management; economic use of public property.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Art.	Artigo
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
CF/88	Constituição Federal de 1988
CJF	Conselho da Justiça Federal
EC	Emenda Constitucional
EUA	Estados Unidos da América
IBPT	Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação
ILCS	Estatuto Compilado de Illinois
MPPI	Ministério Público do Estado do Piauí
RJ	Estado do Rio de Janeiro
RTA	Autoridade de Estradas e Transportes de Dubai
SC	Estado de Santa Catarina
SP	Estado de São Paulo
STF	Supremo Tribunal Federal

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
2 GESTÃO DE BENS PÚBLICOS	13
2.1 BENS PÚBLICOS: CONCEITO, REGIME JURÍDICO E CLASSIFICAÇÃO CIVILISTA.....	13
2.2 FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE PÚBLICA E AFETAÇÕES MÚLTIPLAS....	17
2.3 GESTÃO E APROVEITAMENTO ECONÔMICO DOS BENS PÚBLICOS	19
3 NAMING RIGHTS	26
3.1 O ATO DE NOMEAR E OS <i>NAMING RIGHTS</i>	26
3.2 EXPANSÃO DO INSTITUTO	29
3.3 BENEFÍCIOS E RISCOS DA ADOÇÃO DA PRÁTICA PELO SETOR PÚBLICO	33
4 CESSÃO DO DIREITO À DENOMINAÇÃO DE BENS PÚBLICOS NO BRASIL ...	37
4.1 CESSÃO ONEROSA DE <i>NAMING RIGHTS</i> E INSTITUTOS SEMELHANTES	37
4.2 UTILIZAÇÃO DO INSTITUTO COMO FORMA DE EXPLORAÇÃO DE BENS PÚBLICOS.....	42
4.2.1 Aumento de receitas públicas e melhoria na prestação de serviços públicos	43
4.2.2 Ausência de autorização legislativa	45
4.2.3 Competência legislativa e executiva	47
5 PARÂMETROS PARA O USO DO INSTITUTO PELA ADMINISTRAÇÃO	51
5.1 LIMITAÇÕES COMUNS: NOME DE PESSOAS VIVAS E PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS	51
5.2 LIMITAÇÕES ESPECÍFICAS À EXPLORAÇÃO DOS <i>NAMING RIGHTS</i>	53
5.2.1 Vedações legais diretas e indiretas	54
5.2.2 Vedações relacionadas à qualidade do bem	56
5.2.2.1 Bens que não podem ter seus <i>naming rights</i> comercializados	57
5.2.2.2 Bens que podem ter seus <i>naming rights</i> comercializados	59
5.3 CONDIÇÕES CONTRATUAIS: NOME, PESSOA DO NOMEANTE E PRAZO	61
5.4 REQUISITOS PROCEDIMENTAIS	68
5.4.1 Concessão de uso	69
5.4.2 Exigência de licitação	71
5.4.3 Pareceres, estudos econômicos e consultas públicas	73
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	76
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	78

1 INTRODUÇÃO

Para o cumprimento dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil (art. 3º, inciso I, da Constituição Federal de 1988), faz-se necessária tanto uma atuação estatal negativa quanto positiva, o que demanda vultosos recursos financeiros. O Estado, evidentemente, precisa de arrecadação para prestar serviços à sociedade, implementar políticas públicas e proteger os direitos assegurados no ordenamento jurídico.

A principal fonte de receitas públicas é a cobrança de tributos. Com efeito, conforme estudo realizado pelo Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação (IBPT), o contribuinte brasileiro precisou trabalhar 149 dias em 2022 somente para pagar os impostos, taxas e contribuições exigidos pelos governos federal, estadual e municipal.¹ No entanto, essa alta carga tributária não resulta na boa prestação de serviços para a sociedade brasileira, que é a segunda do mundo mais insatisfeita com os serviços públicos.² É evidente, portanto, que a receita tributária, apesar de elevada, revela-se insuficiente para custear os gastos necessários ao atendimento satisfatório das múltiplas demandas sociais, o que impõe a busca por meios arrecadatários alternativos.

Nesse contexto, como instrumento relevante para a captação de recursos financeiros, identifica-se o instituto conhecido no cenário internacional como *naming rights*, que pode ser traduzido como direitos à denominação ou direitos de denominação. A negociação dos *naming rights* é uma prática muito comum no setor privado, mas também vem sendo adotada pelo setor público, que a usa como forma de aproveitamento econômico de bens e eventos públicos.

A propósito, a comercialização dos direitos à denominação de bens públicos é uma realidade em muitos países, como Inglaterra, Estados Unidos, China, Canadá e Emirados Árabes. Contudo, embora já tenha sido utilizada no Brasil em algumas ocasiões, a prática, especialmente quando realizada pela Administração Pública, ainda é incipiente e controversa. Tanto é assim que, em agosto de 2022, após a empresa G3 Telecom Ltda. adquirir os *naming rights* do Centro de Convenções de Teresina, do Governo do Estado do Piauí, o Ministério

¹ IBPT. *Estudo sobre os dias trabalhados para pagar tributos – 2022*. Disponível em: <https://impostometro.com.br/Estudos/Interna?idEstudo=10>. Acesso em: 13 jan. 2023.

² Pesquisa realizada pela empresa Ipsos em 2017. IPSOS. *Global Trends: Brasil é o segundo país mais insatisfeito com serviço público*. Disponível em: <https://www.ipsos.com/pt-br/global-trends-brasil-e-o-segundo-pais-mais-insatisfeito-com-servico-publico>. Acesso em: 13 jan. 2023.

Público do Estado do Piauí (MPPI) recomendou a suspensão do referido contrato por entender que a prática pode causar insegurança jurídica e ofensa ao princípio da impessoalidade.³

De fato, esses são alguns dos diversos questionamentos que surgem sobre o tema. Afinal, já que inexistente lei específica autorizando, os direitos de denominação de bens públicos podem ser explorados no Brasil? Poderia, por exemplo, um Município ceder os *naming rights* de uma praça pública a um particular? E negociar o direito de atribuir nome a uma escola? Nesse caso, seria possível cedê-lo a uma companhia de bebidas alcoólicas? E a uma empresa de *fast-food*?

Essas são apenas algumas das dúvidas acerca dos requisitos, limites e parâmetros para a realização do negócio. Percebe-se, portanto, a importância de maiores estudos e discussões sobre a figura da cessão dos *naming rights* à luz dos princípios e regras do ordenamento jurídico brasileiro. Nesse sentido, o presente trabalho tem como objetivo geral verificar, por meio de pesquisa bibliográfica qualitativa, a possibilidade da exploração econômica de bens públicos por meio da cessão do direito à denominação e identificar os eventuais limites e condições a serem observados pelo setor público na aplicação de tal instituto no país.

Nessa linha, as hipóteses formuladas como resposta à questão principal sobre a possibilidade de exploração de *naming rights* de bens públicos no Brasil e principais critérios de aplicabilidade são as seguintes: 1) os bens públicos devem ser utilizados para a promoção de determinados fins coletivos, sendo permitida pelo ordenamento jurídico brasileiro a sua exploração econômica mediante a cessão do direito à denominação, desde que atendidas certas condições políticas e jurídicas; 2) considerando o regime jurídico dos bens públicos e a inexistência de lei dispendo sobre o assunto, não é possível a comercialização do direito à denominação como forma de exploração econômica de bens públicos.

O trabalho é estruturado em quatro capítulos. No primeiro, serão examinados inicialmente o conceito, o regime jurídico e a classificação civilista dos bens públicos, a fim de identificar as suas principais características. Em seguida, analisar-se-á a função social da propriedade pública e suas implicações para o uso dos bens públicos. Por fim, será explanada a gestão dos bens públicos à luz dos princípios constitucionais da Administração Pública, dando especial atenção para a importância do princípio da eficiência e seu aspecto econômico. Contudo, convém frisar que não se tem a pretensão de esgotar tais assuntos; busca-se tão

³ MPPI. *MPPI recomenda suspensão da cessão onerosa de direitos entre o Centro de Convenções de Teresina e a empresa G3 TELECOM LTDA*. Disponível em: <https://www.mppi.mp.br/internet/2022/11/mppi-recomenda-suspensao-da-cessao-onerosa-de-direitos-entre-o-centro-de-convencoes-de-teresina-e-a-empresa-g1-telecom-ltda/#782c5c8d-fcb9-4c3d-bf94-4877b63fa1be>. Acesso em: 23 nov. 2022.

somente traçar algumas premissas essenciais à posterior análise da exploração dos bens públicos por meio da cessão onerosa de *naming rights*.

No segundo capítulo, serão analisados o conceito, a expansão e a forma como os direitos à denominação vêm sendo aplicados no estrangeiro e no Brasil. Também serão abordados os benefícios e riscos apontados pela doutrina como os mais relevantes nos casos de exploração desses direitos pela Administração Pública.

No terceiro capítulo, será apresentada a problemática do trabalho, sendo examinada a exploração econômica de bens públicos por meio da cessão onerosa do direito à denominação. Primeiro, a exploração de *naming rights* de bens públicos será diferenciada da nomeação honorífica, da adoção para conservação e da doação com encargo, sendo apontada a natureza jurídica da concessão dos direitos à denominação de bens públicos. Depois, será verificada a aplicação do instituto como forma de exploração de bens públicos no Brasil, detalhando-se a sua viabilidade para aumentar a arrecadação estatal, a inexistência de lei regulamentando a prática e as competências legislativas e executivas em relação ao tema.

No último capítulo, passar-se-á a identificar os principais limites, condições e critérios a serem observados pela Administração Pública na utilização desse tipo de exploração de bens públicos no país.

Salienta-se que o tema tem caráter interdisciplinar, envolvendo elementos econômicos, políticos, sociais e culturais, mas este trabalho pretende analisar, em particular, os principais aspectos jurídicos que envolvem a exploração de direitos à denominação de bens públicos.

Por fim, convém informar que o tema é desafiador, pois foram poucos os autores brasileiros que se propuseram a analisar especificamente a viabilidade da comercialização dos *naming rights* de bens públicos e os parâmetros para a sua utilização pela Administração Pública.

2 GESTÃO DE BENS PÚBLICOS

Antes de verificar a possibilidade da utilização da cessão onerosa dos direitos à denominação de bens públicos como alternativa arrecadatória, é necessário compreender melhor como deve ser a gestão dos bens públicos no Brasil. Assim, passa-se a discorrer brevemente sobre as principais características dos bens públicos, a função social da propriedade pública e, por fim, a gestão e o aproveitamento econômico do patrimônio público.

2.1 BENS PÚBLICOS: CONCEITO, REGIME JURÍDICO E CLASSIFICAÇÃO CIVILISTA

Como destaca Themístocles Brandão Cavalcanti, a terminologia dos bens públicos é um dos pontos obscuros do Direito Administrativo, sendo praticamente impossível enumerar todas as variáveis encontradas na doutrina sobre o tema.⁴ De fato, inúmeros são os termos, expressões e conceitos utilizados pela doutrina ao se referir a bens públicos, de modo que serão ora abordadas apenas algumas das principais linhas doutrinárias, suficientes para fixar as premissas essenciais à posterior análise da negociação dos *naming rights* de tais bens.

No que atine à definição de bens públicos, alguns autores os conceituam tendo em vista a sua titularidade (critério civilista ou subjetivo); outros, as utilidades públicas que eles produzem (critério funcionalista ou objetivo).

Ilustrativa dessa primeira linha de pensamento é a posição de Hely Lopes Meirelles, para quem bens públicos “são todas as coisas, corpóreas ou incorpóreas, imóveis, móveis e semoventes, créditos, direitos e ações, que pertençam, a qualquer título, às entidades estatais, autárquicas, fundacionais e empresas governamentais”⁵. Da mesma forma, José dos Santos Carvalho Filho adota o critério subjetivo, conceituando bens públicos como “todos aqueles que, de qualquer natureza e a qualquer título, pertençam às pessoas jurídicas de direito público, sejam elas federativas, sejam da Administração descentralizada”⁶.

Além do mais, a titularidade do bem é o critério adotado pelo Código Civil de 2002, que, em seu art. 98, dispõe serem públicos “os bens do domínio nacional pertencentes às pessoas

⁴ CAVALCANTI, Themístocles Brandão. *Tratado de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1964. p. 349.

⁵ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 38. ed. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 576.

⁶ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas, 2022. p. 1.033. *E-book*.

jurídicas de direito público interno”⁷. De acordo com o art. 41 do mesmo diploma normativo, essas pessoas são a União, os Estados, o Distrito Federal, os Territórios, os Municípios, as autarquias, inclusive as associações públicas, e as demais entidades de caráter público criadas por lei.

Cumpra destacar, porém, que, segundo a definição legal, estão fora do conceito de bens públicos aqueles pertencentes às sociedades de economia mista, empresas públicas e fundações públicas que não forem qualificadas como de direito público. Em consonância com esse conceito de bens públicos, José Cretella Júnior os define como “as coisas materiais ou imateriais, assim como as prestações, vinculadas às pessoas jurídicas públicas que objetivam fins públicos e estão sujeitas a um regime jurídico especial”⁸.

De modo diverso, parcela da doutrina prefere adotar o critério funcionalista⁹, considerando a destinação do bem como determinante para caracterizá-lo como público. Consoante tal entendimento, os bens destinados à satisfação do interesse público, mesmo que de titularidade de pessoa jurídica de direito privado, são públicos e, por conseguinte, sujeitos ao regime de direito público. Nessa esteira, Celso Antônio Bandeira de Mello assevera que “os bens particulares afetados a uma atividade pública ficam submissos ao mesmo regime jurídico dos bens da propriedade pública. Logo, têm que estar incluídos no conceito de bem público”¹⁰.

Ademais, na IV Jornada de Direito Civil do Conselho da Justiça Federal (CJF), foi aprovado o Enunciado nº 287, o qual declara que pode ser considerado público o bem pertencente à pessoa jurídica de direito privado que esteja afetado à prestação de serviços públicos, pois o critério estabelecido no art. 98 do Código Civil não exaure a enumeração dos bens públicos.

Ao se adotar um conceito mais amplo de bens públicos (critério objetivo), que pode abranger também bens que a rigor seriam privados, busca-se dar a todos os bens utilizados na prestação de serviços públicos a proteção do regime jurídico público. Isso para que tais serviços não sejam interrompidos, causando prejuízos aos usuários.

⁷ BRASIL. *Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002*. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm. Acesso em: 26 mar. 2023.

⁸ CRETELLA JÚNIOR, José. *Manual de Direito Administrativo*. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005. p. 291.

⁹ Nesse sentido: MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Regime jurídico e utilização dos bens públicos. In: DALLARI, Adilson Abreu; NASCIMENTO, Carlos Valder; MARTINS, Ives Gandra da Silva. *Tratado de direito administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2013. v. 2. p. 401; NAKAMURA, André Luiz dos Santos. Domínio público – Aspectos gerais. In: NAKAMURA, André Luiz dos Santos. *Bens Públicos*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2022. p. 25. *E-book*.

¹⁰ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 938.

Nota-se, portanto, que, na conceituação de bens públicos, cada autor ressalta um ou outro aspecto que considera mais relevante. Todavia, conquanto existam tantos conceitos quanto doutrinadores, todos destacam que os bens públicos, por serem instrumentos vinculados à realização de interesses públicos, necessitam de uma proteção especial. Essa proteção é, em parte, materializada por meio dos atributos tradicionais do regime jurídico especial dos bens públicos, quais sejam, inalienabilidade (ou alienabilidade condicionada), impenhorabilidade, não oneração e imprescritibilidade.

Como se pode verificar, o regime jurídico dos bens públicos é diferente do que rege os bens privados, de modo que o Estado não exerce sobre os bens de seu patrimônio um direito de propriedade tal como o do direito privado. Conforme aduz Diogo de Figueiredo Moreira Neto, os bens públicos estão vinculados ao cumprimento de finalidades públicas e apenas para a consecução desses fins é que são disponíveis.¹¹

Nesse sentido, leciona Marçal Justen Filho que a pessoa titular do bem público não pode usar o bem como lhe aprouver ou dar a ele a destinação que quiser.¹² Segundo o autor, embora não exista um regime jurídico único aplicável a todos os bens públicos, todos os regimes de direito público restringem, em alguma medida, as faculdades de uso, gozo e disposição dos bens, o que varia entre eles é a extensão das restrições, determinada de acordo com a destinação específica do bem.¹³

Vale lembrar que os bens públicos não constituem mera riqueza estatal, eles são instrumentos para a satisfação dos interesses da coletividade, seja pela sua fruição direta ou indireta pelos administrados, seja pela sua utilização para a geração de renda que será empregada pela Administração na realização de seus deveres. Logo, tendo em vista que os bens públicos existem para atender às necessidades coletivas, justifica-se a incidência de um regime jurídico especial.

No que toca às inúmeras classificações dos bens, destaca-se a apontada pelo Código Civil de 2002, que classifica os bens públicos, conforme a sua destinação, em bens de uso comum do povo, bens de uso especial e bens dominicais.¹⁴

¹¹ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 2014. p. 378. *E-book*.

¹² JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 2023. p. 675. *E-book*.

¹³ *Ibidem*, p. 678.

¹⁴ “Art. 99. São bens públicos: I - os de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças; II - os de uso especial, tais como edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração federal, estadual, territorial ou municipal, inclusive os de suas autarquias; III - os dominicais, que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades. Parágrafo único. Não dispendo a lei em contrário, consideram-se dominicais os bens pertencentes às pessoas jurídicas de direito público a que se tenha dado estrutura de direito privado”. BRASIL. *Lei nº 10.406, de*

Segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro, bens de uso comum são os que “podem ser utilizados por todos em igualdade de condições, sem necessidade de consentimento individualizado por parte da Administração”¹⁵, enquanto bens de uso especial são todos aqueles usados pela Administração para realização de suas atividades.¹⁶ Os bens dominicais, por sua vez, foram definidos em lei como aqueles “que constituem patrimônio das pessoas jurídicas de direito público como objeto de direito real ou pessoal de cada uma delas”¹⁷.

Alguns autores defendem que os bens comuns do povo e os de uso especial têm uma destinação pública, diferenciando-se dos bens dominicais, que não a tem.¹⁸ Dessa forma, haveria “duas modalidades de bens públicos: os de domínio público do Estado, abrangendo os de uso comum do povo e os de uso especial; os do domínio privado do Estado, abrangendo os bens dominicais”¹⁹.

Os bens dominicais podem, ainda, receber uma destinação por lei ou ato administrativo, sendo afetados ao uso comum do povo ou ao uso especial, o que configura uma afetação própria. Entretanto, como sustenta Floriano de Azevedo Marques Neto, existe também a afetação imprópria, que corresponde à destinação do bem a uma finalidade de interesse público não qualificada a um uso específico direto ou indireto pelo administrado.²⁰ Isso porque os bens dominicais também podem ser consagrados a uma atividade de interesse geral que é produzir receitas ou suportar as necessidades financeiras do poder público.

Além disso, cumpre frisar que parcela da doutrina faz duras críticas à classificação civilista dos bens públicos, por considerá-la ultrapassada. Marçal Justen Filho, por exemplo, alega que: (i) o Código Civil leva em consideração apenas os bens imóveis, ignorando a existência dos bens móveis e direitos; e (ii) a classificação reflete uma concepção altamente individualista quanto aos bens de uso comum, olvidando a existência de bens que são de titularidade comum do povo, mas que não comportam uso comum, como o meio ambiente e outros recursos naturais.²¹

Nessa linha, Floriano de Azevedo Marques Neto acrescenta que não se pode afirmar que há categorias estanques de bens, como se houvesse “bens de uso comum” de um lado e

10 de janeiro de 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm. Acesso em: 26 mar. 2023.

¹⁵ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 2022. p. 872. *E-book*.

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ GASPARINI, Diogénes. *Direito administrativo*. São Paulo: Editora Saraiva, 2011. p. 405. *E-book*.

¹⁹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, *op. cit.*, p. 343. *E-book*.

²⁰ MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. *Bens Públicos: função social e exploração econômica – o regime jurídico das utilidades públicas*. 1. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2014. p. 284-285. *E-book*.

²¹ JUSTEN FILHO, Marçal, *Curso de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 2023. p. 680. *E-book*.

“bens de uso especial” de outro, pois a afetação não torna, de forma automática, um bem interditado a qualquer outro uso.²² Pode haver, então, um mesmo bem consagrado a distintos usos, os quais não se excluem e são escalonados em ordem de prioridade.

Visto um breve enquadramento dos bens públicos, do regime jurídico ao qual estão submetidos e da classificação adotada pelo Código Civil, cumpre refletir um pouco sobre a função social que a propriedade pública deve cumprir e sobre esses múltiplos usos que um bem público pode vir a ter.

2.2 FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE PÚBLICA E AFETAÇÕES MÚLTIPLAS

A titularidade dos bens públicos origina para o Estado o dever de boa gestão, intimamente atrelado ao princípio da eficiência, que será abordado adiante, e à noção de função social da propriedade, proclamado no art. 5º, inciso XXIII, da CF/88.

A Constituição Federal, ao declarar que a função social da propriedade é princípio basilar da ordem econômica e social (arts. 170, inciso III, 182, 184 e 186 da CF/88), deixou claro que a propriedade e todas as suas expressões naturais (uso, gozo e disposição) devem ser reguladas de maneira tal que se sujeitem às necessidades sociais.

Quanto ao conteúdo deste mandamento constitucional, é oportuno mencionar o entendimento de Celso Antônio Bandeira de Mello, segundo o qual a função social da propriedade consiste tanto em dar um destino economicamente útil e produtivo à propriedade, de modo a canalizar as potencialidades do bem em proveito da coletividade, como em vinculá-la a objetivos de Justiça Social, para a construção de uma sociedade mais igualitária.²³

Em relação à submissão da propriedade pública a esse princípio, frisa-se que a Constituição em nenhum momento isentou os bens públicos do dever de cumprir uma função social. Muito pelo contrário, considerando o motivo pelo qual esses bens existem e são de titularidade do Estado, é evidente que o Poder Público, ao exercer o direito de propriedade, tem o dever de atender aos interesses da sociedade.

Conforme leciona Sílvio Luís Ferreira da Rocha, é inadmissível que o Estado, cuja única razão de existir é a realização do interesse público, tenha uma propriedade que não atenda à

²² MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. *Bens Públicos: função social e exploração econômica – o regime jurídico das utilidades públicas*. 1. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2014. p. 201. *E-book*.

²³ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Novos aspectos da função social da propriedade. *Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura*, São Paulo, v. 8, p. 409-415, jan./mar., 2019,

função social.²⁴ Logo, pode-se dizer que a função social da propriedade pública é intensificada, reforçada.

Dessa forma, o Estado não só pode como deve dar destinação pública aos seus bens. Além disso, não basta que a Administração Pública dê qualquer destinação, ela precisa maximizar as utilidades do bem, extraíndo o máximo de benefícios possíveis. Nessa linha, Floriano de Azevedo Marques Neto assevera que:

[...] a função social dos bens integrantes do patrimônio público só é plenamente atendida se forem aproveitadas todas as utilidades conciliáveis que possam ser suportadas pelo bem. Isso com vistas a atender dois objetivos. Primeiro, com a múltipla utilização do bem, tornar possível sua otimização, em benefício da coletividade. Segundo, permitir a rentabilização desses bens em prol do erário, evitando que o valor econômico subjacente a este acervo patrimonial seja amealhado exclusivamente pelos particulares.²⁵

Esse também é o entendimento de Maria Sylvia Zanella Di Pietro, para quem os bens públicos devem ser disciplinados de tal forma que proporcionem o máximo de benefícios à coletividade, “podendo desdobrar-se em tantas modalidades de uso quantas forem compatíveis com a destinação e conservação do bem”²⁶.

Assim, em virtude do dever de observância da função social da propriedade, se um bem comportar vários usos compatíveis entre si, deve ser realizada a afetação múltipla, ou seja, a destinação permanente do bem a todos os seus usos possíveis e sustentáveis. Essa é a afetação que ocorre, por exemplo, quando as vias, que são bens de uso comum afetados à circulação de pessoas, também são usadas para instalação de bancas de jornal, implantação de redes de tubos, cabos e exploração de publicidade.

A maximização das utilidades dos bens públicos é, portanto, um imperativo na gestão pública, devendo ser buscada não apenas em relação aos bens dominicais, afetados a fins econômicos, mas também aos bens de uso comum e de uso especial. O fato dessas últimas categorias terem uma destinação pública específica não impede que sua função seja ampliada. Maria Sylvia Zanella Di Pietro corrobora tal entendimento ao declarar que “existem

²⁴ ROCHA, Sílvio Luís Ferreira da. *Função social da propriedade pública*. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 159 e 127.

²⁵ MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. *Bens Públicos: função social e exploração econômica – o regime jurídico das utilidades públicas*. 1.ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2014. p. 396-397. *E-book*.

²⁶ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Uso privativo de bem público por particular*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

determinados bens que comportam inúmeras formas de utilização, conjugando-se o uso comum do povo com usos privativos exercidos por particulares para diferentes finalidades”²⁷.

Percebe-se que, a função social da propriedade pública é atendida inclusive pelo uso privativo de um bem público, o qual ocorre quando o Poder Público concede, mediante título jurídico individual, a utilização exclusiva do bem a certa pessoa ou grupo de pessoas, em detrimento dos demais. Essa utilização privativa pode ajudar na manutenção do próprio bem, no atendimento a demandas coletivas e também na obtenção de recursos financeiros que serão revertidos em prol da coletividade, satisfazendo de modo indireto o interesse público.

Contudo, convém alertar que, na ampliação do uso dos bens públicos pela Administração, deve-se sempre levar em consideração o interesse coletivo e a compatibilidade entre os usos secundários do bem e a sua destinação principal, pois aqueles não podem prejudicar o fim principal a que está vinculado o bem público.

Verifica-se, portanto, que a função social da propriedade pública impõe um dever de otimização e incremento das utilidades dos bens públicos, devendo o Estado zelar para que tal utilização se dê com a máxima eficiência, conciliando interesses econômicos, sociais e ambientais. Tendo isso em vista, resta examinar os demais elementos e valores a serem observados pela Administração Pública na gestão dos bens públicos, a fim de traçar os contornos do que seria uma boa e eficiente administração.

2.3 GESTÃO E APROVEITAMENTO ECONÔMICO DOS BENS PÚBLICOS

Gestão ou administração dos bens públicos envolve a ideia de sua guarda, utilização, conservação e percepção de seus frutos, não estando incluídos nesta noção os atos de aquisição, oneração ou alienação.

Como toda atividade administrativa, a gestão dos bens públicos é norteadada por um conjunto de princípios que constituem o regime jurídico administrativo. Todavia, considerando que são inúmeros os preceitos, explícitos e implícitos, que regem a Administração Pública, serão mencionados neste estudo apenas os princípios explicitados no *caput* do art. 37 da CF/88, os quais se mostram suficientes para desenhar o quadro geral do regime de administração dos bens públicos. Além do mais, o princípio da eficiência e seu aspecto econômico receberá mais ênfase, pois maior a sua relação com o presente trabalho.

²⁷ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Função Social da Propriedade Pública. *Revista Eletrônica de Direito do Estado, Salvador*, n. 6, p. 6, abr./mai./jun. 2006. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/codrevista.asp?cod=104>. Acesso em: 18 jan. 2023.

Segundo o princípio da legalidade, a Administração Pública precisa observar, em toda a sua atuação, as determinações legais, de modo que a inobservância aos mandamentos da lei acarreta a invalidade do ato e a responsabilidade de seu autor.²⁸ Nesse sentido, a doutrina destaca que a Administração “não pode inovar na ordem jurídica por simples atos administrativos, não pode conceder direitos, criar obrigações, impor vedações, compelir comportamentos: para tudo isso, e em outras hipóteses, é necessário o respaldo da lei”²⁹. Por isso, afirma que, enquanto o particular pode fazer tudo o que a lei não proíbe, a Administração só pode fazer aquilo que a lei permite.

No entanto, convém ressaltar que essa afirmação não pode ser aplicada de modo absoluto. Consoante o entendimento de Floriano de Azevedo Marques Neto, a fórmula do princípio da legalidade (“senão em virtude de lei”) não é tão restritiva, pois, algumas vezes, a conduta administrativa é permitida não porque a lei assim expressamente preveja, mas por inexistir vedação legal.³⁰

No tocante à gestão dos bens públicos, é certo que ela precisa ser feita sempre em compatibilidade com a lei, observando, nos casos em que a afetação decorrer diretamente de norma legal, a finalidade à qual foi consagrado o bem. Porém, isso não significa que, para todo ato de gestão, tenha que haver prévia e expressa autorização legal. A gestão do patrimônio público é típica atividade administrativa, de modo que, se fosse sempre exigida específica autorização legal para o seu exercício, haveria ingerência indevida do Legislativo em atividade do Executivo, ferindo assim a separação dos poderes.³¹

O princípio da impessoalidade é analisado pela doutrina sob dois aspectos: o da igualdade ou isonomia e o da vedação à promoção pessoal. Segundo Celso Antônio Bandeira de Mello, a Administração deve “tratar todos os administrados sem discriminações, benéficas ou detrimen-tosas”³², porque opiniões pessoais, políticas ou ideológicas não podem interferir na atuação administrativa. Nessa linha, pode-se afirmar também que a impessoalidade fundamenta o dever de imparcialidade ao qual está submetida a Administração Pública, uma vez que a

²⁸ GASPARINI, Diogénes. *Direito Administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 20. *E-book*.

²⁹ ARAÚJO, Edmir Netto de. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2018. p. 80. *E-book*; PIETRO, Maria Sylvia Zanella D. *Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 2023. p. 109. *E-book*.

³⁰ MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. *Bens Públicos: função social e exploração econômica - o regime jurídico das utilidades públicas*. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 271. *E-book*.

³¹ *Ibidem*.

³² MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 117.

atuação administrativa deve ser transparente e objetiva, “evitando-se, com isso, quaisquer decisões que sejam pautadas por critérios obscuros e subjetivos”³³.

Em razão dessas características, parcela da doutrina entende que a impessoalidade se equipara ao princípio da finalidade, “o qual impõe ao administrador público que só pratique o ato para o seu fim legal”³⁴. Logo, sob essa perspectiva, atua com impessoalidade a entidade pública que busca a sua finalidade maior de proteção do interesse público.

Além disso, como corolário do princípio da impessoalidade, tem-se que não se pode utilizar a máquina pública para promoção pessoal dos administradores (art. 37, § 1º, da CF/88)³⁵, nem imputar os atos administrativos ao funcionário que os realizou em vez de para a entidade administrativa ou órgão público em nome de quem ele agiu.

Esse princípio está diretamente relacionado à gestão dos bens públicos. Nos casos em que a Administração confere a um particular o direito de usar de forma privativa um bem público, deve ser respeitada a impessoalidade no processo objetivo de seleção do administrado beneficiário³⁶. Ademais, não se pode utilizar o patrimônio público para favorecimentos indevidos ou promoção pessoal de agentes públicos. Desse modo, em toda publicidade relacionada aos bens públicos e a sua gestão, é vedado qualquer tipo de promoção político-ideológica baseada em interesses particulares.

O princípio da moralidade, conforme aponta Hely Lopes Meirelles, está ligado ao conceito do bom administrador, o qual, usando de sua competência, rege-se não só pelas normas legais vigentes, mas também pela moral e pelo interesse público.³⁷ Ainda, esse princípio não se resume a um dever de observância meramente ética, mas corresponde ao respeito a uma “moral administrativa”. A moral comum é orientada por uma distinção puramente ética, entre o bem e o mal, já a moral administrativa é guiada “por uma diferença prática entre a boa e a má administração”³⁸.

A violação ao princípio da moralidade tem, inclusive, aplicação prática na incidência dos tipos infracionais contidos na Lei nº 8.429/92 (Lei de Improbidade), como determina o art.

³³ MAFFINI, Rafael. *Direito Administrativo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006. p. 48.

³⁴ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo*. 38. ed. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 95.

³⁵ “Art. 37. (...) § 1º A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos”. BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 26 mar. 2023.

³⁶ MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. *Bens Públicos: função social e exploração econômica – o regime jurídico das utilidades públicas*. 1. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2014. p. 273. *E-book*.

³⁷ MEIRELLES, Hely Lopes, *op. cit.*, p. 92.

³⁸ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 2014. p. 102. *E-book*.

37, § 4º, da CF/88. Especificamente no que toca à gestão dos bens públicos, a referida lei prevê diversas hipóteses de violação ao dever de probidade, que é uma espécie de violação à moralidade. Todas as condutas tipificadas como atos de improbidade implicam um desvio de finalidade na gestão dos bens públicos.

O princípio da publicidade, por seu turno, torna obrigatória a divulgação e a exteriorização dos atos da Administração Pública. O dever de transparência tem íntima relação com a ideia de democracia, uma vez que o povo, titular do poder, precisa ter conhecimento dos atos do Poder Público, principalmente para poder fiscalizá-los. Nesse sentido, Rafael Carvalho Rezende Oliveira assevera que a transparência pública é requisito indispensável para o controle social sobre os atos da Administração e das entidades privadas que exercem atividades de relevância pública.³⁹

O último princípio constitucional a ser analisado é o princípio da eficiência, que tem extrema pertinência para o presente estudo. Expressamente incluído no *caput* do art. 37 da CF/88 pela EC nº 19 de 1998, relaciona-se às noções de produtividade e economicidade na atuação da Administração Pública.

É um princípio comumente associado ao “dever de boa administração”, segundo o qual a atividade administrativa precisa ser desenvolvida do modo mais adequado e oportuno aos fins a serem alcançados.⁴⁰ Consoante Juarez Freitas, o direito fundamental à boa administração abrange, entre outros, “o direito à administração pública eficiente e eficaz, além de econômica e teleologicamente responsável, redutora dos conflitos intertemporais, que só fazem aumentar os chamados custos de transação”⁴¹.

Por outro lado, há quem entenda a eficiência como o dever de a administração escolher o meio menos dispendioso, a opção mais barata entre as várias alternativas. Porém, apesar de a economicidade também integrar a noção de eficiência administrativa, não pode ser considerada seu único elemento. Nesse sentido, Humberto Ávila reforça que a medida menos dispendiosa pode ser também a menos eficiente, pois a eficiência exige tanto a adequação dos meios (postulado da proporcionalidade), como também a promoção satisfatória dos fins atribuídos à

³⁹ OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Princípios do Direito Administrativo*. 2. ed. São Paulo: Método, 2013. p. 101-102. *E-book*.

⁴⁰ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 125.

⁴¹ FREITAS, Juarez. *Discricionariedade administrativa e o direito fundamental à boa administração pública*. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 20-21.

administração, considerando-se como satisfatória a promoção certa e intensa.⁴² Pode-se dizer, portanto, que eficiente é aquela medida que implementa, com maior intensidade, qualidade e certeza e menor custo, os resultados legitimamente esperados da Administração.

O princípio da eficiência também é muito relacionado às ideias de eficácia, efetividade e proporcionalidade. No entanto, tendo em vista que o presente trabalho não tem a pretensão de esmiuçar a variedade de definições e implicações do referido princípio, o que fugiria ao seu propósito, a noção de eficiência ora adotada refere-se principalmente aos aspectos econômicos deste princípio, os quais são diretamente ligados à ideia de rentabilidade.

A EC nº 19 de 1998, que incluiu o referido princípio no texto constitucional, implementou o modelo gerencial de Administração Pública, voltado ao controle de resultados, a fim de que os atos da Administração sejam realizados com a maior economicidade e qualidade. Nessa linha, a eficiência objetiva garantir que a máquina pública apresente os melhores resultados possíveis, com o melhor aproveitamento dos recursos públicos disponíveis.⁴³

Nesse sentido, José Afonso da Silva leciona que a eficiência parte do conceito econômico de se obter os melhores resultados com os menores custos e consiste “na organização racional dos meios e recursos humanos, materiais e institucionais para a prestação de serviços públicos de qualidade”⁴⁴. Assim, a atuação estatal deve ser pautada pela eficiência, tanto na gestão funcional/organizacional, como na gestão patrimonial.

Dessa forma, o dever de eficiência aplicado à gestão dos bens públicos impele a Administração à adoção de modelos de gestão que propiciem a redução das despesas e o aumento na obtenção de receitas, o que requer criatividade e proatividade dos administradores públicos. Isso não significa que deve ser introduzido na atuação administrativa padrões próprios ao mundo privado, e sim que os gestores públicos têm o dever de maximizar a utilização dos bens públicos, possibilitando que eles recebam também uma destinação econômica compatível com suas finalidades públicas.⁴⁵

Como já demonstrado, os bens públicos são afetados a uma finalidade principal que, muitas vezes, não obsta a sua utilização para outros fins. Aproveitar economicamente esses

⁴² ÁVILA, Humberto. Moralidade, razoabilidade e eficiência. *Revista Eletrônica de Direito do Estado*, Salvador, n. 4, p. 21 e 23-24, out./nov./dez. 2005. Disponível em:

<http://www.direitodoestado.com.br/codrevista.asp?cod=67>. Acesso em: 13 mar. 2023.

⁴³ TRINDADE, André Fernando dos Reis. *Manual de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2015. *E-book*.

⁴⁴ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional positivo*. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 671-672.

⁴⁵ MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. *Bens Públicos: função social e exploração econômica – o regime jurídico das utilidades públicas*. 1. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2014. p. 279-278. *E-book*.

bens e maximizar as suas utilidades são deveres que decorrem diretamente da função social da propriedade pública e também do princípio da eficiência. A Administração Pública tem, então, o dever de aproveitar ao máximo os recursos disponíveis, extraindo dos bens públicos o maior número de benefícios possíveis.

Nesse sentido, Luis Felipe Sampaio assinala o seguinte:

[...] sempre que possível, uma ou mais destinações de tais bens devem estar voltadas à busca pela obtenção de receitas originárias que permitam a manutenção dos próprios bens, assim como a geração de recursos excedentes que possam ser utilizados tanto na conservação de outros bens que não possuam aptidão econômica para custear sua própria manutenção [...] como também na prestação de serviços públicos e assistenciais com maior amplitude e qualidade. [...] O patrimônio de um ente tem a função pública e social de permitir que este desempenhe, com autonomia, as competências administrativas que lhe são atribuídas pela Constituição e pelas demais normas.⁴⁶

Deve-se atentar ao fato de que os bens públicos são ativos econômicos e, por isso, devem ser geridos à luz da racionalidade econômica. Assim, a gestão patrimonial não pode se resumir à mera atuação garantidora da manutenção do bem aos usos afetados, mas deve abranger também a busca pela ampliação e racionalização das utilidades dos bens públicos, o que certamente passa pela viabilização da exploração econômica deste acervo patrimonial.⁴⁷

Nessa linha, uma das diversas formas de o Estado promover adequadamente o aproveitamento econômico das utilidades secundárias dos bens públicos, ampliando, assim, a captação de receitas originárias, é por meio da concessão onerosa do direito de uso do bem à particular. Considerando que o produto dessa exploração econômica (remuneração auferida pelo uso do bem) se incorpora ao orçamento público e viabiliza a consecução de finalidades públicas, essa otimização dos usos configura uma gestão economicamente eficiente, que obtém o máximo de benefícios possíveis do patrimônio público que administra.

Contudo, para uma boa gestão do patrimônio público, é preciso que, além de buscar o aproveitamento econômico dos bens públicos, explorando todas as suas possíveis utilidades, o administrador público se assegure de que os usos secundários não prejudicam a destinação principal do bem. Nesse sentido, Floriano de Azevedo Marques Neto defende que a adequada gestão dos bens públicos se dá pela combinação de dois aspectos: (i) a gestão patrimonial, “entendida como a otimização do emprego do patrimônio público, com vistas a obter a maior

⁴⁶ SAMPAIO, Luis Felipe. *Naming rights de bens públicos*. 2015. 159 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015. p. 40 e 79-80.

⁴⁷ MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. *Bens Públicos: função social e exploração econômica – o regime jurídico das utilidades públicas*. 1. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2014. p. 312. *E-book*.

racionalidade econômica”⁴⁸; e (ii) a disciplina do uso, que visa a assegurar que este emprego seja compatível com as finalidades aos quais o bem está destinado.⁴⁹

Nota-se que, apesar de a racionalidade econômica ser essencial na gestão dos bens públicos, não é o único aspecto a ser considerado para uma correta gestão do patrimônio público. Afinal, não se pode confundir boa gestão com gestão economicamente eficiente, pois, como leciona Luis Felipe Sampaio, “a primeira pressupõe a segunda, mas a ela não se limita”⁵⁰. Isso porque uma gestão eficiente não pode ser regida por uma lógica exclusivamente econômica, sendo necessário ter em conta outros elementos jurídicos e também morais.

Dessa forma, a melhor conduta administrativa é aquela que resulta de um teste de proporcionalidade que leve em conta tanto a eficiência econômica da atividade administrativa como os princípios e interesses que, mesmo não possuindo conteúdo econômico, são importantes para a coletividade.⁵¹

⁴⁸ MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. *Bens Públicos: função social e exploração econômica – o regime jurídico das utilidades públicas*. 1. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2014. p. 270. *E-book*.

⁴⁹ *Ibidem*.

⁵⁰ SAMPAIO, Luis Felipe. *Naming rights de bens públicos*. 2015. 159 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015. p. 40.

⁵¹ *Ibidem*, p. 32.

3 NAMING RIGHTS

Uma das formas de exploração econômica dos bens públicos é por meio da negociação dos *naming rights* – ou direitos à denominação –. Contudo, antes de se passar propriamente ao exame dos aspectos jurídicos da utilização dessa prática no Brasil, convém traçar um breve panorama sobre a exploração dos *naming rights* no cenário internacional e nacional. Para tanto, serão analisados o conceito de *naming rights*, a expansão das negociações envolvendo esses direitos, bem como os principais riscos e benefícios da adoção dessa prática pelo setor público.

3.1 O ATO DE NOMEAR E OS *NAMING RIGHTS*

O ato de nomear é uma característica essencialmente humana, sendo um pré-requisito fundamental para a comunicação e construção daquilo que podemos chamar de mundo. As coisas se apresentam ao humano à medida que ele as nomeia. Por meio desse ato, elas adquirem significado, pois, ao dar nome a algo ou alguém, a pessoa estabelece uma relação com aquele ou aquilo que é nomeado. Dessa forma, o nome carrega consigo significados que variam conforme o tempo e o lugar, transmitindo informações tanto acerca de quem nomeia como do nomeado.

Nessa linha, a primeira e principal função do nome é possibilitar a identificação de sujeitos, objetos, ações e lugares. Essa identificação por meio do nome possibilita a diferenciação e individualização das coisas que compõem o universo. Para além disso, Luis da Câmara Cascudo observa que o nome também pode personalizar, deixando de ser algo externo ao sujeito ou ao objeto e tornando-se indissociável e insuprimível a sua própria existência.⁵² Segundo Anderson Schreiber, “o nome representa bem mais que o sinal de reconhecimento do seu titular pela sociedade: o nome estampa a própria identidade da pessoa humana”⁵³.

O direito ao nome configura-se, portanto, como atributo essencial do direito à identidade pessoal, relacionando-se diretamente à dignidade da pessoa humana, alçada a fundamento da República Federativa do Brasil. Seguindo essa linha, o Código Civil de 2002 estabelece o nome como um direito da personalidade, protegendo-o de utilização abusiva.⁵⁴

⁵² CASCUDO, Luis da Câmara. O nome tem poder. In: CASCUDO, Luis da Câmara. *Civilização e cultura*. São Paulo: Global, 2004. p. 658.

⁵³ SCHREIBER, Anderson. *Direitos da Personalidade*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 214. *E-book*.

⁵⁴ “Art. 16. Toda pessoa tem direito ao nome, nele compreendidos o prenome e o sobrenome. Art. 17. O nome da pessoa não pode ser empregado por outrem em publicações ou representações que a exponham ao desprezo

Ademais, na medida em que cada nome desempenha uma função de identificação, diferenciação e personalização, ele adquire também uma relevância econômica. Dessa forma, “a comercialização de um objeto reflete não apenas as suas características intrínsecas e as circunstâncias do mercado, mas também o prestígio ou a repulsa que o seu nome desperta”⁵⁵.

No tocante aos espaços e bens públicos especificamente, o ato de nomeá-los está envolto em muita simbologia, sendo comum homenagear-se uma pessoa, uma data, um evento ou até mesmo um sentimento. Nomear um espaço público envolve, muitas vezes, questões sensíveis para a coletividade, não sendo, portanto, uma atividade banal.

Nesse contexto, a exploração dos *naming rights* destaca-se como uma prática diretamente relacionada à relevância econômica e social do nome e ao ato de nomear um bem ou evento.

Por ser incipiente no Brasil, há poucas leis e publicações acadêmicas sobre o tema. A doutrina que se propôs a tratar do assunto tem empregado, para introduzir os *naming rights* na realidade brasileira, expressões como “atribuição de nome”⁵⁶, “direitos de nomeação”⁵⁷ e “direitos à denominação”⁵⁸, não havendo ainda uma expressão consolidada para se referir ao instituto.⁵⁹

Na perspectiva nacional, Marçal Justen Filho entende que “‘naming rights’ indica a titularidade da faculdade de atribuição de um nome a um objeto material ou a uma atividade”⁶⁰ sem que haja relação de domínio sobre o objeto denominado. Nessa linha, Ana Lucia Ikenaga afirma que a natureza jurídica dos *naming rights* pode se revelar como um poder de associar um nome a um bem por prazo determinado, o qual é outorgado a uma pessoa física ou jurídica em troca de remuneração.⁶¹

público, ainda quando não haja intenção difamatória. Art. 18. Sem autorização, não se pode usar o nome alheio em propaganda comercial. Art. 19. O pseudônimo adotado para atividades lícitas goza da proteção que se dá ao nome”. BRASIL. *Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002*. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm. Acesso em: 26 mar. 2023.

⁵⁵ JUSTEN FILHO, Marçal. A exploração econômica de bens públicos: cessão do direito à denominação. In: GUERRA, Sérgio; FERREIRA JUNIOR, Celso Rodrigues (coords.). *Direito administrativo: estudos em homenagem ao professor Marcos Juruena Villela Souto*. 1. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2015. p. 223.

⁵⁶ IKENAGA, Ana Lucia. *A atribuição de nome como modo de exploração de bens públicos*. 2012. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

⁵⁷ GRÜNFELDT, Ramon; BAASCH, Davi. Direitos de Nomeação: um estudo sobre as dificuldades do *naming rights* de estádios. *Revista Borges*, v. 6, n. 1, p. 87-104, 2016. Disponível em: <http://www.revistaborges.com.br/index.php/borges/article/view/103>. Acesso em: 11 fev. 2023.

⁵⁸ JUSTEN FILHO, Marçal, *op. cit.*, p. 221-238.

⁵⁹ Optou-se por utilizar no presente trabalho o verbete em inglês e também a nomenclatura “direitos à denominação” ou “direitos de denominação” para evitar repetições demasiadas do mesmo termo.

⁶⁰ JUSTEN FILHO, Marçal, *op. cit.*, p. 223.

⁶¹ IKENAGA, Ana Lucia, *op. cit.*, p. 41.

Na doutrina estrangeira, o conceito de direitos à denominação está mais consolidado, especialmente nos Estados Unidos da América (EUA), onde a prática se originou e é mais utilizada. Ressalta-se, contudo, que originalmente o instituto confundia-se com a nomeação honorífica, pois os bens recebiam o nome dos doadores como forma de homenagem, agradecimento pela benesse recebida.

Ann Bartow define *naming rights* como “o direito de nomear um bem, seja um bem tangível ou evento, usualmente concedido em troca de compensação financeira”⁶². Acrescenta que instituições como hospitais e escolas costumam outorgar a doadores o direito de dar nome a instalações em troca de contribuições, seguindo a regra de que quanto maior a contribuição maior a instalação a ser denominada.⁶³

Greg Ashley e Michael O’Hara, por outro lado, afirmam que o direito à denominação pode ser definido como “o privilégio de associar o nome de um patrocinador a um prédio, projeto ou evento, incluindo o nome dele no título do item que está sendo denominado”⁶⁴.

Também há algumas definições legais. O Estatuto Compilado de Illinois (ILCS), por exemplo, conceitua direitos à denominação como o direito de associar o nome de uma pessoa ao nome de prédios, áreas ou instalações da autoridade pública.⁶⁵ A legislação de Porto Rico, por sua vez, descreve direitos de denominação como um conjunto de direitos contratuais pelo qual a entidade proprietária de um bem ou evento público concede a um patrocinador, em troca de uma contraprestação financeira e por um determinado tempo, o direito exclusivo de incluir seu nome ou marca no nome do referido bem, projeto ou evento públicos.⁶⁶

⁶² Tradução livre de: “Naming rights are defined as the right to name a piece of property, either tangible property or an event, usually granted in exchange for financial considerations”. BARTOW, Ann. Trademarks of Privilege: Naming Rights and the Physical Public Domain. *UC Davis Law Review*, v. 40, p. 919-970, 2007.

⁶³ *Ibidem*, p. 922.

⁶⁴ Tradução livre de: “Naming rights can be broadly defined as the privilege of associating a sponsor’s name with a building, project, or event by including the sponsor’s name in the title of the item being named”. ASHLEY, Greg C.; O’HARA, Michael. *Valuing naming rights*. In: 76th Annual Meeting of the Academy of Legal Studies in Business. Anais eletrônicos (...) Albuquerque: NM, 2001. Disponível em: <http://cba.unomaha.edu/faculty/mohara/web/ALSB01ValuingNamingRights.pdf>. Acesso em: 11 fev. 2023.

⁶⁵ “Direito à denominação, sob esta Seção, significa o direito de associar o nome ou marca de identificação de qualquer pessoa ou entidade ao nome ou identidade dos terrenos, edifícios ou instalações da Autoridade”.

Tradução livre de: “‘Naming rights’ under this Section means the right to associate the name or identifying mark of any person or entity with the name or identity of the grounds, buildings, or facilities of the Authority”. ILCS. *Special Districts (70 ILCS 210)*. Disponível em: <https://www.ilga.gov/legislation/ilcs/ilcs3.asp?ActID=829&ChapterID=15>. Acesso em: 10 fev. 2023.

⁶⁶ “Direitos de denominação (Naming rights na língua inglesa) – Constitui o conjunto de direitos contratuais, por meio dos quais a entidade proprietária de um bem, projeto ou evento de caráter público, concede a um patrocinador, em troca de uma remuneração econômica e por certo período de tempo, o direito exclusivo de incluir seu nome ou marca, conforme o caso, na denominação do referido imóvel, projeto ou evento público”. Tradução livre de: “Derechos de designación (Naming rights en el idioma inglés) – Constituyen el conjunto de derechos contractuales, mediante el cual la entidad dueña de una propiedad, proyecto o evento de naturaleza pública, concede a un auspiciador, a cambio de una remuneración económica y por determinado período de tiempo, el derecho exclusivo a incluir su nombre o marca, según sea el caso, en la denominación de dicha

Abordadas algumas das principais definições doutrinárias e legais dos direitos de denominação, passa-se a verificar a expansão dessa prática de exploração dos bens.

3.2 EXPANSÃO DO INSTITUTO

No passado, os mecenas já realizavam grandes doações a artistas e eventos culturais em troca da divulgação de seus nomes nas obras, pois era uma forma de conseguirem prestígio e reconhecimento da sociedade. Naquela época, o pagamento estava atrelado a um sentimento de vaidade e nobreza, não apresentando um propósito essencialmente econômico.

Do mesmo modo, como já referido no tópico anterior, era comum que, como forma de agradecimento pelas grandes doações para obras e atividades filantrópicas, os grandes milionários tivessem os seus nomes ou de seus descendentes divulgados junto aos resultados.

No entanto, com o passar do tempo, o cenário mudou. Como elucida Marçal Justen Filho, “a relevância das atividades, a visibilidade social dos resultados e o respeito manifestado pela sociedade a essas práticas conduziram a que o direito à denominação adquirisse uma certa autonomia”⁶⁷. Assim, as transferências de recursos começaram a ser vinculadas à atribuição formal do nome do doador ou de sua empresa a edifícios ou setores de prédios.

Segundo Terry Burton, em 1881, a Universidade da Pensilvânia concedeu o nome de “Wharton School of Business” à Escola de Administração, em decorrência de uma doação privada.⁶⁸ Nessa linha, Ana Lúcia Ikenaga, citando Altbach, informa que parece não existir nos EUA uma clara distinção entre direitos de denominação e doações filantrópicas condicionadas: “tradicionalmente, os prédios recebiam o nome de pessoas que tinham se distinguido como estudantes ou visionários líderes; agora recebem os nomes de grandes doadores”⁶⁹.

Contudo, apesar de a origem dos direitos de denominação anteceder ao seu uso nos meios esportivos, foi por tal utilização que eles se tornaram conhecidos, principalmente a partir

propiedad, proyecto o eventos públicos”. PUERTO RICO. *Ley Núm. 170 de 26 de noviembre de 2007*. Ley para Autorizar la Venta de Derechos de Designación de Propiedades Públicas. Disponível em: <https://bvirtualogp.pr.gov/ogp/Bvirtual/leyesreferencia/PDF/170-2007.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2023.

⁶⁷ JUSTEN FILHO, Marçal. A exploração econômica de bens públicos: cessão do direito à denominação. In: GUERRA, Sérgio; FERREIRA JUNIOR, Celso Rodrigues (coords.). *Direito administrativo: estudos em homenagem ao professor Marcos Juruena Villela Souto*. 1. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2015. p. 224.

⁶⁸ BURTON, Terry. *Naming rights: legacy gifts & corporate Money*. 1. ed. New Jersey: Wiley, 2008. p. 7.

⁶⁹ ALTBACH, Philip G. What’s in a name? *Academe*, v. 92, n. 1, jan./fev. 2006, American Association of University Professors, p. 48-49 *apud* IKENAGA, Ana Lucia. *A atribuição de nome como modo de exploração de bens públicos*. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. p. 39.

da década de 1980 e 1990.⁷⁰ Conforme expõe Christian Maximilian Voigt, cerca de 95% de todas as instalações esportivas construídas nos EUA, desde 1990, possuem contrato de exploração dos direitos à denominação, cujos preços variam de quatro a mais de duzentos milhões de dólares.⁷¹

A prática se tornou popular em países como Inglaterra, Alemanha, França, Austrália, Japão e Emirados Árabes.⁷² Sua utilização também não se limitou ao contexto esportivo, espalhou-se para centros de convenções, aeroportos, hospitais e teatros, alcançando até o setor público. Atualmente, nomes de edifícios públicos, escolas, estações de trem e praças têm sido objeto de negociação dos direitos à denominação.

Em relação às escolas, Joseph Blocher assevera que “o boom do direito à denominação (...) foi impulsionado por duas forças: a necessidade de dinheiro das escolas e a necessidade de publicidade das empresas”⁷³. Consoante Reginald F. Overton, para solucionar o problema da falta de recursos, as vendas dos *naming rights* das escolas eram uma boa ideia, desde que o comprador tivesse uma excelente reputação.⁷⁴ Assim, seguindo a tendência nacional, as instituições de educação passaram também a negociar os direitos de denominação de eventos, torneios e campos esportivos.⁷⁵

Ainda no tocante ao setor público, convém destacar a concessão dos direitos à denominação das estações de metrô, que tem se mostrado um excelente negócio para a melhoria da qualidade dos serviços de transporte público.

⁷⁰ SCHWARTZ, Anne. *Naming for dollars*. Gotham Gazette. New York: Citizens Union Foundation. may. 2002. Disponível em: <https://www.gothamgazette.com/index.php/economy/3864-naming-for-dollars>. Acesso em: 14 fev. 2023.

⁷¹ VOIGT, Christian Maximilian. *What's really in the package of a naming rights deal?*. p. 328. Disponível em: <https://digitalcommons.law.uga.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=&httpsredir=1&article=1221&context=jipl>. Acesso em: 12 fev. 2023.

⁷² COKER, Margaret. *Dubai Pulls Out the Stops – for Naming*. Disponível em: <https://www.wsj.com/articles/SB121814812246222217>. Acesso em: 12 fev. 2023; SILVA, Edson Coutinho da; SILVA, Camila Cunha da. Naming Rights no Contexto Brasileiro: patrocínio de centros esportivos. *Revista de Administração da Fatea*, v. 11, n. 11, p. 55-127, jul./dez., 2015.

⁷³ Tradução livre de: “The public school naming rights boom has been driven by two forces: schools’ need for money and businesses’ need for advertising”. BLOCHER, Joseph. *Selling the name on the schoolhouse gate: the first amendment and the sale of public school naming rights*. Disponível em: http://scholarship.law.duke.edu/faculty_scholarship/1960/. Acesso em: 12 fev. 2023.

⁷⁴ OVERTON, Reginald F. Naming Rights for High School Athletic Facilities. *Coach & Athletic Director*, v. 75, ed. 5, p. 74-76, dez. 2005.

⁷⁵ ABUEG, James. *The Perceptions of Benefits and Drawbacks of Private, Corporate, and Local Funds on American High School Athletic and Activity Programs*. University of Nebraska at Omaha (Master’s thesis). Disponível em: <https://digitalcommons.unomaha.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1008&context=edleadstudent>. Acesso em: 12 fev. 2023. GAROFALO, Alex. *High Schools Selling Stadium Naming Rights For Extra Cash As National Trend Spreads*. Disponível em: <https://www.ibtimes.com/high-schools-selling-stadium-naming-rights-extra-cash-national-trend-spreads-2369109>. Acesso em: 12 fev. 2023.

A Autoridade de Estradas e Transportes de Dubai (RTA), por exemplo, lançou em 2009 a iniciativa “Dubai Metro Naming Rights” como parte dos esforços para estabelecer uma parceria de sucesso com o setor privado. À época, o presidente do conselho e diretor executivo da RTA, Mattar Al Tayer, declarou que a prática levantará fundos para o aperfeiçoamento dos serviços de transporte ao mesmo tempo em que oferecerá às empresas uma plataforma totalmente nova para marketing, amostragem e interação com o cliente.⁷⁶

De fato, com a iniciativa visionária, a cidade conseguiu cobrir 60% dos gastos de operação e manutenção de toda a rede de transporte, mas o objetivo é custear 100% dos serviços apenas com a venda do elemento nominal.⁷⁷

Da mesma forma, a Municipalidade de Wuhan, na China, promoveu leilão do direito à denominação de determinados locais públicos. A receita do leilão referente às estações de metrô representa cerca de 40% do valor usado para a manutenção e operação do referido transporte, conforme declaração do assessor de imprensa do metrô de Wuhan.⁷⁸

O mercado de direitos à denominação já está bem desenvolvido no âmbito internacional, de modo que os entes públicos chegam a elaborar técnicas competitivas para atrair os investidores privados. Muitos inserem as *naming opportunities* – como são chamadas as oportunidades de nomeação – em seu sítio na internet, de modo que é possível encontrar facilmente listas de bens disponíveis para esse tipo de negociação, informações acerca dos valores, descrições e até fotos dos referidos bens.

Já no âmbito nacional, verifica-se que os precursores na exploração dos direitos à denominação foram as casas de show, como o Credicard Hall⁷⁹, em São Paulo, que teve os *naming rights* adquiridos pela famosa administradora de cartões de crédito em 1999, e o Metropolitan⁸⁰, no Rio de Janeiro, que mudou seu nome para ATL Hall no ano de 2000. A contratação dos direitos à denominação também foi utilizada com sucesso nos Teatros Bradesco SP e RJ, Tokio Marine Hall, Rádio SulAmérica Paradiso, entre outros.

⁷⁶ WAM. RTA announces Dubai Metro's Naming rights project for stations and lines as world first. *The Emirates News Agency*, 1 abr. 2008. Disponível em: <http://wam.ae/en/details/1395228084617>. Acesso em: 13 fev. 2023.

⁷⁷ CROUCHER, Martin. Names of more Dubai metro stations to be sold. *The National News*, 27 abr. 2014. Disponível em: <https://www.thenationalnews.com/uae/transport/names-of-more-dubai-metro-stations-to-be-sold-1.303203>. Acesso em: 13 fev. 2023.

⁷⁸ XIAOBO, Sun. Naming rights to Wuhan subway stations sold to corporate sponsors. *Global Times*, China, 15 nov. 2012. Disponível em: <https://www.globaltimes.cn/content/744712.shtml>. Acesso em: 14 fev. 2023.

⁷⁹ Seu nome foi alterado para Citibank Hall (2013), Credicard Hall (2018), UnimedHall (2019) e Vibra São Paulo (2022).

⁸⁰ A Casa teve seu nome alterado para Claro Hall (2015), Citibank Hall (2017), KM de Vantagens Halls (2019) e QualiStage (2022).

Todavia, o que conferiu maior visibilidade ao instituto no país foi a sua utilização no ramo esportivo. Em 2005, o Clube Atlético Paranaense cedeu os direitos à denominação de seu estádio, inaugurado em 1999, para a Kyocera Mita, produtora de componentes eletrônicos japonesa. O Estádio Joaquim Américo Guimarães, popularmente conhecido como Arena da Baixada, passou a se chamar Kyocera Arena.

Em 2022, já havia ao menos cinco acordos de direitos de denominação de estádios esportivos vigentes no Brasil: a Neo Química Arena, do Corinthians; o Allianz Parque, do Palmeiras; a Itaipava Arena Pernambuco; a Itaipava Arena Fonte Nova; e a MRV Arena, do Atlético-MG.⁸¹ Além do nome dos estádios, a prática está presente em diversos eventos esportivos, tais como o Cariocão Betfair 2022, a Copa Betano do Brasil 2023, a Supercopa BRB 2023 e o Gauchão Ipiranga 2023.

A Administração Pública também vem adotando essa prática para custear, ainda que em parte, a manutenção e o melhoramento de bens e serviços públicos. Recentemente, em 2023, a estação do metrô de Botafogo, no Rio de Janeiro, passou a se chamar Estação Botafogo/Coca-Cola, após um acordo celebrado entre a multinacional de bebidas e a concessionária, que vivenciava uma grave crise financeira após a pandemia da Covid-19. A negociação dos direitos à denominação de estações já havia sido realizada no Rio Grande do Sul, ainda em 2014, quando a estação Industrial da Trensurb passou a se chamar Estação Industrial/Tintas Killing.

Tendo em vista o potencial que esse tipo negociação tem, bem como a sua crescente utilização pelo setor público, alguns entes federativos já editaram leis regulamentando a exploração dos direitos de denominação de bens públicos. É o caso do Município de Balneário Camboriú (SC), que aprovou a Lei nº 3.907/16, a qual “autoriza o Chefe do Poder Executivo Municipal a cessão onerosa do direito à denominação de espaços e eventos públicos”⁸². Igualmente, no Estado do Amazonas, foi aprovada a Lei Estadual nº 6.199/23, que regulamenta a concessão dos *naming rights* de espaços públicos.⁸³

⁸¹ BRAGAIA, Luísa. A potência do mercado esportivo de naming rights. *Sportinsider*, 9 jul. 2022. Disponível em: <https://sportinsider.com.br/naming-rights-potencia/>. Acesso em: 13 fev. 2023.

⁸² “Art. 1º Fica o Chefe do Poder Executivo Municipal autorizado a realizar procedimento licitatório, visando permitir a cessão onerosa do direito a denominação de espaços, equipes e eventos públicos e a concessão de uso de espaços públicos para publicidade, no âmbito deste Município, atendidos os requisitos previstos nesta Lei. § 1º Os espaços públicos objeto desta Lei são referentes as áreas de Turismo, Esporte, Cultura, Assistência Social, Meio Ambiente e Mobilidade Urbana. § 2º Considera-se cessão onerosa do direito a denominação de espaços, equipes e eventos públicos a autorização por período determinado do vencedor do certame licitatório, que denominará o respectivo espaço público municipal, grupo ou equipe de representação municipal, ou evento público municipal, com marcas de organizações, produtos ou serviços, sejam próprios ou representados”. SANTA CATARINA. Lei nº 3.907, de 29 de março de 2016. Disponível em: <http://leismunicipa.is/unflr>. Acesso em: 13 fev. 2023.

⁸³ AMAZONAS. Lei nº 6.199, de 3 de janeiro de 2023. Disponível em: https://legisla.imprensaoficial.am.gov.br/diario_am/12/2023/1/9441?q=6.199. Acesso em: 13 fev. 2023.

Como visto, a prática tem ganhado cada vez mais destaque, pelos benefícios que pode proporcionar, mas não é imune a críticas, conforme se passará a expor.

3.3 BENEFÍCIOS E RISCOS DA ADOÇÃO DA PRÁTICA PELO SETOR PÚBLICO

Além da simples publicidade para aquele que possui os *naming rights*, essa contratação traz inúmeros outros benefícios, tais como o fortalecimento de uma marca, o reconhecimento público e até a criação de identidade. A visibilidade que o nome recebe é, sem dúvida, a principal motivação para uma empresa investir na contratação dos direitos à denominação.

Por essa razão, muitas empresas desconhecidas em certa localidade costumam utilizar os direitos de denominação como estratégia para maior reconhecimento do nome por parte da população local.⁸⁴ Foi o que aconteceu nos EUA com a empresa sueca Ericsson, que nomeou o estádio da Carolina do Norte, e no Brasil, com a empresa japonesa Kyocera Mita, que nomeou o estádio do Atlético Paranaense.

A visibilidade do bem perante a comunidade permite que os agentes econômicos obtenham valor associando-se a ele, o que compensa os custos gerados pelo contrato. Da mesma forma, a contratação é benéfica para o proprietário do bem, que, ao ceder o direito de denominação, auferir receita e não perde o domínio do bem.

Conforme assevera Fabiano Augusto Rodrigues Urbano, “o particular que atrela o seu nome ao patrimônio público absorve de imediato a referência do bem, valorizando a sua marca e imprimindo nela a visibilidade intrínseca ao bem público”⁸⁵, além de se vincular às utilidades públicas do bem denominado, angariando a simpatia popular.

Embora a negociação de *naming rights* produza inúmeros benefícios tanto para o cedente dos direitos como para o cessionário, ela não é imune a críticas, vez que também apresenta graves riscos. Nessa linha, em relação ao uso do instituto pela Administração Pública, Ana Lúcia Ikenaga aponta os seguintes problemas que podem ocorrer nesse tipo contratação: a) ofensa à ordem democrática, por ausência de transparência em relação aos critérios de escolha dos particulares e de publicidade quanto aos valores arrecadados; b) falta de

⁸⁴ MAISASHVILI, Robin Lightner; SMITH, Nina. Fields of opportunities. *Managing Intellectual Property*, ed. 154, p. 33-35, nov. 2005.

⁸⁵ URBANO, Fabiano Augusto Rodrigues. *Naming rights: receita adicional para o centro de convenções de Pirituba*. 2013. 100 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão e Políticas Públicas) – Escola de Administração Pública, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2013. p. 15.

identificação do bem por parte da sociedade, que, apesar da alteração nominativa, continua a se referir ao bem pelo nome original; e c) eventos supervenientes não previstos.⁸⁶

Cumprido destacar que o primeiro risco se deve ao fato de que, nos EUA, a escolha de quem será o cessionário do direito de exploração econômica do nome é pouco transparente, pois os contratos são negociados diretamente entre a Administração e o particular interessado, favorecendo algumas sociedades empresárias em detrimento de outras.⁸⁷ Como exemplifica Ann Bartow, prédios, estradas, escolas, instituições educacionais, auditórios e até mesmo um lago na Carolina do Norte levam o nome do senador J. Strom Thurmond, o que certamente não decorreu de um reconhecimento social, mas de um procedimento de nomeação difuso, opaco e sem a participação da sociedade.⁸⁸

Além do mais, em relação aos eventos supervenientes não previstos, é oportuno mencionar o caso Enron, ocorrido nos EUA, que exemplifica bem a questão. A empresa Enron adquiriu, em 1999, os *namings rights* de um estádio de beisebol que passou a se chamar Houston Enron Corporation.⁸⁹ Ainda no segundo ano de vigência do contrato, a contratante envolveu-se em um escândalo contábil que teve grande repercussão perante a sociedade. Assim, para se desvincular dessa imagem negativa, foi preciso retomar os direitos de denominação do estádio.

Esse precedente mostrou, ainda, que se deve ter cuidado ao selecionar os interessados em assumir essas contratações. Basear a seleção de um parceiro de nomeação apenas no lance monetário mais alto pode ser problemático, porque o nome de tal parceiro pode carregar uma associação indevida ou imprópria para a Administração.

Assim, considerando a experiência norte-americana, verifica-se que os critérios de seleção para a contratação dos direitos à denominação devem ser transparentes e não podem se limitar apenas ao maior valor ofertado. Além do mais, os acordos precisam prever hipóteses de rescisão contratual em casos de eventos supervenientes não previstos, bem como ter, em alguma medida, participação social. Essas questões serão melhor desenvolvidas adiante, quando se analisar a necessidade de licitação, de consultas públicas e de certas condições contratuais.

Outra crítica feita ao instituto é de que ele interfere na continuidade histórica de bens culturais imateriais relevantes para a identidade e formação da sociedade. Alega-se que, como consequência geográfica da utilização de nomes limitados no tempo, tem-se a desestabilização

⁸⁶ IKENAGA, Ana Lucia. *A atribuição de nome como modo de exploração de bens públicos*. 2012. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. p. 43-48.

⁸⁷ BARTOW, Ann. Trademarks of Privilege: Naming Rights and the Physical Public Domain. *UC Davis Law Review*, v. 40, p. 932, 2007.

⁸⁸ *Ibidem*, p. 937.

⁸⁹ *Ibidem*, p. 928-929.

de paisagens urbanas, uma vez que os nomes de lugares patrocinados por empresas muitas vezes mudam quando os contratos de direitos de nomeação são renegociados.⁹⁰ Apesar de serem observações importantes, existem mecanismos políticos-jurídicos para diminuir esses riscos, como será exposto mais à frente, quando serão examinados os bens suscetíveis e insuscetíveis de comercialização e a questão do prazo contratual.

Fala-se, ainda, que a utilização do instituto pela Administração Pública acaba por mercantilizar o espaço público, transformando as utilidades dos bens em meras mercadorias. Nesse sentido, Michael Sandel, em seu livro “O Que o Dinheiro Não Compra”, adverte sobre a necessidade de serem estabelecidos limites morais à aplicação da lógica de mercado fora das transações tipicamente mercantis. Segundo o autor, a aplicação incondicionada da lógica de mercado leva a uma sociedade em que tudo está à venda, o que gera efeitos negativos como (i) o aumento da desigualdade, pois, quando todas as coisas podem ser compradas, a distribuição de renda adquire maior importância, e (ii) a corrupção dos bens e valores da sociedade, que passam a ser tratados como mercadorias, instrumentos de lucro e uso.⁹¹

Aplicando tais considerações especificamente à exploração econômica de bens públicos, Luis Felipe Sampaio é certo ao defender que a utilização excessiva da racionalização econômica na gestão do patrimônio público pode, de fato, levar ao aumento da desigualdade entre os administrados, ao dificultar ou inviabilizar o acesso de pessoas de menor capacidade aquisitiva aos bens públicos.⁹² Existem diferenças de acessos aos bens públicos pelos administrados mesmo em situações normais, mas a restrição de uso baseada somente na lógica econômica aumenta essa desigualdade e conduz a resultados inaceitáveis.

Esses argumentos não podem ser de forma alguma ignorados, pois, de fato, o risco existe. Entretanto, ele não é suficiente para inviabilizar a exploração de *naming rights* de bens públicos. Como ensina Floriano de Azevedo Marques Neto, é possível separar a exploração econômica das utilidades do bem da mercantilização da função pública, porque “o aproveitamento econômico (...) cede espaço a outras utilidades a que o bem esteja afetado”⁹³ e deve ser feito sempre “sob o pálio da proporcionalidade”⁹⁴.

⁹⁰ ROSE-REDWOOD, Reuben; VUOLTEENAHU, Jani; LIGHT, Duncan; YOUNG, Craig. Naming rights, place branding, and the tumultuous cultural landscapes of neoliberal urbanism. *Urban Geography*, v. 40, n. 6, p. 747-761, mai. 2019.

⁹¹ SANDEL, Michael J. *O que o dinheiro não compra: os limites morais do mercado*. Tradução de Clóvis Marques. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012. p. 14-15.

⁹² SAMPAIO, Luis Felipe. *Naming rights de bens públicos*. 2015. 159 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015. p. 44.

⁹³ MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. *Bens Públicos: função social e exploração econômica – o regime jurídico das utilidades públicas*. 1. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2014. p. 439.

⁹⁴ *Ibidem*.

Como já exposto, o ordenamento jurídico permite a exploração das diversas utilidades dos bens públicos, inclusive as econômicas, porém esses usos secundários não podem jamais prejudicar a destinação principal do bem. Além do mais, embora a racionalidade econômica seja essencial na gestão dos bens públicos, não é a única coisa a ser observada para uma adequada gestão do patrimônio público, pois há valores não econômicos fundamentais, de observância obrigatória pela Administração Pública.

Dessa forma, uma aplicação ponderada da lógica de mercado ao espaço público, precedida de criteriosa análise dos valores em disputa (sempre pautada pela proporcionalidade), pode mitigar ou até eliminar tais riscos e trazer inúmeros benefícios, como o aumento de receitas e a melhoria na prestação dos serviços públicos prestados à coletividade.

4 CESSÃO DO DIREITO À DENOMINAÇÃO DE BENS PÚBLICOS NO BRASIL

Considerando que já foram traçados os contornos acerca da gestão dos bens públicos no país e da crescente utilização dos *naming rights* tanto no âmbito privado como público, passa-se ao núcleo do presente estudo, que é examinar a possibilidade jurídica da exploração econômica dos bens públicos por meio da negociação dos direitos à denominação.⁹⁵

4.1 CESSÃO ONEROSA DE *NAMING RIGHTS* E INSTITUTOS SEMELHANTES

Convém estabelecer, inicialmente, qual seria a natureza e as características do instituto da cessão onerosa dos *naming rights* de bens públicos, diferenciando-o de outras formas de nomeação de bens públicos e de negócios jurídicos similares. Passa-se, então, à análise das nomeações honoríficas, da adoção de espaços públicos e da doação com encargo.

A nomeação honorífica é um ato unilateral, espontâneo e gratuito, pelo qual nomes que possuam relevante significado para a sociedade são utilizados para nomear um bem. A homenagem é realizada como forma de honrar essas pessoas pelas contribuições feitas à comunidade. Luis Felipe Sampaio informa que se trata de categoria bastante abrangente, podendo compreender “figuras históricas, pessoas que tenham contribuído de forma significativa para o desenvolvimento da sociedade, personagens folclóricos e literários, datas e fatos relevantes para a comunidade”⁹⁶. Por ter aptidão para cumprir alguma missão estatal, esse tipo de nomeação visa a satisfazer de forma direta o interesse público.

Nessa linha, Ana Lucia Ikenaga destaca que nomeação honorífica é tão somente uma formalização do reconhecimento, visto que “o nome dessas pessoas não se perpetuará na história (...) porque são os nomes de ruas ou praças, mas porque por si só essas pessoas já foram relevantes independente dos bens em si considerados”⁹⁷.

Essa prática de nomeação de bens difere da exploração dos *naming rights* basicamente porque essa última não tem o objetivo de homenagear uma pessoa. Além disso, a exploração dos direitos à denominação não é, de forma alguma, gratuita e consiste em um negócio jurídico

⁹⁵ Adota-se o termo cessão em sentido amplo, como representativo de instrumento de outorga de direito de uso privativo de bem público a particular, não ingressando nas discussões conceituais entre cessão em sentido estrito, concessão de uso etc. A respeito, vide: MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. *Bens Públicos: função social e exploração econômica – o regime jurídico das utilidades públicas*. 1. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2014. p.365-369. *E-book*.

⁹⁶ SAMPAIO, Luis Felipe. *Naming rights de bens públicos*. 2015. 159 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015. p. 53.

⁹⁷ IKENAGA, Ana Lucia. *A atribuição de nome como modo de exploração de bens públicos*. 2012. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. p. 59.

de natureza contratual, ao passo que a nomeação honorífica é realizada através de atos jurídicos unilaterais da Administração Pública.

Por outro lado, a adoção comercial de bens públicos, comumente utilizada pelos Municípios,⁹⁸ consiste numa modalidade negocial pela qual o particular, pessoa física ou jurídica, encarrega-se diretamente da manutenção e conservação de um espaço público e, como contraprestação, é permitida a exploração publicitária desse bem por meio da colocação de placa ou símbolo que contenha seu nome, razão social ou logomarca.

Nota-se que, por mais que ambas as práticas proporcionem publicidade ao particular, a exploração dos direitos à denominação altera o nome do bem ou espaço público, enquanto a adoção para conservação apenas possibilita ao particular a inserção de seu nome ou marca em placa indicativa da parceria com a Administração Pública. Além do mais, na adoção comercial, o particular fica responsável pela conservação do local. Já na exploração dos *namings rights*, isso permanece sob responsabilidade da entidade proprietária do bem.

Por fim, temos a doação com encargo que também poderia ser confundida com a cessão dos direitos de denominação. Como já exposto, era muito comum, em outros países, que aqueles que fizessem doações vultosas à Administração Pública recebessem o direito de colocar seu nome em algum bem público. Por isso, a importância de se analisar a natureza da doação com encargo e a sua possível relação com a exploração dos direitos à denominação.

A doação, pura e simples, é tradicionalmente apontada pela doutrina como contrato unilateral, consensual, gratuito e formal.⁹⁹ É unilateral e gratuito porque somente o doador contrai obrigações, inexistindo correspondência ou contraprestação.¹⁰⁰ Ademais, para que o negócio seja considerado uma doação, precisa haver uma liberalidade do doador, isto é, uma “ação altruística e desinteressada de dar parte de seu patrimônio para satisfação econômica de alguém, de dar o que não tem obrigação de dar”¹⁰¹.

Há, porém, outras modalidades de doação, como a doação modal ou com encargo, que impõe dever jurídico anexo ou acessório ao donatário, condicionando a doação. Nessa modalidade, a doutrina se divide quanto à ideia de onerosidade e gratuidade. Para Carlos Roberto Gonçalves e Pablo S. Gagliano, ela é bilateral e onerosa, vez que impõe ao donatário

⁹⁸ A título de exemplo, citam-se os programas “Adote uma Praça”, de Porto Alegre- RS, “Adote.Rio”, do Rio de Janeiro- RJ, e o “Adote um Espaço Público”, de Toledo- PR.

⁹⁹ GOMES, Orlando. *Contratos*. Rio de Janeiro: Forense, 2022. p. 242. *E-book*.

¹⁰⁰ LÔBO, Paulo Luiz N. *Direito Civil*. Contratos. São Paulo: Saraiva, 2022. v. 3. p. 276. *E-book*.

¹⁰¹ *Ibidem*, p. 279.

uma incumbência ou dever.¹⁰² De modo contrário, Paulo Luiz N. Lôbo e Sílvio de S. Venosa defendem que as doações modais continuam sendo unilaterais, pois, ainda que haja uma contrapartida por parte do favorecido, ela não configura correspondência de pretensões, até porque o encargo pode ser sem valor econômico ou até mesmo em proveito do donatário.¹⁰³

Por outro lado, é relativamente pacífico na doutrina que o encargo não configura contrapartida da liberalidade. Se o valor do encargo for superior ou igual ao do objeto doado, ele constitui contraprestação, configurando outra modalidade de negócio (troca ou compra e venda, por exemplo).¹⁰⁴

Ao exemplificar contratos de doação, Sílvio Venosa aponta como doação modal, onerosa ou com encargo “aquela na qual se doa prédio para instalação de escola, nela colocando-se o nome do doador”¹⁰⁵. Nota-se, portanto, que o autor defende ser possível a comercialização dos direitos à denominação por meio de doação com encargo. Contudo, considerando o que foi exposto acima, a única hipótese na qual é possível a utilização dos *naming rights* como encargo é quando eles possuem valor significativamente inferior ao do bem doado, não configurando contraprestação disfarçada.

Além disso, ao se falar especificamente de exploração dos direitos à denominação de bens públicos, que é o objeto deste trabalho, não se pode ignorar o regime jurídico diferenciado ao qual a Administração Pública se submete. Sobre o tema, destaca-se o posicionamento de Ana Lucia Ikenaga e Luis Felipe Sampaio acerca da possibilidade, ou não, de a atribuição de nome ser realizada por meio de doações com encargo feitas ao Estado.

Ana Lucia Ikenaga defende a impossibilidade desse tipo de negócio, vez que se trata de institutos diferentes. A autora sustenta, em síntese, que: (i) a doação é um contrato *intuitu personae*, o que não ocorre na atribuição de nome; (ii) a doação é irrevogável, não podendo ser realizada por prazo determinado, ao passo que a atribuição de nome precisa ser realizada por prazo determinado e pode ser revogada caso o nome atribuído se torne inadequado; (iii) na atribuição de nome, não existe liberalidade, mas discricionariedade, pois, apesar de se possuir certo grau de liberdade na decisão, há alguns critérios a serem observados; (iv) a doação é contrato gratuito, enquanto a atribuição de nome é contrato oneroso; e (v) as doações com

¹⁰² GONCALVES, Carlos R. *Direito Civil Brasileiro: Contratos e Atos Unilaterais*. São Paulo: Saraiva, 2023. v. 3. p. 119. *E-book*.; GAGLIANO, Pablo S. *Contrato de Doação*. São Paulo: Saraiva, 2021. p. 19. *E-book*.

¹⁰³ LÔBO, Paulo Luiz N. *Direito Civil. Contratos*. São Paulo: Saraiva, 2022. v. 3. p. 276. *E-book*; VENOSA, Sílvio de S. *Direito Civil: Contratos*. São Paulo: Atlas, 2022. v. 3. p. 343. *E-book*.

¹⁰⁴ PEREIRA, Caio Mário da S. *Instituições de Direito Civil: Contratos*. Rio de Janeiro: Forense, 2022. v. III. p. 235. *E-book*.

¹⁰⁵ VENOSA, Sílvio de S. *Direito Civil: Contratos*. São Paulo: Atlas, 2022. v. 3. p. 358. *E-book*.

encargo podem condicionar o uso do dinheiro e o modo de atuar da Administração Pública, enquanto a atribuição de nome não implica influência no modo de gestão do ente.¹⁰⁶

Luis Felipe Sampaio, por sua vez, entende que há casos, ainda que excepcionais, nos quais a doação com encargo pode ter como negócio acessório a concessão do direito à denominação. Ele defende que os argumentos esposados pela autora supracitada podem ser refutados com base nos seguintes argumentos: (i) o caráter *intuitu personae* da doação não interfere na atribuição de nome, pois não se refere ao doador, mas ao beneficiário da doação, e não é toda doação que possui essa natureza; (ii) nem toda doação é irrevogável e o prazo do contrato de direitos à denominação, que precisa ser determinado, é independente do prazo do contrato de doação; (iii) a liberalidade se refere a ato do doador, enquanto a discricionariedade refere-se a ato da Administração, de modo que os conceitos de liberalidade da doação e discricionariedade administrativa não se misturam; (iv) a gratuidade da doação com encargo é tema controverso e, mesmo que a considere gratuita, não significa que não haverá nenhum tipo de contrapartida do donatário; e (v) doações com encargo podem interferir no modo como o bem doado é utilizado, mas a atribuição de nome realizada através de doação com encargo também interfere na gestão administrativa, pois permite a nomeação do bem de forma diversa daquela que a Administração faria espontaneamente.¹⁰⁷

Ao cotejar os argumentos muito bem expostos por ambos os autores, entende-se que os motivos apontados por Ana Lucia Ikenaga não se mostram suficientes para justificar a completa impossibilidade de a atribuição de nome ser realizada através de doação com encargo. De fato, como regra, não é possível a concessão de *naming rights* através de doação com encargo para a Administração Pública, mas é possível imaginar uma exceção: quando inexigível a realização de licitação e o valor dos direitos à denominação for inferior à doação realizada.

Segundo Luis Felipe Sampaio, a manifestação de interesse do particular em nomear o bem público dá indícios de que ele possui um valor econômico, podendo haver uma multiplicidade de interessados em nomeá-lo e, havendo possibilidade de competição, não é aconselhável a contratação direta pela Administração, pois se faz necessária a realização de licitação.¹⁰⁸

Ocorre que a iniciativa para a realização desse negócio jurídico não pode partir da Administração Pública, pois o encargo é estipulado pelo doador, e não pelo donatário. Além

¹⁰⁶ IKENAGA, Ana Lucia. *A atribuição de nome como modo de exploração de bens públicos*. 2012. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. p. 74-75.

¹⁰⁷ SAMPAIO, Luis Felipe. *Naming rights de bens públicos*. 2015. 159 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015. p. 69-71.

¹⁰⁸ *Ibidem*, p. 66.

disso, se a Administração optasse pela realização de licitação para a exploração dos *naming rights* não haveria doação com encargo, mas mera aquisição, por um particular, do direito de atribuir nome ao bem pelo prazo estipulado.¹⁰⁹ Logo, quando se tratar de doação em dinheiro ou de qualquer outro bem comum e fungível, que qualquer competidor no mercado pode ofertar, não é possível a concessão do direito à denominação por meio de doação com encargo.

No entanto, há casos em que a licitação é inexigível e que, portanto, não há possibilidade de competição, por se tratar de bens únicos, que não poderiam ser ofertados por outros interessados no mercado.¹¹⁰ Nesses casos, se fosse demonstrado o interesse da Administração na obtenção do bem, seria possível que ela celebrasse um contrato de doação com encargo consistente na transferência ao doador do direito de dar nome ao bem doado.

Assim sendo, é possível afirmar que o instituto da doação com encargo é diverso da cessão onerosa dos *naming rights*, porém esses podem ser concedidos de forma acessória àquela na hipótese de impossibilidade de competição para obtenção do bem doado e demonstração pela Administração Pública do interesse de obtê-lo. Além do mais, como já exposto acima, os direitos à denominação devem necessariamente ter valor inferior ao do bem doado.

Demonstradas, assim, as diferenças básicas entre nomeação honorífica, adoção comercial de espaços públicos, doação com encargo e cessão onerosa de *naming rights*, convém traçar a natureza jurídica da concessão dos direitos à denominação de bens públicos.

No âmbito esportivo, é muito comum se afirmar que a prática consiste na venda do nome do estádio. Contudo, não se trata de alienação, pois não se pode atribuir regime privado a uma fração do direito de uso de um bem público. O que ocorre é a celebração de um negócio jurídico de natureza contratual por meio do qual a Administração Pública cede temporariamente o direito à denominação de um bem ou evento público a um particular, recebendo, em troca, uma contrapartida econômica.

No contrato de exploração dos *naming rights*, o particular, pessoa física ou jurídica, recebe, mediante remuneração, a faculdade de nomear um bem por prazo determinado.¹¹¹ Nessa linha, Luiz Felipe Sampaio, ao versar especificamente sobre a exploração dos direitos à denominação de bens públicos, esclarece que:

¹⁰⁹ SAMPAIO, Luis Felipe. *Naming rights de bens públicos*. 2015. 159 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015. p. 64.

¹¹⁰ Por exemplo, quando alguém decide doar uma galeria de arte, repleta de obras únicas e valiosas à Administração, com o encargo de que essa, ao recebê-la, permita-lhe atribuir os nomes dos pais do doador como denominação oficial da biblioteca.

¹¹¹ IKENAGA, Ana Lucia. *A atribuição de nome como modo de exploração de bens públicos*. 2012. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. p. 90.

[...] a exploração de naming rights de bens públicos consiste na possibilidade de a Administração Pública contratar com outrem, de forma principal ou acessória, o direito de este atribuir nome a um bem público, material ou imaterial, mediante contraprestação economicamente apreciável.¹¹²

A cessão do direito à denominação não envolve nem a transferência do domínio do bem para um particular, nem qualquer interferência dele sobre a utilização do dito bem. As faculdades inerentes ao proprietário, como as de usar, gozar e fruir do bem, assim como o direito de fiscalizá-lo e reivindicá-lo, permanecem com o titular, que no caso é a Administração Pública. Ao cessionário é transferido somente o direito de atribuir nome ao bem, que equivale apenas a uma fração do direito de uso.

Outro aspecto marcante do instituto é que ele é um acordo oneroso. O cessionário precisa pagar à cedente, como retribuição, uma prestação economicamente apreciável.¹¹³ Fala-se em prestação economicamente apreciável, e não em prestação pecuniária, porque, além da possibilidade de obtenção temporária de direitos de denominação de bens públicos mediante pagamento em dinheiro, que é a regra, pode haver a concessão de tais direitos através de doações com encargo feitas por um particular para a Administração Pública, como exposto acima. Contudo, é oportuno frisar que tal contrapartida não pode consistir em serviços, pois esses, quando necessários, devem ser objeto de licitação específica.¹¹⁴

4.2 UTILIZAÇÃO DO INSTITUTO COMO FORMA DE EXPLORAÇÃO DE BENS PÚBLICOS

O Brasil enfrenta grave crise econômica, a qual atingiu patamares elevados em 2020, em virtude da pandemia pelo Covid-19, que afetou toda a economia global. Ao mesmo tempo, as demandas sociais aumentam, o que conduz o Estado à necessidade de ampliar a captação de recursos financeiros, para que possa desempenhar satisfatoriamente seus encargos constitucionais.

Como já visto, é dever da Administração Pública gerir de modo eficiente o patrimônio público, maximizando as utilidades dos bens públicos e possibilitando a sua exploração

¹¹² SAMPAIO, Luis Felipe. *Naming rights de bens públicos*. 2015. 159 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015. p. 54.

¹¹³ JUSTEN FILHO, Marçal. A exploração econômica de bens públicos: cessão do direito à denominação. In: GUERRA, Sérgio; FERREIRA JUNIOR, Celso Rodrigues (coords.). *Direito administrativo: estudos em homenagem ao professor Marcos Juruena Villela Souto*. 1. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2015. p. 233.

¹¹⁴ *Ibidem*, p. 55.

econômica, visto que necessita buscar sempre alternativas eficientes para que possa cumprir suas obrigações com a coletividade. Nesse contexto, a exploração econômica dos bens públicos através da cessão dos direitos à denominação mostra-se como uma alternativa viável para o incremento na arrecadação de receitas.

No entanto, por ser uma prática incipiente no país, levanta diversos questionamentos como: o objetivo da exploração dos *naming rights* é apenas o aumento na arrecadação estatal? Para a sua utilização pela Administração Pública, é necessária prévia autorização legislativa? Quais entes ou entidades podem realizar esse tipo de negociação? De quem é a competência para regulamentar o tema?

São essas as perguntas que se pretende responder. Para isso, serão tratados, a seguir, (i) os principais objetivos da exploração dos direitos de denominação de bens públicos, (ii) a necessidade ou não de existir lei autorizando esse tipo de contratação e (iii) as competências para regulamentar o tema e para realizar de fato as negociações.

4.2.1 Aumento de receitas públicas e melhoria na prestação de serviços públicos

No primeiro capítulo, foi demonstrado que os bens públicos são instrumentos postos à disposição do Estado para o cumprimento de suas funções. Eles servem à promoção de certos fins essenciais à coletividade e, em razão desse caráter instrumental que possuem, são regidos por um regime jurídico especial, diferenciado daquele aplicado aos bens particulares. Ainda, para que eles cumpram plenamente a sua função social, todas as suas possíveis utilidades precisam ser exploradas de forma adequada e sustentável, proporcionando assim o máximo de benefícios à coletividade.

Dessa forma, se um bem comportar vários usos distintos, permanentes e compatíveis com a sua destinação principal, deve ser realizada a sua afetação múltipla. Além disso, o fato de os bens de uso comum e os de uso especial terem uma destinação pública específica não impede que sua função seja ampliada para outros usos da Administração ou, inclusive, para utilização privativa. Isso porque o uso privativo do bem público pode, além de satisfazer necessidades coletivas, captar recursos para o desenvolvimento de políticas públicas, atendendo ao interesse público, ainda que de forma indireta.

Ademais, o administrador deve observar, na gestão dos bens públicos, um conjunto de princípios que constituem o regime jurídico administrativo. Entre eles, o princípio da eficiência, segundo o qual o gestor público tem o dever de otimizar a utilização dos bens públicos em

conformidade com as suas finalidades. Assim, a gestão patrimonial precisa buscar também a racionalização e ampliação dos usos dos bens públicos, inclusive com a viabilização da exploração econômica deste acervo patrimonial.

Não se pode ignorar o fato de que o Estado precisa de recursos para assegurar a promoção de direitos fundamentais e cumprir os seus objetivos fundamentais de erradicação da pobreza, diminuição das desigualdades sociais e regionais, bem como da construção de uma sociedade livre, justa e solidária (art. 3º, CF/88).

Contudo, a principal fonte de receitas públicas, que é a cobrança de tributos, não se mostra suficiente para custear os gastos necessários para a consecução do bem comum. Aumentar a carga tributária, por outro lado, não é uma medida adequada, pois existem limites econômicos, jurídicos e morais à ampliação de receitas por meio da tributação.¹¹⁵ É essencial, portanto, uma gestão eficiente do patrimônio público, que aproveita adequadamente as possibilidades de exploração econômica de seus bens para aumentar a arrecadação estatal.

Entretanto, o que se vê no país são diversos casos de bens públicos sem destinação, abandonados ou subutilizados, sem cumprirem a sua função social. Além de dar a eles uma destinação, os gestores precisam maximizar as suas utilidades, atentando-se ao fato de que a exploração econômica dos ativos intangíveis, como o nome, pode gerar recursos adicionais ao Estado.¹¹⁶

Nesse cenário, emerge a importância da exploração econômica dos bens públicos por meio da concessão remunerada dos direitos à denominação, que, apesar de não ser a solução para a escassez de recursos e o aumento das demandas públicas, apresenta-se como uma alternativa adequada e eficaz para ampliar e diversificar a captação de receitas pela Administração Pública. Essa negociação tem como principal objetivo o aumento na arrecadação, mas também pode contribuir para uma maior e melhor prestação de serviços e para a redução na carga fiscal.¹¹⁷

No segundo capítulo, apresentou-se um panorama do cenário internacional e nacional no que concerne à adoção e expansão da prática de negociação de *naming rights*. Foi possível verificar que muitos países têm utilizado a comercialização dos direitos à denominação de bens

¹¹⁵ SAMPAIO, Luis Felipe. *Naming rights de bens públicos*. 2015. 159 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015. p. 20-23.

¹¹⁶ URBANO, Fabiano Augusto Rodrigues. *Naming rights: receita adicional para o centro de convenções de Pirituba*. 2013. 100 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão e Políticas Públicas) – Escola de Administração Pública, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2013. p. 22.

¹¹⁷ SAMPAIO, Luis Felipe, *op. cit.*, p. 49.

e eventos públicos como forma de captação de recursos suficientes não só para manutenção dos bens e serviços públicos, como também para o seu aperfeiçoamento.

Nesse sentido, colaciona-se um trecho da exposição de motivos do ato nº 170 de 2007 (Senate Bill 1716) de Porto Rico, que mostra como as receitas obtidas com as negociações de *namings rights* podem auxiliar na prestação de maiores e melhores serviços públicos:

[...] nas grandes cidades dos Estados Unidos, como Las Vegas, New York, e Boston, este tipo de contrato adentrou novos espaços, estendendo-se assim a estações de trem e metrô, escolas e bibliotecas, entre outras propriedades. [...] Através dessa iniciativa, **a cidade pôde evitar a necessidade de imposição de um aumento das tarifas de transporte e de impostos aos consumidores.** De fato, Las Vegas está considerando colocar à venda os *namings rights* de todas as suas estações de metrô, suas linhas de ônibus, suas pontes, e seus túneis. Esse tipo de negócio também contribuiu para **custear a manutenção da linha de bonde** situada na cidade de Tampa, na Florida.
¹¹⁸ (grifo nosso)

Nessa linha, pode-se observar que, no Brasil, a insatisfação popular com a má qualidade dos serviços públicos de transporte e o elevado preço das tarifas é recorrente. Ao aumentar a arrecadação não tarifária, a comercialização dos direitos à denominação de bens públicos como estações e pontos de ônibus poderia auxiliar na solução desse problema, contribuindo para a modicidade tarifária e para uma prestação de serviço de qualidade. Os exemplos estrangeiros permitem tal conclusão ao demonstrar que, com a arrecadação recebida pela exploração dos *namings rights* das estações, países como Emirados Árabes, Canadá, China e Espanha conseguiram melhorar significativamente a prestação do serviço de transporte metroviário, não havendo motivos para acreditar que no Brasil seria diferente.

4.2.2 Ausência de autorização legislativa

Apesar de a cessão de direitos de denominação já ter sido realizada diversas vezes no país, inclusive pelo setor público, não há legislação nacional que estabeleça normais gerais sobre esse tipo específico de contratação. Existem apenas as Leis nº 8.666/1993 e nº

¹¹⁸ Tradução livre de: “en grandes ciudades de los Estados Unidos como Las Vegas, Nueva York y Boston, este tipo de contrato ha adquirido nuevas vertientes, haciéndose ahora extensivo a estaciones de trenes o subterráneos, escuelas y bibliotecas, entre otras propiedades. (...) Mediante esta iniciativa, la Ciudad evitó tener que imponer un aumento a los usuarios en las tarifas de transportación y en los impuestos. De hecho, la ciudad de Las Vegas está considerando poner a la venta los derechos de designación de todas sus estaciones del subterráneo, de sus líneas de autobuses, sus puentes y sus túneles. Este tipo de acuerdo ha aportado también a sufragar los costos relacionados con el mantenimiento de la línea del tranvía ubicada en la Ciudad de Tampa, Florida”. PUERTO RICO. *Ley Núm. 170 de 26 de noviembre de 2007*. Ley para Autorizar la Venta de Derechos de Designación de Propiedades Públicas. Disponível em: <https://bvirtualogp.pr.gov/ogp/Bvirtual/leyesreferencia/PDF/170-2007.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2023.

14.133/2021¹¹⁹, que estabelecem normas gerais de licitação e contratação para as Administrações Públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. O artigo 2º, inciso IV, dessa última lei, dispõe expressamente que ela se aplica à concessão de uso de bens públicos, modalidade de contrato que, como será demonstrado adiante, é a adequada para a exploração dos bens públicos por meio da concessão de seus direitos à denominação no país. Dessa forma, como ocorre em qualquer contratação com a Administração, deverão ser observados os requisitos gerais estabelecidos na Lei Geral de Licitações para a exploração dos *naming rights*.

Ainda, é importante frisar que esse tipo de contrato diz respeito à gestão dos bens públicos e, por isso, é competente para realizá-lo o ente que detém a titularidade do bem objeto da negociação. Logo, cada ente federado é legitimado para explorar os direitos à denominação de bens públicos integrantes de seu próprio patrimônio, visto que a autonomia federativa pressupõe a liberdade de gestão patrimonial.¹²⁰

Além do mais, os atos de gestão do patrimônio público incluem-se na atividade administrativa exercida tipicamente pelo Poder Executivo e, em regra, não precisam ser precedidos de lei específica autorizando a sua realização. Daí se extrai que a inexistência de lei autorizando esse tipo de contratação não é empecilho à celebração de contratos relativos a *naming rights* de bens públicos. Nesse sentido, Luis Felipe Sampaio afirma que:

[...] a nomeação de bens públicos, embora possa ser realizada por lei, consiste em ato ordinário de gestão do patrimônio público, atribuição típica do Executivo, de modo que a exigência prévia de autorização legal poderia violar a harmonia entre Poderes. [...] a celebração de contratos de *naming rights* de bens públicos independe da existência de legislação que expressamente preveja ou discipline esse tipo de contrato por decorrer da autonomia contratual da Administração Pública.¹²¹

Contudo, há autores que entendem de modo contrário, como é o caso de Ana Lúcia Ikenaga, para quem, em razão do princípio da legalidade, é necessária autorização legislativa para a cessão dos *naming rights* de bens públicos.¹²² Apesar de serem válidos os argumentos, deve-se levar em conta que o princípio da legalidade, como exposto no item 2.3, não impõe que

¹¹⁹ A Lei nº 14.133/2021 substitui a anterior, porém o legislador optou pela vigência tanto da antiga Lei Geral de Licitações quanto da nova durante o prazo de dois anos a partir da publicação desta.

¹²⁰ NAKAMURA, André Luiz dos Santos. *Bens Públicos*. 1. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2022. p. 58. *E-book*.

¹²¹ SAMPAIO, Luis Felipe. *Naming rights de bens públicos*. 2015. 159 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015. p. 88.

¹²² IKENAGA, Ana Lucia. *A atribuição de nome como modo de exploração de bens públicos*. 2012. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. p. 113-114.

todo ato de gestão tenha prévia autorização legal, sendo suficiente, muitas vezes, a inexistência de vedação.

Sobre o tema, Hely Lopes Meirelles leciona que “os atos triviais de administração, ou seja, de utilização e conservação do patrimônio público, independem de autorização especial, ao passo que os de alienação, oneração e aquisição exigem, em regra, lei autorizadora”¹²³. Nessa linha, Floriano de Azevedo Marques Neto alerta:

[...] a concessão de uso não implica alienação do bem, que pode ser retomado até antes do fim do período previsto na outorga, respeitadas algumas condições. [...] A Constituição, quando exigiu prévia autorização por lei para alienação ou concessão, o fez para terras públicas em área superior a dois mil e quinhentos hectares, tornando perfeitamente cabível o raciocínio de que o constituinte teria limitado a ingerência do Legislativo na gestão dos bens públicos a este patamar de bens.¹²⁴

Ora, sendo a nomeação ato de gestão de patrimônio público e, portanto, típica atividade administrativa, se fosse sempre exigida específica autorização legal para o seu exercício, haveria ingerência indevida do Legislativo em atividade do Executivo, ferindo assim a separação dos poderes. Dessa forma, entende-se que a inexistência de lei autorizadora geral ou específica não impede a celebração dos contratos de exploração dos direitos à denominação de bens públicos.

4.2.3 Competência legislativa e executiva

No que toca à competência legislativa, é importante notar que a Constituição Federal, em seu artigo 22, inciso XXVII, confere à União competência privativa para legislar sobre “normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios”¹²⁵, restando aos Estados legislar sobre questões específicas dentro de suas esferas de abrangência.

O artigo 24 da CF/88 estabelece, ainda, a competência concorrente dos entes federados para legislar sobre temas que podem se relacionar à exploração de *naming rights* de bens públicos, como direito urbanístico e proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico e

¹²³ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 38. ed. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 492.

¹²⁴ MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. *Bens Públicos: função social e exploração econômica – o regime jurídico das utilidades públicas*. 1. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2014. p. 357. *E-book*.

¹²⁵ BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 26 mar. 2023.

paisagístico (incisos I e VII). Nesse caso, a competência da União limita-se à criação de normas gerais, que poderão ser suplementadas pelos Estados e Municípios (art. 24, §§ 1º e 2º, e art. 30, incisos I e II).

Dessa forma, a União pode legislar sobre a prática fixando normas gerais, sem que isso configure violação à autonomia federativa, pois a lei editada possuirá caráter nacional. Por outro lado, quando a União estabelecer normas específicas sobre o tema, a lei terá apenas caráter federal, aplicando-se somente a sua própria esfera político-administrativa.

Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal (STF) já proferiu o entendimento de que a União não tem competência para disciplinar a forma como deve ser realizada a gestão do patrimônio público do Estado-membro ou do Município. A competência da União é restrita a normas gerais, que têm o sentido de diretriz, de princípio geral, consistindo na moldura do quadro a ser pintado pelos Estados e Municípios no âmbito de suas competências.¹²⁶

Do mesmo modo, os Estados, sempre que legislarem sobre o tema, deverão limitar-se a regulá-lo apenas na esfera administrativa, visto que a Constituição Federal não lhes atribui competência para estabelecer normas gerais. Como bem assevera Luis Felipe Sampaio, “eventual norma da Constituição Estadual que tivesse a pretensão de definir o modo como os Municípios do respectivo Estado iriam explorar os direitos de denominação de seus bens configuraria indevida restrição à capacidade normativa própria dos Municípios”¹²⁷, que é elemento essencial da autonomia federativa municipal garantida na CF/88.

Há, ainda, leis orgânicas de alguns Municípios que estabelecem ser de competência da Câmara Municipal denominar prédios, praças, vias e logradouros públicos ou autorizar a alteração de suas denominações, como é o caso de Salvador (art. 21, inciso II, alínea k)¹²⁸,

¹²⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade 927*. Relator: Min. Carlos Velloso, Tribunal Pleno, 03 nov. 1993. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1570900>. Acesso em: 26 mar. 2023.

¹²⁷ SAMPAIO, Luis Felipe. *Naming rights de bens públicos*. 2015. 159 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015. p. 85.

¹²⁸ “Art. 21. Compete à Câmara: (...) II - Com a sanção do Prefeito, aprovar e deliberar especialmente sobre: (...) k) denominação de vias e logradouros públicos, vedada a utilização de nome, sobrenome ou cognomes de pessoas vivas”. SALVADOR. *Lei Orgânica do Município de Salvador*. Disponível em: https://www.cms.ba.gov.br/uploads/f440bd64078a15691c260eedf190347a_1620052814.pdf. Acesso em: 26 mar. 2023.

Palmas (art. 190)¹²⁹, Fortaleza (art. 86, inciso XVII)¹³⁰, Vitória (art. 64, inciso IX)¹³¹, São Luís (art. 45, inciso XI)¹³², Cuiabá (art. 17, inciso XIII)¹³³ e João Pessoa (art. 13, inciso XVI)¹³⁴.

Nesses casos, conforme entendimento do STF, deve ser dada interpretação conforme à Constituição Federal, no sentido da existência de uma coabitação normativa entre o Executivo e o Legislativo para o exercício dessa competência, cada qual no âmbito de suas atribuições, para garantir a efetiva separação de poderes. Isso porque, segundo o Tribunal, a matéria referente à denominação de bens públicos não pode ser limitada a apenas atos de gestão do patrimônio, pois o Poder Legislativo pode prestar homenagens cívicas e auxiliar na concretização da proteção do patrimônio cultural imaterial.¹³⁵

Nesse contexto, mostra-se pertinente examinar uma possível situação conflituosa na qual tanto o Executivo como o Legislativo desejam nomear o mesmo bem. Como se sabe, a gestão do patrimônio público é uma atividade administrativa exercida tipicamente pelo Poder Executivo. Assim, em regra, apenas o Executivo tem a possibilidade de celebrar contratos de

¹²⁹ “Art. 190 - É proibido em todo Município de Palmas atribuir nome de pessoa viva a bem público de qualquer natureza pertencente ao Município ou às pessoas jurídicas da administração indireta, exceto no caso de homenagem cívica excepcional a pessoa com mais de 65 anos, na forma da lei”. PALMAS. *Lei Orgânica do Município de Palmas*. Disponível em: <https://www.palmas.to.leg.br/processo-legislativo/legislacao/lei-organica-do-municipio>. Acesso em: 26 mar. 2023.

¹³⁰ “Art. 86 A administração pública direta, indireta ou funcional, de qualquer dos Poderes do Município, obedecerá aos seguintes princípios: (...) XVII - a publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo, ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos”. FORTALEZA. *Lei Orgânica do Município de Fortaleza*. Disponível em: <http://leismunicipa.is/dsmti>. Acesso em: 26 mar. 2023.

¹³¹ “Art. 64 Cabe à Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito Municipal, não exigida esta para os casos de competência exclusiva do Poder Legislativo, dispor sobre todas as matérias de competência do Município, especialmente sobre: (...) IX - Denominação de próprios, vias e logradouros públicos”. VITÓRIA. *Lei Orgânica do Município de Vitória*. Disponível em: <http://leismunicipa.is/msthf>. Acesso em: 26 mar. 2023.

¹³² “Art. 45 Compete à Câmara Municipal, observados os princípios das Constituições Federal e Estadual, dispor sobre sua organização e funcionamento, legislar sobre as matérias de competência do Município, especialmente no que se refere ao seguinte: (...) XI - alteração da denominação dos próprios, vias e logradouros públicos”. SÃO LUÍS. *Lei Orgânica do Município de São Luís*. Disponível em: <http://leismunicipa.is/htsmg>. Acesso em: 26 mar. 2023.

¹³³ “Art. 17 Compete a Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, legislar sobre as matérias de competência do Município e, especialmente, no que se refere ao seguinte: (...) XIII - denominação e alteração de denominação de próprios, vias e logradouros públicos”. CUIABÁ. *Lei Orgânica do Município de Cuiabá*. Disponível em: <http://leismunicipa.is/sdimt>. Acesso em: 26 mar. 2023.

¹³⁴ “Art. 13 Compete à Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, dispor sobre todas as matérias de competência do Município e, especialmente: (...) XVI - autorizar a alteração da denominação de próprios, vias e logradouros públicos”. JOÃO PESSOA. *Lei Orgânica do Município de João Pessoa*. Disponível em: <http://leismunicipa.is/sibtm>. Acesso em: 26 mar. 2023.

¹³⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário nº 1151237/SP*. Relator: Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, 3 out. 2019. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=751366919>. Acesso em: 28 fev. 2023. Fixada a seguinte tese de Repercussão Geral: “É comum aos poderes Executivo (decreto) e Legislativo (lei formal) a competência destinada a denominação de próprios, vias e logradouros públicos e suas alterações, cada qual no âmbito de suas atribuições”.

exploração de direitos à denominação de bens públicos, concedendo temporariamente parcela do direito de uso do bem a um particular em troca de remuneração.¹³⁶ Todavia, há outras formas de atribuição de nome a bens públicos que também podem ser realizadas pelo Poder Legislativo, como a nomeação honorífica acima estudada.

Dessa forma, é possível existir um cenário em que o Executivo pretende explorar os *naming rights* de um bem que já teve seu nome concedido pelo Legislativo. Nessa situação, não se mostra possível a celebração do referido contrato, pois o ato realizado pelo Legislativo, embora de efeitos concretos, é lei em sentido formal, de modo que só outra lei pode revogá-lo. Além dessa vedação legal indireta, também há de se considerar que a denominação concedida por lei é, na maioria das vezes, resultado de ampla deliberação de representantes eleitos pelo povo, devendo ser respeitada como manifestação da vontade popular.¹³⁷

Por outro lado, inexistindo prévia proibição legal, pode ocorrer de o Executivo celebrar contrato de exploração dos direitos à denominação de um certo bem e, durante a vigência desse acordo, o Legislativo aprovar lei que atribui outro nome ao mesmo bem. Nesse caso, deve-se considerar que, conforme disposto no art. 5º, inciso XXXVI, da CF/88, a lei não pode prejudicar o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada. Logo, se o contrato celebrado entre o particular e a Administração está em conformidade com o ordenamento jurídico vigente à época, é ato jurídico perfeito, não podendo ser afetado por lei posterior.¹³⁸

¹³⁶ Os demais Poderes podem, excepcionalmente, no exercício de função atípica (administrativa), realizar tais acordos em relação aos seus próprios bens.

¹³⁷ “é possível afirmar que, embora nem todas as leis sejam resultado de ampla participação deliberativa, a existência de uma lei anterior, atribuindo um nome a um bem, é um símbolo que não pode ser simplesmente afastado”. SAMPAIO, Luis Felipe. *Naming rights de bens públicos*. 2015. 159 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015. p. 94.

¹³⁸ “Art. 6º A Lei em vigor terá efeito imediato e geral, respeitados o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada. § 1º Reputa-se ato jurídico perfeito o já consumado segundo a lei vigente ao tempo em que se efetuou”. BRASIL. *Decreto-lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942*. Lei de introdução às normas do Direito Brasileiro. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm. Acesso em: 26 mar. 2023.

5 PARÂMETROS PARA O USO DO INSTITUTO PELA ADMINISTRAÇÃO

A experiência internacional mostra que a exploração dos direitos à denominação de bens públicos precisa ser feita com muita cautela, observando-se sempre alguns limites, requisitos e condições, a fim de que os objetivos perseguidos com a adoção da prática não sejam frustrados. Passa-se a expor, então, (i) as principais limitações, gerais e específicas, (ii) as condições contratuais, como os critérios de escolha dos nomes, dos nomeantes e do prazo, e, por fim, (iii) os requisitos procedimentais para a utilização do instituto.

5.1 LIMITAÇÕES COMUNS: NOME DE PESSOAS VIVAS E PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS

No que toca às críticas realizadas à exploração dos *naming rights* pelo setor público, convém traçar algumas considerações sobre a alegada violação ao princípio da impessoalidade, já que esse tipo de contratação permite a atribuição de nome de pessoas vivas a bens públicos.

Normalmente, os críticos citam como parâmetro a Lei nº 6.454/1977, editada pela União, que “dispõe sobre a denominação de logradouros, obras, serviços e monumentos públicos”¹³⁹. Em síntese, a lei proíbe, em todo o território nacional, a atribuição de nome de pessoa viva ou que tenha se notabilizado pela defesa ou exploração de mão de obra escrava a bem público, de qualquer natureza, pertencente à União ou às pessoas jurídicas da administração indireta.

De fato, os valores subjacentes a essa lei parecem ser, principalmente, o respeito à dignidade da pessoa humana e a impessoalidade na Administração Pública.

A proibição em relação ao nome de defensores ou exploradores de mão de obra escrava decorre diretamente da Constituição Federal, que estabelece os princípios da dignidade da pessoa humana, da moralidade e da igualdade, condenando o trabalho escravo. Desse modo, tal vedação existiria mesmo sem a existência da supracitada lei, bem como se aplica a todas as formas de nomeação de bens públicos.

Sobre o tema, cumpre assinalar que não é só a atribuição do nome de pessoas ligadas à exploração de mão de obra escrava que é vedada pela Constituição, mas todo nome que, de

¹³⁹ “Art. 1º É proibido, em todo o território nacional, atribuir nome de pessoa viva ou que tenha se notabilizado pela defesa ou exploração de mão de obra escrava, em qualquer modalidade, a bem público, de qualquer natureza, pertencente à União ou às pessoas jurídicas da administração indireta”. BRASIL. *Lei nº 6.454, de 24 de outubro de 1977*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16454.htm. Acesso em: 26 mar. 2023.

alguma forma, atente contra preceitos fundamentais da República, instigando a violência, o ódio ou discriminação, por exemplo. Entre as hipóteses mais evidentes dessa proibição, está a de atribuição de nome de pessoas que tenham cometido violações a direitos humanos.

Nesse sentido, a Lei estadual de Pernambuco nº 15.124/13 deixa claro, no art. 3º, § 1º, que a denominação dos bens públicos não pode estimular ou sugerir “interpretações que evoquem a degradação humana e social, o desrespeito a crenças, religiões, condição sexual, raça, gênero e assemelhados”¹⁴⁰. Igualmente, o Decreto do Estado do Maranhão nº 30.618/15, em seu art. 1º, parágrafo único, veda a atribuição de nome de pessoas que tenham constado no Relatório Final da Comissão Nacional da Verdade como responsáveis por crimes cometidos durante a ditadura militar¹⁴¹.

A vedação referente ao nome de pessoas vivas, por sua vez, tem relação com o princípio da impessoalidade, que veda discriminações e privilégios indevidos no tratamento dado aos administrados. Ao versar sobre essa questão, Luis Felipe Sampaio sintetiza de modo claro que a referida vedação se revela insuficiente e imprecisa.

O autor aponta que é insuficiente porque, mesmo após o óbito de algumas pessoas, a atribuição de seus nomes a bens públicos pode configurar ofensa à impessoalidade, pois em diversas cidades,

[...] o poder público é dominado por poucas famílias, cujos integrantes se sucedem em cargos políticos e administrativos, e [...] costumam nomear bens públicos com os nomes de seus antepassados, perpetuando o nome da família e colhendo benefícios indiretamente.¹⁴²

Além disso, a vedação não abrange a atribuição de nome de pessoas jurídicas, que normalmente possuem uma capacidade econômica maior que as pessoas físicas, tendo assim mais facilidade para corromper e obter privilégios às custas do patrimônio público.¹⁴³

Quanto à imprecisão, ela reside no fato de que nem sempre a utilização do nome de uma pessoa viva para denominar um bem público tem aptidão para violar a impessoalidade administrativa.¹⁴⁴

¹⁴⁰ PERNAMBUCO. *Lei Ordinária nº 15.124/2013*. Regulamenta o art. 239 da Constituição do Estado, fixando os critérios de denominação de bens públicos estaduais, e dá outras providências. Disponível em: <http://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?id=5529&tipo=TEXTООRIGINAL>. Acesso em: 26 mar. 2023.

¹⁴¹ MARANHÃO. *Decreto nº 30.618/15*. Dispõe sobre a denominação de logradouros e prédios públicos sob o domínio ou gestão estadual, e dá outras providências. Disponível em: <https://pge.ma.gov.br/uploads/pge/docs/PER%C3%8DODO-DE-0201-A-2606.pdf>. Acesso em: 26 mar. 2023.

¹⁴² SAMPAIO, Luis Felipe. *Naming rights de bens públicos*. 2015. 159 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015. p. 105.

¹⁴³ *Ibidem*.

¹⁴⁴ *Ibidem*.

De fato, quando se trata do nome de uma pessoa que tem ligação com Administração Pública, seja como agente administrativo, seja como agente público, existem riscos de afronta ao princípio da impessoalidade, porquanto a pessoa está ou anseia estar envolvida com a gestão pública, de modo que há grande possibilidade de a atribuição de nome acabar se traduzindo em propaganda política.

Entretanto, é equivocado supor que em todos os casos haverá ofensa à impessoalidade, estabelecendo uma vedação genérica e *ex ante*. No caso da exploração dos direitos à denominação de bens públicos, diferentemente da nomeação honorífica, o objetivo da nomeação não é a promoção do nome do particular, mas a ampliação de receitas públicas para a satisfação de suas finalidades públicas, visto que a Administração Pública terá ganhos econômicos com a nomeação. A promoção do nome do particular é apenas um efeito do negócio, irrelevante para a Administração, salvo quando, pela análise das peculiaridades do caso, constatar-se violação a princípios constitucionais.

Assim, deve-se analisar detalhadamente cada caso para verificar se há impossibilidade de celebração do negócio por ofensa à impessoalidade ou à moralidade administrativa. Afinal, extrair de tal princípio uma vedação apriorística à utilização de qualquer nome de pessoa viva é ampliar demasiadamente o seu núcleo.¹⁴⁵

Ainda em relação aos riscos que a exploração de *naming rights* poderia causar, é oportuno observar que, mesmo nos casos de atribuição de nome de pessoas já falecidas por meio de nomeações honoríficas, os representantes do povo podem estar movidos por interesses puramente pessoais, violando os princípios da moralidade, impessoalidade e finalidade. Nessa linha, Ana Lúcia Ikenaga assevera que, “muitas vezes, os representantes do povo gastam mais tempo alterando nome de bens para angariar votos ou como troca de favor, em vez de buscarem resolver os problemas de seus representados”¹⁴⁶.

5.2 LIMITAÇÕES ESPECÍFICAS À EXPLORAÇÃO DOS *NAMING RIGHTS*

Os princípios constitucionais, especialmente os da impessoalidade e moralidade, servem como balizadores de todas as formas de nomeação de bens públicos, aplicando-se, então, à atribuição de nome por exploração dos *naming rights*.

¹⁴⁵ SAMPAIO, Luis Felipe. *Naming rights de bens públicos*. 2015. 159 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015. p. 107.

¹⁴⁶ IKENAGA, Ana Lucia. *A atribuição de nome como modo de exploração de bens públicos*. 2012. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. p. 63.

No entanto, além dessas condições gerais, aplicadas a todas as formas de denominação de bens públicos e a qualquer contratação da Administração Pública, há outros limites e requisitos específicos a esse modo de atribuição de nome. A seguir, serão destacadas as vedações legais, diretas e indiretas, e as vedações relacionadas à natureza intrínseca do bem.

5.2.1 Vedações legais diretas e indiretas

Conforme tratado no item 4.3.1, pode existir norma que estatua vedação expressa à denominação de bens públicos com nome de pessoas vivas, impedindo, dessa forma, a negociação dos *naming rights* pela Administração.

Nessa linha, ressalta-se a Lei nº 6.454/1977, que veda, no âmbito federal, a atribuição de nome de pessoa viva a bens públicos. Ela não faz distinção entre nomeações honoríficas e nomeações realizadas por meio da exploração dos direitos à denominação, o que leva à conclusão de que ambas são vedadas pela referida norma.¹⁴⁷ Essa proibição legal aplica-se, porém, somente à União e às pessoas jurídicas da administração indireta a ela vinculadas, visto que se trata de lei de caráter federal.

Ainda em relação a vedações, destaca-se o fato de que proibições semelhantes a essa estabelecida na esfera federal são previstas em algumas Constituições Estaduais, como nas dos Estados da Bahia (art. 21)¹⁴⁸, do Maranhão (art. 19, § 9º)¹⁴⁹, de Pernambuco (art. 239)¹⁵⁰ e do Paraná (art. 238)¹⁵¹, que vedam a utilização de nomes de pessoas vivas para denominar bens

¹⁴⁷ Em sentido contrário: “Na ambiência federal, a nomeação honorífica não pode homenagear indivíduos vivos. (...) Trata-se, portanto, de uma demonstração unilateral de reconhecimento, não havendo contraprestação pecuniária em razão da nomeação, nem relação contratual. Não há confundir-la, portanto, com a cessão onerosa de *naming rights*”. FERNANDES, André Dias; NASCIMENTO, Letícia Queiroz. A exploração econômica de bens públicos por meio da cessão onerosa de *Naming Rights*. *Revista Jurídica da FA7*, v. 17, n. 2, p. 125-141, p.133-134, 13 out. 2020.

¹⁴⁸ “Art. 21. Fica vedada, no território do Estado, a utilização de nome, sobrenome ou cognome de pessoas vivas, nacionais ou estrangeiras, para denominar as cidades, localidades, artérias, logradouros, prédios e equipamentos públicos de qualquer natureza”. BAHIA. *Constituição Estadual da Bahia*. Disponível em: <http://www.legislabahia.ba.gov.br/documentos/constituicao-do-estado-da-bahia-de-05-de-outubro-de-1989>. Acesso em: 26 mar. 2023.

¹⁴⁹ “Art. 19, § 9º - É proibida a denominação de obras e logradouros públicos com nome de pessoas vivas”. MARANHÃO. *Constituição Estadual do Maranhão*. Disponível em: <http://www.al.ma.leg.br/arquivos/constituicaoma.pdf>. Acesso em: 26 mar. 2023.

¹⁵⁰ “Art. 239. Não se darão nomes de pessoas vivas a qualquer localidade, logradouro ou estabelecimento público, nem se lhes erigirão quaisquer monumentos, e, ressalvadas as hipóteses que atentem contra os bons costumes, tampouco se dará nova designação aos que forem conhecidos do povo por sua antiga denominação”. PERNAMBUCO. *Constituição Estadual de Pernambuco*. Disponível em: <https://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?tiponorma=12&numero=1989&complemento=0&ano=1989&tipo=&url=>. Acesso em: 26 mar. 2023.

¹⁵¹ “Art. 238. É vedada a alteração de nomes dos próprios públicos estaduais e municipais que contenham nomes de pessoas, fatos históricos ou geográficos, salvo para correção ou adequação aos termos da lei; é vedada

públicos. A Constituição do Estado do Amapá, por sua vez, proíbe qualquer alteração nominativa de prédios públicos sem prévia autorização legislativa (art. 339)¹⁵².

A Constituição do Estado do Ceará também veda ao Estado a atribuição de nome de pessoa viva à avenida, praça, rua, logradouro, ponte, reservatório de água, viaduto, praça de esporte, biblioteca, hospital, maternidade, edifício público, auditórios, cidades e salas de aula (art. 20, inciso V)¹⁵³. Esta redação foi alterada pela EC nº 65/09, pois, no texto original, a proibição estendia-se também aos Municípios, o que ensejou o ajuizamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 307/CE por afronta à autonomia municipal.¹⁵⁴

Outro caso interessante é o do Estado do Amazonas, que também vedava a atribuição de nome de pessoas vivas a bens públicos (art. 105, § 10)¹⁵⁵, porém revogou tal norma e, em 2023, aprovou a Lei nº 6.199/23, que dispõe especificamente sobre “a cessão onerosa do direito de nomear estabelecimentos, instalações, equipamentos, edificações, espaços ou eventos públicos da administração direta e indireta, no âmbito do Estado do Amazonas”¹⁵⁶.

Apesar de a prática de exploração dos *naming rights* de bens públicos ser mais comum no âmbito municipal, alguns Municípios também proíbem a designação de determinados bens públicos com nome de pessoas vivas. Entre eles, citam-se as seguintes capitais: Aracajú (art. 19, inciso XXXIV)¹⁵⁷, Belo Horizonte (art. 227)¹⁵⁸, Curitiba (art. 206, inciso III)¹⁵⁹,

também a inscrição de símbolos ou nomes de autoridades ou administradores em placas indicadoras de obras ou em veículo de propriedade ou a serviço da administração pública direta, indireta ou fundacional do Estado, a partir da promulgação desta Constituição, inclusive a atribuição de nome de pessoa viva a bem público de qualquer natureza, pertencente ao Estado ou ao Município”. PARANÁ. *Constituição Estadual do Paraná*. Disponível em:

<https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/exibirAto.do?action=iniciarProcesso&codAto=9779&codItemAto=97592>. Acesso em: 26 mar. 2023.

¹⁵² “art. 339. É vedada a alteração nominativa de prédios públicos que contenham nomes de pessoas, fatos históricos ou geográficos, salvo com autorização legislativa”. AMAPÁ. *Constituição Estadual do Amapá*. Disponível em: http://www.al.ap.gov.br/constituicao_estadual_amapa.pdf. Acesso em: 26 mar. 2023.

¹⁵³ CEARÁ. *Constituição Estadual do Ceará*. Disponível em: https://www.tjce.jus.br/wp-content/uploads/2015/07/Constituicao_Estadual.pdf. Acesso em: 26 mar. 2023.

¹⁵⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade 307/CE*. Relator: Min. Eros Grau, Tribunal Pleno, 30 jun. 2009. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1501439>. Acesso em: 26 mar. 2023.

¹⁵⁵ AMAZONAS. *Constituição Estadual do Amazonas*. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/70430>. Acesso em: 26 mar. 2023.

¹⁵⁶ *Idem*. Lei nº 6.199, de 3 de janeiro de 2023. Disponível em: https://legisla.imprensaoficial.am.gov.br/diario_am/12/2023/1/9441?q=6.199. Acesso em: 13 fev. 2023.

¹⁵⁷ “Art. 19 Compete ao Município, além de outras atribuições: (...) XXXIV - denominar seus logradouros, ficando vedada a utilização de nomes de pessoas vivas para a identificação original”. ARACAJÚ. *Lei Orgânica do Município de Aracajú*. Disponível em: <http://leismunicipa.is/tismf>. Acesso em: 26 mar. 2023.

¹⁵⁸ “Art. 227 Os logradouros e estabelecimentos públicos municipais não poderão ser designados com nome de pessoa viva”. BELO HORIZONTE. *Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte*. Disponível em: <http://leismunicipa.is/mtsif>. Acesso em: 26 mar. 2023.

¹⁵⁹ “Art. 206 É vedada: (...) III - a atribuição de nome de pessoa viva a bem público de qualquer natureza, pertencente ao Município”. CURITIBA. *Lei Orgânica do Município de Curitiba*. Disponível em: <http://leismunicipa.is/sdtim>. Acesso em: 26 mar. 2023.

Florianópolis (art. 151)¹⁶⁰, Recife (art. 164, parágrafo único)¹⁶¹, Teresina (art. 254, parágrafo único)¹⁶², Rio Branco (art. 12)¹⁶³, Porto Velho (art. 24)¹⁶⁴ e Goiânia (art. 63, inciso XIII)¹⁶⁵.

Além dessas vedações gerais que impossibilitam a exploração econômica do patrimônio público por meio da cessão dos *namings rights*, o ente político correspondente pode vedar, em seu âmbito de atuação, a negociação dos direitos à denominação apenas de determinados bens públicos, pelo que eles representam para a sociedade.

Por fim, podem existir também vedações legais indiretas, que ocorrem nos casos em que há lei anterior atribuindo nome ao bem especificamente. Como já exposto no item 4.2.3 acima, a denominação concedida por lei só pode ser alterada por outra lei, de modo que a Administração fica impedida de explorar os *namings rights* dos bens públicos que tiveram seus nomes concedidos por meio de ato do Legislativo.

5.2.2 Vedações relacionadas à qualidade do bem

No que toca à comercialização de nomes de bens públicos, cumpre citar uma crítica feita em um famoso programa humorístico¹⁶⁶, no qual uma pessoa desperta do coma após 10 anos e, ao conversar com a funcionária do hospital, descobre que inúmeros espaços públicos tradicionais, como o Pão de Açúcar, o Corcovado, o monumento do Cristo Redentor e até

¹⁶⁰ “Art. 151 O Município não poderá dar nome de pessoas vivas a bens e serviços públicos de qualquer natureza”. FLORIANÓPOLIS. *Lei Orgânica do Município de Florianópolis*. Disponível em: <http://leismunicipa.is/tdmsi>. Acesso em: 26 mar. 2023.

¹⁶¹ “Art. 164. Não se dará nome de pessoa viva a qualquer logradouro ou estabelecimento público, nem se dará nova designação aos que tiverem denominação tradicional. Parágrafo único. Qualquer mudança de denominação de logradouro público deverá ser precedida de consulta ao Instituto Arqueológico, Histórico e Geográfico Pernambucano”. RECIFE. *Lei Orgânica do Município de Recife*. Disponível em: <http://leismunicipa.is/tgsmh>. Acesso em: 26 mar. 2023.

¹⁶² “Art. 254 É vedada a homenagem a pessoas vivas, através de denominação de ruas, praças, avenidas, parques, jardins e edifícios pertencentes à Administração Pública Municipal. Parágrafo Único - A denominação de logradouros públicos deve celebrar vultos históricos ou personalidades que, em vida, contribuíram para o progresso e formação do patrimônio artístico, cultural, intelectual e científico de nosso povo”. TERESINA. *Lei Orgânica do Município de Teresina*. Disponível em: <http://leismunicipa.is/hmset>. Acesso em: 26 mar. 2023.

¹⁶³ “Art. 12 A denominação de vias e logradouros públicos com nomes de pessoas, só poderá ocorrer se estas já forem falecidas e tenham prestado relevantes serviços ao Município, ao Estado ou ao País”. RIO BRANCO. *Lei Orgânica do Município de Rio Branco*. Disponível em: <http://leismunicipa.is/mghst>. Acesso em: 26 mar. 2023.

¹⁶⁴ “Art. 24 Os logradouros, obras e serviços só poderão ter nomes de pessoas falecidas há noventa dias no mínimo”. PORTO VELHO. *Lei Orgânica do Município de Porto Velho*. Disponível em: <http://leismunicipa.is/tgsmh>. Acesso em: 26 mar. 2023.

¹⁶⁵ “Art. 63. Compete à Câmara Municipal dispor, mediante lei, sobre as matérias de competência do Município, especialmente sobre: (...) XIII - dar nomes às vias, próprios e logradouros públicos, vedada, em qualquer caso, a homenagem a pessoas vivas”. GOIÂNIA. *Lei Orgânica do Município de Goiânia*. Disponível em: <https://www.goiania.go.leg.br/leis/lei-organica-municipal>. Acesso em: 26 mar. 2023.

¹⁶⁶ RIO 2025. 2015. 1 vídeo (1 min). Publicado pelo canal Porta dos Fundos. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=C6sqY1oTzAg>. Acesso em: 4 mar. 2023.

mesmo o Município do Rio de Janeiro, tiveram seus nomes trocados por marcas e nomes empresariais. Espantado com o cenário apresentado, ele acaba por descobrir que o seu próprio nome foi vendido para uma instituição financeira.

Embora exagerada a situação narrada, o episódio acaba por retratar bem a preocupação da sociedade em relação ao tema. Afinal, a comercialização de determinados bens acaba por mercantilizar e privatizar o espaço público. Por isso, a importância de traçar os limites à utilização desse tipo de exploração econômica, delimitando aqueles bens e funções suscetíveis e insuscetíveis de comercialização.

5.2.2.1 Bens que não podem ter seus *naming rights* comercializados

Existem determinados bens que, pela importância coletiva que possuem, sendo formadores da identidade nacional e cultural, não podem ser tratados como mercadorias, pois a sua mera colocação no mercado, ainda que de forma indireta ou parcial, já degradaria seus valores intrínsecos.

Sobre essa limitação à exploração econômica de certos bens públicos, é absolutamente pertinente a crítica realizada por Michael J. Sandel, já mencionada no item 3.3, que versa sobre os riscos apontados pela doutrina estadunidense à prática de exploração dos *naming rights* pelo setor público. De fato, como alerta o filósofo, há limites morais e cívicos à expansão do mercado, de modo que determinados bens podem ser insuscetíveis de comercialização, em razão do que representam para a sociedade.¹⁶⁷

Nessa linha, Marçal Justen Filho considera que estão fora do mercado os direitos à denominação relativos aos bens “formadores da identidade nacional ou que traduzem uma dignidade material”¹⁶⁸, por considerar que a comercialização deles amesquinha a essência do

¹⁶⁷ “tendo constatado que o mercado e o comércio alteram o caráter dos bens, precisamos nos perguntar qual o lugar do mercado e onde é que ele não deve estar. E não podemos responder a essa pergunta sem examinar o significado e o objetivo dos bens, assim como os valores que devem governá-los. (...) A era do triunfalismo de mercado coincidiu com uma época em que o discurso público se esvaziou consideravelmente de qualquer substância moral e espiritual. Nossa única esperança de manter o mercado em seu devido lugar é discutir aberta e publicamente o significado de bens e das práticas sociais que valorizamos. (...) à medida que os direitos de nome e o marketing municipal apropriam-se do mundo comum, o seu caráter público vai encolhendo. Além dos danos que causa a bens específicos, o comercialismo corrói o comunitarismo. (...) Queremos uma sociedade onde tudo esteja à venda? Ou será que existem certos bens morais e cívicos que não são honrados pelo mercado e que o dinheiro não compra?”. In: SANDEL, Michael J. *O que o dinheiro não compra: os limites morais do mercado*. Tradução de Clóvis Marques. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012. p. 201-202.

¹⁶⁸ JUSTEN FILHO, Marçal. A exploração econômica de bens públicos: cessão do direito à denominação. In: GUERRA, Sérgio; FERREIRA JUNIOR, Celso Rodrigues (coords.). *Direito administrativo: estudos em homenagem ao professor Marcos Juruena Villela Souto*. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015. p. 233.

Estado e da Nação brasileira. Como exemplo desses bens, o autor enumera: (i) entes políticos (União, Estados e Municípios), (ii) pontos de identidade comum e (iii) locais históricos.

Em relação à cessão dos direitos à denominação dos entes federados, é evidente a sua vedação, assim como em relação às sedes dos poderes, visto que são veículos da manifestação da soberania nacional, não sendo possível que a escolha de seu nome seja fundada em critérios econômicos.

Ademais, eventos, locais ou espaços que traduzam a identidade coletiva, seja nacional, seja local, e manifestem uma relação sociocultural com a coletividade, não comportam a exploração dos direitos à denominação. Existem bens nomeados em homenagem a personalidades ou a eventos históricos com os quais a população, ou uma parcela específica, desenvolve uma relação especial.

Do mesmo modo, os bens que integram o patrimônio cultural, caracterizados pela importância que possuem para a identidade e memória coletiva, recebem uma proteção especial e não podem ter seus direitos à denominação cedidos a nenhum particular.

O art. 216 da CF/88, ampliando o conceito de patrimônio estabelecido pelo Decreto-lei nº 25/37, conceitua patrimônio cultural como “os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira”¹⁶⁹, nos quais se incluem, entre outros, as obras, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais. Além disso, a CF/88 também menciona expressamente o dever de proteção ao patrimônio artístico, turístico e paisagístico (art. 24, inciso VII), ao patrimônio social, ao meio ambiente e aos interesses difusos e coletivos (art. 129, inciso III).

Dessa forma, alguns nomes, quando associados à identidade da nação, inserem-se no conceito de patrimônio cultural e, evidentemente, traduzem valores históricos e coletivos, insuscetíveis de exploração econômica privada.¹⁷⁰ Nesse sentido, Marçal Justen Filho salienta

¹⁶⁹ BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 26 mar. 2023.

¹⁷⁰ Em sentido contrário, Luis Felipe Samapio sustenta que não há, a priori, uma vedação absoluta a exploração de “naming rights” de bens que constituem o patrimônio cultural. Segundo o autor: “não significa dizer que bens públicos tombados não estejam sujeitos à prática de *naming rights*, mas apenas que, em relação a eles, o administrador deve atribuir um peso maior ao critério da relevância quando realizar a análise acerca da legitimidade da respectiva comercialização. (...) sempre que a Administração Pública cogitar a negociação de direitos de denominação de um bem que integre o patrimônio público protegido pela Constituição de forma especial, como nos casos acima citados, deverá levar em consideração um grau restritivo mais intenso, que pode, inclusive, apontar para a impossibilidade absoluta de negociação dos *naming rights* do bem”. SAMPAIO, Luis Felipe. *Naming rights de bens públicos*. 2015. 159 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015. p. 101.

que locais relevantes no processo histórico da Nação não podem ter o seu nome alterado “para a inclusão de expressões destinadas a propiciar vantagens econômicas a entidades privadas”¹⁷¹.

Nesse sentido, a cidade de Toronto, no Canadá, estabeleceu uma política expressa de exploração de *naming rights* para seus bens públicos, deixando alguns fora do alcance do instituto, como as sedes da Prefeitura e da Câmara Municipal, a principal estação ferroviária e outras determinadas pela Câmara Municipal.¹⁷²

5.2.2.2 Bens que podem ter seus *naming rights* comercializados

Conforme leciona Marçal Justen Filho, os bens públicos que comportam a cessão dos direitos à denominação são aqueles que “não são o substrato material de valores coletivos transcendentais e comportam utilização para satisfação de interesses delimitados e identificáveis, vinculáveis a valores materiais e econômicos”¹⁷³.

Contudo, ao tratar dos bens públicos que podem ser objeto desse tipo de exploração econômica, faz-se necessário responder a uma questão controversa: alguma das tradicionais modalidades de bens públicos (de uso comum do povo, de uso especial e dominicais) inviabiliza a exploração dos direitos à denominação?

Ana Lúcia Ikenaga defende que sim, pois há uma vedação à comercialização dos direitos de denominação dos bens de uso comum do povo. Ela entende que todos os bens de uso comum do povo formam a identidade coletiva e, por isso, necessitam de maior proteção. Em relação aos bens de uso especial, sustenta que a é necessária uma análise casuística, diferentemente do caso dos dominicais, sobre os quais não há restrição a esse tipo de exploração.¹⁷⁴

Apesar de serem nobres e pertinentes os argumentos levantados pela ilustre autora, no sentido de que tais bens devem representar valores sociais da coletividade, entende-se que a análise da viabilidade ou não da exploração econômica dos direitos à denominação de bens públicos não é vinculada ao fato de o bem ser classificado como de uso comum do povo, de uso especial ou dominical, devendo ser feita de forma individualizada em relação a cada bem.

¹⁷¹ JUSTEN FILHO, Marçal. A exploração econômica de bens públicos: cessão do direito à denominação. In: GUERRA, Sérgio; FERREIRA JUNIOR, Celso Rodrigues (coords.). *Direito administrativo: estudos em homenagem ao professor Marcos Juruena Villela Souto*. 1. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2015. p. 234.

¹⁷² TORONTO. *City of Toronto Individual and Corporate Naming Rights Policy*. Disponível em: <https://www.toronto.ca/business-economy/partnerships-sponsorships-donations/partner-2/partnership-guidelines-policies/city-of-toronto-individual-and-corporate-naming-rights-policy/>. Acesso em: 4 mar. 2023.

¹⁷³ JUSTEN FILHO, Marçal, *op. cit.*, p. 234.

¹⁷⁴ IKENAGA, Ana Lucia. *A atribuição de nome como modo de exploração de bens públicos*. 2012. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. p. 101.

De fato, os bens de uso comum do povo possuem características “que envolvem a sua referibilidade a valores comuns transcendentais e à ausência de destinação à satisfação de necessidades específicas e determinadas”¹⁷⁵. Como já exposto no item 1.1, esses bens estão consagrados ao atendimento direto de uma finalidade pública, razão pela qual alguns autores entendem que, em regra, eles são incompatíveis com a cessão de direitos à denominação.¹⁷⁶

No entanto, os bens de uso especial também são diretamente destinados a uma finalidade pública que atenda necessidades da sociedade e, até mesmo dentro da categoria de bens de uso comum, há variações do grau com que cada bem incorpora a cultura de uma comunidade ou representa a sua identidade coletiva.¹⁷⁷

Existem determinados bens de uso especial que realmente traduzem a identidade nacional e os valores fundamentais da Nação, como os edifícios sedes das instituições governamentais. Porém, também há casos em que eles não apresentam tais características, de modo que é necessário sempre examinar o caso concreto.¹⁷⁸

Assim também é em relação aos bens de uso comum do povo. Alguns desses bens possuem um grau de relevância tão elevado para a sociedade que são insuscetíveis de comercialização, como apontado no item 5.2.2.1 acima. Contudo, outros bens também dessa categoria apresentam um grau de relevância menor (uma pequena praça recém inaugurada e pouco movimentada, por exemplo), podendo ter seus direitos à denominação negociados.

No que concerne à aplicação do instituto a bens dominicais, pode-se dizer que não há divergência entre os estudiosos sobre o tema. Por não estarem destinados à utilização coletiva pela população nem a uma atividade específica da Administração, bem como pela função patrimonial ou financeira que possuem, comportam, em regra, a exploração de *naming rights*.

Assim, em tese, o contrato de cessão onerosa do direito à denominação pode ter por objeto qualquer classe de bem público (de uso comum do povo, de uso especial ou dominical).

¹⁷⁵ JUSTEN FILHO, Marçal. A exploração econômica de bens públicos: cessão do direito à denominação. In: GUERRA, Sérgio; FERREIRA JUNIOR, Celso Rodrigues (coords.). *Direito administrativo: estudos em homenagem ao professor Marcos Juruena Villela Souto*. 1. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2015. p. 236.

¹⁷⁶ “Assim, poder-se-ia afirmar que os bens de uso comum do povo são, usualmente, incompatíveis com a cessão de direitos à denominação. (...) No entanto, não seria inviável imaginar exceções à hipótese”. JUSTEN FILHO, Marçal, *op. cit.*, p. 236.

¹⁷⁷ SAMPAIO, Luis Felipe. *Naming rights de bens públicos*. 2015. 159 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015. p. 98.

¹⁷⁸ À título de exemplo: “pode-se imaginar uma certa instalação destinada à pesquisa, que poderia ser objeto de captação de recursos mediante a cessão do direito à denominação. Isso não equivale a afirmar que toda e qualquer instalação pública de pesquisa comporta essa solução. É necessário examinar o caso concreto para formular uma resposta”. JUSTEN FILHO, Marçal, *op. cit.*, p. 236.

A análise quanto à incidência ou não de restrição deve ser feita caso a caso, ponderando os valores em jogo à luz do interesse público¹⁷⁹.

Nessa linha, colaciona-se o entendimento de Luis Felipe Sampaio, que bem sintetiza as questões relativas ao tema:

[...] é possível concluir que [...] (i) bens de uso comum e de uso especial, em regra, possuem maior relevância comunitária que bens dominicais; (ii) entre bens de uso comum e de uso especial, não há uma gradação apriorística de relevância comunitária que indique prevalência de uma das duas categorias. A análise deve ser feita de forma individualizada em relação a cada bem; e (iii) a Administração Pública possui um ônus argumentativo maior quanto pretender explorar bens de uso comum, em virtude da menor existência de restrições de acesso ao bem pelo público em relação ao que ocorre com bens de uso especial.¹⁸⁰

Por fim, vale salientar que, se a exploração dos *naming rights* limitar-se apenas aos bens dominicais, que não se destinam diretamente à satisfação de necessidades coletivas, esvaziar-se-á o potencial de arrecadação da prática, visto que tais bens recebem menos visibilidade e, conseqüentemente, possuem menos interessados nesse tipo de exploração e um valor de mercado mais baixo.

5.3 CONDIÇÕES CONTRATUAIS: NOME, PESSOA DO NOMEANTE E PRAZO

Como já abordado no item 3.1, os nomes identificam, diferenciam e individualizam coisas, ideias e pessoas, carregando consigo significados que variam de acordo com o tempo e o lugar. Eles são importantes para a sociedade, podendo, inclusive, ajudar a viabilizar a concretização de metas constitucionais, como ocorre ao dar a um bem público o nome de uma pessoa que se notabilizou pela defesa dos direitos humanos.

Entretanto, os nomes também podem afetar valores constitucionais, interferindo na forma como a sociedade enxerga a Administração. Assim, a atribuição de nomes inadequados a bens públicos por meio da concessão de *naming rights* pode gerar mais prejuízos do que benefícios. Por isso, a importância de tratar dos critérios gerais a serem observados na escolha dos nomes que serão atribuídos aos bens públicos e das pessoas nomeantes.

Nomes que provoquem escárnio popular, que fomentem animosidades políticas, ideológicas ou religiosas, que ofendam a moral, ou ainda que, de qualquer forma, atentem

¹⁷⁹ MOREIRA, Luísa Santos Sette Câmara; PARENTONI, Leonardo Netto. Naming Rights em unidades de conservação da natureza. *Revista Internacional de Direito Ambiental*, Caxias do Sul, v. III, n. 9, p. 235-270, set./dez. 2014. p. 263.

¹⁸⁰ SAMPAIO, Luis Felipe. *Naming rights de bens públicos*. 2015. 159 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015. p. 100.

contra preceitos fundamentais, instigando o ódio ou a discriminação, por exemplo, não podem ser utilizados. Igualmente, deve-se levar em conta a reputação do nome ou marca, visto que um histórico ruim afeta negativamente a imagem do bem público nomeado.

Como leciona Marçal Justen filho, exige-se “compatibilidade entre o nome adotado e a imagem intrínseca do bem público em questão e a função administrativa em geral”¹⁸¹. Dessa forma, também não se admite “a denominação relacionada a atividades que não comportam fomento estatal”¹⁸², tais como aquelas relacionadas a bebidas ou ao fumo.

Do mesmo modo, pode haver inadequação do nome ou da pessoa do nomeante em relação a um bem específico, em razão de sua associação à atividade econômica conflitante com os valores intrínsecos do referido bem público ou com as políticas desenvolvidas pela Administração Pública. Por exemplo, quando uma empresa de refrigerantes ou doces deseja associar seu nome a uma escola pública infantil ou quando uma empresa de plano de saúde ou farmacêutica queira nomear um hospital público.

Ainda, consoante ensinamento de Ana Lucia Ikenaga, deve ser evitada a atribuição do nome de uma sociedade empresária que “atue no mesmo segmento em que esse bem público está inserido”¹⁸³. Essas situações de incompatibilidade gerariam desconfiança na população acerca dos reais interesses em jogo e acarretariam danos à imagem da Administração Pública.¹⁸⁴

Nessa linha, alguns diplomas normativos já estabelecem algumas vedações em relação à denominação, determinando, por exemplo, que o nome ou os produtos dos proponentes não podem trazer descrédito ao titular do bem¹⁸⁵, ou que é proibida a cessão de direitos à denominação para empresa envolvida na venda de bebidas alcóolicas, armas de fogo e cigarros.¹⁸⁶

¹⁸¹ JUSTEN FILHO, Marçal. A exploração econômica de bens públicos: cessão do direito à denominação. In: GUERRA, Sérgio; FERREIRA JUNIOR, Celso Rodrigues (coords.). *Direito administrativo: estudos em homenagem ao professor Marcos Juruena Villela Souto*. 1. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2015. p. 237.

¹⁸² *Ibidem*, p. 238.

¹⁸³ IKENAGA, Ana Lucia. *A atribuição de nome como modo de exploração de bens públicos*. 2012. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. p. 107.

¹⁸⁴ SAMPAIO, Luis Felipe. *Naming rights de bens públicos*. 2015. 159 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015. p. 114.

¹⁸⁵ “Nem o nome, logomarca, produtos ou serviços do proponente poderão trazer descrédito à Autoridade”. Tradução livre de: “Neither the name, logo, products, or services of the proposer shall be such as to bring disrepute upon the Authority”. ILCS. *Special Districts (70 ILCS 210)*. Disponível em: <https://www.ilga.gov/legislation/ilcs/ilcs3.asp?ActID=829&ChapterID=15>. Acesso em: 10 fev. 2023.

¹⁸⁶ “Artigo 4 – Proibições. Será proibida a venda dos direitos de designação de estabelecimentos públicos a empresas que se dediquem à comercialização de bebidas alcoólicas, cigarros, tabaco, material pornográfico, armas de fogo, entidades religiosas ou político-partidárias ou a qualquer empresa que tenha sido condenada, ou na qual qualquer sócio tenha sido condenado, em Porto Rico ou em qualquer outro estado ou país, pela prática de qualquer crime grave ou menos grave”. Tradução livre de: “Artículo 4 – Prohibiciones. Estará prohibida la venta de los derechos de designación de facilidades públicas a empresas dedicadas a la venta de bebidas alcohólicas, cigarrillos, tabacos, material pornográfico, armas de fuego, entidades religiosas o político-partidistas o a

Como enfatiza Luis Felipe Sampaio, tendo em vista o princípio da impessoalidade, a objetividade administrativa e a laicidade do Estado, a Administração deve evitar a celebração do contrato de cessão de *naming rights* de bens públicos com partidos, agremiações ou associações políticas de qualquer natureza e com entidades religiosas.¹⁸⁷ Por outro lado, o autor defende que não há uma “vedação abstrata e *ex ante* à contratação com pessoas cujas atividades estejam ligadas de alguma forma a tabaco, (...) ou produtos similares, pois estas pessoas (...) não estão proibidas de contratar com a Administração de forma genérica”¹⁸⁸.

Ressalta-se, contudo, que o nome atribuído ao bem não pode estar relacionado a tais atividades, como já alertado acima, de modo que dificilmente ocorreria tal contratação, visto que o principal objetivo das empresas ao utilizar essa prática é divulgar e fortalecer sua marca ou seus produtos, o que não seria possível nesses casos.

Outra vedação importante em relação à pessoa do nomeante consiste na inaptidão de algumas pessoas para celebração desse negócio, por não preencherem os requisitos gerais de habilitação para contratação com a Administração, como regularidade fiscal e trabalhista, ou por estarem impedidas de contratar em razão de sanção administrativa (art. 156, incisos III e IV, da Lei nº 14.133/21)¹⁸⁹ ou de sanção por ato de improbidade administrativa (art. 12 da Lei nº 8.429/92)¹⁹⁰.

No que toca aos possíveis conflitos que podem surgir quanto ao nome a ser atribuído ao bem público, mostra-se oportuno colacionar alguns parâmetros elencados por Luis Felipe Sampaio para minimizar os riscos de o nome ser inadequado.

O primeiro deles é o de que o nome não pode afetar negativamente a imagem da Administração Pública, seja no momento de sua atribuição, seja depois em razão de fato superveniente. Assim, nomes de pessoas condenadas pela prática de crimes, de pessoas jurídicas declaradas inidôneas pela Administração Pública e nomes ligados a movimentos antidemocráticos ou a condutas que violem direitos fundamentais devem ser descartados.¹⁹¹

cualquier empresa que haya sido convicta, o en la cual cualquier socio hubiera sido convicto, en Puerto Rico o en cualquier otro estado o país, por la comisión de cualquier delito grave o menos grave”. PUERTO RICO. *Ley Núm. 170 de 26 de noviembre de 2007*. Ley para Autorizar la Venta de Derechos de Designación de Propiedades Públicas. Disponível em: <https://bvirtualogp.pr.gov/ogp/Bvirtual/leyesreferencia/PDF/170-2007.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2023.

¹⁸⁷ SAMPAIO, Luis Felipe. *Naming rights de bens públicos*. 2015. 159 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015. p. 115.

¹⁸⁸ *Ibidem*.

¹⁸⁹ BRASIL. *Lei nº 14.133, de 1 de abril de 2021*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/14133.htm. Acesso em: 26 mar. 2023.

¹⁹⁰ *Idem*. *Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18429.htm. Acesso em: 26 mar. 2023.

¹⁹¹ SAMPAIO, Luis Felipe. *Naming rights de bens públicos*. 2015. 159 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015. p. 111.

O segundo parâmetro diz respeito à ideia de que não se pode promover nomes ligados a assuntos sobre os quais a Administração deva ser imparcial, tais como aqueles atrelados a posições partidárias, ideológicas e religiosas.

O terceiro, por sua vez, está ligado ao fato de que o Estado não pode estimular condutas que coloquem em risco a saúde e a integridade física dos indivíduos, promovendo nomes relacionados a tabaco, a bebidas alcoólicas, e a outras drogas que causem dependência química ou psíquica, dentre outros.

O quarto critério relaciona-se à necessidade de verificação da compatibilidade entre o nome e o bem nomeado. O nome não pode conter um significado, ou estar relacionado a determinado setor do mercado, que o torne incompatível com a finalidade primária do bem que se pretende nomear.

O último parâmetro serve para minimizar eventual insatisfação popular e os efeitos adversos da inserção de um novo nome. A Administração pode, ao invés de substituir o nome original do bem público, apenas acrescentar o novo nome, mantendo o anteriormente existente. Trata-se de uma técnica muito utilizada no estrangeiro, onde é comum que os nomes de algumas escolas sejam formados pelo nome da empresa contratante seguido de um hífen e o nome tradicional da instituição.¹⁹²

Além do mais, essa estratégia já foi adotada no país pelo Estado do Amazonas, que recentemente editou a Lei nº 6.199/23, dispondo sobre a cessão onerosa do direito de nomear bens da administração direta e indireta do estado. O art. 2º, parágrafo único, desse diploma normativo, estabelece que os bens de relevância cultural ou histórica podem apenas receber denominação complementar ao nome original.¹⁹³ Com isso, preservam-se os nomes originais dos bens de maior relevância social e os pontos de localização, reduzindo, assim, a instabilidade da paisagem urbana que pode decorrer desse tipo de exploração econômica.

Sobre o tema, merece destaque o disposto na Lei estadual acima aludida, primeira no país a disciplinar a matéria em âmbito estadual. Em seu art. 3º, *caput*, ela estabelece que a denominação a ser atribuída deve ser compatível com a imagem do bem ou evento objeto da cessão. Ainda em relação ao nome atribuído ao bem público, o parágrafo primeiro do referido dispositivo veda que ele veicule “conteúdo de cunho pornográfico ou discriminatório, que incite

¹⁹² OVERTON, Reginald F. Naming Rights for High School Athletic Facilities. *Coach & Athletic Director*, v. 75, ed. 5, p. 74-76, dez. 2005. p. 75.

¹⁹³ AMAZONAS. *Lei nº 6.199, de 3 de janeiro de 2023*. Disponível em: https://legisla.imprensaoficial.am.gov.br/diario_am/12/2023/1/9441?q=6.199. Acesso em: 13 fev. 2023.

violência ou faça apologia ao crime, que incentive o consumo de tabaco ou de drogas ilícitas ou que reflita posicionamento político, ideológico ou religioso”¹⁹⁴.

Outra situação que pode ocorrer nas contratações envolvendo direitos de denominação é de o nome ser adequado no momento da celebração do contrato, mas se tornar inapropriado depois, durante a vigência do contrato, em razão de fato superveniente. Esse é um grave risco, sempre apontado pela doutrina estrangeira que é crítica à exploração dos *naming rights* pela esfera pública.

Nessa linha, o caso Enron, abordado no item 3.3, mostra como é importante ter cautela nesse tipo de contratação, pois eventos não previstos inicialmente podem acabar trazendo danos à imagem da Administração Pública. Por isso, é fundamental que o contrato preveja claramente as hipóteses de rescisão contratual, em especial para os casos de circunstâncias supervenientes que tornem a concessão inconveniente, inoportuna ou ilegal, e as obrigações da pessoa do nomeante de zelar pela boa reputação do nome atribuído ao longo de todo o tempo de vigência contratual.

Também em relação a essas previsões contratuais, destaca-se o art. 3º, § 2º, da referida Lei do Estado do Amazonas, que prevê como hipótese de rescisão contratual, sem ônus para a concedente, “a superveniência de atos ou fatos que prejudiquem a respeitabilidade ou a credibilidade do nome atribuído, com potencialidade de causar dano ao poder público ou degradação do valor social do bem ou evento”¹⁹⁵.

Outro ponto importante acerca da escolha dos nomes que serão dados aos bens objeto do contrato de cessão de direitos à denominação é apontado por Ana Lucia Ikenaga. A autora defende que há casos em que a inadequação do nome não pode ser antecipadamente prevista e, por isso, deve-se estabelecer de antemão que, nesses casos, a decisão será tomada por uma comissão segundo determinados critérios de julgamento, para reduzir o subjetivismo que paira sobre essas decisões.¹⁹⁶

Por fim, outra questão contratual importante diz respeito ao prazo do contrato. Alguns autores defendem que ele precisa necessariamente ser celebrado por prazo determinado; outros, que é possível a concessão perpétua do direito à denominação.

¹⁹⁴ AMAZONAS. *Lei nº 6.199, de 3 de janeiro de 2023*. Disponível em: https://legisla.imprensaoficial.am.gov.br/diario_am/12/2023/1/9441?q=6.199. Acesso em: 13 fev. 2023.

¹⁹⁵ *Ibidem*.

¹⁹⁶ IKENAGA, Ana Lucia. *A atribuição de nome como modo de exploração de bens públicos*. 2012. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. p. 106.

Diógenes Gasparini¹⁹⁷ e Thiago Marrara¹⁹⁸ entendem que a concessão de uso de bem público pode ser realizada por prazo certo ou indeterminado. Nesse sentido, ao tratar especificamente da cessão dos *naming rights* de bens públicos, Luis Felipe Sampaio defendeu ser juridicamente possível a concessão perpétua desse direito. Segundo ele, a concessão é diferente da entrega definitiva do próprio bem principal, visto que ela “não exige o concessionário de respeitar as obrigações decorrentes do regime de direito público incidente sobre o bem, e a manutenção das condições de habilitação para figurar como concessionário”¹⁹⁹.

No entanto, a Lei nº 8.666/93, em seu art. 57, § 3º²⁰⁰, veda a celebração de contratos com prazo de vigência indeterminado. A Lei nº 14.133/21, por sua vez, em seu art. 109, prevê a hipótese de celebração de contrato por prazo indeterminado, mas apenas nos contratos em que seja usuária de serviço público oferecido em regime de monopólio. Ainda, em seu art. 110, estabelece o prazo de até dez anos para os contratos que geram receita para a Administração.²⁰¹

Nessa linha, como salienta Maria Sylvia Zanella Di Pietro, a fixação de prazo, além de ser uma garantia para o cessionário, é uma exigência legal.²⁰² Ademais, alguns autores apontam a temporariedade da cessão como uma característica marcante da exploração dos *naming rights*, reforçando que o respectivo contrato deve ser sempre celebrado por prazo determinado.

Nesse sentido, Marçal Justen Filho dispõe que “a cessão deverá ser temporária, por prazo determinado. Não caberá promover a cessão definitiva e permanente da denominação de bem público – precisamente porque isso configuraria uma forma de alienação do dito cujo”²⁰³. Do mesmo modo, Fabiano Augusto Rodrigues Urbano defende que o particular conquista, por meio do contrato de *naming rights*, o direito subjetivo de denominar um determinado bem apenas por certo prazo.²⁰⁴

¹⁹⁷ GASPARINI, Diogénes. *Direito Administrativo*. São Paulo: Editora Saraiva, 2011. p. 422. *E-book*.

¹⁹⁸ FERRAZ, Luciano; MARRARA, Thiago. Direito administrativo dos bens e restrições estatais à propriedade. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella (Coord.). *Tratado de Direito Administrativo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022. v. 3. *E-book*. RB-3.47.

¹⁹⁹ SAMPAIO, Luis Felipe. *Naming rights de bens públicos*. 2015.159 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015. p. 118.

²⁰⁰ BRASIL. *Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 26 mar. 2023.

²⁰¹ *Idem*. *Lei nº 14.133, de 1 de abril de 2021*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/14133.htm. Acesso em: 26 mar. 2023.

²⁰² PIETRO, Maria Sylvia Zanella D. *Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 2022. p. 892. *E-book*.

²⁰³ JUSTEN FILHO, Marçal. A exploração econômica de bens públicos: cessão do direito à denominação. In: GUERRA, Sérgio; FERREIRA JUNIOR, Celso Rodrigues (coords.). *Direito Administrativo: estudos em homenagem ao professor Marcos Juruena Villela Souto*. 1. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2015. p. 237.

²⁰⁴ URBANO, Fabiano Augusto Rodrigues. *Naming rights: receita adicional para o centro de convenções de Pirituba*. 2013. 100 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão e Políticas Públicas) – Escola de Administração Pública, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2013. p. 14.

De qualquer forma, o certo é que não é conveniente nem aconselhável que o contrato de cessão onerosa dos direitos à denominação de bens públicos seja celebrado por prazo indeterminado ou perpétuo, seja por motivos econômicos, seja por motivos republicanos.

Conforme alerta Terry Burton, o número de propriedades disponíveis para negociação de *naming rights* é limitado e se torna ainda menor com as concessões realizadas em caráter perpétuo.²⁰⁵ Com efeito, esse tipo de concessão gera uma progressiva escassez de bens públicos passíveis de exploração econômica e pode acabar não sendo o modo mais lucrativo de explorar tais bens.

Os valores envolvidos nos contratos de direitos à denominação costumam se alterar significativamente com o passar do tempo, de modo que os contratos celebrados com caráter perpétuo podem estabelecer um preço que, em pouco tempo, já será defasado, a depender do desenvolvimento do mercado nacional de exploração de *naming rights*. Como exemplo da enorme variação das quantias envolvidas nesse tipo de negociação, cita-se o caso dos EUA, em que os valores acertados para a cessão dos direitos à denominação na década de 90 variavam de sete milhões a trinta e cinco milhões de dólares e, na década seguinte, alcançavam centenas de milhões de dólares.²⁰⁶

Considerando que os recursos são finitos, que cada oportunidade de nomeação de um bem é um recurso público de valor e que a contratação por prazo perpétuo pode ajustar valores inferiores ao que a Administração poderia arrecadar se o negócio fosse celebrado quando o mercado de *naming rights* já estivesse mais desenvolvido, pode-se concluir que não é adequado celebrar contratos de concessão dos direitos à denominação de bens públicos sem um prazo certo e determinado.

Além do mais, esse tipo de acordo não leva efetivamente em conta a opinião e participação social no ato de nomear bens públicos. Isso porque desconsidera o fato de que a composição e os interesses da sociedade variam conforme o tempo, alterando os valores coletivos que orientam a Administração Pública. Os administrados devem ter assegurada a possibilidade de rever suas escolhas referentes ao espaço público, podendo com o tempo renovar, desistir ou trocar os nomes concedidos a bens públicos.

Nessa linha, Luis Felipe Sampaio, apesar de entender que é juridicamente possível a cessão perpétua dos direitos à denominação, explica com excelência que tais contratações

²⁰⁵ BURTON, Terry. *Naming rights: legacy gifts & corporate Money*. 1. ed. New Jersey: Wiley, 2008. p. 2.

²⁰⁶ *Ibidem*, p. 3-5.

conflitam com o princípio republicano, do qual decorrem ideias como representação dos interesses do povo e alternância periódica de poder. Segundo ele:

A submissão periódica ao escrutínio público de questões relativas à nomeação de um bem permite que as decisões sobre o tema sejam mais consentâneas com os ideais predominantes em cada época, evitando-se vinculações irremediáveis de gerações futuras a ideias e decisões tomadas em períodos anteriores.²⁰⁷

Em outras palavras, sendo possível ou não a concessão perpétua de tais direitos, deve a Administração evitar esse tipo de contratação, pois a probabilidade de causar prejuízos é bem maior que a de trazer benefícios.

Por outro lado, também não é conveniente que sejam realizadas cessões de direitos à denominação com prazos muito curtos, inferiores a cinco anos. Muitas modificações do nome em um curto espaço de tempo enfraquecem a prática, pois não possibilitam a sua identificação pelo novo nome e, conseqüentemente, não atraem investidores, que buscam justamente maior divulgação de suas marcas.

Contratos de exploração de direitos à denominação com prazos muito curtos também acabam por desestabilizar demais as paisagens urbanas, impossibilitando até mesmo que as pessoas se localizem com facilidade, como é apontado por alguns críticos ao uso dessa forma de atribuição de nome a prédios e espaços públicos. Logo, por terem aptidão para causar confusão quanto à identificação do bem e quanto a localizações geográficas, nomeações sucessivas em curto espaço de tempo devem ser evitadas.

Por fim, é possível, ainda, a concessão de *naming rights* episódica ou eventual, quando o interesse do particular em nomear um bem público não é o de criar um vínculo com o bem, mas simplesmente obter publicidade durante algum evento, como a Copa do Mundo de Futebol. As oportunidades de celebração desses negócios são raras, o que eleva os valores envolvidos, sendo uma boa oportunidade para aumentar as receitas públicas.

5.4 REQUISITOS PROCEDIMENTAIS

Vistos os limites e condições para a utilização da prática no país, passa-se a examinar os principais requisitos procedimentais a serem observados pela Administração Pública ao realizar a cessão dos *naming rights* de bens públicos.

²⁰⁷ SAMPAIO, Luis Felipe. *Naming rights de bens públicos*. 2015. 159 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015. p. 119.

5.4.1 Concessão de uso

Como já registrado acima, a exploração dos *namings rights* de bens públicos é realizada por meio de um negócio jurídico contratual oneroso celebrado entre a Administração Pública e um particular, pessoa física ou jurídica. A contratação concede temporariamente ao contratante a faculdade de usar uma parcela do bem público de modo exclusivo.

O uso privativo de um bem público pode ser viabilizado mediante permissão, autorização, concessão e cessão de uso²⁰⁸. Tanto a autorização como a permissão caracterizam-se pela unilateralidade, discricionariedade e precariedade. O que as distingue, segundo a doutrina, é o fato de que a autorização confere a faculdade de uso privativo no interesse privado do beneficiário, enquanto a permissão se destina a uso privativo para fins de interesse coletivo e obriga o usuário ao uso, sob pena de caducidade.²⁰⁹

Diferentemente da autorização e da permissão, que são atos unilaterais, discricionários e precários, a concessão de uso é sempre contratual e vinculada a termo final, possuindo mais estabilidade. Segundo Hely Lopes Meirelles, a outorga da concessão de uso

[...] não é nem discricionária nem precária, pois obedece a normas regulamentares e tem a estabilidade relativa dos contratos administrativos, gerando direitos individuais e subjetivos para o concessionário, nos termos do ajuste.²¹⁰

A cessão de uso, por outro lado, constitui medida de colaboração entre repartições públicas, pois consiste na transferência gratuita da posse de um bem público de uma entidade para outra, para que o cessionário o utilize, por prazo certo ou indeterminado, nas condições estabelecidas no termo de cessão.²¹¹

Dessa forma, diante da falta de uma regulamentação específica ao instituto, entende-se que a forma mais adequada para a sua instrumentalização é por meio do contrato de concessão de uso, que cede a um particular o direito de acessar de forma exclusiva uma das utilidades do bem público de modo mais estável em comparação às meras autorizações e permissões.

²⁰⁸ A cessão de uso é um instituto pouco delimitado tanto pela doutrina como pela legislação, de modo que há várias acepções possíveis. A concepção ora examinada corresponde à identificação da cessão como instrumento para a transferência do direito de uso entre entes da Administração (artigo 18 da Lei nº 9.636/98). Sobre as diversas acepções, vide: MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. *Bens Públicos: função social e exploração econômica – o regime jurídico das utilidades públicas*. 1. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2014. p. 365-369. *E-book*.

²⁰⁹ PIETRO, Maria Sylvia Zanella D. *Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 2022. p. 890. *E-book*.

²¹⁰ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 38. ed. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 646.

²¹¹ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 38. ed. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 645.

A escolha dessa modalidade se deve ao fato de que a cessão dos direitos à denominação de bens públicos é realizada por meio de contrato, cujo prazo de vigência normalmente se estende por vários anos, e pode envolver valores vultosos, o que exige a estabilidade contratual que a concessão de uso oferece. Em regra, nas concessões, somente um grave motivo público superveniente pode romper o negócio antes de seu termo final.

Dessa forma, a concessão é a modalidade contratual adequada de que pode se valer o Poder Público para perceber renda pela utilização total ou parcial de bens públicos por particulares.²¹² Nesse sentido, colaciona-se o entendimento de Luis Felipe Sampaio:

[...] dentre as figuras jurídicas atualmente existentes no ordenamento jurídico brasileiro, aquela que possui maior identidade com as características de um contrato de naming rights de bens públicos é a concessão de uso, pois o que se pretende é a cessão de uma fração do direito de uso do bem, consistente no direito de lhe atribuir um nome.²¹³

Assim, são aplicáveis ao contrato de exploração dos direitos de denominação as normas gerais atinentes ao instituto da concessão de uso, estabelecidas na Lei nº 14.133/21 e em outros diplomas. Nessa linha, cumpre destacar que, como regra, os contratos verbais celebrados com a Administração são nulos e de nenhum efeito (Lei nº 14.133/21, art. 95, § 2º, e Lei nº 8.666/93, art. 60, parágrafo único)²¹⁴, de modo que o contrato de cessão dos direitos à denominação precisa necessariamente adotar a forma escrita, com a delimitação dos deveres das partes, do valor acordado e do seu prazo de duração.

Ademais, convém registrar que a concessão pode ter caráter principal ou único, quando a exploração dos direitos à denominação é o item mais relevante do instrumento, como também

²¹² MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 2014. p. 389. *E-book*.

²¹³ SAMPAIO, Luis Felipe. *Naming rights de bens públicos*. 2015.159 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015. p. 129. Esse é também o entendimento de Ana Lucia Ikenaga: “considerando a intangibilidade da atribuição de nome e os múltiplos usos que comportam os bens públicos, a atribuição de nome pode ser cedida a um particular através de uma concessão de uso de bem público”. In: IKENAGA, Ana Lucia. *A atribuição de nome como modo de exploração de bens públicos*. 2012. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. p. 89. Igualmente, Fabiano Augusto Rodrigues Urbano assinala que, “em razão dos variados usos que os bens públicos comportam, o direito de denominação (*naming rights*) pode ser outorgado a pessoas físicas ou jurídicas por meio da concessão de uso de bem público”. In: URBANO, Fabiano Augusto Rodrigues. *Naming rights: receita adicional para o centro de convenções de Pirituba*. 2013. 100 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão e Políticas Públicas) – Escola de Administração Pública, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2013. p. 15.

²¹⁴ BRASIL. *Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 26 mar. 2023; BRASIL. *Lei nº 14.133, de 1 de abril de 2021*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm. Acesso em: 26 mar. 2023.

pode ser realizada de forma acessória a outro contrato principal, como o de concessão de um serviço público.²¹⁵ Nesse último caso, a possibilidade de exploração dos direitos de denominação fica atrelada ao contrato principal, de sorte que, extinguindo-se esse, aquela também se encerrará.

5.4.2 Exigência de licitação

Para a cessão onerosa do direito à denominação de um bem público, é obrigatória, em regra, a licitação. A Administração Pública se submete a princípios explícitos e implícitos que orientam a sua atuação, entre eles o princípio da impessoalidade. Desse princípio decorre a obrigatoriedade de licitação para as contratações da Administração, prevista constitucionalmente no art. 37, inciso XXI, da CF/88, o qual estabelece que “as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes”²¹⁶.

Conforme dispõe o art. 11 da Lei nº 14.133/21, a licitação busca: (i) assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração, (ii) garantir o tratamento isonômico entre os licitantes, (iii) evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos, bem como (iv) incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável.²¹⁷

²¹⁵ A título de exemplo de contratação acessória, cita-se o contrato nº 002/SVMA/2022, celebrado pelo Município de São Paulo para a concessão dos serviços de gestão, operação e manutenção de parques municipais. Em sua cláusula 15, é acordado que a Concessionária tem direito a utilizar o nome do parque e das praças, podendo acrescentar de outros nomes ou “naming rights”. SÃO PAULO. *Contrato nº 002/SVMA/2022*. Concorrência nº 020/SGM/2020. Concessão para a prestação dos serviços de gestão, operação e manutenção dos parques municipais Prefeito Mario Covas e Tenente Siqueira Campos (TRIANON). Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/governo/desestatizacao/3loteparques/Parte_I_fls_01_a_51_Contrato_concessao_Parque_Trianon_SEI_6011.2020.0002676_5.pdf. Acesso em: 2 fev. 2023.

²¹⁶ CF/88. Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (...) XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 26 mar. 2023.

²¹⁷ BRASIL. *Lei nº 14.133, de 1 de abril de 2021*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/14133.htm. Acesso em: 26 mar. 2023.

Dessa forma, o procedimento licitatório busca selecionar, dentro de um mercado no qual exista concorrência, a proposta mais vantajosa para a Administração, a qual se funda em diversos fatores, econômicos e não-econômicos, que são ponderados pela Administração.²¹⁸

Tais premissas são plenamente aplicáveis à exploração dos *naming rights* de bens públicos, que, conforme exposto acima, é instrumentalizado mediante contrato de concessão de uso de bem público, ao qual se aplica a Lei de Licitações.²¹⁹

A exigência de competição para cessão dos direitos à denominação possibilita a obtenção de receitas superiores àquelas eventualmente propostas por um único interessado e também proporciona um nome mais adequado ao bem objeto do contrato, visto que o edital de licitação prevê os requisitos a serem preenchidos pelos participantes, entre os quais aqueles relacionados ao nomeante e ao nome a ser atribuído ao bem.²²⁰

Cumprido destacar, ainda, que a responsabilidade pela realização da licitação, nesse caso, compete ao titular do bem público. Além do mais, quando a referida cessão for um negócio acessório, a modalidade de licitação deve ser a mais adequada à seleção das propostas referentes ao objeto principal da contratação. Nesse caso, porém, deverá ser considerada, na composição do preço, a estimativa do valor que a referida exploração poderia gerar para a Administração caso fosse realizada de forma autônoma.²²¹

Por fim, convém salientar que a exigência de licitação é excepcionalizada em determinadas situações, nas quais é inexigível tal procedimento, como no caso de doação com encargo de bens infungíveis ao ente público em que não haja possibilidade de competição quanto à respectiva obtenção.²²²

Nesse sentido, dispõe o art. 74, em seu parágrafo único, que a inexigibilidade da licitação pela inviabilidade da competição deve ser demonstrada pela Administração.²²³ Logo,

²¹⁸ OLIVEIRA, Rafael Carvalho R. *Licitações e Contratos Administrativos: Teoria e Prática*. Rio de Janeiro: Forense, 2022. p. 2. *E-book*.

²¹⁹ “Art. 2º Esta Lei aplica-se a: (...) IV - concessão e permissão de uso de bens públicos”. BRASIL. *Lei nº 14.133, de 1 de abril de 2021*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/14133.htm. Acesso em: 26 mar. 2023.

²²⁰ SAMPAIO, Luis Felipe. *Naming rights de bens públicos*. 2015. 159 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015. p. 126.

²²¹ *Ibidem*, p. 127.

²²² *Ibidem*, p.130.

²²³ “Art. 74. É inexigível a licitação quando inviável a competição, em especial nos casos de: I - aquisição de materiais, de equipamentos ou de gêneros ou contratação de serviços que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comerciais exclusivos; (...) § 1º Para fins do disposto no inciso I do caput deste artigo, a Administração deverá demonstrar a inviabilidade de competição mediante atestado de exclusividade, contrato de exclusividade, declaração do fabricante ou outro documento idôneo capaz de comprovar que o objeto é fornecido ou prestado por produtor, empresa ou representante comerciais exclusivos, vedada a preferência por marca específica”. BRASIL. *Lei nº 14.133, de 1 de abril de 2021*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/14133.htm. Acesso em: 26 mar. 2023.

por mitigar a regra procedimental para a obtenção e concessão de bens pela Administração, a inexigibilidade de licitação exige uma maior justificação pelo gestor público.

5.4.3 Pareceres, estudos econômicos e consultas públicas

Cumprir referir, ainda, que, para uma adequada utilização do instituto, é necessária também a realização prévia de: a) pareceres demonstrando a possibilidade de exploração econômica da denominação do bem; b) estudos econômicos para verificar a existência de interessados, definir o valor de mercado do bem a ser explorado e avaliar o melhor método de pagamento; e c) consultas ou audiências públicas.

Como já visto, há bens públicos que não devem ser submetidos à exploração econômica de suas utilidades em razão do que representam para a sociedade. Dessa forma, é aconselhável que a cessão seja precedida de pareceres demonstrando que o bem é suscetível de comercialização, que a exploração econômica de sua denominação não depreciará seu significado social e como será utilizada eventual receita obtida com essa prática.

Nesse sentido, cita-se, a título de exemplo, a Lei Orgânica de Recife, que, no parágrafo único do seu art. 164, condiciona a mudança na denominação de logradouros públicos à prévia consulta ao Instituto Arqueológico, Histórico e Geográfico Pernambucano.²²⁴ Também a Lei do Estado do Amazonas nº 6.199/23, em seu art. 2º, estabelece que a exploração dos direitos à denominação de cada bem ou evento deve ser precedida de estudo demonstrando a possibilidade desse tipo de exploração econômica.²²⁵

Os estudos econômicos servem para que a Administração possa averiguar se esse tipo de exploração do bem público é viável e lucrativo, bem como a perspectiva de receita a ser obtida com tal negócio e a melhor forma de recebimento da contraprestação financeira. É por meio desses estudos, então, que se descobre o interesse de possíveis parceiros e o valor de mercado do bem que será denominado.

Para estabelecer o valor de mercado do bem, os levantamentos econômicos devem considerar a realidade específica de cada local, as quantias envolvidas em negociações locais,

²²⁴ RECIFE. *Lei Orgânica do Município de Recife*. Disponível em: <http://leismunicipa.is/tgsmh>. Acesso em: 26 mar. 2023.

²²⁵ AMAZONAS. *Lei nº 6.199, de 3 de janeiro de 2023*. Disponível em: https://legisla.imprensaoficial.am.gov.br/diario_am/12/2023/1/9441?q=6.199. Acesso em: 13 fev. 2023.

inclusive de bens privados, como também o montante que se pretende arrecadar com tal negócio, estabelecendo um piso que assegure lucratividade para o Estado.²²⁶

Em relação ao melhor modelo de pagamento, deve-se examinar em cada caso qual a melhor opção, tendo em vista a destinação dos valores. Assim, em algumas situações, pode ser preferível o pagamento total de uma só vez; em outras, em algumas parcelas ou até mesmo em prestações sucessivas ao longo de todo o contrato.

As consultas públicas, por outro lado, são um meio democrático de participação da sociedade na gestão do interesse público. O procedimento de consulta pública dá mais transparência ao processo decisório, tornando conhecidas e passíveis de questionamento as circunstâncias e os motivos que levaram a Administração a buscar a celebração desse tipo de negócio.

Por essas razões, a Lei do Estado do Amazonas nº 6.199/23 estabelece, em seu art. 2º, inciso II, que a definição do modelo de exploração econômica da cessão onerosa dos direitos à denominação de bens públicos deve ser precedida de consulta ou audiência pública que garanta a participação da comunidade.²²⁷ Do mesmo modo, ao versar sobre denominação de bens públicos, a Lei Orgânica de Fortaleza, nos art. 83, § 1º, dispõe que “a proposta que vise a alterar a denominação de bairros, praças, vias e logradouros públicos deverá ser justificada, previamente, por audiência e manifestação da maioria da população envolvida”²²⁸.

No entanto, embora a participação social seja muito importante, não se pode ignorar o fato de que o seu excesso produz diversos entraves à gestão administrativa, impedindo-a, muitas vezes, de tomar medidas eficientes e aproveitar boas oportunidades. Assim, a postura ideal da Administração Pública consiste em um ponto de equilíbrio entre a eficiência e a participação social.²²⁹

Dessa forma, não é em todos os casos de celebração de contrato de cessão de *naming rights* de bem público que deve necessariamente haver a realização de consulta pública. Como já exposto nos tópicos anteriores, algumas situações envolvendo esse tipo de contratação causam intensa controvérsia e insatisfação social. Esses são casos especiais, nos quais as contratações devem ser precedidas de ampla exposição dos motivos pelos quais a

²²⁶ SAMPAIO, Luis Felipe. *Naming rights de bens públicos*. 2015. 159 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015. p. 126.

²²⁷ AMAZONAS. *Lei nº 6.199, de 3 de janeiro de 2023*. Disponível em: https://legisla.imprensaoficial.am.gov.br/diario_am/12/2023/1/9441?q=6.199. Acesso em: 13 fev. 2023.

²²⁸ FORTALEZA. *Lei orgânica do município de Fortaleza*. Disponível em: <http://leismunicipa.is/dsmti>. Acesso em: 26 mar. 2023.

²²⁹ SAMPAIO, Luis Felipe. *Naming rights de bens públicos, op. cit.*, p. 134.

Administração pretende explorar os *naming rights* de tais bens e de consulta pública, a fim de que haja a maior participação e representação possível.

Nos casos comuns, que são a regra no cotidiano da Administração Pública e se situam no âmbito de atividade ordinária de gestão administrativa, o procedimento de obtenção de informações acerca da viabilidade da exploração de *naming rights* de determinado bem e das restrições eventualmente incidentes deve ser simplificado, célere e econômico. Se não estiverem presentes algumas circunstâncias que exigem efetiva participação social, não é obrigatória a realização de consulta pública, pois “o tempo pode arrefecer o interesse do particular na aquisição dos direitos de denominação, e os custos correspondentes podem reduzir os valores da concessão a patamares não atraentes para a Administração”²³⁰.

Ademais, convém destacar que, quando se tratar de bens particularmente relevantes para a comunidade, não é suficiente a mera realização de audiências públicas, as sugestões, opiniões e críticas precisam ser realmente examinadas pela Administração. Nesse sentido, ao tratar da realização de consultas públicas antes da celebração de contratos de Parcerias Público-Privadas, Maria Sylvia Zanella Di Pietro salienta que:

Não há dúvida de que a exigência é útil em termos de participação dos interessados. Mas ela será inútil para o cumprimento dos princípios da democracia participativa se as sugestões não forem efetivamente examinadas e a sua recusa devidamente justificada. A consulta não pode transformar-se em mero instrumento formal para dar aparência de legalidade à exigência, como costuma acontecer com relação a medidas semelhantes previstas em outras leis.²³¹

Assim sendo, após as consultas, a Administração Pública deve avaliar se existem motivos sérios que indiquem a falta de conveniência na concessão dos direitos de denominação do bem e, em seguida, divulgar as razões pelas quais as sugestões foram ou não acolhidas, sendo garantida à população um retorno informacional.

²³⁰ SAMPAIO, Luis Felipe. *Naming rights de bens públicos*. 2015. 159 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015. p. 133.

²³¹ PIETRO, Maria Sylvia Zanella D. *Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 2022. p. 360. *E-book*.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

"Quando a exploração estelar se concretizar, serão as corporações que darão nome a tudo: A Esfera Estelar IBM. A Galáxia Microsoft. O Planeta Starbucks."²³² Esse monólogo emblemático, presente no filme “O Clube da Luta”, expõe a crítica do personagem ao mundo moderno, dominado pelas grandes corporações e fortemente marcado pelo consumismo e individualismo, onde tudo, ou quase tudo, dobra-se ao capitalismo.

De fato, os limites à interferência do capital no espaço público e os possíveis efeitos da comercialização dos direitos à denominação são questões sensíveis, que merecem maior debate e reflexão por parte da sociedade. Por outro lado, como visto no presente trabalho, não se pode ignorar o fato de que o Estado precisa de recursos para assegurar a promoção de direitos fundamentais e cumprir os seus objetivos fundamentais de erradicação da pobreza, diminuição das desigualdades sociais e regionais e construção de uma sociedade livre, justa e solidária.

A carência de recursos públicos para o cumprimento das missões constitucionais imbuídas ao Estado, aliada ao aumento das demandas por prestações sociais, impulsiona a busca por novos e diversificados meios de arrecadação. Uma das formas de se obter receitas é através da exploração econômica das utilidades associadas aos bens públicos, as quais, de acordo com o princípio da função social da propriedade e da eficiência administrativa, devem ser maximizadas, proporcionando, assim, o maior número possível de benefícios para a coletividade.

Nesse contexto, apresenta-se como uma boa alternativa para a obtenção de recursos a comercialização dos direitos à denominação de bens e eventos públicos, que consiste em uma forma de exploração econômica do nome, cujo valor está atrelado à divulgação do nome, marca ou produto de uma empresa mediante a sua associação ao objeto denominado. É uma prática que possibilita o aproveitamento econômico do bem sem prejudicar a sua destinação principal, podendo integrar, assim, o repertório de soluções para o incremento das receitas públicas e consequente melhoramento na prestação de serviços públicos.

O ordenamento jurídico permite a utilização desse instituto pela Administração Pública desde que: *(i)* sejam observados os princípios que incidem sobre todos os tipos de atribuição de nome a bens públicos, mormente os da impessoalidade e moralidade; *(ii)* inexista lei vedando, direta ou indiretamente, tal prática; e *(iii)* a qualidade do bem permita

²³² CLUBE da luta. Direção: David Fincher; Produção: Art Linson, Ceán Chaffin, Ross Grayson Bell. Los Angeles: 20th Century Fox, NTSC, 1999. 1 DVD (139 min.), widescreen, son. color. Título original: “Fight Club”.

esse tipo de exploração econômica, porquanto determinados bens, pela relevância social, cultural e histórica que possuem, não podem ter seus *naming rights* comercializados.

Além do mais, algumas condições contratuais são importantes na utilização do instituto, como aquelas relacionadas à escolha do nome a ser atribuído ao bem público e da pessoa que irá denominá-lo e à fixação do prazo contratual. Isso porque determinados nomes são considerados impróprios ou pouco atrativos e algumas pessoas são impedidas de realizar essa contratação, pelo descrédito que pode trazer à imagem do bem público ou da própria Administração.

Constatou-se, ainda, que devem ser atendidos também alguns requisitos procedimentais, tais como a instrumentalização da prática por meio da concessão de uso, a realização de procedimento licitatório e a prévia elaboração de pareceres, estudos econômicos e consultas públicas.

Longe de esgotar o tema, o presente trabalho apenas apontou os principais aspectos jurídicos relacionados à exploração econômica dos bens públicos por meio da negociação dos direitos de denominação. Principalmente por envolver a gestão dos bens públicos e a interferência da iniciativa privada no espaço público, o assunto é sensível, envolto em controvérsias e polêmicas. Sua utilização pelo setor público vem aumentando nas últimas décadas, porém não há ainda, no Brasil, muita produção doutrinária e legislativa sobre as suas características e limites, sendo necessários mais estudos e debates sobre os parâmetros para a sua adequada aplicação.

Por fim, convém mencionar que a prática é incipiente no Brasil, mas o fato de recentemente, em especial nos últimos cinco anos, terem sido editadas leis municipais e estaduais regulamentando o tema mostra que ela vem ganhando força no país.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABUEG, James. *The Perceptions of Benefits and Drawbacks of Private, Corporate, and Local Funds on American High School Athletic and Activity Programs*. University of Nebraska at Omaha (Master's thesis). Disponível em: <https://digitalcommons.unomaha.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1008&context=edleadstudent>. Acesso em: 12 fev. 2023.

AMAPÁ. *Constituição Estadual do Amapá*. Disponível em: http://www.al.ap.gov.br/constituicao_estadual_amapa.pdf. Acesso em: 26 mar. 2023.

AMAZONAS. *Constituição Estadual do Amazonas*. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/70430>. Acesso em: 26 mar. 2023.

_____. *Lei nº 6.199, de 3 de janeiro de 2023*. Disponível em: https://legisla.imprensaoficial.am.gov.br/diario_am/12/2023/1/9441?q=6.199. Acesso em: 13 fev. 2023.

ASHLEY, Greg C.; O'HARA, Michael. *Valuing naming rights*. In: 76th Annual Meeting of the Academy of Legal Studies in Business. Anais eletrônicos (...) Albuquerque: NM, 2001. Disponível em: <http://cba.unomaha.edu/faculty/mohara/web/ALSB01ValuingNamingRights.pdf>. Acesso em: 11 fev. 2023.

ÁVILA, Humberto. Moralidade, razoabilidade e eficiência. *Revista Eletrônica de Direito do Estado*, Salvador, n. 4, p. 1-25, out./nov./dez. 2005. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/codrevista.asp?cod=67>. Acesso em: 13 mar. 2023.

BAHIA. *Constituição Estadual da Bahia*. Disponível em: <http://www.legislabahia.ba.gov.br/documentos/constituicao-do-estado-da-bahia-de-05-de-outubro-de-1989>. Acesso em: 26 mar. 2023.

BARTOW, Ann. Trademarks of Privilege: Naming Rights and the Physical Public Domain. *UC Davis Law Review*, v. 40, p. 919-970, 2007.

BELO HORIZONTE. *Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte*. Disponível em: <http://leismunicipa.is/mtsif>. Acesso em: 26 mar. 2023.

BLOCHER, Joseph. *Selling the name on the schoolhouse gate: the first amendment and the sale of public school naming rights*. Disponível em: http://scholarship.law.duke.edu/faculty_scholarship/1960/. Acesso em: 12 fev. 2023.

BRAGAIA, Luísa. A potência do mercado esportivo de naming rights. *Sportinsider*, 9 jul. 2022. Disponível em: <https://sportinsider.com.br/naming-rights-potencia/>. Acesso em: 13 fev. 2023.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 26 mar. 2023.

BRASIL. *Decreto-lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942*. Lei de introdução às normas do Direito Brasileiro. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm. Acesso em: 26 mar. 2023.

_____. *Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm. Acesso em: 26 mar. 2023.

_____. *Lei nº 14.133, de 1 de abril de 2021*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114133.htm. Acesso em: 26 mar. 2023.

_____. *Lei nº 6.454, de 24 de outubro de 1977*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16454.htm. Acesso em: 26 mar. 2023.

_____. *Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18429.htm. Acesso em: 26 mar. 2023.

_____. *Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm. Acesso em: 26 mar. 2023.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade 927*. Relator: Min. Carlos Velloso, Tribunal Pleno, 03 nov. 1993. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1570900>. Acesso em: 26 mar. 2023.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade 307/CE*. Relator: Min. Eros Grau, Tribunal Pleno, 30 jun. 2009. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1501439>. Acesso em: 26 mar. 2023.

BURTON, Terry. *Naming rights: legacy gifts & corporate Money*. 1. ed. New Jersey: Wiley, 2008.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas, 2022.

CASCUDO, Luis da Câmara. O nome tem poder. *In: CASCU DO, Luis da Câmara. Civilização e cultura*. São Paulo: Global, 2004.

CAVALCANTI, Themístocles Brandão. *Tratado de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1964.

CEARÁ. *Constituição Estadual do Ceará*. Disponível em: https://www.tjce.jus.br/wp-content/uploads/2015/07/Constituicao_Estadual.pdf. Acesso em: 26 mar. 2023.

COKER, Margaret. *Dubai Pulls Out the Stops – for Naming*. Disponível em: <https://www.wsj.com/articles/SB121814812246222217>. Acesso em: 12 fev. 2023.

CRETELLA JÚNIOR, José. *Manual de Direito Administrativo*. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

CROUCHER, Martin. Names of more Dubai metro stations to be sold. *The Naticional News*, 27 abr. 2014. Disponível em: <https://www.thenationalnews.com/uae/transport/names-of-more-dubai-metro-stations-to-be-sold-1.303203>. Acesso em: 13 fev. 2023.

CUIABÁ. *Lei Orgânica do Município de Cuiabá*. Disponível em: <http://leismunicipa.is/sdimt>. Acesso em: 26 mar. 2023.

CURITIBA. *Lei Orgânica do Município de Curitiba*. Disponível em: <http://leismunicipa.is/sdtim>. Acesso em: 26 mar. 2023.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

_____. Função Social da Propriedade Pública. *Revista Eletrônica de Direito do Estado, Salvador*, n. 6, p. 1-13, abr./mai./jun. 2006. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/codrevista.asp?cod=104>. Acesso em: 18 jan. 2023.

_____. *Uso privativo de bem público por particular*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

FERNANDES, André Dias; NASCIMENTO, Leticia Queiroz. A exploração econômica de bens públicos por meio da cessão onerosa de Naming Rights. *Revista Jurídica da FA7*, v. 17, n. 2, p. 125-141, p.133-134, 13 out. 2020.

FERRAZ, Luciano; MARRARA, Thiago. Direito administrativo dos bens e restrições estatais à propriedade. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella (Coord.). *Tratado de Direito Administrativo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022. v. 3.

FLORIANÓPOLIS. *Lei Orgânica do Município de Florianópolis*. Disponível em: <http://leismunicipa.is/tdmsi>. Acesso em: 26 mar. 2023.

FORTALEZA. *Lei Orgânica do Município de Fortaleza*. Disponível em: <http://leismunicipa.is/dsmti>. Acesso em: 26 mar. 2023.

FREITAS, Juarez. *Discricionariiedade administrativa e o direito fundamental à boa administração pública*. São Paulo: Malheiros, 2007.

GAGLIANO, Pablo S. *Contrato de Doação*. São Paulo: Saraiva, 2021.

GAROFALO, Alex. *High Schools Selling Stadium Naming Rights For Extra Cash As National Trend Spreads*. Disponível em: <https://www.ibtimes.com/high-schools-selling-stadium-naming-rights-extra-cash-national-trend-spreads-2369109>. Acesso em: 12 fev. 2023.

GASPARINI, Diogénes. *Direito administrativo*. São Paulo: Editora Saraiva, 2011.

GOIÂNIA. *Lei Orgânica do Município de Goiânia*. Disponível em: <https://www.goiania.go.leg.br/leis/lei-organica-municipal>. Acesso em: 26 mar. 2023.

GOMES, Orlando. *Contratos*. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

GONCALVES, Carlos R. *Direito Civil Brasileiro: Contratos e Atos Unilaterais*. São Paulo: Saraiva, 2023. v. 3.

GRÜNFELDT, Ramon; BAASCH, Davi. Direitos de Nomeação: um estudo sobre as dificuldades do *naming rights* de estádios. *Revista Borges*, v. 6, n. 1, p. 87-104, 2016. Disponível em: <http://www.revistaborges.com.br/index.php/borges/article/view/103>. Acesso em: 11 fev. 2023.

IBPT. *Estudo sobre os dias trabalhados para pagar tributos – 2022*. Disponível em: <https://impostometro.com.br/Estudos/Interna?idEstudo=10>. Acesso em: 13 jan. 2023.

IKENAGA, Ana Lucia. *A atribuição de nome como modo de exploração de bens públicos*. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

ILCS. *Special Districts (70 ILCS 210)*. Disponível em: <https://www.ilga.gov/legislation/ilcs/ilcs3.asp?ActID=829&ChapterID=15>. Acesso em: 10 fev. 2023.

IPSOS. *Global Trends: Brasil é o segundo país mais insatisfeito com serviço público*. Disponível em: <https://www.ipsos.com/pt-br/global-trends-brasil-e-o-segundo-pais-mais-insatisfeito-com-servico-publico>. Acesso em: 13 jan. 2023.

JOÃO PESSOA. *Lei Orgânica do Município de João Pessoa*. Disponível em: <http://leismunicipa.is/sibtm>. Acesso em: 26 mar. 2023.

JUSTEN FILHO, Marçal. A exploração econômica de bens públicos: cessão do direito à denominação *In*: GUERRA, Sérgio; FERREIRA JUNIOR, Celso Rodrigues (coords.). *Direito administrativo: estudos em homenagem ao professor Marcos Juruena Villela Souto*. 1. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2015.

_____. *Curso de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

LÔBO, Paulo Luiz N. *Direito Civil*. Contratos. São Paulo: Saraiva, 2022. v. 3.

MAFFINI, Rafael. *Direito Administrativo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

MAISASHVILI, Robin Lightner; SMITH, Nina. Fields of opportunities. *Managing Intellectual Property*, ed. 154, p. 33-35, nov. 2005.

MARANHÃO. *Constituição Estadual do Maranhão*. Disponível em: <http://www.al.ma.leg.br/arquivos/constituicaoma.pdf>. Acesso em: 26 mar. 2023.

_____. *Decreto nº 30.618/15*. Dispõe sobre a denominação de logradouros e prédios públicos sob o domínio ou gestão estadual, e dá outras providências. Disponível em: <https://pge.ma.gov.br/uploads/pge/docs/PER%C3%8DODO-DE-0201-A-2606.pdf>. Acesso em: 26 mar. 2023.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. *Bens Públicos: função social e exploração econômica – o regime jurídico das utilidades públicas*. 1. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2014.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Regime jurídico e utilização dos bens públicos. *In: DALLARI, Adilson Abreu; NASCIMENTO, Carlos Valder; MARTINS, Ives Gandra da Silva. Tratado de direito administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2013. v. 2.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 38. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo*. 38. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

_____. Novos aspectos da função social da propriedade. *Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura*, São Paulo, v. 8, p. 409-418, jan./mar., 2019.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

MOREIRA, Luísa Santos Sette Câmara; PARENTONI, Leonardo Netto. Naming Rights em unidades de conservação da natureza. *Revista Internacional de Direito Ambiental*, Caxias do Sul, v. III, n. 9, p. 235-270, set./dez. 2014.

MPPI. *MPPI recomenda suspensão da cessão onerosa de direitos entre o Centro de Convenções de Teresina e a empresa G3 TELECOM LTDA*. Disponível em: <https://www.mppi.mp.br/internet/2022/11/mppi-recomenda-suspensao-da-cessao-onerosa-de-direitos-entre-o-centro-de-convencoes-de-teresina-e-a-empresa-g1-telecom-ltda/#782c5c8d-fcb9-4c3d-bf94-4877b63fa1be>. Acesso em: 23 nov. 2022.

NAKAMURA, André Luiz dos Santos. *Bens Públicos*. 1. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2022.

NAKAMURA, André Luiz dos Santos. Domínio público – Aspectos gerais. *In: NAKAMURA, André Luiz dos Santos. Bens Públicos*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2022.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Princípios do Direito Administrativo*. 2. ed. São Paulo: Método, 2013.

OVERTON, Reginald F. Naming Rights for High School Athletic Facilities. *Coach & Athletic Director*, v. 75, ed. 5, p. 74-76, dez. 2005.

PALMAS. *Lei Orgânica do Município de Palmas*. Disponível em: <https://www.palmas.to.leg.br/processo-legislativo/legislacao/lei-organica-do-municipio>. Acesso em: 26 mar. 2023.

PARANÁ. *Constituição Estadual do Paraná*. Disponível em: <https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/exibirAto.do?action=iniciarProcesso&codAto=9779&codItemAto=97592>. Acesso em: 26 mar. 2023.

PEREIRA, Caio Mário da S. *Instituições de Direito Civil: Contratos*. Rio de Janeiro: Forense, 2022. v. III.

PERNAMBUCO. *Constituição Estadual de Pernambuco*. Disponível em: <https://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?tiponorma=12&numero=1989&complemento=0&ano=1989&tipo=&url=>. Acesso em: 26 mar. 2023.

PORTO VELHO. *Lei Orgânica do Município de Porto Velho*. Disponível em: <http://leismunicipa.is/tgmsh>. Acesso em: 26 mar. 2023.

PUERTO RICO. *Ley Núm. 170 de 26 de noviembre de 2007*. Ley para Autorizar la Venta de Derechos de Designación de Propiedades Públicas. Disponível em: <https://bvirtualogp.pr.gov/ogp/Bvirtual/leyesreferencia/PDF/170-2007.pdf>. Acesso em: 26 mar. 2023.

RECIFE. *Lei Orgânica do Município de Recife*. Disponível em: <http://leismunicipa.is/tgsmh>. Acesso em: 26 mar. 2023.

RIO 2025. 2015. 1 vídeo (1 min). Publicado pelo canal Porta dos Fundos. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=C6sqY1oTzAg>. Acesso em: 4 mar. 2023.

RIO BRANCO. *Lei Orgânica do Município de Rio Branco*. Disponível em: <http://leismunicipa.is/mghst>. Acesso em: 26 mar. 2023.

ROCHA, Sílvio Luís Ferreira da. *Função social da propriedade pública*. São Paulo: Malheiros, 2005.

ROSE-REDWOOD, Reuben; VUOLTEENAHU, Jani; LIGHT, Duncan; YOUNG, Craig. Naming rights, place branding, and the tumultuous cultural landscapes of neoliberal urbanism. *Urban Geography*, v. 40, n. 6, p. 747-761, mai. 2019.

SALVADOR. *Lei Orgânica do Município de Salvador*. Disponível em: https://www.cms.ba.gov.br/uploads/f440bd64078a15691c260eedf190347a_1620052814.pdf. Acesso em: 26 mar. 2023.

SAMPAIO, Luis Felipe. *Naming rights de bens públicos*. 2015. 159 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.

SANDEL, Michael J. *O que o dinheiro não compra: os limites morais do mercado*. Tradução de Clóvis Marques. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012.

SANTA CATARINA. *Lei nº 3.907, de 29 de março de 2016*. Disponível em: <http://leismunicipa.is/unflr>. Acesso em: 13 fev. 2023.

SÃO LUÍS. *Lei Orgânica do Município de São Luís*. Disponível em: <http://leismunicipa.is/htsmg>. Acesso em: 26 mar. 2023.

SÃO PAULO. *Contrato nº 002/SVMA/2022*. Concorrência nº 020/SGM/2020. Concessão para a prestação dos serviços de gestão, operação e manutenção dos parques municipais Prefeito Mario Covas e Tenente Siqueira Campos (TRIANON). Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/governo/desestatizacao/3loteparques/Parte_I_fls_01_a_51_Contrato_concessao_Parque_Trianon_SEI_6011.2020.0002676_5.pdf. Acesso em: 2 fev. 2023.

SCHREIBER, Anderson. *Direitos da Personalidade*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

SCHWARTZ, Anne. *Naming for dollars*. Gotham Gazette. New York: Citizens Union Foundation. may. 2002. Disponível em: <https://www.gothamgazette.com/index.php/economy/3864-naming-for-dollars>. Acesso em: 14 fev. 2023.

SILVA, Edson Coutinho da; SILVA, Camila Cunha da. Naming Rights no Contexto Brasileiro: patrocínio de centros esportivos. *Revista de Administração da Fatea*, v. 11, n. 11, p. 55-127, jul./dez., 2015.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional positivo*. São Paulo: Malheiros, 2005.

TERESINA. *Lei Orgânica do Município de Teresina*. Disponível em: <http://leismunicipa.is/hmset>. Acesso em: 26 mar. 2023.

TORONTO. *City of Toronto Individual and Corporate Naming Rights Policy*. Disponível em: <https://www.toronto.ca/business-economy/partnerships-sponsorships-donations/partner-2/partnership-guidelines-policies/city-of-toronto-individual-and-corporate-naming-rights-policy/>. Acesso em: 4 mar. 2023.

TRINDADE, André Fernando dos Reis. *Manual de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2015.

URBANO, Fabiano Augusto Rodrigues. *Naming rights: receita adicional para o centro de convenções de Pirituba*. 2013. 100 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão e Políticas Públicas) – Escola de Administração Pública, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2013.

VENOSA, Sílvio de S. *Direito Civil: Contratos*. São Paulo: Atlas, 2022. v. 3.

VITÓRIA. *Lei Orgânica do Município de Vitória*. Disponível em: <http://leismunicipa.is/msthf>. Acesso em: 26 mar. 2023.

VOIGT, Christian Maximilian. *What's really in the package of a naming rights deal?*. Disponível em: <https://digitalcommons.law.uga.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=&httpsredir=1&article=1221&context=jipl>. Acesso em: 12 fev. 2023.

WAM. RTA announces Dubai Metro's Naming rights project for stations and lines as world first. *The Emirates News Agency*, 1 abr. 2008. Disponível em: <http://wam.ae/en/details/1395228084617>. Acesso em: 13 fev. 2023.

XIAOBO, Sun. Naming rights to Wuhan subway stations sold to corporate sponsors. *Global Times*, China, 15 nov. 2012. Disponível em: <https://www.globaltimes.cn/content/744712.shtml>. Acesso em: 14 fev. 2023.