

# A EXPLORAÇÃO ECONÔMICA DE BENS PÚBLICOS: CESSÃO DO DIREITO À DENOMINAÇÃO

MARÇAL JUSTEN FILHO

Doutor em Direito pela PUC-SP

**Sumário:** 1. Introdução; 2. A figura dos “naming rights”; 3. A atribuição de nomes aos sujeitos e aos objetos; 3.1. As funções dos nomes; 3.2. A disciplina jurídica genérica; 3.3. A disciplina no âmbito do direito empresarial; 4. Conceituação sumária dos “naming rights”; 4.1. O surgimento e a difusão da prática; 4.1.1. A tradição norte-americana; 4.1.2. A alteração do cenário; 4.1.3. A difusão da prática; 4.1.4. A utilização da prática pelo setor público; 5. As controvérsias sobre a prática; 6. A incipiência da prática no Brasil; 6.1. Considerações sobre os bens públicos no direito brasileiro; 6.1.1. A denominação dos bens públicos; 6.1.2. A insuficiência de uma consideração abstrata; 6.2. A concepção tradicional de bens públicos; 6.2.1. O critério de identificação do vínculo; 6.2.2. A natureza da relação jurídica; 6.2.3. A classificação privatista de bens públicos; 6.3 Os defeitos e insuficiências da concepção tradicional; 6.3.1. A advertência fundamental; 6.3.2. Bens públicos como instrumento da promoção de certos fins; 6.3.3. A pluralidade de regimes jurídicos de domínio público; 6.4. As decorrências extraídas; 6.4.1. A atualização do Direito Administrativo; 6.4.2. A impossibilidade de solução uniforme e abrangente; 6.5 A utilização dos bens públicos para captação de recursos 6.5.1. A carência de recursos e a ociosidade do patrimônio público; 6.5.2. O aproveitamento de oportunidades acessórias ou adicionais; 6.5.3. A fruição anormal ou extraordinária do bem público. 7. Cessão onerosa de direito à denominação de bem público; 7.1. Ainda a questão dos direitos fundamentais; 7.2. Outra ressalva: apenas a questão da denominação; 7.3. Bens e funções insuscetíveis de comercialização (mesmo indireta); 7.3.1 Exclusão da denominação a entes políticos; 7.3.2. Exclusão da denominação a locais históricos; 7.3.3. Exclusão da denominação de pontos de identidade comum; 7.3.4. A ausência de comprometimento do “patrimônio comum”; 7.4. Bens públicos suscetíveis de cessão do direito à denominação; 7.5. O ensaio de vinculação à classificação tradicional; 7.6. Requisitos

e condições para cessão do direito à denominação; 7.6.1. A questão da autorização legislativa; 7.6.2. A dimensão regulamentar da questão; 7.6.3. A questão da licitação; 7.6.4. As condições contratuais; Conclusão.

## 1 – Introdução

Está em curso um processo de revisão das concepções tradicionais sobre os bens públicos. Reconhece-se a necessidade de sua instrumentalização para a satisfação das necessidades atribuídas à Administração Pública. Por outro lado, a multiplicação dos encargos estatais supera os recursos disponíveis nos cofres públicos e demanda a busca por fontes adicionais de ingressos econômicos. Daí a cogitação da aplicação, no âmbito da atividade estatal, de práticas difundidas no setor empresarial. Uma dessas práticas envolve a cessão onerosa do direito à denominação de certos bens públicos. A experiência se iniciou no estrangeiro e a ausência de aprofundamento teórico propiciou, em alguns casos, resultados descabidos. O objetivo desse estudo é examinar essa prática sob o prisma do Direito brasileiro, inclusive para identificar pressupostos de cabimento e limites à sua aplicação.

## 2 – A figura dos “naming rights”

No cenário estrangeiro desenvolveu-se uma prática empresarial da utilização de eventos e edifícios para divulgação publicitária de outros empreendedores, conhecida pela expressão “naming rights”. Para os fins da presente exposição, a expressão inglesa “naming rights” será traduzida por “direitos à denominação”<sup>1</sup>. Essa utilização do nome comercial ou da marca para diferenciar uma atividade ou um edifício faz-se de modo oneroso.

No Brasil a figura não foi tão difundida e ainda não mereceu maior atenção. Para compreender a questão dos direitos à denominação, é necessária uma abordagem ampla do tema.

## 3 - A atribuição de nomes aos sujeitos e aos objetos

A atribuição de nomes aos sujeitos e aos objetos é um requisito fundamental da construção do mundo e da inteligibilidade da comunicação. O universo em que

<sup>1</sup> A tradução de termos técnico-jurídicos estrangeiros para o vernáculo é sempre problemática. No caso presente, não caberia utilizar a expressão “direito ao nome”, que já é utilizada em outra acepção. Uma solução simplista seria “direito de nomeação”, que é desaconselhável porque a “nomeação” é um instituto com perfil próprio no direito processual civil, em que se alude ao direito de o executado nomear bens à penhora. Daí a opção por “direitos à denominação”.

vivemos é composto por objetos, mas a possibilidade de compreender, aprender e relacionar-se com esse universo depende da atribuição de um nome ao conjunto de elementos que o compõem.

Bem por isso, a categoria gramatical mais simples e evidente é a do “substantivo” – espécie de palavra utilizada para referir os sujeitos e os objetos.

### 3.1 – As funções dos nomes

A atribuição de nomes permite a conceitualização dos sujeitos e dos objetos. O pensamento e a comunicação fazem-se por meio de ideias, conceitos e símbolos – os quais são formados, essencialmente, por nomes utilizados para referir os sujeitos e os objetos.

A primeira e primordial função dos nomes reside, então, na *identificação* de um sujeito ou de um objeto material ou ideal. Por meio do nome, possibilita-se ao indivíduo fazer referência a um sujeito ou a um objeto. Como decorrência imediata, o nome se presta igualmente a uma função de *diferenciação* entre os sujeitos e objetos que compõem o Universo.

Mas o nome também pode apresentar uma função de *personificação* – algo que não é necessário, mas que ocorre com frequência com os chamados “nomes próprios”. O nome pode compor a imagem de um sujeito, de modo a fazer dele parte integrante. Em tais hipóteses, o nome deixa de ser algo “externo” ao sujeito ou ao objeto, mas se torna indissociável e insuprimível à sua própria existência.

Os nomes adquirem, bem por isso, uma relevância econômica. Na medida em que cada nome desempenha uma função de identificação, de diferenciação e de personificação, as escolhas dos consumidores passam a ser influenciadas pela “imagem” associada aos nomes.

Isso significa que a decisão da conduta futura passa a ser influenciada não apenas por avaliações objetivamente relacionadas às características dos sujeitos e dos objetos. Também é relevante o “nome”, precisamente porque esse nome desempenha função de constituição da imagem que os sujeitos formam sobre o mundo circundante.

Uma sociedade de comunicação de massa, caracterizada por um sistema econômico altamente sofisticado, atribui elevada relevância ao nome dos sujeitos e dos objetos. Isso significa que os nomes apresentam um conteúdo econômico próprio e diferenciado. Mais precisamente, a imagem associada a um nome, no âmbito de atividades economicamente relevantes, influencia o resultado obtido. 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.

### 3.2 – A disciplina jurídica genérica

Usualmente, a faculdade de atribuir nome a um sujeito, objeto ou a uma atividade é um dos aspectos inerentes à relação de propriedade material ou intelectual ou a algum outro instituto jurídico similar.

Assim, os pais têm o “poder-dever” de atribuir nome aos filhos, o que envolve uma manifestação da função de criar e promover o desenvolvimento individual do descendente. Sob outro prisma, o proprietário de um animal tem o “direito subjetivo” de atribuir-lhe um nome, tal como o dono de um imóvel é investido na faculdade de identificá-lo com uma denominação diferenciadora. É usual que o descobridor tenha a faculdade de atribuir o nome à descoberta, tal como o inventor à própria invenção.

Sob esse enfoque, a disciplina genérica do direito à denominação não apresenta autonomia significativa. Não se cogita de um tratamento específico para a figura, que é apenas um aspecto – destituído de maior peculiaridade – no âmbito de questões muito mais amplas e profundas.

Somente mais recentemente é que o Direito Civil passou a dedicar mais aprofundamento ao tema na seara dos direitos autorais. A ampliação da complexidade da atividade criativa e a sua exploração comercial vêm conduzindo ao surgimento de novas regras para proteger os direitos do criador sobre o objeto de sua criação – envolvendo especialmente os efeitos econômicos daí decorrentes. Em suma, não se trata apenas de assegurar o direito à denominação, mas de proteger a autoria e de assegurar os *royalties* derivados da utilização do objeto por terceiros.

### 3.3 – A disciplina no âmbito do direito empresarial

No entanto, o direito empresarial preocupa-se com o tema da denominação, desde longa data. A questão se manifesta tanto no tocante aos ditos nomes empresariais como quanto às marcas.

Há muito tempo se reconheceu que o nome do sujeito e o nome do objeto apresentam enorme relevância econômica no âmbito das atividades empresariais. Esses signos adquirem existência como bens econômicos autônomos, ainda que intangíveis. Comportam, em maior (marcas) ou menor (nomes empresariais) extensão, comercialização autônoma e exigem um tratamento jurídico diferenciado.

No entanto, a figura dos direitos à denominação não se confunde com os institutos do nome ou da marca empresariais, ainda que os pressuponha<sup>2</sup>.

### 4 – Conceituação sumária dos “naming rights”

A expressão “naming rights” ou direitos à denominação indica a titularidade da faculdade de atribuição de um nome a um objeto material ou a uma atividade. O ponto fundamental consiste na ausência de relação de domínio sobre o objeto denominado.

2 Sobre sinais distintivos, confirmam-se as lições de PONTES DE MIRANDA, *Tratado de Direito Privado – Parte Especial*, tomo XVII, 4ª ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 1983, p.3-13; 133-137 e 157-159, além de GABRIEL DI BLASI, *A Propriedade Industrial*, 2ª ed., Rio de Janeiro: Forense, 2005, e obra coordenada por MANOEL J. PEREIRA SANTOS e WILSON PEREIRA JABUR, *Propriedade Intelectual – Sinais Distintivos e Tutela Jurisdicional e Administrativa*, São Paulo: Saraiva, 2007.

O direito à denominação consiste na atribuição de autonomia econômica e jurídica a uma faculdade reputada tradicionalmente como inerente a outra espécie de relação jurídica – especialmente à propriedade.

Considerando o tema sob um enfoque próprio do direito anglo-saxão, uma autora afirma que “*Naming rights são definidos como o direito de nomear um bem, seja um bem tangível ou um evento, usualmente outorgado em troca de compensação financeira. Instituições tais como escolas, templos e hospitais adotam a tradição de outorgar a doadores o direito de nomear instalações em troca de contribuições, seguindo a regra geral de que quanto maior a contribuição tanto maior a instalação a ser nomeada*”<sup>3</sup>.

Outros autores afirmam que, “*Na sua forma mais simples, o direito de denominação pode ser definido genericamente como o privilégio de associar o nome de um patrocinador a um edifício, projeto ou evento, por meio da inclusão do nome do patrocinador no título do item que está sendo denominado*”<sup>4</sup>.

#### 4.1 – O surgimento e a difusão da prática

Deve-se ter em mente que as origens da figura dos “naming rights” se encontram numa tradição da vida prática norte-americana.

##### 4.1.1 – A tradição norte-americana

Desde há muito, era usual que os grandes milionários destinassem uma parcela significativa de recursos para obras e atividades filantrópicas. Como decorrência e numa espécie de manifestação de agradecimento, os resultados dessas doações eram referidos ao nome do doador ou de seus descendentes.

Ressalte-se que, na origem, essas soluções não refletiam avenças onerosas. Não se tratava de “adquirir” o direito à denominação, mas de uma manifestação de reconhecimento pelos atos do homenageado.

##### 4.1.2 – A alteração do cenário

Com o passar do tempo, a situação se alterou. A relevância das atividades, a visibilidade social dos resultados dos recursos transferidos e o respeito manifestado pela sociedade a essas práticas conduziram a que o direito à denominação começasse a adquirir uma certa autonomia.

Assim, as transferências patrimoniais começaram a ser vinculadas a algum tipo de benefício ou vantagem para o doador, traduzido na atribuição formal de seu nome

3 ANN BARTOW, *Trademarks of Privilege: naming rights and the physical public domain*, University of California, Davis, vol. 90:922.

4 GREG C. ASHLEY e MICHAEL J. O'HARA, *Valuing Naming Right*, disponível em: <http://cba.unomaha.edu/faculty/mohara/web/ALSB01ValuingNamingRights.pdf>, acesso em 14.04.2009.

ou de sua empresa a edifícios ou setores de prédios. Tais práticas começaram a ser verificadas no tocante a universidades, bibliotecas, teatros e outros locais relacionados a atividades de cultura, entretenimento ou atividades científicas.

##### 4.1.3 – A difusão da prática

Até então, no entanto, o tema não despertava maior atenção. A situação começou a se alterar especificamente em virtude de fenômeno que se iniciou a partir dos anos 1970, relacionados com a comercialização do direito de denominar praças esportivas<sup>5</sup>.

Comentando o tema, um autor formula a seguinte exposição:

“A prática não apenas fornece recursos para os estádios e arenas a ela concernentes, mas também fornece às empresas, titulares dos direitos à denominação, benefícios de publicidade, promoção e relações públicas muito valiosos. De fato, sem as receitas decorrentes da venda dos direitos à denominação empresarial, muitos estádios e arenas, desprovidos de financiamento do setor público, nunca seriam construídos e as comunidades locais seriam privadas de instalações esportivas modernas. A comercialização dos direitos à denominação empresariais também beneficiam instalações esportivas públicas, fornecendo a elas receitas adicionais que podem ser utilizadas para o seu aperfeiçoamento”<sup>6</sup>.

A obtenção de receitas relevantes propiciada pela solução<sup>7</sup> e a carência de recursos por parte das instituições conduziu à generalização da prática da cessão dos direitos à denominação<sup>8</sup>.

5 Confira-se uma exposição mais detalhada em DANIEL KRAKER, *Private Names, Public Spaces*, disponível em: <http://www.poppolitics.com/archives/2002/08/Private-Names-Public-Spaces>, consulta em 14.04.2009.

6 IAN BLACKSHAW, *Corporate Naming Rights – a new phenomenon in sports marketing*, *The International Sports Law Journal*, 2002/1, p. 18.

7 Nos EUA, o montante de recursos desembolsados a propósito da cessão de direitos à denominação é muito relevante. Para uma exposição relativa exclusivamente ao setor esportivo, confira-se GREG C. ASHLEY e MICHAEL J. O'HARA, *Valuing Naming Right*, cit.

8 ANNE SCHWARTZ chega a afirmar que “*A venda de direitos de denominação empresarial, que teve início com estádios esportivos no final dos anos 1980, tornou-se uma espécie de mania... A prática difundiu-se para centros de convenção, centros comerciais, aeroportos, hospitais, teatros e museus. A Smithsonian Institution recentemente denominou o teatro em seu Museu Nacional do Ar e do Espaço com o nome Lockheed Martin Corporation, que doou 10 milhões de dólares para o museu*” (Naming for Dollars, disponível em: <http://www.gothamgazette.com/commentary/126.schwartz.shtml>, acesso em 14.04.2009.

#### 4.1.4 – A utilização da prática pelo setor público

Especialmente no âmbito dos EUA, a cessão de direitos à denominação começou a ser praticada também pelo setor público, em âmbito de municipalidades. Em alguns casos, os bens públicos dotados de maior nível de identificação comunitária foram transformados em suporte para identificação de produtos mercantis.

Examinando o tema em vista de um setor específico, JOSEPH BLOCHER observou que “*O boom do direito de denominação de escolas públicas foi produzido por duas forças: a necessidade de dinheiro das escolas e a necessidade de publicidade dos negócios*”<sup>9</sup>.

Mas o fenômeno se difundiu para todo o mundo. Há informação de que a Municipalidade de Wuhan, uma cidade na China, promoveu leilão do direito de denominação de determinados locais públicos<sup>10</sup>. Adotando outro enfoque, “*Muitos projetos PPP no Canadá, especialmente instalações culturais e esportivas, vendem o direito de denominação de edifícios para patrocinadores privados. Por exemplo, 20% do custo total da construção do Centro para Apresentação Artística Four Seasons... foi coberto pela venda dos direitos de denominação do edifício e do auditório. Adicionalmente, os direitos de denominação são usualmente não permanentes, o que significa que tais bens intangíveis podem ser negociados novamente depois de um período de tempo*”<sup>11</sup>.

Mais recentemente, foi divulgado que a Autoridade de Estradas e Transportes do Dubai promoveu a cessão do direito de denominação de 23 estações ferroviárias<sup>12</sup>.

### 5 – As controvérsias sobre a prática

A generalização da comercialização dos direitos à denominação, especialmente quando praticada no âmbito de bens públicos, começou a despertar a objeção da doutrina,

9 *Selling the Name on the Schoolhouse Gate: the First Amendment and the Sale of Public School naming rights*, 2006 School of Government, The University of North Carolina at Chapel Hill, disponível em: <http://www.sog.unc.edu/pubs/electronicversions/slb/slbfa106/article1.pdf>, consulta realizada em 14.04.2009.

10 Confira-se em *Is the Government entitled to sell the rights to place names?*, disponível em <http://www.bjreview.cn/EN/06-47-e/zm-1.htm>, acesso em 14.04.2009.

11 *Report on Public Private Partnerships (PPP), Duty visit to Canada (19-28 June 2006)*, disponível em [http://www.eu.gov.hk/attachments/english/ppp\\_duty\\_visit\\_reports/Canada%20PPP%20Duty%20Visit%20Report.pdf](http://www.eu.gov.hk/attachments/english/ppp_duty_visit_reports/Canada%20PPP%20Duty%20Visit%20Report.pdf), consulta realizada em 14.04.2009.

12 Conforme *Metro naming rights still up for grabs*, disponível em <https://www.zawya.com/printstory.cfm?storyid=ZAWYA20090225084549&i=084500090225>, consulta em 14.04.2009. Afirma-se que “*O Projeto de Direitos de Denominação é o primeiro da espécie em todo o mundo para levantar recursos a partir da infraestrutura de transporte público e é apto a aperfeiçoar os serviços de transporte através de uma parceria de financiamento criada a partir da iniciativa dos Direitos de Denominação*” (RTA reveals fist batch of companies winning Dubai Metro Stations naming rights bid, disponível em <http://www.ameinfo.com/179447.html>, acesso em 14.04.2009).

mesmo no ambiente estadunidense. Examinando a questão sob o prisma da denominação de escolas públicas, JOSEPH BLOCHER assinala que o tema envolve certas questões de dimensão constitucional. Basicamente, trata-se de que, “*Uma vez tendo uma escola adotado o nome de um patrocinador, outro potencial patrocinador teria a faculdade de invocar o direito fundado na Primeira Emenda de participar, tal como potenciais oradores tem o direito constitucional de participar em fóruns criados pelo governo*”<sup>13</sup>.

Mas o problema também envolve a vinculação de instituições públicas a imagens negativas (tal como empresas de tabaco ou bebidas alcoólicas) ou, quando menos, controvertidas.

Justamente por isso, um estudo mais aprofundado propugna pela adoção de critérios mais restritos para a cessão de direitos à denominação no âmbito estatal, tal como se comprova no texto abaixo reproduzido:

“Toda entidade governamental investida da competência de atribuir denominações deveria, no mínimo, codificar alguns princípios sobre isso e tornar o processo inteiro transparentemente razoável, acessível aos membros da comunidade e confiável em relação aos valores e mensagens transmitidos em suas escolhas quanto à denominação. Uma entidade governamental ou municipalidade deveria considerar um sistema de leilão público, sob o qual os direitos de denominação poderiam simplesmente ser leiloados pela oferta mais elevada”<sup>14</sup>.

Em sentido similar, BLOCHER adverte sobre a necessidade de uma definição das políticas públicas a serem perseguidas pelo ente estatal titular do bem a ser denominado, de modo a assegurar a coerência de qualquer denominação a ser adotada em virtude de uma cessão onerosa realizada.

Essas ressalvas parecem ter orientado a atuação das autoridades do Dubai, no caso já referido da cessão da denominação de estações de metrô. A autoridade responsável destacou que o objetivo fundamental não era apenas arrecadar recursos monetários. Segundo a informação disponível, o responsável afirmou que “*Nós rejeitamos as ofertas da maioria das companhias que formularam lances pelos nomes porque elas não preenchiam os critérios*”<sup>15</sup>.

13 *Selling the Name on the Schoolhouse Gate: the First Amendment and the Sale of Public School naming rights*, 2006 School of Government, The University of North Carolina at Chapel Hill, p. 1.

14 ANN BARTOW, *Trademarks of Privilege : naming rights and the physical public domain*, University of California, Davis, vol. 90:969.

15 *Metro naming rights still up for grabs*, cit.

## 6 – A incipiência da prática no Brasil

No Brasil, a questão não tem merecido maior atenção. Existem alguns centros de espetáculo denominados a partir de nomes e marcas empresariais, sem que tal tenha levado a uma difusão mais intensa da prática<sup>16</sup>.

### 6.1 – Considerações sobre os bens públicos no direito brasileiro

Há a necessidade de cotejar a figura da cessão de direitos à denominação com os princípios e regras do ordenamento jurídico brasileiro, visando a verificar a viabilidade de sua adoção pelo setor público e a identificar limites, requisitos e condições a serem observados.

#### 6.1.1 – A denominação dos bens públicos

O Estado necessita promover a denominação de bens públicos, especialmente nos casos de vias e espaços públicos. Tal é essencial para a viabilização da convivência social.

É necessário determinar o critério jurídico para a definição do nome dos bens públicos, especialmente das vias e logradouros.

Uma solução teoricamente viável seria a utilização de um sistema numérico tal como se passa em algumas cidades do mundo. Mas a ampliação da complexidade viária, com uma multiplicação relevante do número de vias públicas acaba por eliminar essa sistemática.

Prevalece a solução tradicional de nominar os espaços públicos a partir do nome de eventos e pessoas, como manifestação de homenagem. Isso significa que o nome das vias e dos espaços públicos é adotado em vista da representatividade de um vulto ou evento histórico ou de uma região. A natureza desse processo sempre excluiu a consideração de algum benefício econômico em favor do titular do nome utilizado.

A questão pertinente à presente exposição relaciona-se com a perspectiva de a denominação de bem público fundamentar a obtenção de benefícios econômicos (pecuniários ou não), provenientes da iniciativa privada.

#### 6.1.2 – A insuficiência de uma consideração abstrata

Afigura-se evidente que essa problemática não pode ser resolvida mediante uma consideração abstrata e generalizante. Não é possível afirmar que a possibilidade

<sup>16</sup> Houve um exemplo de cessão de direitos à denominação de uma arena esportiva (*Kyocera Arena* do Clube Atlético Paranaense). No âmbito público, pode ser referida uma iniciativa desenvolvida a partir da proposta do Procurador do Município do Rio de Janeiro Ricardo Almeida Ribeiro da Silva: confira-se o texto XX Encontro Nacional da FENAFIM, tendo como fonte o *Jornal do Comércio/JC Contabilidade*, 3 de dezembro de 2008, disponível na internet no site <http://jcrs.uol.com.br/noticias.aspx?pCodigoNoticia=10908&pCodigoArea=40>.

existe nem cabe afastar essa solução mediante mera invocação ao regime de direito público ou à natureza dos bens públicos.

A solução depende do aprofundamento do estudo dos bens públicos.

### 6.2 – A concepção tradicional de bens públicos

O tratamento tradicional dos bens públicos no direito administrativo brasileiro costuma ser uma espécie de prolongamento das considerações iniciadas com o Código Civil de 1916 (reiteradas, no essencial, no Código de 2002). Somente mais recentemente é que o tema começou a ser abordado segundo uma dimensão constitucional.

#### 6.2.1 – O critério de identificação do vínculo

A doutrina tradicional enfrenta dificuldade na determinação do critério de identificação dos bens públicos. Assim ocorre porque existem dois critérios para formular tal definição.

O primeiro critério reside na identidade do titular do bem. Segundo esse critério, bens públicos são aqueles de titularidade de um sujeito dotado de personalidade jurídica de direito público.

O segundo critério é o regime jurídico aplicável. Afirma-se que são bens públicos aqueles subordinados ao regime de direito público.

É usual que ambos os critérios sejam utilizados de modo conjugado para a definição dos bens públicos. Mas, ainda quando tal se passa, existem dificuldades muito evidentes a serem superadas.

#### 6.2.2 – A natureza da relação jurídica

A doutrina tradicional costuma reconhecer que o bem público é objeto de uma relação jurídica de direito real similar àquela vigorante no âmbito privado. Ou seja, defende-se a unidade do instituto da “propriedade”, aplicando-se no setor público os princípios e regras fundamentais consagrados nas relações entre particulares. Segundo esse enfoque, os bens públicos são objeto de uma propriedade similar àquela que recai sobre os bens privados.

De acordo com essa orientação, afirma-se que a dominialidade pública se trata de uma relação jurídica que atribui a um sujeito, dotado de personalidade jurídica de direito público, as faculdades de usar, fruir e dispor de um certo bem e de reivindicá-lo de quem quer que injustamente o possua.

#### 6.2.3 – A classificação privatista de bens públicos

Seguindo uma solução consagrada no Código Civil de 1916, que foi reiterada no art. 99 do Código de 2002, costuma-se diferenciar três categorias de

bens públicos: bens de uso comum do povo, bens de uso especial do Estado e bens dominicais.

Bens de uso comum do povo são considerados aqueles destinados à fruição conjunta e indiferenciada de todos. Nessa categoria se enquadram as vias públicas e as praias.

Os bens de uso especial da Administração são aqueles objeto de utilização específica e privativa para o desempenho das atividades estatais. Exemplo evidente é o dos edifícios em que se situam as repartições públicas.

Os bens dominicais são aqueles não afetados à satisfação de necessidades coletivas ou estatais. São bens que não têm uma destinação determinada, como os terrenos baldios de titularidade estatal, por exemplo.

A questão comporta, ainda, um acréscimo fundamental. Reconhece-se que os bens de uso comum e aqueles de uso especial se caracterizam pela sua *afetação* à satisfação do interesse público. Assim não se passa com os bens dominicais. A distinção envolve o reconhecimento de que os bens dominicais não estão destinados direta e imediatamente ao desenvolvimento das atividades estatais.

### 6.3 – Os defeitos e insuficiências da concepção tradicional

A concepção tradicional é insuficiente em todos os seus aspectos. Propicia dificuldades insuperáveis, já afastadas nos demais setores do Direito Administrativo. Há muito se reconheceu a inadequação da aplicação pura e simples dos institutos de direito privado a propósito de sujeitos, relações e bens submetidos ao direito público.

#### 6.3.1 – A advertência fundamental

Antes de aprofundar o tratamento do tema, cabe uma advertência. Não se trata de afirmar o erro e o descabimento de todas as teorias e doutrinas ora prevalentes. O que se defende é, essencialmente, a sua insuficiência. Cabe enriquecer o tratamento tradicional, acrescentando outros aspectos, características e peculiaridades próprios do direito público.

#### 6.3.2 – Bens públicos como instrumento da promoção de certos fins

A primeira consideração relevante envolve o reconhecimento de que os bens públicos são instrumento para a promoção de certos fins essenciais, transcendentais ao indivíduo isoladamente considerado.

A qualificação de um bem como público decorre, em grande parte dos casos, da sua intrínseca e indissociável relação com a identidade nacional e estatal. Reconhecem-se como públicos aqueles bens que foram, são e serão formadores da identidade da Nação.

Assim se passa porque há um conjunto de bens materiais (móveis e imóveis) e imateriais que são o suporte para a existência do Estado brasileiro. Lembre-se

que não existe Estado sem uma base física, material – o que conduz à inviabilidade da transferência para a titularidade privada de um conjunto de bens essenciais à manutenção do Estado brasileiro.

Sob esse prisma, o subsolo, o espaço aéreo, o mar territorial, a Floresta Amazônica, o Cristo Redentor são bens públicos porque não podem ser submetidos às vicissitudes de uma relação de propriedade privada. Não podem ser o suporte para a satisfação de necessidades egoísticas de um sujeito privado determinado, segundo os postulados do direito privado.

Em outros casos, o regime publicístico decorre da relevância de certos bens para a satisfação do compromisso da Nação brasileira com todos os seus membros. Há razões políticas e econômicas que conduzem à inviabilidade de submeter alguns bens à apropriação privada e egoística. Tais bens devem ser mantidos no âmbito público para assegurar que a sua utilização reverta em proveito de todos os integrantes da sociedade.

Mas há casos em que a integração do bem na dominialidade pública envolve a necessidade de proteção e preservação. Há certos bens destinados à intangibilidade, inclusive em vista de questões ambientais.

Nenhuma das hipóteses acima é tomada em vista nas construções tradicionais. Assim se passa porque a conceituação tradicional ignora essa destinação do bem público à promoção de valores essenciais, preocupando-se exclusivamente em destacar a qualidade do sujeito titular do bem e o regime jurídico correspondente. Esses aspectos são um reflexo desse vínculo entre o bem público e a realização dos valores fundamentais à Nação. Logo, a concepção tradicional acaba por se preocupar com as consequências, ignorando a análise das causas.

#### 6.3.3 – A pluralidade de regimes jurídicos de domínio público

Uma circunstância a ser ponderada é a ausência de um regime jurídico uniforme e único para todos os bens públicos. A classificação tradicional dos bens públicos em três categorias é insuficiente para abranger todas as espécies e todos os regimes incidentes sobre as diversas espécies de bens públicos.

Tal como exposto acima, de modo exemplificativo, existem outras categorias de bens públicos que não podem ser considerados nem como de uso comum do povo, nem de uso especial nem dominicais. Se outro exemplo fosse necessário, poderiam ser lembradas as terras tradicionalmente pertencentes aos indígenas, que são qualificadas como bens públicos pelo art. 231, §4º, da CF/88 – e que não podem ser subsumidas a nenhuma das três categorias do Código Civil.

Mais ainda, existem regimes jurídicos distintos mesmo dentro das categorias criadas pelo Código Civil. Basta um exemplo para demonstrar a procedência da tese. Suponham-se os casos do Palácio do Planalto e do Museu do Ipiranga. Ambos devem ser qualificados como bens de uso especial, mas o seu regime de utilização é inconfundível.

## 6.4 – As decorrências extraídas

Essa longa exposição desemboca em duas conclusões fundamentais: a necessidade de atualização do Direito Administrativo e a impossibilidade de obtenção de uma solução uniforme e abrangente para os bens públicos.

### 6.4.1 – A atualização do Direito Administrativo

Em primeiro lugar, a viabilidade ou não de utilização dos *naming rights* no Direito Brasileiro não pode ser norteadada pela tentativa de aplicação automática dos conceitos repetidos pelo Direito Administrativo tradicional. O esforço de subsumir a situação examinada aos parâmetros tradicionalmente adotados conduzirá ao impasse. Assim se passará porque os fundamentos tradicionais do Direito Administrativo refletem a realidade social, econômica e jurídica do início do Século XX.

A solução deverá ser adotada em vista dos princípios e regras consagrados constitucionalmente, considerando a natureza instrumental dos bens públicos e as funções atribuídas ao Estado e à Sociedade.

### 6.4.2 – A impossibilidade de solução uniforme e abrangente

Em segundo lugar, é imperioso tomar em vista a multiplicidade de categorias de bens públicos e a impossibilidade de adotar soluções uniformes e homogêneas generalizantes. O elenco dos bens públicos e a multiplicidade das funções estatais conduzem à pluralidade de regimes jurídicos. Certas soluções podem ser adotadas relativamente a algumas espécies de bens públicos, enquanto outras são incompatíveis com a função e a destinação de determinados bens.

Em suma, é necessário determinar se uma certa solução é compatível com a função reservada expressa ou implicitamente para um bem público, sempre reconhecendo que todos os bens públicos são instrumento da realização de determinados fins.

## 6.5 – A utilização dos bens públicos para captação de recursos

Mas há um aspecto que começa a merecer a atenção de todos. Trata-se da exploração dos bens públicos para ampliação da captação de recursos.

### 6.5.1 – A carência de recursos e a ociosidade do patrimônio público

O Estado necessita de recursos vultosos para assegurar a promoção dos direitos fundamentais. Isso conduz à exacerbação da tributação, à ampliação dos serviços públicos e à utilização de todas as oportunidades econômicas para aumentar a arrecadação estatal.

Nesse contexto, torna-se evidente a necessidade de o Estado dar aproveitamento mais adequado para um conjunto de bens públicos que permanecem ociosos. Não se trata

de promover a pura e simples alienação dos bens públicos não utilizados formalmente para satisfação de necessidades coletivas. O que se reconhece é o dever de o Estado buscar soluções racionais para o seu patrimônio, extraindo dele as receitas possíveis<sup>17</sup>.

### 6.5.2 – O aproveitamento de oportunidades acessórias ou adicionais

Essa concepção não equivale a desnaturar o patrimônio público, mas a aproveitar oportunidades propiciadas pela ampliação da complexidade do sistema econômico.

Um exemplo fornecido pela legislação brasileira é a figura da concessão florestal (Lei nº 11.284/2006), que pretende a exploração econômica racional dos recursos vegetais, de modo a assegurar o desenvolvimento socioeconômico autossustentado. O grande potencial de riqueza relacionado com florestas não pode ser ignorado, especialmente porque a mera omissão estatal acabará por propiciar a exploração ilegal, nociva e não relacionada com a produção de benefícios para a coletividade.

### 6.5.3 – A fruição anormal ou extraordinária do bem público

Anote-se que é pacífico o reconhecimento do cabimento da fruição anormal ou extraordinária do bem público por sujeito privado.

Em princípio, os bens públicos destinam-se a ser fruídos em termos equivalentes por todos, segundo o princípio da isonomia. No entanto, a fruição anômala ou extraordinária não é incompatível com a ordem jurídica.

Assim, existem hipóteses de autorização, permissão e concessão de uso de bens públicos. Admite-se que um sujeito privado se valha de modo específico e excludente de bem público, inclusive para extrair benefícios econômicos de cunho egoístico<sup>18</sup>. Basta lembrar, como exemplo, a concessão de lavra, que assegura a um sujeito privado o direito de explorar recursos minerais de titularidade estatal.

Em todos esses casos, a exploração econômica de bens públicos é justificada mediante dois motivos jurídicos fundamentais.

O primeiro consiste na produção de benefícios econômicos e sociais para a sociedade em seu conjunto. A natureza pública dos bens em questão não legitima a sua ociosidade. Os bens públicos devem ser utilizados para gerar novas riquezas e trazer benefícios – diretamente aos empresários que os exploram e indiretamente a toda a sociedade (em virtude do desenvolvimento econômico, da geração de empregos, do recolhimento de tributos).

17 Nesse sentido, FLORIANO MARQUES DE AZEVEDO NETO sustentou a tese de livre-docência perante a Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo: *O Regime Jurídico das Utilidades Públicas: função social e exploração econômica dos bens públicos*, São Paulo, 2008.

18 Sobre o tema, confirmam-se as considerações do signatário em *Curso de Direito Administrativo*, cit., p. 932 e ss. Para outras abordagens, podem ser examinadas as obras de CELSO ANTONIO BANDEIRA DE MELLO, *Curso de Direito Administrativo*, 26. ed., São Paulo: Malheiros, 2009, p. 915 e ss., e MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO, *Direito Administrativo*, 21. ed., São Paulo: Atlas, 2008, p. 649 e ss.

O segundo é a obtenção de uma remuneração diretamente para o ente estatal titular do bem público. A exploração privada do bem público deve fazer-se onerosamente, correspondendo ao pagamento de valores para os cofres públicos, que reverterá em prol da coletividade.

## **7 – Cessão onerosa de direito à denominação de bem público**

É nesse cenário que se põe o questionamento da cessão onerosa do direito à denominação de bem público. É verdade que o tema exige considerar diversos aspectos do regime jurídico próprio da atividade estatal e dos bens públicos.

### **7.1 – Ainda a questão dos direitos fundamentais**

O tema deve necessariamente ser iniciado pela reafirmação do compromisso do Estado com a promoção dos direitos fundamentais. Cogita-se da cessão onerosa do direito à denominação de bens públicos *somente* porque o Estado necessita promover prestações para satisfazer utilidades essenciais e para assegurar a realização dos direitos fundamentais. Para tanto, há necessidade de recursos, os quais são escassos e faltantes.

Portanto, a obtenção de recursos financeiros por todas as vias legais, legítimas e morais se torna um dever instrumental do Estado. Não se admite que o Estado permaneça omissivo perante as demandas da sociedade.

Se o Estado dispõe de alternativas para obter recursos, os quais são indispensáveis para satisfazer os direitos fundamentais, então deve-se reconhecer a existência de uma obrigação **jurídica** de exploração de tais alternativas.

### **7.2 – Outra ressalva: apenas a questão da denominação**

Cabe insistir e reiterar que se trata de examinar apenas a questão da denominação de bem público. Não se cogita da alienação do bem ou da alteração de sua destinação. A eventual cessão onerosa 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.

Em suma, discute-se a possibilidade de exploração econômica de bem público sob ângulo puramente formal: a sua denominação se realizaria em vista a beneficiar interesse privado, mediante contrapartida econômica.

### **7.3 – Bens e funções insuscetíveis de comercialização (mesmo indireta)**

Assim colocada a questão, deve-se reconhecer a inviabilidade de comercialização – indireta ou, mesmo, parcial – de direitos relativamente aos bens formadores da identidade nacional ou que traduzem uma dignidade imaterial.

Ou seja, deve-se explorar as oportunidades de obtenção de resultados econômicos, mas é vedado amesquinhar a essência do Estado e da Nação brasileiras.

#### **7.3.1 – Exclusão da denominação a entes políticos**

Isso significa a inviabilidade de cessão onerosa do direito à denominação dos entes políticos (União, Estados e Municípios). Na medida em que se reconhece a eles a condição de veículos da manifestação da soberania nacional, não caberia submeter a sua denominação a uma escolha fundada em critérios econômicos.

Isso não exclui o cabimento de a denominação de um ente político fazer-se como homenagem à atuação ou à memória de uma personalidade individual. Mas essa escolha deve traduzir uma manifestação de respeito ou de reconhecimento pela grandeza pessoal do sujeito, nunca uma contrapartida por benefícios econômicos.

#### **7.3.2 – Exclusão da denominação a locais históricos**

Também não se admite que os locais e os espaços que apresentam relevância no processo histórico da Nação tenham a sua denominação alterada para inclusão de expressões destinadas a propiciar vantagens econômicas a entidades privadas.

O local histórico se diferencia por estabelecer um ponto de conexão com eventos relevantes na evolução do povo. Tanto pode fazer referência a eventos grandiosos como a questões menos dignas. Mas sempre a denominação reflete a relevância de um fato ou de uma situação para o presente – relevância essa que não pode ser apropriada por uma empresa privada para daí extrair benefícios econômicos.

#### **7.3.3 – Exclusão da denominação de pontos de identidade comum**

Também não comporta cessão o direito à denominação de qualquer evento, local ou espaço que traduza a identidade comum do povo, considerado no seu conjunto nacional ou na sua manifestação local.

Daí se segue a restrição inclusive à cessão onerosa do direito à denominação de logradouros públicos. Não se admite, por exemplo, que a Avenida Nove de Julho, a Avenida Copacabana ou a Esplanada dos Ministérios venham a ser nomeadas a partir do interesse comercial privado.

Assim se passa porque essas referências são cardeais na organização social da cidade. São pontos de identificação comum dos habitantes. Tal identificação pressupõe a ausência de intervenção de agentes econômicos privados.

Essa alternativa não exclui, no entanto, que o nome comercial seja utilizado para identificar esses locais de composição da identidade, desde que tal seja o resultado de um processo social espontâneo. Assim, a praça em que se localiza um estabelecimento industrial pode vir a ser conhecida, na boca do povo, pelo nome comercial do agente privado. Nesse caso, não se processa a privatização da identidade de um local público – muito ao contrário, tratar-se-á de um fenômeno oposto. Haverá a publicização de um

nome privado, o qual passará a ser incorporado, como patrimônio comum do povo, à realidade social.

#### **7.3.4 – A ausência de comprometimento do “patrimônio comum”**

Portanto, a cessão onerosa do direito à denominação de um bem ou de um evento público não pode comprometer aquilo que se poderia denominar como “patrimônio comum” da comunidade.

Nesse caso, a expressão “patrimônio comum” é utilizada numa acepção não técnico-jurídica e apresenta uma referência ao conjunto de valores que mantêm a unidade de uma Nação ou de um grupo.

#### **7.4 – Bens públicos suscetíveis de cessão do direito à denominação**

Os bens públicos que comportam cessão de direito à denominação são, então, aqueles que (a) não são o substrato material de valores coletivos transcendentais e (b) comportam utilização para satisfação de interesses delimitados e identificáveis, vinculáveis a valores materiais e econômicos. Os dois aspectos são complementares entre si.

Todo bem público que se configure como substrato material de valores coletivos transcendentais não se destina, usualmente, a uma utilização para satisfação de interesses específicos. O vínculo com os valores imateriais conduz a que o bem seja, em si mesmo, uma representação da identidade coletiva.

Já os bens aptos a satisfazer necessidades determinadas e específicas, relacionadas com valores materiais e econômicos, dificilmente são configuráveis como substrato material de valores coletivos transcendentais. Suponha-se, por exemplo, um veículo de transporte coletivo de propriedade de uma municipalidade. Não se pode reputar que tal objeto seja a materialização de algum valor transcendente. É utilizado pelos usuários mediante remuneração. Justamente por isso, tem sido largamente praticada a solução de exploração publicitária de tais bens. A afixação de um anúncio comercial num veículo de transporte coletivo pode gerar diversas discussões, mas não compromete a dignidade transcendente da ordem pública nem acarreta o amesquinamento do Estado.

Sob esse prisma, a cessão onerosa dos direitos à denominação se afigura como um aspecto complementar da ampliação da eficiência da gestão dos bens públicos, na medida em que propicia fontes adicionais de receita sem comprometer valores essenciais.

#### **7.5 – O ensaio de vinculação à classificação tradicional**

Até se poderia ensaiar uma vinculação do tema à classificação tradicional dos bens públicos. Mas tal proposta sempre encontraria limites na já apontada insuficiência da referida classificação.

Assim, poder-se-ia afirmar que os bens de uso comum do povo são, usualmente, incompatíveis com a cessão de direitos à denominação. As características desses bens envolvem a sua referibilidade a valores comuns transcendentais e à ausência de destinação à satisfação de necessidades específicas e determinadas.

No entanto, não seria inviável imaginar exceções à hipótese. Poder-se-ia imaginar uma área de preservação, delimitada e específica. Essa área não se destina ao uso comum do povo, precisamente porque a frequência do público desnaturaria a sua identidade. É necessário manter essa área isolada, eventualmente sujeita apenas a experimentos científicos. Não se afigura como antijurídica, em tal caso, a cessão da denominação do local, de modo a obter recursos a serem aplicados na conservação e na pesquisa ali realizadas. Observe-se que, no exemplo, não existe um bem público que seja substrato material de valores comuns transcendentais, tal como existe uma destinação específica e determinada para a área.

A categoria dos bens de uso especial compreende hipóteses muito heterogêneas. Em alguns casos, será absolutamente descabida a cessão da denominação. Existem certos bens de uso especial que traduzem a identidade nacional e os valores fundamentais da Nação. Assim se passa com os edifícios que sediam as instituições governamentais. Seria absolutamente inconstitucional associá-los ao nome comercial de uma empresa privada.

No entanto, há muitos bens de uso especial que não apresentam essas características. São hipóteses em que o objeto, com destinação específica, não é o substrato de valores imateriais.

Assim, 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.

Em princípio, seria possível reputar-se que os bens dominicais poderiam comportar, como regra, a cessão de sua denominação, precisamente por não se encontrarem vinculados à satisfação de uma necessidade coletiva.

Suponha-se a existência de um imóvel de titularidade de um Município, utilizável para atividade empresarial. Produz-se uma concessão de uso de bem público mediante licitação e um particular se investe no direito de utilização do bem. É evidente que o concessionário disporia de ampla margem de autonomia para escolher o título de estabelecimento. Até lhe seria facultado promover a cessão onerosa do direito de denominação do local.

O exemplo permite compreender que a questão fundamental reside não propriamente na existência de um bem público, mas no vínculo entre aquele bem público e os valores fundamentais prezados pela Nação.

#### **7.6 – Requisitos e condições para cessão do direito à denominação**

A cessão do direito à denominação, nas hipóteses em que for cabível, sujeita-se aos requisitos genéricos de validade de qualquer ato administrativo que importe benefícios em favor de particular.

### **7.6.1 – A questão da autorização legislativa**

Aplica-se ao caso o requisito genérico da autorização legislativa, tal como se passa com toda a atividade administrativa. A cessão do direito à denominação é uma manifestação da atividade contratual do Estado. Portanto, a autorização legislativa para o Estado promover contratos administrativos compreende também a cessão do direito à denominação.

Isso significa a desnecessidade de uma autorização legislativa específica autorizadora caso a caso da cessão onerosa do direito à denominação. Não se aplica, no caso, a legalidade estrita – vale dizer, não há necessidade de uma lei prever exaustivamente todas as características da operação de cessão.

Nesse ponto, é fundamental diferenciar a cessão onerosa do direito à denominação e a atribuição de nome a logradouros públicos – hipótese que demanda, usualmente, uma previsão legislativa específica.

A atribuição de nome a logradouros e vias públicas envolve uma manifestação da soberania popular. Trata-se de promover a identificação daqueles bens que materializam os valores fundamentais da coletividade. Esses bens, precisamente porque traduzem a identidade coletiva, devem ser nomeados (em termos definitivos e permanentes) a partir de uma manifestação de vontade dos representantes do povo. Como exposto, a denominação de tais bens públicos é incompatível com a cessão onerosa. Seria inconstitucional, por isso, uma lei que pretendesse autorizar ao ente estatal a cessão onerosa do nome de vias e logradouros públicos.

A cessão onerosa do direito à denominação, então, somente pode versar sobre bens que não traduzam esses valores fundamentais e que sejam destinados a fins específicos. A cessão do direito à denominação envolverá, nesses casos, uma atuação contratual genérica do Estado.

Por isso, será dispensável a autorização legislativa para a cessão onerosa do direito à denominação dos bens públicos (o que se admite somente em hipóteses limitadas e restritas) do mesmo modo como não se exige o referido requisito para a atuação contratual genérica da Administração Pública.

Isso não significa, como é evidente, vedação à disciplina legislativa do tema. É perfeitamente possível a existência de norma legal estabelecendo restrições, limites e requisitos para a prática da cessão onerosa. Mas essa é uma opção política de cada ente estatal.

### **7.6.2 – A dimensão regulamentar da questão**

No entanto, é recomendável que o Estado promova uma regulamentação infralegislativa do tema. É relevante adotar normas gerais destinadas a estabelecer regras objetivas sobre a matéria, o que afastará controvérsias sobre a solução concreta de questões práticas.

### **7.6.3 – A questão da licitação**

Como regra, a licitação será obrigatória para promover a cessão onerosa de direito à denominação. Assim se passa porque a cessão onerosa do direito à denominação configura uma relação jurídica de cunho contratual. Trata-se de ceder em favor de um particular determinado a fruição de um benefício relacionado com um bem público (princípio da isonomia).

A licitação deverá ser modelada pela licitação para delegação de competências. Ou seja, a hipótese examinada deve ser subordinada ao modelo licitatório da Lei nº 8.987, antes do que àquele da Lei nº 8.666.

Assim se passa porque a cessão do direito à denominação não configura um contrato de permuta entre Administração e particular. Não se trata de relação jurídica que verse sobre a realização de prestações recíprocas entre Administração Pública e particular.

O particular será investido na faculdade de explorar uma potencialidade econômica de um bem público, mediante determinada remuneração. Essa modalidade contratual não se confunde nem com compra, nem com obra, nem com serviço. Está mais próxima à alienação (temporária) de uma faculdade de titularidade pública, o que justifica a submissão ao regime licitatório da concessão ou permissão de serviço público.

No entanto, poderá configurar-se situação de inexigibilidade de licitação, quando se evidenciar a inviabilidade de competição. Essa é uma questão a ser examinada em face do caso concreto.

### **7.6.4 – As condições contratuais**

Deverão ser adotadas regras destinadas a assegurar a compatibilidade da cessão com o regime jurídico do bem público. Cabe reiterar, ainda outra vez, algumas considerações já realizadas anteriormente. Assim, a cessão do direito à denominação não envolve a transferência da titularidade, da posse ou da gestão do bem público para cessionário.

Isso não elimina, no entanto, a possibilidade de eventuais limitações à gestão do bem em vista da denominação adotada. Assim, é perfeitamente válido que seja prevista regra impeditiva da utilização do bem público para uma destinação que desnature ou infrinja a imagem do cessionário.

Em segundo lugar, a cessão deverá ser temporária, por prazo determinado. Não caberá promover a cessão definitiva e permanente da denominação do bem público – precisamente porque isso configuraria uma forma de alienação do dito cujo.

Em terceiro lugar, exige-se a compatibilidade entre o nome adotado e a imagem intrínseca do bem público em questão e a função administrativa em geral.

Não será admissível, então, a denominação relacionada a atividades que não comportam fomento estatal. Logo, por exemplo, não caberá adotar denominação relacionada a bebida ou a fumo, eis que nenhum bem público e nenhuma atividade administrativa pode ser orientada a prestigiar esses produtos.

Também não será admissível consagrar denominação que envolva opções políticas, ideológicas ou relacionadas a valores transcendentais não compartilhados por toda a Nação. Então, não caberá denominação de cunho religioso ou político-partidário.

### Conclusão

A disposição da iniciativa privada para aplicar os seus recursos em contratações que lhe assegurem o direito à denominação de bens públicos não pode ser ignorada pelo Estado, especialmente tomando em vista que os recursos obtidos propiciarão a satisfação de necessidades coletivas relevantes. Essa ponderação não conduz, como é evidente, a admitir a alienação dos valores fundamentais à Nação ou a privatização de bens, interesses e imagens inerentemente públicos. Enfim, a cessão onerosa do direito à denominação somente se admite quando representar uma exploração econômica compatível com a natureza e as características do bem público.

Considerando as carências estatais para atendimento das necessidades de interesse coletivo, admite-se tão-somente que bens e eventos desvinculados dos valores fundamentais da Nação ou da identidade dessa ou do Estado brasileiro tenham a sua denominação cedida a uma empresa privada, mediante remuneração. Nessas hipóteses, a avença não afetará quer a natureza pública quer a gestão do bem. Deverá, em todo caso, ser promovida por prazo determinado, excluindo-se denominações incompatíveis com as funções e finalidades da atuação estatal.

## O DIREITO ADMINISTRATIVO DO TERCEIRO SETOR: A APLICAÇÃO DO DIREITO PÚBLICO ÀS ENTIDADES PRIVADAS SEM FINS LUCRATIVOS<sup>1</sup>

PAULO MODESTO

Professor de Direito Administrativo da Universidade Federal da Bahia. Presidente do Instituto Brasileiro de Direito Público. Presidente do Instituto de Direito Administrativo da Bahia. Membro do Ministério Público da Bahia, da Academia de Letras Jurídicas da Bahia e do Conselho Científico da Cátedra de Cultura Jurídica da Universidade de Girona (Espanha). Diretor da Revista Brasileira de Direito Público. Conselheiro Técnico da Sociedade Brasileira de Direito Público. Membro do Conselho de Pesquisadores do Instituto Internacional de Estudos de Direito do Estado. Ex-Assessor Especial do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado do Brasil. Editor do site [www.direitodoestado.com.br](http://www.direitodoestado.com.br)

“(…) ¡Felices nuestros hijos si saben librarse mejor que nosotros de los dogmas y de los prejuicios!”  
León DUGUIT, *Las transformaciones del Derecho Público*, 1913.

**Sumário:** 1. As Novas Fronteiras do Direito Administrativo Brasileiro. 2. O Direito Administrativo do Terceiro Setor

### 1. As Novas Fronteiras do Direito Administrativo Brasileiro

No famoso estudo *A administração ao ritmo da economia e da sociedade*<sup>2</sup>, MARTIN BULLINGER defendeu que a administração pública não segue em geral o princípio da *celeridade*, mas o princípio do *detalhismo*. A lei exige do administrador público que examine com cautela e minúcia a situação fática e legal, os interesses

1 Texto dedicado a MARCOS JURUENA VILLELA SOUTO, amigo falecido prematuramente e jurista avesso ao preconceito teórico e à altura do seu próprio tempo. Marcos Juruena era um investigador rigoroso, culto e elegante, aberto à divergência e à polêmica amistosa, sensível tanto à contribuição de autores nacionais quanto estrangeiros, sem servilismo e sem xenofobia, intelectual que reconhecia, como escreveu certa vez PAULO OTERO, que “a língua em que se escreve ou em que se pensa não constitui certificado de qualidade científica”. Este artigo é uma singela homenagem à sua memória.

2 BULLINGER, Martin. La administración, al ritmo de la economía y la sociedad: reflexiones y reformas en Francia y Alemania. In: Revista de Administración Pública – RAP, México, V.91 (1996), p.139-172. Acesso pela Internet: [www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/91/doc/doc7.pdf](http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/91/doc/doc7.pdf)