



NAMING RIGHTS E A GESTÃO EFICIENTE DO PATRIMÔNIO PÚBLICO SOB A ÓTICA DA ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO

Mayara Rayanne Oliveira de Almeida*
Nícolás Schuindt de Andrade**

RESUMO: O presente artigo objetiva discutir a gestão eficiente do patrimônio público sob a ótica da análise econômica do direito como uma solução alternativa ao aumento de tributos como forma de arrecadação de recursos públicos para fazer frente ao atendimento das necessidades coletivas e à concretização dos direitos sociais. A análise econômica do direito aplicada ao âmbito da Administração Pública tem sido essencial para a busca de novas fontes de receitas públicas, uma vez que, diante das infindáveis crises que alcançam o país, faz-se necessário buscar alternativas à tributação como forma de arrecadação, tendo em mente o conceito da curva máxima e da tributação ótima. A gestão eficiente do patrimônio público é uma destas alternativas, na qual os bens públicos, a partir da utilização de institutos do direito privado e empresarial, passa de gerador de despesa para fonte de receitas. Dentro desta perspectiva, encontra-se o naming rights, que consiste na transferência temporária da titularidade do direito de nomear, sem que implique em mudança de propriedade.

Palavras-chaves: Análise Econômica do Direito; Naming rights; Patrimônio Público; Sustentabilidade; Tributação.

NAMING RIGHTS AND THE EFFICIENT MANAGEMENT OF PUBLIC ASSETS FROM THE PERSPECTIVE OF ECONOMIC LAW ANALYSIS

ABSTRACT: *The present article aims to discuss the efficient management of public property from the perspective of the economic analysis of law as an alternative solution to the increase in taxes as a way of collecting public resources to meet collective needs and the realization of social rights. The economic analysis of law applied to the scope of Public Administration has been essential for the search for new sources of public revenue, since, in the face of the endless crises that reach the country, it is necessary to seek alternatives to taxation as a form of collection, keeping in mind the concept of maximum curve and optimal taxation. The efficient management of public assets is one of these alternatives, in which public assets, through the use of private and business law institutes, transform from a generator of expenses to a source of revenue. Within this perspective, there is naming rights, which consists of the temporary transfer of ownership of the right to name, without implying a change of ownership.*

* Doutoranda em Direito pela Universidade Estácio de Sá. Mestranda na Universidade Estadual do Amazonas. Procuradora do Município de Manaus. Endereço Postal: Avenida Brasil, 2971, Comesa – Manaus, AM, 69036-110. E-mail: mayaraoalmeida19@gmail.com

** Mestrando em Direito pela Universidade Federal da Paraíba. Procurador do Estado da Paraíba. Endereço Postal: Av Eptácio Pessoa 1498, Edf. Makadesh 3º e 4º andar, Torre, João Pessoa - PB, 58030-001. E-mail: nicolasschuindt@gmail.com.





Keywords: *Economic Analysis of Law; Naming rights; Public Property; Sustainability; Taxation*

1 INTRODUÇÃO

O presente artigo tem como objetivo discutir a gestão eficiente dos bens públicos, sob a ótica da análise econômica do direito, como uma alternativa ao aumento da receita pública através da tributação frente às demandas da coletividade e à necessidade de concretização dos direitos sociais.

A hipótese aqui defendida é que a gestão eficiente dos bens públicos, com a aplicação da teoria econômica e dos métodos econométricos, que transcenda ao conceito de bens públicos estabelecido pelo ordenamento jurídico brasileiro, é uma das formas de se alcançar uma tributação ótima, possibilitando a concretização dos direitos sociais pelo Estado, sem prejuízo ao desenvolvimento econômico e à iniciativa privada.

É fato que a expansão das necessidades coletivas e dos direitos sociais forçou o Estado a diversificar, ao longo dos anos, a prestação positiva perante a sociedade, materializada em grande parte pela execução de serviços públicos e programas assistenciais.

Isso porque, em um Estado Democrático de Direito, assume-se a função de proteção e concretização dos direitos e das garantias fundamentais, incluso os direitos sociais, como educação, saúde, alimentação, moradia, transporte, lazer, trabalho, entre outros.

Contudo, o desafio surge na medida em que a velocidade da diversificação prestacional não é acompanhada pela diversificação de arrecadação de recursos públicos, dada em sua maioria através da instituição ou majoração de tributos.

Ocorre que a curva gráfica da tributação alcança um ponto máximo, a partir do qual passa a ser diametralmente oposta à sua intenção, sobrecarregando o contribuinte e funcionando como um freio ao desenvolvimento econômico e à iniciativa privada.

Assim, no contexto da Administração Pública Brasileira, atingida por infundáveis crises de cunho institucional, político, financeiro, econômico e de probidade, observa-se uma equação indesejada: a arrecadação dos recursos públicos crescendo em progressão aritmética e, as demandas sociais, em progressão geométrica.

Ou seja, de um lado se tem uma arrecadação de recursos públicos cada vez mais dificultosa - o que gera sua escassez, ao passo que as demandas sociais aumentam exponencialmente, de outro.





Diante deste desafio de angariar mais ingressos econômicos para o atendimento das demandas coletivas, o Estado viu-se obrigado a cogitar a aplicação de práticas do direito privado e empresarial na atividade estatal.

Com isso, ganha destaque a análise econômica do direito aplicada no âmbito do direito administrativo, uma vez que através deste enfoque, observam-se os comportamentos, resultados e efeitos das normas jurídicas, bem como busca-se aplicar os conceitos e as ferramentas microeconômicas aos fenômenos jurídicos, visando alcançar os valores e fins almejados socialmente.

Neste sentido, um tema que ganha relevância é a necessidade de uma gestão patrimonial pela Administração Pública que, ao invés de gerar despesas, arrecade recursos, utilizando-se de institutos do direito privado e empresarial que possibilitem a desoneração dos contribuintes, sem que seja afetada a atividade prestacional do Estado.

A presente pesquisa utilizou o método qualitativo, com revisão bibliográfica brasileira e estrangeira. Ademais, foi empregado o método hipotético-dedutivo, trazendo hipóteses falseadas ao longo do desenvolvimento, que culminaram na conclusão enunciada.

2 A ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO APLICADA À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A Análise Econômica do Direito, em uma definição simples, tem sido entendida como a utilização da teoria econômica e dos métodos econométricos para o exame do Direito e das suas instituições jurídicas (Silveira, 2009, p. 14).

Sua origem remete às obras de Adam Smith e do iluminismo escocês. Todavia, tem-se como concreto o seu surgimento na década de 40, com autores como Coase, Stigler e Posner. Isso porque, em suas obras, estes autores se incumbiram de superar o mero questionamento sobre a capacidade de as pessoas se relacionarem entre si, investigando a razão do comportamento humano de firmar contratos, formar sociedades, empresas e institutos jurídicos diversos, fazendo isso dentro dos institutos econômicos.

Um ponto importante a ser definido é que a análise econômica do direito não se dispôs a substituir a análise jurídica, mas sim, dar uma nova dimensão ao jurista. De uma maneira geral, o Direito e a Economia têm o mesmo objeto de estudo: o comportamento humano. De um lado a Economia se inclina mais a explicar como este comportamento é; de outro, o Direito





busca trazer a concepção de como deve ser o comportamento, modificando-o, na medida do que lhe cabe.

Assim, a Análise Econômica do Direito surge como uma alternativa à filosofia moral e política do utilitarismo, sendo também uma reação ao entendimento de que o direito deveria ser entendido como uma disciplina autônoma, sem conexão com as demais, em uma clara influência do movimento realista norte-americano, que esboçava uma preocupação com os efeitos sociais das tomadas de decisões (Silveira, 2009, p. 2).

A ênfase não se volta à letra fria da lei e a sua interpretação, mas ao comportamento observável dentro das atitudes prováveis e dos padrões de pensamento dos próprios tomadores de decisões. Isso porque a lei, muitas vezes, preveria um cenário ideal e dissociado da realidade fática, o que impactaria na sua efetividade.

No Direito Administrativo, o enfoque ganha importância diante de dois fatores principais: i) a necessidade de se buscar formas alternativas de arrecadas recursos à tradicionalmente utilizada, qual seja, a tributação, fugindo da aplicação dos institutos sedimentados do direito público – da legalidade estrita, buscando-se soluções nos institutos do direito privado; ii) a melhor aplicação dos recursos públicos arrecadados, dentro do conceito de máxima eficiência e racionalização (Carvalho, p. 115-116. In: Yeung, 2020, p.110-140).

Assim, abre-se espaço para utilização - de forma temperada - das práticas de mercados privados na atuação administrativa objetivando o atendimento mais eficiente e efetivo dos interesses sociais, o que a doutrina denominou de “Administração de Resultados” (Almeida, 2013, p. 1-2).

Neste sentido, observa-se uma recente tendência de releitura dos princípios da Supremacia do Interesse Público e da Indisponibilidade do Interesse Público, para o que se tem chamado de Princípio da Finalidade Pública (Oliveira, 2020, n.p.).

A novel expressão carrega o debate de que o interesse público não se opõe, abstratamente, ao interesse privado, levando em consideração as seguintes premissas: a) a ausência de fundamento de validade, uma vez que o texto constitucional protege a esfera individual, principalmente sob a ótica da dignidade da pessoa humana, não sendo aceitável a existência de uma prevalência *in abstracto* do interesse público; b) a indeterminabilidade abstrata do conceito de interesse público; c) a indissociabilidade do interesse público do interesse privado, tendo em vista que o interesse público leva em conta vários interesses privados em conjunto, sendo papel do Estado a proteção dos elementos privados; d) a incompatibilidade da





supremacia do interesse público com os postulados da proporcionalidade e da concordância prática (Ávila, 2007, p.10).

Firma-se, assim, a clara tendência de maior flexibilidade, dentro do próprio Direito Administrativo, para que se compatibilize as necessidades da coletividade e a efetivação dos direitos fundamentais dos indivíduos com os recursos públicos disponíveis e as formas de arrecadá-los.

3 O PROBLEMA DA ARRECADAÇÃO DE RECURSOS PÚBLICOS E A NECESSIDADE DE SE BUSCAR NOVAS FONTES DE ARRECADAÇÃO

Tradicionalmente, a Fazenda Pública sempre buscou o aumento de sua receita por meio da instituição ou majoração de tributos. Todavia, na realidade brasileira, esta opção não se revela razoável, uma vez que o contribuinte brasileiro já é bastante onerado por uma alta carga tributária, o que contraria a tributação ótima em seu viés de eficiência econômica, que pode ser definida como um esforço para atingir o máximo de receita tributária em um ponto que não inviabiliza a atividade privada. (Basso; Delgado, 2022, p.3)

Por um lado, se onerado de maneira excessiva, o contribuinte individual isoladamente considerado terá cerceado seu direito à renda e à uma vida digna, pois grande parte de seus recursos será destinado ao pagamento de tributos. Logo, a parte de sua renda que não é atingida pelos tributos não lhe é suficiente para satisfação plena de suas necessidades pessoais básicas, tampouco da efetivação dos direitos sociais previstos no art. 6º da Constituição Federal.

De outro lado, tem-se que uma tributação excessiva à atividade econômica – ou seja, aquela que passaria da curva ótima da tributação – possui dois efeitos principais: i) o incentivo à evasão fiscal, na qual o contribuinte visa ocultar, subestimar ou relatar falsamente a renda para reduzir sua responsabilidade fiscal; ii) o desincentivo àquela atividade econômica, considerando o baixo ou inexistente lucro efetivo, tendo em vista o seu custo total de produção, incluindo os tributos aplicáveis (Basso; Delgado, 2022, p.15).

Logo, mesmo com o intuito de atender as demandas da coletividade, a curva gráfica da tributação alcança um ponto máximo, a partir do qual passa a ser diametralmente oposta à sua intenção, sobrecarregando o contribuinte individual e maculando o desenvolvimento da economia e da iniciativa privada, gerando, conseqüentemente, a diminuição da receita tributária.





O economista Arthur Laffer, em 1974, idealizou a referida curva gráfica com o intuito de demonstrar a equação e a necessidade de equilíbrio. O gráfico teria os eixos “x” e “y” representados pelo valor tributável e pela alíquota incidente, variando de 0% (zero por cento) a 100% (cem por cento), sendo traçada uma curva gráfica, representando a efetiva receita tributária gerada. Esta, contudo, apresentaria um ponto máximo, correspondente à determinado valor tributável e alíquota, e começaria a cair após ele.

Nesse sentido, lecionam Lima e Rezende (2019, p. 246), em análise à Curva de Laffer:

“A Curva de Laffer provoca uma reflexão sobre as distorções e a perda de incentivos que as alíquotas dos impostos causam na economia, podendo essas alíquotas, à medida que são aumentadas, reduzir a receita tributária.

De acordo com tal teoria, quando a carga tributária é baixa, a relação entre essas duas variáveis é direta, ou seja, um primeiro momento, uma pequena elevação da carga tributária proporciona um aumento no total da arrecadação de tributos por parte do setor público.

Contudo, depois de alcançar um ponto máximo de arrecadação, a curva sofre uma inflexão, e a relação passa a ser inversa. Se o governo tenta elevar ainda mais essa carga tributária já muito alta, ele começa a perder arrecadação, em vez de aumentar sua receita.

Laffer (1979) aponta como justificativa central para explicar a ocorrência de tal fenômeno o fato de que uma carga tributária, quando muito elevada, estimula a evasão fiscal (sonegação de impostos) e fomenta as atividades informais e ilegais. Isso gera, por sua vez, desestímulos sobre os negócios em geral da economia formal, diminuindo assim a base de incidência da tributação”.

Pelo exposto, conclui-se que a aplicação da Análise Econômica do Direito à Administração Pública é fator essencial para o enfrentamento da escassez dos recursos públicos para fazerem frente às necessidades da coletividade e à concretização dos direitos sociais, pois permite a busca – em institutos econômicos e do direito privado e empresarial – de soluções alternativas à tributação, tornando-se uma Administração Pública mais eficiente.

4 O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA À LUZ DA ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO

O princípio da eficiência foi erigido a princípio constitucional aplicável à Administração com a Emenda Constitucional nº 19 de 1998 que, expressamente, o acrescentou ao *caput* do artigo 37 da Constituição Federal.

Isto se deu no que se denominou de virada gerencial da Administração Pública, na tentativa de superação do modelo de Administração Pública burocrática, arraigada a métodos e processos vagarosos e ultrapassados que, ao invés de oferecerem celeridade e máximo aproveitamento, amarravam o Estado, impossibilitando a sua atuação plena.





O conceito de eficiência pode ser visto como o equilíbrio entre a maximização dos resultados com a menor utilização de recursos.

Nesse sentido, leciona Paulo Caliendo Silveira (2009, p. 70) que “eficiência é um termo utilizado para significar a realização de determinados processos, com a maximização de resultados pela menor utilização dos meios”

Assim, de logo, observa-se que o princípio da eficiência reforça a íntima relação entre o Direito e a Economia. Dentro disso, reitera-se o protagonismo da Análise Econômica do Direito, uma vez que passa a se entender que tanto a economia deve ser utilizada para solução de problemas legais, como o Direito acaba influenciando nesta.

Neste sentido, leciona Rafael Oliveira (2022, n.p.) que:

“De acordo com a Análise Econômica do Direito (AED), a economia, especialmente a microeconomia, deve ser utilizada para resolver problemas legais e, por outro lado, o Direito acaba por influenciar a Economia. Por esta razão, as normas jurídicas serão eficientes na medida em que forem formuladas e aplicadas levando em consideração as respectivas consequências econômicas.”

Todavia, cumpre ressaltar que o olhar para as consequências econômicas não é irrestrito, uma vez que a Administração Pública deve se atentar a outros aspectos fundamentais intrínsecos à sua natureza e à dos serviços prestados à coletividade. É o que expressa Oliveira (2022, n.p.):

“Ressalte-se, todavia, que a eficiência não pode ser analisada exclusivamente sob o prisma econômico, pois a Administração tem o dever de considerar outros aspectos igualmente fundamentais: qualidade do serviço ou do bem, durabilidade, confiabilidade, universalização do serviço para o maior número possível de pessoas etc. Nem sempre a medida barata será a mais eficiente (“o barato pode sair caro”). A medida administrativa será eficiente quando implementar, com maior intensidade e com os menores custos possíveis, os resultados legitimamente esperados”.

Deste modo, observa-se que, no âmbito de uma Administração Pública eficiente, os atos, interpretações e decisões não podem se afastar das consequências que são geradas pelas escolhas efetivas do gestor, devendo sempre ser analisado se aquelas escolhas gerarão o máximo aproveitamentos dos recursos ou meios que estão sendo dispensados para a concretização dos planos e projetos implementados.

O comando constitucional de eficiência deve se estender para todas as esferas da Administração Pública, dentre elas a gestão dos bens públicos, que representa uma das maiores deficiências dos entes públicos.

Ora, muitos Estados e Municípios brasileiros sequer sabem quantos e quais bens possuem em seus acervos, possuindo cadastros defasados e, conseqüentemente, bens totalmente inutilizados ou ocupados irregularmente por terceiros.





Com isso, em um cenário de escassez de recursos públicos, o Estado perde a oportunidade de explorar seu patrimônio para arrecadação de receitas, que fariam frente à satisfação de necessidades coletivas e à concretização de direitos sociais.

Desta maneira, pode-se afirmar que uma Administração Pública eficiente exige uma gestão de bens públicos eficiente.

5 OS BENS PÚBLICOS E A NECESSIDADE DE UMA GESTÃO DOS BENS PÚBLICOS EFICIENTE

A noção de bens públicos é desenhada pelo ordenamento jurídico brasileiro através do art. 98 do Código Civil, sendo conceituados como “os bens do domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno; todos os outros são particulares, seja qual for a pessoa a que pertençam” (Brasil, 2002).

O art. 99, parágrafo único, do Código Civil complementa que “não dispendo a lei em contrário, consideram-se dominicais os bens pertencentes às pessoas jurídicas de direito a que se tenha dado estrutura de direito privado” (Brasil, 2002).

Segundo Floriano Marques Neto (2014, p. 233-236) pode-se concluir que o ordenamento jurídico brasileiro se utilizou de dois aspectos para a definição de bens públicos.

O primeiro, principal, seria o aspecto subjetivo, ou seja, os bens públicos são caracterizados como aqueles que uma pessoa jurídica de direito público detenha a titularidade, em conformidade com o art. 98 do Código Civil.

Por outro lado, ter-se-ia a utilização do aspecto da funcionalidade para aqueles bens que, apesar de pertencerem a pessoas jurídicas de direito privado, em razão de sua essencialidade e infungibilidade às necessidades coletivas, se submeteriam ao regime público, conforme o art. 99 do CC/02.

O conceito como conhecemos hoje advém do Estado moderno, que trouxe dois vetores importantes: a concentração e a limitação do poder, tendo grande impacto na ideia de patrimônio público. Pelo primeiro vetor, põe-se a ideia de reunir sob o domínio do Estado todos os bens de natureza transcendente ao domínio privado. Pelo segundo vetor, emerge a preocupação de delimitar claramente o que seja o patrimônio público, de forma que o Estado não venha a adentrar à propriedade privada (Marques Neto, 2014, p. 67).





Contudo, em uma Administração Pública de Resultados, na qual a máxima é o atendimento de maneira eficiente e efetiva dos interesses sociais, deve-se discutir mais que a mera delimitação dos bens em públicos ou privados, exigindo-se o aprofundamento da questão sobre o regime de gestão dos bens públicos

Isso porque os bens públicos existem pela e para a coletividade, não sendo meras riquezas do Estado. Alguns são de fruição direta e imediata pelos indivíduos; outros, são instrumentos diretos ou indiretos para a satisfação dos interesses coletivos, sendo necessários para o funcionamento do próprio aparato estatal. Por esta razão, a definição destes bens passa pela necessidade de proteção, através de um regime jurídico especial, para que cumpra sua função pública (Ikenaga, 2012, p. 17-18).

Posto isso, a gestão dos bens públicos se revela em dois aspectos inter-relacionados, conforme Floriano Azevedo Marques Neto (2014, p. 270), quais sejam, a gestão patrimonial e a disciplina do uso, sobre os quais dispôs:

“A gestão dos bens públicos envolve dois aspectos inter-relacionados: a gestão patrimonial, entendida como a otimização do emprego do patrimônio público, com vistas a obter a maior racionalidade econômica, e a disciplina do uso, voltada a assegurar que este emprego seja consentâneo com as finalidades de interesse geral aos quais o bem está consagrado. É da combinação destes dois aspectos que se dá a adequada gestão dos bens públicos”.

Desta maneira, constrói-se a ideia de que a adequada gestão dos bens públicos pelo Estado deve estar desatrelada da classificação tradicional dos bens públicos em bens de uso comum do povo, bens de uso especial e bens dominicais, devendo ser reconhecido que o cumprimento efetivo de sua função social perpassa pelo maior número de usos a que for suscetível, em outras palavras, há um imperativo de uso múltiplo. Neste sentido, leciona Thiago Marrara (2007, p. 133-134):

“Por isso, regra geral, a função social dos bens públicos se realiza pelo maior número possível de usos a que for suscetível. Por estarem intimamente imbricados aos conceitos de nação, território e serviços públicos, os bens que constituem o domínio público não escapam à regra. É preciso que sua gestão estimule uma pluralidade de usos até o ponto em que tais usos sejam compatíveis entre si e auto-sustentáveis, ou seja, não ocasionem o perecimento ou a exaustão do próprio bem em prejuízo de utentes atuais ou futuros”.

Assim, observa-se que a gestão patrimonial não deve cingir-se apenas a garantir a serviência do bem público ao interesse afetado, mas também pela busca da otimização, racionalização e ampliação dos usos do patrimônio público, o que possibilita a exploração econômica deste acervo (Marques Neto, 2014, p. 312).





Seguindo este caminho, possibilita-se, dentro de uma Análise Econômica do Direito (AED), a satisfação do comando constitucional da eficiência, previsto no artigo 37, *caput*, da Constituição Federal, pelo qual as normas jurídicas e os atos administrativos serão eficientes quando formulados e aplicados levando em consideração as suas consequências econômicas (Oliveira, 2022. n.p.).

A máxima potencialidade do acervo público, em verdade, com a possibilidade de exploração de seus usos econômicos, apresenta-se como uma alternativa de fonte de arrecadação de receitas públicas.

Os bens do Estado passam de geradores de despesas públicas, com o esforço de sua manutenção e proteção para a utilização apenas a um fim público determinado, para angariadores de recursos públicos por este tipo de exploração, que farão frente aos pleitos coletivos, dando maior efetividade aos direitos e garantias fundamentais dos indivíduos.

Nesse sentido, leciona Floriano de Azevedo Marques Neto (214, p. 398) que:

“Por fim – e talvez mais polêmico – há o fato de que a gestão dos recursos públicos, sempre insuficientes para atender todas as obrigações de que se incumbe o Estado, leva-nos a constatar 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 destes bens em prol do erário, evitando que o valor econômico subjacente a este acervo patrimonial seja amelhado exclusivamente pelos particulares. Vai daí que, para cumprir a função social, o Estado tem de passar a atuar, crescentemente, como um agente econômico, como um gestor de considerável patrimônio, cuidando para que a utilização de seus bens se dê com a máxima eficiência: equilibrando a obtenção de receitas com a plena consagração dos usos públicos e a eficácia das políticas públicas que se servem destes bens.

[...] Ao contrário de dizer que os bens públicos já cumprem por si a sua função, defendemos que ela tem aplicação mais forte aos bens do Estado, pois a relação de propriedade estatal só se justifica em um contexto de aplicação eficiente destes bens a uma função pública.”

Dentro deste cenário, ganha importância o estudo dos *namings rights* e sua aplicação dentro de uma gestão eficiente dos bens públicos, no contexto brasileiro, como um exemplo de gestão eficiente dos bens públicos.

6 A EXPLORAÇÃO ECONÔMICA DOS BENS PÚBLICOS ATRAVÉS DO INSTITUTO DOS *NAMING RIGHTS*: UMA ALTERNATIVA À TRIBUTAÇÃO PARA ARRECADAÇÃO DE RECEITAS PÚBLICAS





Em relação aos bens, apesar de ser um atributo intrínseco à coisa, o nome possui valor autônomo. Por essa razão, a faculdade de atribuição de nome a um objeto pode ser transferida a outrem, sem que haja a transferência da propriedade do bem, mas apenas de uma das faculdades a ela inerentes (Almeida, 2013, p. 8).

Diante disso, surgem os *namings rights*, sendo um instituto do direito empresarial estrangeiro, que pode ser entendido como a prática empresarial de cessão onerosa da utilização de eventos e bens imóveis para divulgação publicitária, através da atribuição do nome. Em outras palavras, é a titularidade da faculdade de atribuir um nome a um objeto material ou a uma determinada atividade, sem que haja relação de domínio sobre o objeto ou atividade denominada (Justen Filho, 2012, p. 217-219).

Sobre a nomenclatura do instituto, destaca-se que, no Brasil, ainda não há uma definição sobre a expressão que traduz este instituto para o direito brasileiro. Marçal Justen Filho optou pela utilização da expressão “direitos à denominação” (Justen Filho, 2012, p. 217). Por sua vez, Ana Lúcia Ikenaga, sob a orientação de Maria Sylvia Di Pietro, define o instituto pela expressão “atribuição de nome” (Ikenaga, 2012, p. 53). No presente trabalho, serão utilizadas as duas expressões.

Na experiência internacional, a aplicação da cessão do direito de atribuição de nome aos bens privados é uma prática empresarial bastante difundida. Seu início remonta aos estádios de beisebol norte-americanos, que serviram como publicidade para os demais negócios dos proprietários dos estádios.

Por sua vez, no contexto brasileiro, a utilização do contrato de cessão do direito à denominação quanto aos bens e atividades privadas é recente e ainda tímida, sendo mais observada nos eventos esportivos. Neste sentido, cabe citar o Allianz Parque (Arena Palmeira), a Neo Química Arena (Arena Corinthians) Casa de Apostas Arena Fonte Nova (a antiga Itaipava Arena Fonte Nova), a Copa Intelbras do Brasil para os anos de 2021 e 2022, a Red Bull Racing de Fórmula 1, entre outros.

Em relação ao patrimônio público, a experiência internacional revela a aplicação da cessão do direito à denominação de forma ampla. Escolas públicas, prédios, bibliotecas, parques e praças públicas são objetos da alienação da faculdade de atribuir um nome.

Exemplo é a cessão dos direitos de atribuição de nome dos metrô de Dubai, em 2008. Conforme o site especializado em notícias, os direitos de *namings rights* de sete estações foram





cedidos por valores, aproximados e convertidos para reais, entre R\$ 100.000.000,000 (cem milhões de reais) e 130.000.000,00 (cento e trinta milhões de reais) (Theeb, 2008).

No Brasil, poucos exemplos de aplicação da cessão onerosa do direito à denominação em bens públicos podem ser citados, como é o caso do Estádio Mané Garrincha, localizado em Brasília – DF, cujo proprietário é o Governo do Distrito Federal.

Conforme anunciado pelo Banco de Brasília (BRB), a sociedade de economia mista assumiu o *naming rights* do centro esportivo no triênio de 2022 – 2024, dando o nome de Arena BRB. O contrato foi fechado por um total de R\$ 7.500.000,00 (sete milhões e quinhentos mil reais) (Imprensa BRB, 2021).

Desta forma, observa-se que a utilização dos *naming rights* remonta uma importante fonte de receita para a Administração Pública, como válvula de escape à tributação.

7 DESAFIOS E PONTOS DE TENSÃO PARA APLICAÇÃO DOS *NAMING RIGHTS* AOS BENS PÚBLICOS NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

Dentro desta análise de aplicação, alguns desafios e pontos de tensão devem ser enfrentados, sempre sob a visão da gestão eficiente dos bens públicos.

O ordenamento jurídico brasileiro ainda não possui uma definição clara quanto a aplicação dos *naming rights* aos bens públicos, diante das limitações trazidas pelos institutos do direito administrativo e pelo próprio tratamento destes bens no direito brasileiro.

O primeiro ponto de tensão é quanto ao próprio regime de bens públicos trazido pelo direito brasileiro. Como supramencionado, a definição de bens públicos deriva das disposições trazida pelo Código Civil em seus artigos 98 a 103.

Assim, o códex classifica os bens públicos, conforme sua titularidade e afetação, em: bens de uso comum do povo, sendo aqueles de fruição de todos, sem distinções; bens de uso especial, sendo aqueles utilizados diretamente pela Administração pública, de forma específica e privativa, para o exercício da função pública; e, bens dominicais, considerados aqueles não afetados à satisfação das necessidades coletivas ou estatais.

Se considerada a classificação dos bens trazida pelo Código Civil de forma simplista e absoluta, com base nos aspectos subjetivos e finalistas, não seria possível a utilização dos *naming rights* aplicados aos bens públicos, salvo quanto aos dominicais, que são desafetados por natureza. Isso considerando que os bens de uso comum do povo e os de uso especial já





estariam afetados à determinada função ou atividade e não poderiam ser destinados a mais uma utilidade.

Contudo, dentro da ideia de gestão eficiente dos bens públicos, sob a ótica da Análise Econômica do Direito, percebe-se que não é possível traçar um regime jurídico único para todos os bens públicos, sendo insuficiente a classificação dos bens apenas em três categorias.

Desta maneira, é mister o reconhecimento do imperativo de uso múltiplo (Marrara, 2007, p. 134) e da máxima exploração do acervo público (Marques Neto, 2014, p. 312), que buscam trazer maior eficiência à atuação da Administração Pública.

Só assim, admitindo-se a exploração econômica do nome do bem público, separadamente de outra finalidade pública a que se destine, é possível a visualização de aplicação do *naming rights* aos bens públicos no ordenamento jurídico brasileiro.

Destaca-se que, mesmo com a aceção do imperativo de uso múltiplo, encontram-se limites na pretensa aplicação, uma vez que o cumprimento da função pública principal a que foi destinado deve ser garantida e protegida.

Isso fica mais evidente quanto aos bens que tenham relevância histórica, cultural ou cívica. Para estes, a arrecadação de receitas através do nome se chocaria com o fim a que são destinados, qual seja a proteção ao patrimônio coletivo e a percepção deste como tal, uma vez que teriam desnaturada uma de suas características. Por outro lado, bens de natureza cultural, esportiva, de lazer, transporte e mobilidade não encontrariam esta limitação (Almeida, 2013, p. 19).

Outro ponto de tensão que surge é a adequação ao princípio da isonomia. O postulado é um imperativo para que a Administração Pública dispense tratamento impessoal e isonômico aos particulares, com o objeto de atender a finalidade pública, vedando qualquer tipo de discriminação ou favorecimento desproporcional, salvo o tratamento diferenciado entre pessoas que estão em posição fática de desigualdade (Oliveira, 2022, n.p.).

Nesse sentido, o ponto controverso seria em razão de haver o uso privativo de um bem público por um particular, o que significa um benefício no uso do bem em detrimento dos outros indivíduos, um favorecimento.

Todavia, em uma análise sob a ótica da gestão eficiente dos bens públicos, observa-se que os bens públicos devem ter a sua máxima utilização. No caso, a atribuição de nome – mesmo que isso conceda direito a um particular em detrimento de outros – é rentável para o Estado e, conseqüentemente, para o atendimento das demandas públicas.





Desta forma, a utilização deste instituto – quando possível, é um dever do Estado na busca do pleno atendimento da função social daquele patrimônio público, sobre o qual tem a gestão.

Em primeira vista, o postulado constitucional da impessoalidade, previsto no art. 37, *caput*, da Constituição Federal (Brasil, 1988), também pode ser visto como um empecilho para a cessão onerosa do direito de atribuição de nome de um bem público, uma vez que a sua imagem estará diretamente associada a uma pessoa física ou a uma pessoa jurídica.

Por este princípio as realizações e obras públicas não devem ser acometidas a pessoas ou agentes específicos, mas sim considerados de toda coletividade, remetendo sempre à Administração Pública.

No contexto de atribuição de nome, todavia, tem-se como uma questão superada, uma vez que o próprio ordenamento jurídico admite a nomeação de ruas, praças, espaços públicos, entre outros, com nomes de pessoas, desde que cumpridos alguns requisitos, como – por exemplo – não ser pessoa viva.

Outro desafio que teria de ser enfrentado para a aplicação do instituto seria a moralidade e a opinião popular em relação ao nome. Isso porque, o nome de uma empresa ou pessoa estaria em destaque em um bem público. Logo, a imagem destes deve traduzir os interesses do Estado e da coletividade, não podendo ser atribuído nome de empresas ou pessoas que atentem contra os princípios democráticos e constitucionais, maculando a imagem do ente público.

Contudo, todos estes princípios estariam preservados com o estabelecimento de procedimento licitatório que esteja atento à estas questões, ou seja, que reprima o tratamento anti-isonômico, bem como estabeleça critérios claros de habilitação, critérios de julgamento e avaliação, evitando qualquer arbitrariedade.

Outrossim, o estabelecimento de requisitos para preservação dos valores democráticos e institucionais no processo de escolha do licitante vencedor, bem como de hipóteses de rescisão no caso de seu descumprimento, garantiriam a incolumidade dos princípios que regem a Administração. (Ikenaga, 2012, p. 95-96).

8 CONCLUSÃO





As crescentes demandas para garantia dos direitos sociais e necessidades da coletividade exigem do Estado - como prestador positivo - cada vez mais recursos para fazer frente à sua satisfação. É dizer, não há como prestar serviços públicos e assistenciais sem a devida fonte de custeio.

Ocorre que a velocidade de crescimento das demandas coletivas e sociais se revela exponencialmente maior à capacidade de arrecadação de recursos por parte do Estado. A bem da verdade, pode-se afirmar que o primeiro cresce em progressão geométrica, enquanto o segundo em progressão aritmética.

Tradicionalmente, quando instado a arrecadar mais, a Fazenda Pública realiza o aumento da carga tributária. Todavia, diante das inúmeras crises e dos limites de uma carga tributária já alta, esta não tem se revelado a melhor opção.

Isso porque, com o intuito de atender as demandas da coletividade, a curva gráfica da tributação alcança um ponto máximo, a partir do qual passa a ser diametralmente oposta à sua intenção, uma vez que sobrecarrega o contribuinte individual e macula o desenvolvimento econômico e da iniciativa privada, minando a própria arrecadação de receitas, como delineou o economista Arthur Laffer, em 1974.

Nesta busca, ganha importância a Análise Econômica do Direito que orienta a Administração Pública a buscar no direito privado e empresarial novos métodos de arrecadação de recursos públicos, bem como a maximizar as suas disponibilidades, comprometendo-se com a eficiência na gestão pública.

Esse comprometimento deve atingir todas as esferas possíveis da Administração Pública, dentre elas a gestão dos bens públicos, que representa um dos maiores desafios para os entes públicos na atualidade.

Isso porque os bens públicos estão submetidos a um regime jurídico diferenciado que, por vezes, leva a crer que estariam engessados a um único fim público, sem poder servir a vários fins públicos e econômicos de forma concomitante.

Em verdade, a adequada gestão dos bens públicos pelo Estado deve estar desatrelada da classificação tradicional dos bens públicos trazida pelo Código Civil Brasileiro, devendo ser reconhecido que o efetivo cumprimento de sua função social perpassa pelo maior número de usos a que for suscetível, ou seja, uma gestão eficiente do patrimônio deve ser guiada por um imperativo de uso múltiplo.





Na perspectiva da Análise Econômica do Direito, permite-se, assim, que os bens públicos tenham exploração múltipla, utilizando-se da teoria econômica e dos métodos econométricos para aplicação de institutos do direito privado e empresarial que permitam esta máxima utilização.

Assim, os bens do Estado transformam-se em geradores recursos públicos, e não despesas públicas, com o esforço de manutenção e proteção para a utilização apenas a um único fim público.

É neste cenário, que emerge o estudo dos *naming rights* e sua aplicação dentro de uma gestão eficiente dos bens públicos no contexto brasileiro, como um instrumento de gestão eficiente dos bens públicos.

Entendido como a prática empresarial de cessão onerosa da utilização de eventos e bens imóveis para divulgação publicitária, através da atribuição do nome, sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro encontra alguns desafios e pontos de tensão, em razão do regime especial aplicado aos bens públicos. Contudo, todos curvam-se aos imperativos de uma Administração Pública eficiente, especialmente na gestão patrimônio público.

Posto isto, dentro do contexto de uma gestão eficiente dos bens públicos, sob a ótica da Análise Econômica do Direito, a aplicação dos *naming rights* se revela não apenas positiva, mas necessária, posto ser uma alternativa promissora para arrecadação de recursos públicos, fornecendo uma alternativa para que o Estado aumente sua receita sem precisar majorar a carga tributária e, mesmo assim, satisfazer as necessidades coletivas e concretizando os direitos sociais garantidos pela Constituição Federal.





REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Luis Felipe Sampaio. **Exploração de *naming rights* de bens públicos no direito comparado**. In: XXXIX Congresso Nacional dos Procuradores do Estado. Porto de Galinhas, PE: ANAPE, 2013.

ÁVILA, Humberto. **Repensando o “princípio da supremacia do interesse público sobre o particular”**, In Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE) n. 11. Salvador: Instituto Brasileiro de Direito Público, Setembro/Outubro/Novembro de 2007. Disponível em: <https://fliphtml5.com/fdns/yvgj/basic>. p.10. Acesso em: 10 mar. 2024.

BASSO, Ana Paulo; DELGADO, Joedson de Souza. **A tributação ótima sobre a renda estruturada com os impostos especiais de consumo**. In: Revista Direito Mackenzie. v. 16, n. 1. p. 1-29. ISSN 2317-2622. 2022. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.5935/2317-2622/direitomackenzie.v16n115155>. Acesso em: 10 mar. 2024.

BRASIL. **Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 07 nov. 2022

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm>. Acesso em: 06 mar. 2024.

BRB assume *naming rights* do Estádio Nacional Mané Garrincha. Imprensa BRB. Brasília - DF, 16 de Dezembro de 2021. Disponível em: <<https://novo.brb.com.br/imprensa/16-12-2021-brb-assume-naming-rights-do-estadio-nacional-mane-garrincha/>>. Acesso em: 05 abr. 2024.

CARVALHO, Cristiano. **Direito Tributário e Análise Econômica: uma introdução atualizada**. p. 115-116. In: YEUNG, Luciana (org.). **Análise econômica do direito: temas contemporâneos**. São Paulo, SP: Actual, 2020. p. 110-140. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786587019079/>>. Acesso em: 06 abr. 2024.

IKENAGA, Ana Lúcia. **A atribuição de nome como modo de exploração de bens públicos**. 2012. 147 f. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade de São Paulo: São Paulo, 2012. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-22042013-132426/publico/ANA_LUCIA_IKENAGA_INTEGRAL.pdf. Acesso em: 09 mar. 2024.





MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. **Bens públicos: função social e exploração econômica: o regime jurídico das utilidades públicas.** 1ª reimpressão. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

JUSTEN FILHO, Marçal. **A exploração econômica de bens públicos: cessão do direito à denominação.** In: **Revista de Direito da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro. Edição Especial Marcos Juruena.** p. 216-236. Rio de Janeiro, RJ: CEJUR/PGE-RJ, 2012. Disponível em: < <https://pge.rj.gov.br/revista-de-direito/2012-edicao-especial-marcos-juruena>>. Acesso em: 06 abr. 2024.

LIMA, E. M.; REZENDE, A. J. **Um estudo sobre a evolução da carga tributária no Brasil: uma análise a partir da Curva de Laffer.** In: *Interações* (Campo Grande), [S. l.], v. 20, n. 1, p. 239–255, 2019. DOI: 10.20435/inter.v0i0.1609. Disponível em: <https://interacoesucdb.emnuvens.com.br/interacoes/article/view/1609>. Acesso em: 10 mar. 2024.

MARRARA, Thiago. **Bens Públicos: domínio urbano: infra-estruturas.** Belo Horizonte: Fórum, 2007.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo.** 8ª Ed. – Rio de Janeiro: Método, 2020. Paginação Irregular. Livro Digital.

SILVEIRA, Paulo Antônio Caliendo Velloso da. **Direito tributário e análise econômica do Direito : uma visão crítica.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

SILVEIRA, Paulo Antônio Caliendo Velloso da. **Direito tributário e análise econômica do Direito : contribuições e limites.** In: *Revista da FESDT*, N. 3. Porto Alegre: jan/jun 2009. p. 185-205. Disponível em: <https://fesdt.org.br/docs/revistas/3/artigos/11.pdf>. 07 mar. 2024.

THEEB, Alia Al. **Dubai raises Dh1.8b from Metro-naming rights and funding.** *Gulf News.* **Doha** – Dubai: 22 de Dezembro de 2008. Disponível em: < <https://gulfnews.com/uae/transport/dubai-raises-dh18b-from-metro-naming-rights-and-funding-1.71114#>>. Acesso em: 06 abr. 2024.

