

POR UMA POLÍTICA ESTADUAL DE APROVEITAMENTO SOCIOECONÔMICO DE BENS PÚBLICOS: COMENTÁRIOS SOBRE O ANTEPROJETO DE LEI DA PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO DO PARANÁ

Resumo: Este artigo apresenta, descreve e analisa o Anteprojeto de Lei elaborado por procuradores do Paraná para instituir a Política Estadual de Aproveitamento Socioeconômico de Bens Públicos. A análise abrange os princípios, objetivos, alcance, requisitos e limites dos instrumentos jurídicos propostos: cessão onerosa de *naming rights*, cessão de uso para publicidade e adoção social de bens públicos.

Palavras-chave: Bens públicos – *naming rights* – ações publicitárias - adoção social de bens públicos

Introdução

Sob a égide da Constituição de 1988, o Estado brasileiro possui uma inegável identidade social, na medida em que lhe cabe satisfazer um amplo rol de necessidades públicas, incluindo um generoso catálogo de direitos fundamentais sociais, que exigem prestações positivas na forma de serviços públicos, além de benefícios e serviços assistenciais, entre outras utilidades¹.

Embora os direitos sociais não sejam os únicos a demandar gastos públicos², fato é que o Estado social, mais do que qualquer outro, requer o emprego de vultosos recursos por parte do Poder Público, ocasionando pressão fiscal e, conseqüentemente, o recurso à elevação da carga tributária (fonte principal de receitas na contemporaneidade, marcada que é pela presença de Estados Fiscais)³.

O emprego da tributação, contudo, encontra limites no direito e nas leis da economia⁴, de modo que o Estado, a partir de certo ponto, vê-se premido pela necessidade de satisfazer os interesses públicos por meio de outros recursos que não aqueles extraídos de maneira forçada dos contribuintes sob a forma de tributos.

¹ Sobre o tema, por todos, v. SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. **Direito constitucional: teoria, história e métodos de trabalho**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2014. 624 p.

² HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass R. **O custo dos direitos: por que a liberdade depende dos impostos**. Tradução de Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2019. 212 p.

³ TORRES, Ricardo Lobo. **A ideia de liberdade no Estado patrimonial e no Estado fiscal**. Rio de Janeiro: Renovar, 1991. 193 p.

⁴ Entre os diversos estudos sobre o tema, com base no modelo da Curva de Laffer, a título meramente ilustrativo, v. LIMA, Emanuel Marcos; REZENDE, Amaury Jose. Um estudo sobre a evolução da carga tributária no Brasil: uma análise a partir da Curva de Laffer. **Interações (Campo Grande)**, v. 20, p. 239-255, 2019.

Além disso, apesar dos esforços realizados para a promoção de uma gestão eficiente dos bens públicos, é evidente que a própria estrutura estatal, em constante crescimento, enfrenta dificuldades em administrar de maneira adequada todos esses ativos.

Com um vasto número de imóveis, espaços públicos e outros bens sob sua responsabilidade, o Estado muitas vezes não consegue alocar os recursos humanos e financeiros necessários para garantir a manutenção e o aproveitamento ideal de cada um deles com eficiência. Como resultado, não é incomum encontrar locais públicos que aparentam abandono ou que são subutilizados, perdendo a sua função social e deixando de gerar os benefícios esperados para a população.

A participação da sociedade civil organizada e do setor privado pode ser uma resposta efetiva a esse problema. Parcerias entre o poder público e a iniciativa privada, por exemplo, têm o potencial de trazer novos investimentos e promover melhorias estruturais nesses espaços. A adoção de bens públicos por empresas ou entidades pode contribuir para a revitalização de áreas degradadas e assegurar que esses locais sejam utilizados de forma mais eficiente, ao mesmo tempo em que alivia a pressão sobre os cofres públicos. Esse tipo de colaboração, além de garantir a manutenção e o uso adequado dos bens, também fortalece o senso de pertencimento e responsabilidade compartilhada entre governo e sociedade.

Assim, uma solução para esse problema vem a ser o adequado aproveitamento socioeconômico da propriedade pública, que frequentemente é subaproveitada ou simplesmente dilapidada sem maiores justificativas, ao sabor de interesses privados casuísticos, muito embora possa representar potencial fonte de receitas alternativas e importante meio para a promoção de interesses públicos diversos, como educação, saúde, cultura, lazer, entre outros valores constitucionalmente protegidos⁵.

Ora: se a própria ordem econômica brasileira é constitucionalmente orientada pelo princípio da função social da propriedade privada (art. 170, III), então é certo que os bens públicos, com mais razão ainda, devem ser geridos de maneira tal a maximizar as suas potencialidades, em compasso com os interesses públicos para os quais devem estar orientados. Afinal, como leciona Luis Felipe Sampaio, “não se pode conceber o Estado como mero acumulador de patrimônio, nem se pode permitir que a propriedade pública seja destinada a particulares em favor de anseios egoísticos”. Isso porque “a função social é inerente aos bens públicos” e “eventual não utilização de

⁵ Nessa linha: RODRIGUES, DIOGO LUIZ CORDEIRO; SAIKI, GABRIELLA; PICCINI, ÓTHON CASTREQUINI. A exploração econômica do direito à denominação de bens públicos e os contratos de naming rights no Brasil e na França. **Revista Carioca de Direito**, v. 3, n. 2, p. 45-60, 2022; JUSTEN FILHO, Marçal. A exploração econômica de bens públicos: cessão do direito à denominação. **Revista de Direito da Procuradoria Geral**. Rio de Janeiro (Edição Especial Marcos Juruena), 2012.

um bem público não é uma opção para a Administração Pública, mas antes um desvio de conduta que necessita ser corrigido”⁶.

Nesse contexto, nos últimos tempos, tem-se popularizado no Brasil a ideia de que a função social dos bens públicos pode ser ampliada por meio de contratos e parcerias de caráter publicitário com a iniciativa privada e com a sociedade civil, de modo que os recursos arrecadados por meio desses negócios possam ser empregados em melhorias de infraestrutura e manutenção dos próprios bens, entre outras finalidades públicas. É nesse contexto que se insere o Anteprojeto de Lei objeto deste artigo.

Fruto do trabalho de Comissão instituída pelo Procurador-Geral do Estado do Paraná, da qual os autores deste trabalho foram membros, o Anteprojeto em exame busca instituir a **Política Estadual de Aproveitamento Socioeconômico de Bens Públicos**, a qual abrange três instrumentos jurídicos principais: **(i)** a cessão onerosa do direito à denominação (*naming rights*) de bens públicos, **(ii)** a cessão de uso de bens públicos para ações publicitárias e **(iii)** a adoção social de bens públicos.

Ao longo deste artigo, apresentaremos de forma analítica o Anteprojeto a partir de sua própria estrutura, com ênfase nas disposições do diploma e nas escolhas adotadas pela Comissão a respeito dos pontos mais controversos da proposta. O trabalho está assim organizado:

O **item 1** trata da abrangência, dos objetivos e dos princípios da Política. O **item 2** é dedicado ao Conselho Curador de Bens Públicos (CCBP), órgão responsável por zelar pela adequada aplicação da Lei e pela higidez do patrimônio público estadual. O **item 3** descreve os instrumentos jurídicos da Política, pelos quais o Estado pode estabelecer contratos e parcerias com a iniciativa privada e com a sociedade civil para a gestão conjugada de certos bens públicos. O **item 4** elenca as ações publicitárias vedadas e menciona a diretriz de responsabilidade socioambiental do Anteprojeto. O **item 5**, que trata da vinculação de receitas, esclarece as finalidades a que devem ser destinadas as receitas obtidas por meio dos instrumentos jurídicos, bem como a técnica pela qual essa vinculação é efetivada. O **item 6** indica as hipóteses de rescisão dos instrumentos, bem como as penalidades eventuais aplicáveis às pessoas contratadas ou parceiras do poder público. O artigo é encerrado com breves considerações de caráter conclusivo.

1. Abrangência, objetivos e princípios

1.1. Abrangência da Política: aspectos subjetivo e objetivo

⁶ SAMPAIO, Luis Felipe. **Naming rights de bens públicos**. São Paulo: Almedina, 2017, p. 42/44.

A abrangência da Política possui dois aspectos: o subjetivo e o objetivo. Enquanto a abrangência subjetiva refere-se aos sujeitos abrangidos pela Política, a abrangência objetiva refere-se aos bens públicos por ela alcançados.

O Anteprojeto, do ponto de vista subjetivo, aplica-se às pessoas jurídicas de direito público do Estado do Paraná, incluindo o Estado em si, além das autarquias e das fundações de direito público que compõem a administração pública indireta (art. 1º). Desse modo, ficam afastados da aplicação cogente da Política as fundações públicas de direito privado, os serviços sociais autônomos e as empresas estatais, cujos bens não são legalmente públicos, mas privados, nos termos do art. 98 do Código Civil⁷. No entanto, o § 4º do art. 1º oferece a essas entidades a possibilidade de aderirem voluntariamente ao regime instituído pela Lei, à semelhança do que faz, por exemplo, o art. 187 da Lei nº 14.133/2021 quando autoriza que Estados, Distrito Federal e Municípios apliquem os regulamentos editados pela União para execução desse diploma legal.

Sob o prisma objetivo, é preciso esclarecer que o Anteprojeto estabelece uma série de requisitos e vedações à formalização dos instrumentos jurídicos previstos na Política, como veremos adiante. Contudo, entendemos que a análise quanto à viabilidade ou não da formalização dos instrumentos jurídicos independe da categoria legal a que o bem pertença. Portanto, não há no Anteprojeto uma vedação expressa e genérica à aplicação desses instrumentos a qualquer das espécies de bens públicos previstas no Código Civil (dominicais, de uso comum do povo e de uso especial⁸).

Do ponto de vista estritamente jurídico, os bens dominicais são aqueles que menos resistência oferecem à aplicação dos instrumentos da Política, uma vez que não são afetados diretamente a uma finalidade pública prestabelecida. Os demais bens (de uso comum do povo e de uso especial) são afetados a finalidades públicas determinadas, mas ainda assim comportam até mesmo a cessão onerosa do direito à denominação, pois nada impede que possuam múltiplas afetações (inclusive a geração de receitas), desde que compatíveis com a destinação primária do

⁷ Código Civil. Art. 98. São públicos 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 pertencerem.

⁸ Código Civil. Art. 99. São bens públicos:

I - os de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças;

II - os de uso especial, tais como edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração federal, estadual, territorial ou municipal, inclusive os de suas autarquias;

III - os dominicais, que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades.

bem⁹, com o interesse público por ele promovido e com os demais requisitos legais¹⁰. Vale ressaltar que a cessão onerosa do direito à denominação compreende apenas uma fração de uma das prerrogativas do proprietário (o uso), não impedindo que o bem seja materialmente utilizado para os seus fins precípuos¹¹.

O art. 1º, § 2º, do Anteprojeto estipula um rol exemplificativo de bens que podem ser objeto da Política, compreendendo

“estabelecimentos, instalações, equipamentos, edificações, espaços públicos, centros culturais, salas, bibliotecas, casas de espetáculo, arenas esportivas e demais bens públicos materiais, móveis ou imóveis, que possam ter sua função social ampliada por meio dos instrumentos previstos nesta Lei.”

Como se pode notar, o Anteprojeto possibilita que os instrumentos nele previstos compreendam a totalidade ou somente parte de um bem. Nesse contexto, é possível, por exemplo, que se promova a cessão onerosa do direito à denominação ou a adoção social de apenas um anfiteatro específico de uma casa de espetáculos.

Os bens móveis também são abrangidos pela Política. Poderíamos cogitar, por exemplo, da utilização de um veículo automotor estadual para ações publicitárias compatíveis com a sua finalidade pública e não vedadas por Lei.

Até mesmo bens públicos que integram o patrimônio arqueológico, histórico, artístico e natural, inclusive os que servem de marcos geográficos consolidados, podem ser incluídos no escopo da Política, desde que adotadas certas cautelas. É necessário, no entanto, que o Conselho Curador de Bens Públicos – CCBP delibere a esse respeito, desde que colhida manifestação da Coordenação do Patrimônio Cultural – CPC, respeitadas as disposições da Lei Estadual nº 1.211/53 e da própria Lei que estrutura a Política Estadual de Aproveitamento Socioeconômico de Bens Públicos (art. 1º, § 3º). Também será necessária consulta à população, por audiência ou consulta pública, como será exposto adiante.

Sobre tal hipótese, podemos imaginar a adoção social de pintura histórica que demande restauração ou mesmo a cessão onerosa do direito à denominação de edifício histórico tombado que esteja degradado e exija obras de recuperação. De todo modo, parece claro que, em hipóteses como esta última, a Administração deverá demonstrar de maneira cabal que a celebração do negócio não

⁹ Na mesma linha: BONATTO, Hamilton; BONATTO, Vivian Aparecida Ciscato Chuchene. Naming rights de bens públicos na Lei nº 14.133/2021 e em seu decreto regulamentador. In: BONATTO, Hamilton (Coord.). **A Nova Lei de Licitações e Contratos em artigos**. Belo Horizonte: Fórum, 2024. p. 89-101.

¹⁰ SAIKI, Gabriella. **A exploração econômica dos naming rights de bens públicos: a prática contratual das maiores metrópoles brasileiras**. 2023. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento no Estado Democrático de Direito) – Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 12 dez. 2023. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/107/107131/tde-20032024-113101/>. Acesso em: 14 jul. 2025.

¹¹ Nessa linha, cf. SAMPAIO, Luis Felipe. **Naming rights de bens públicos**. São Paulo: Almedina, 2017, p. 49/57.

corrompe valores caros à comunidade e diretamente associados ao bem em questão. Afinal, uma gestão adequada dos bens públicos pressupõe, não apenas o seu aproveitamento economicamente eficiente, mas também o respeito aos preceitos constitucionais, aos procedimentos administrativos previstos em lei¹² e sobretudo ao interesse público primário, inclusive em sua dimensão simbólica, por representar valores que o dinheiro não pode comprar¹³.

1.2. Objetivos da Política Estadual de Aproveitamento Socioeconômico de Bens Públicos (art. 2º)

A Política de Aproveitamento Socioeconômico de Bens Públicos possui sete grandes objetivos, conforme o art. 2º do Anteprojeto:

- i)** Ampliar a função social e as utilidades geradas pelos bens públicos contemplados pelos instrumentos previstos nesta Lei;
- ii)** Aumentar a capacidade de investimento em infraestrutura pública;
- iii)** Possibilitar o cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS;
- iv)** Preservar e recuperar o patrimônio histórico e cultural do Paraná;
- v)** Promover parcerias entre os setores público e privado para a manutenção e melhoria dos equipamentos, serviços e eventos públicos;
- vi)** Diversificar as fontes de receita do Estado e contribuir para a modicidade tarifária dos serviços públicos delegados.

O primeiro objetivo orienta que os bens públicos, muitas vezes subutilizados, sejam transformados em ativos que possam atender mais diretamente às necessidades da população. Por meio de parcerias e instrumentos específicos, esses bens podem ganhar novas finalidades, promovendo benefícios sociais, econômicos e culturais.

Conectado a ele está o objetivo de aumentar a capacidade de investimento em infraestrutura pública. O projeto de lei busca mobilizar recursos de forma mais eficiente, utilizando os bens públicos como alavancas econômicas, gerando receitas e atraindo investimentos privados para áreas essenciais como transportes, saneamento e energia.

¹² Cf. MARQUES NETO, Flávio de Azevedo. **Bens públicos: função social e exploração econômica - o regime jurídico das utilidades públicas**. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 270.

¹³ Sobre o tema, cf. a obra primordial de SANDEL, Michael. **O que o dinheiro não compra: os limites morais do mercado**. Tradução de Clóvis Marques. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012.

O alinhamento com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) é o terceiro pilar dessa política, evidenciando o compromisso do Estado em promover o desenvolvimento sustentável, focando em questões cruciais como erradicação da pobreza, educação de qualidade, acesso à saúde, preservação ambiental e justiça social¹⁴. Ao possibilitar o cumprimento desses objetivos globais, o Paraná se insere em um esforço internacional de sustentabilidade.

A preservação e recuperação do patrimônio histórico e cultural do Paraná também é contemplada na política. Os bens históricos e culturais são fundamentais para a identidade e o patrimônio imaterial de um povo. Assim, a política propõe mecanismos que permitam a proteção e o restauro desses ativos, ao mesmo tempo em que incentiva seu uso responsável e adequado.

Outro objetivo central é promover parcerias entre os setores público e privado para a manutenção e melhoria dos equipamentos, serviços e eventos públicos. As parcerias público-privadas (PPPs) são instrumentos que têm se mostrado eficazes para otimizar a gestão de serviços e bens públicos, permitindo que o setor privado complemente o setor público em eficiência, inovação e capital.

A diversificação das fontes de receita do Estado também é um objetivo relevante. Por meio do aproveitamento mais eficaz dos bens públicos, o Estado pode criar novas oportunidades de receita, reduzindo sua dependência de impostos tradicionais e gerando recursos por meio de concessões, parcerias e outros mecanismos¹⁵. Isso também ajuda a contribuir para a modicidade tarifária dos serviços públicos delegados, tornando-os mais acessíveis à população.

Tais objetivos revelam uma estratégia integrada, que busca não apenas otimizar os recursos do Estado, mas também promover o desenvolvimento sustentável, preservar o patrimônio cultural e histórico, e criar um ambiente favorável à colaboração entre os setores público e privado. Assim, a Política de Aproveitamento Socioeconômico de Bens Públicos se apresenta como um mecanismo essencial para o avanço socioeconômico do Paraná, alinhado com os princípios da sustentabilidade e da função social dos bens públicos.

¹⁴ A Agenda 2030 da ONU, adotada em 2015 pelos Estados-membros das Nações Unidas, estabelece um plano de ação global orientado para a promoção do desenvolvimento sustentável até o ano de 2030. No centro desse compromisso estão os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), que representam metas integradas e interdependentes voltadas à erradicação da pobreza, à proteção do meio ambiente e ao fortalecimento da paz, da justiça e das instituições. Sobre o tema, cf. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Transformando nosso mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**. Resolução A/RES/70/1, de 25 de setembro de 2015. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/91863-agenda-2030-para-o-desenvolvimento-sustentavel>. Acesso em: 14 jul. 2025.

¹⁵ Em apoio a essa perspectiva, DETTER, Dag; FÖLSTER, Stefan. **A riqueza pública das nações: como a gestão de ativos públicos pode impulsionar ou prejudicar o crescimento econômico**. São Paulo: Cultrix, 2016. 264 p.

1.3. Princípios da Política Estadual de Aproveitamento Socioeconômico de Bens Públicos (art. 3º)

O Art. 3º do Anteprojeto de Lei estabelece um conjunto de princípios fundamentais que norteiam a Política de Aproveitamento Socioeconômico de Bens Públicos. Esses princípios refletem valores e diretrizes que garantem que o aproveitamento dos bens públicos ocorra de maneira justa, transparente e em consonância com os interesses da sociedade. São eles:

1. **Interesse público:** Este princípio estabelece que as necessidades coletivas devem sempre prevalecer sobre os interesses privados. Em outras palavras, qualquer parceria ou contrato envolvendo bens públicos deve priorizar o bem comum, evitando que o uso desses bens seja voltado para fins que não beneficiem diretamente a sociedade. Trata-se de princípio basilar da Administração Pública, assegurando que os bens públicos não sejam explorados de maneira tal a favorecer interesses particulares em detrimento das necessidades coletivas.
2. **Finalidade:** A denominação e o uso dos bens públicos devem ser compatíveis com o propósito original do bem, garantindo que o nome e as associações feitas a ele representem de maneira adequada sua função social. Esse princípio visa a evitar que a utilização de bens públicos por empresas ou marcas desvirtue o propósito original do bem ou crie associações indevidas que possam prejudicar sua imagem pública.
3. **Impessoalidade:** A impessoalidade garante que a seleção das entidades que irão celebrar contratos ou parcerias com o Poder Público seja feita por meio de procedimentos licitatórios ou de chamamento público, conforme o caso, assegurando igualdade de oportunidades e condições entre todos os concorrentes. Esse princípio é fundamental para evitar favoritismos e garantir que todos os interessados tenham chances justas de participação, promovendo a transparência nos processos de seleção.
4. **Função social:** Os bens públicos devem cumprir o objetivo para o qual foram destinados, promovendo o bem-estar comum. Isso significa que o uso econômico dos bens públicos deve estar sempre alinhado à sua função social. Desse modo, é maximizado o valor social dos bens públicos, garantindo que a exploração econômica seja voltada para a promoção do bem comum e não para fins meramente lucrativos.

5. **Eficiência:** O princípio da eficiência busca a redução da ociosidade dos bens públicos, garantindo que eles sejam utilizados de maneira produtiva e contribuam para ampliar a capacidade de prestação de serviços à população. A eficiência é uma diretriz que visa otimizar o uso dos recursos públicos, garantindo que os bens não permaneçam subutilizados e que gerem o máximo de benefícios para a sociedade.
6. **Moralidade:** A moralidade assegura que os bens públicos não sejam associados a empresas, produtos ou mensagens que possam comprometer a dignidade humana ou serem considerados ofensivos ou degradantes. Esse princípio protege a integridade dos bens públicos e da Administração Pública, garantindo que a exploração econômica ocorra de forma ética e respeitosa, evitando a vinculação a conteúdos prejudiciais à sociedade.
7. **Democracia:** A inclusão da participação popular na formulação do plano estratégico para o aproveitamento dos bens públicos é um princípio que visa a garantir a transparência e a legitimação das decisões. A democracia no processo de elaboração das políticas públicas é crucial para assegurar que os cidadãos possam influenciar diretamente as decisões que afetam o uso dos bens públicos, especialmente em relação a contratos que envolvam publicidade privada.
8. **Sustentabilidade fiscal, ambiental, social e cultural:** Esse princípio busca promover o uso responsável dos bens públicos, respeitando o equilíbrio orçamentário e garantindo a preservação do meio ambiente e do patrimônio cultural. A sustentabilidade em todas as suas dimensões é essencial para que o aproveitamento dos bens públicos seja realizado de maneira equilibrada e consciente, preservando recursos para as futuras gerações e garantindo que o desenvolvimento econômico não ocorra às custas do meio ambiente ou da cultura local.

Esses princípios formam a base ética e operacional da Política de Aproveitamento Socioeconômico de Bens Públicos, assegurando que as parcerias e contratos realizados em nome da Administração Pública respeitem os valores fundamentais da sociedade, garantindo eficiência, transparência e justiça no uso dos bens públicos.

2. O Conselho Curador de Bens Públicos Estaduais (arts. 4º a 6º)

A criação do Conselho Curador dos Bens Públicos (CCBP) é uma das inovações relevantes do Anteprojeto.

Trata-se de órgão colegiado e deliberativo, idealizado como instância máxima de governança da Política Estadual de Aproveitamento Socioeconômico dos Bens Públicos, de modo que lhe cabe zelar pela adequada aplicação das normas propostas e pela higidez do patrimônio público estadual (art. 4º). Como órgão de governança, compete ao CCBP direcionar e monitorar a gestão dos bens públicos, com vistas à condução da Política e à prestação de serviços de interesse da sociedade¹⁶.

O CCBP, cuja composição será definida por Decreto governamental, deve ser composto por representantes governamentais e da sociedade civil, em consonância com os princípios e objetivos da Política, que reserva um amplo espaço à participação popular e à colaboração dos particulares para a celebração, a efetivação e o controle dos seus instrumentos jurídicos.

A principal tarefa atribuída ao Conselho é a aprovação do plano estratégico de aproveitamento socioeconômico dos bens públicos estaduais, documento central do planejamento realizado pelo Estado acerca da matéria compreendida pelo Anteprojeto. Os contornos mais precisos desse plano devem ser estipulados pelo regulamento da Lei, considerando os aspectos técnicos envolvidos na matéria. Desde logo, todavia, podemos dizer que, como peça de planejamento estratégico, o plano poderá incluir objetivos e metas referentes à Política para um determinado horizonte temporal, com critérios de regionalização, e apontará o portfólio dos bens eleitos, além de indicadores quantitativos e qualitativos, que poderão ser empregados para controle dos resultados pretendidos. Além disso, atento à vocação social da Política, o Anteprojeto é expresso no sentido de que o plano incluirá “diretrizes específicas que garantam a preservação ambiental e o respeito às comunidades locais em áreas de grande sensibilidade ambiental, histórica, cultural ou social” (art. 5º, parágrafo único).

Note-se que o plano, antes de sua aprovação final, deverá ser objeto de consulta ou audiência pública, cujos resultados serão considerados pelo CCBP, nos termos do regulamento (art. 6º). A consulta ou audiência pública, antes da aprovação de qualquer plano estratégico, reforça o desejo de inclusão e transparência no processo de tomada de decisões.

Importante registrar que tal modelo é capaz de garantir uma grande celeridade e desburocratização. Isso porque a consulta à população e a aprovação do plano pelo CCBP é feita para o conjunto de bens que podem compor o plano, evitando-se vários procedimentos de consulta

¹⁶ Esse conceito de governança no setor público corresponde àquele adotado em BRASIL. **Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017**. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Diário Oficial da União, Brasília, DF, Seção 1, p.3, 23 nov. 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm . Acesso em: 15 jul. 2025.

isolados. Assim, além do ganho com a centralização do planejamento e a democratização das decisões, também há ganho de eficiência na implementação da Política.

Os bens que não constem do plano poderão ainda assim ser objeto dos instrumentos jurídicos previstos nesta Lei, desde que seja realizada consulta ou audiência pública antes da instauração do procedimento licitatório ou chamamento público e da formalização de termo aditivo, conforme o caso (art. 6º, parágrafo único). Tal medida se faz necessária para se evitar o engessamento da Política.

3. Os Instrumentos Jurídicos da Política

Os três instrumentos jurídicos descritos na Política Estadual de Aproveitamento Socioeconômico de Bens Públicos possuem características, conteúdos e requisitos distintos, conforme estabelecido no texto legal.

O **primeiro instrumento** é a cessão onerosa do direito à denominação de bens públicos estaduais – *naming rights*. Esse mecanismo permite a aquisição temporária do direito de adicionar o nome de marca, produto ou empresa à denominação original de um bem público, sem alteração da titularidade do bem denominado, que permanece sob a propriedade do Estado ou de pessoa jurídica de direito público estadual (art. 8º, *caput*). Em contrapartida, o particular deve pagar contraprestação financeira ou realizar investimentos diretos em melhorias de infraestrutura ou serviços de manutenção do respectivo bem (art. 8º, § 1º).

Em nenhuma hipótese a cessão onerosa de *naming rights* pode suprimir a denominação original. Além disso, a contrapartida oferecida deverá ser proporcional ao valor dos direitos adquiridos e não poderá ser irrisória ou meramente simbólica, seja para evitar locupletação indevida do nomeante ou seu enriquecimento ilícito, seja porque o intuito básico do instrumento em questão é a arrecadação de receitas e não a homenagem graciosa a alguém. Tais cuidados são necessários justamente para se atender aos princípios fixados no Anteprojeto.

A cessão de *naming rights* pode ocorrer de forma autônoma ou integrada a contratos mais amplos, como concessões de uso, de serviços públicos, parcerias público-privadas e outros (cf. art. 9º). Os valores referentes à cessão de *naming rights* “poderão compor a equação econômico-financeira de contratos de concessão e permissão de serviços públicos como receitas alternativas,

com vistas a favorecer a modicidade das tarifas, nos termos do art. 11 da Lei nº 8.987, de 1995” (art. 9º, parágrafo único)¹⁷.

Quando realizada de forma autônoma, a cessão deve ser precedida de licitação ou chamamento público, assegurando critérios claros de seleção e revisões periódicas dos contratos. Neste caso, o prazo máximo de vigência é de 10 anos, renovável por igual período. A hipótese do chamamento público deve ser reservada para casos em que a cessão seja fundamentada por instrumento não contratual.

Caso a cessão de *naming rights* seja negociada no âmbito de contrato com objeto mais amplo, seu prazo de vigência poderá ser superior, acompanhando o prazo do próprio contrato em que se insere (art. 12, parágrafo único).

A cessão onerosa do direito à denominação poderá incluir outras ações publicitárias de caráter acessório, como patrocínios específicos no local e exclusividade de comercialização de determinado produto ou serviço (art. 10).

O **segundo instrumento** é a cessão de uso de bens públicos para ações publicitárias, que consiste na aquisição do direito de veicular publicidade em espaços públicos, como veículos e edificações, mediante o pagamento de outorga. Esse instrumento também pode ser formalizado de forma autônoma, exigindo licitação ou chamamento público, com prazo máximo de 5 anos, renovável. Quando vinculado a contratos mais amplos, o prazo pode ser superior ao limite previsto.

O **terceiro instrumento** é a adoção social de bens públicos, que já é amplamente utilizada por municípios brasileiros¹⁸. Por meio desse instrumentos, pessoas físicas ou jurídicas podem se responsabilizar pela manutenção, restauração ou conservação de bens públicos móveis ou imóveis voltados para educação, lazer, cultura e esportes. Em troca, os adotantes têm o direito de associar seu nome ou imagem ao bem adotado, ou utilizar o espaço para publicidade. A adoção pode ser total, parcial ou compartilhada, e deve ser precedida de chamamento público para garantir a isonomia e a publicidade do ato. Esse instrumento, portanto, não possui caráter contratual.

4. Ações publicitárias vedadas e responsabilidade socioambiental

¹⁷ Também nesse sentido, em âmbito doutrinário, RODRIGUES, DIOGO LUIZ CORDEIRO; SAIKI, GABRIELLA; PICCINI, ÓTHON CASTREQUINI. A exploração econômica do direito à denominação de bens públicos e os contratos de naming rights no Brasil e na França. *Revista Carioca de Direito*, v. 3, n. 2, p. 45-60, 2022.

¹⁸ CURITIBA. **Lei n. 11.642, de 22 de dezembro de 2005**. Institui o Programa de Adoção de Logradouros Públicos no Município de Curitiba. Diário Oficial do Município de Curitiba, p.—, 22 dez. 2005. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/lei-ordinaria/2005/1164/11642/lei-ordinaria-n-11642-2005-institui-o-programa-de-adocao-de-logradouros-publicos-revoga-a-lei-n-7628-de-16-de-abril-de-1991-que-dispoe-sobre-a-permissao-de-uso-para-publicidade-com-encargos-de-conservacao-de-logradouros-publicos-e-da-outras-providencias> . Acesso em: 14 jul. 2025.

O Art. 18 do Anteprojeto estabelece vedações à publicidade nos bens públicos. Proíbe qualquer tipo de publicidade que promova tabagismo, uso de drogas, medicamentos sem prescrição médica, violência ou crime, bem como apologia a opções políticas, ideológicas ou religiosas. Também impede a promoção de atividades prejudiciais à saúde pública, como bebidas alcoólicas e alimentos com alto teor de açúcar ou gorduras trans.

Essas disposições reforçam a necessidade de resguardar a integridade e o interesse público ao se realizar parcerias com o setor privado, estabelecendo limites claros sobre o tipo de publicidade permitida. O objetivo é evitar a corrupção do valor intrínseco dos bens públicos e a sua exploração para fins meramente privados e que possam acarretar a promoção de ideários danosos à saúde coletiva e ao tecido social.

Já o art. 19 veda a cessão onerosa do direito à denominação de bens públicos em determinados casos em que esse tipo de negócio revela-se francamente contrário ao interesse público. Nessa linha, veda-se a alteração da denominação do Estado do Paraná, de seus Poderes e órgãos e a das pessoas jurídicas da administração indireta. Também não é permitida a cessão de bens públicos cujo nome seja diretamente determinado pela Constituição republicana, pela Constituição do Estado ou por lei estadual.

A renomeação de prédios com nomes de pessoas, fatos históricos ou geográficos, só pode ocorrer mediante lei específica (caso não haja proteção constitucional). Além disso, é proibido inscrever símbolos ou nomes de autoridades ou administradores em placas indicadoras de obras ou veículos do Estado, bem como atribuir o nome de pessoas vivas a bens públicos. Essas disposições vão ao encontro do art. 238 da Constituição estadual¹⁹.

A inclusão de padrões de responsabilidade socioambiental para as entidades contratadas ou parceiras evidencia um avanço no comprometimento com práticas sustentáveis. Espera-se que a adoção de políticas ambientais e de compromisso social por parte das pessoas, empresas e demais organizações privadas envolvidas possa mitigar impactos negativos e garantir que o desenvolvimento seja equilibrado e vinculado à melhoria da qualidade de vida da população. Esses padrões serão definidos em regulamento administrativo (cf. art. 22). Vale notar que os processos licitatórios deverão incluir critérios de sustentabilidade, impacto social, e histórico de conformidade legal da empresa (art. 11, § 2º).

¹⁹ Constituição do Estado do Paraná. Art. 238. É vedada a alteração de nomes dos próprios públicos estaduais e municipais que contenham nomes de pessoas, fatos históricos ou geográficos, salvo para correção ou adequação aos termos da lei; é vedada também a inscrição de símbolos ou nomes de autoridades ou administradores em placas indicadoras de obras ou em veículo de propriedade ou a serviço da administração pública direta, indireta ou fundacional do Estado, a partir da promulgação desta Constituição, inclusive a atribuição de nome de pessoa viva a bem público de qualquer natureza, pertencente ao Estado ou ao Município.

5. Vinculação de receitas

Uma das preocupações do Anteprojeto é garantir que as receitas obtidas por meio dos seus instrumentos jurídicos sejam destinadas à preservação e à revitalização dos bens contemplados pela Política. Para tanto, o *caput* do art. 20 exige que a receita proveniente dos instrumentos de que trata o diploma seja aplicada em investimentos relacionados ao bem contemplado.

Excepcionalmente, parte da receita poderá ser utilizada em outras despesas de capital relacionadas à Política, mediante justificativa do órgão competente e autorização do CCBP (art. 20, parágrafo único). Essa hipótese excepcional pode se justificar a partir de uma lógica de subsídio cruzado, em que a receita excedente (ou seja, a que supere aquela necessária à manutenção do bem contemplado pelos recursos) seja carreada para a “conservação de outros bens que não possuam aptidão econômica para custear a sua própria manutenção”²⁰.

A vinculação prevista no Anteprojeto será assegurada mediante a utilização de fonte específica de recursos na lei orçamentária anual, em consonância com o art. 167, XIV, da Constituição republicana²¹.

6. Rescisão dos instrumentos e penalidades

O Anteprojeto também prevê hipóteses de rescisão dos instrumentos nele previstos, além de penalidades, incluindo multas, rescisão do contrato e reversão imediata dos *naming rights*, da publicidade autorizada ou da adoção, em caso de violação das obrigações pactuadas ou envolvimento da contratada ou parceira privada em escândalos públicos, práticas ilegais, prejudiciais à reputação do bem público ou qualquer atividade contrária aos objetivos da Lei. Em qualquer caso, em homenagem ao devido processo legal, devem ser assegurados o contraditório e a ampla defesa à entidade privada por meio de processo administrativo (art. 23).

Conclusão

²⁰ SAMPAIO, Luis Felipe. **Naming rights de bens públicos**. São Paulo: Almedina, 2017, p. 56/57

²¹ Constituição da República. Art. 167. São vedados: (...) XIV - a criação de fundo público, quando seus objetivos puderem ser alcançados **mediante a vinculação de receitas orçamentárias específicas** ou mediante a execução direta por programação orçamentária e financeira de órgão ou entidade da administração pública. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)

O Anteprojeto de Lei da Política Estadual de Aproveitamento Socioeconômico de Bens Públicos propõe inovações na gestão de bens públicos no Paraná. Prevê parcerias com a iniciativa privada e a sociedade civil, por meio de instrumentos como cessão de *naming rights*, de uso de bens públicos para ações publicitárias e adoção social de bens públicos. O objetivo é ampliar a função social desses bens, aumentar investimentos em infraestrutura e garantir a sustentabilidade das políticas públicas, sem violar os princípios da Administração.

O texto também estabelece diretrizes para garantir o uso responsável, democrático e transparente dos bens, protegendo o patrimônio histórico e cultural. Ao incluir critérios de sustentabilidade e impacto social nas licitações, reforça o compromisso com práticas equilibradas e voltadas ao bem-estar coletivo.

A proposta, além de criar novas fontes de receita, fortalece a participação da sociedade civil e do setor privado na preservação e valorização do patrimônio público. Assim, o Anteprojeto oferece uma base sólida para a melhoria da gestão pública e dos serviços oferecidos à população paranaense.

Referências bibliográficas

BONATTO, Hamilton; BONATTO, Vivian Aparecida Ciscato Chuchene. Naming rights de bens públicos na Lei nº 14.133/2021 e em seu decreto regulamentador. In: BONATTO, Hamilton (Coord.). **A Nova Lei de Licitações e Contratos em artigos**. Belo Horizonte: Fórum, 2024. p. 89-101.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2025. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1988/constituicao-1988-5-outubro-1988-322142-publicacaooriginal-1-pl.html> . Acesso em: 14 jul. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017**. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Diário Oficial da União, Brasília, DF, Seção 1, p. 3, 23 nov. 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm . Acesso em: 15 jul. 2025.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11 jan. 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm. Acesso em: 14 jul. 2025.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1 abr. 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/14133.htm. Acesso em: 14 jul. 2025.

CURITIBA. **Lei n. 11.642, de 22 de dezembro de 2005.** Institui o Programa de Adoção de Logradouros Públicos no Município de Curitiba. Diário Oficial do Município de Curitiba, p. —, 22 dez. 2005. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/lei-ordinaria/2005/1164/11642/lei-ordinaria-n-11642-2005-institui-o-programa-de-adocao-de-logradouros-publicos-revoga-a-lei-n-7628-de-16-de-abril-de-1991-que-dispoe-sobre-a-permissao-de-uso-para-publicidade-com-encargos-de-conservacao-de-logradouros-publicos-e-da-outras-providencias> . Acesso em: 14 jul. 2025.

DETTTER, Dag; FÖLSTER, Stefan. **A riqueza pública das nações: como a gestão de ativos públicos pode impulsionar ou prejudicar o crescimento econômico.** São Paulo: Cultrix, 2016. 264 p.

HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass R. **O custo dos direitos: por que a liberdade depende dos impostos.** Tradução de Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2019. 212 p.

JUSTEN FILHO, Marçal. A exploração econômica de bens públicos: cessão do direito à denominação. **Revista de Direito da Procuradoria Geral.** Rio de Janeiro (Edição Especial Marcos Juruena), 2012.

LIMA, Emanuel Marcos; REZENDE, Amaury Jose. Um estudo sobre a evolução da carga tributária no Brasil: uma análise a partir da Curva de Laffer. **Interações (Campo Grande)**, v. 20, p. 239-255, 2019.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. **Bens públicos: função social e exploração econômica - o regime jurídico das utilidades públicas.** Belo Horizonte: Fórum, 2009.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Transformando nosso mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável.** Resolução A/RES/70/1, de 25 de setembro de 2015. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/91863-agenda-2030-para-o-desenvolvimento-sustentavel>. Acesso em: 14 jul. 2025.

PARANÁ (Estado). **Constituição do Estado do Paraná, promulgada em 5 de outubro de 1989.** Curitiba: Assembleia Legislativa do Estado do Paraná; Governo do Estado do Paraná, 1989. Disponível em: <https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/exibirAto.do?action=iniciarProcesso&codAto=9779&codItemAto=97592>. Acesso em: 14 jul. 2025.

RODRIGUES, DIOGO LUIZ CORDEIRO; SAIKI, GABRIELLA; PICCINI, ÓTHON CASTREQUINI. A exploração econômica do direito à denominação de bens públicos e os contratos de naming rights no Brasil e na França. **Revista Carioca de Direito**, v. 3, n. 2, p. 45-60, 2022.

SAIKI, Gabriella. **A exploração econômica dos naming rights de bens públicos: a prática contratual das maiores metrópoles brasileiras.** 2023. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento no Estado Democrático de Direito) – Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 12 dez. 2023. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/107/107131/tde-20032024-113101/> . Acesso em: 14 jul. 2025.

SAMPAIO, Luis Felipe. **Naming rights de bens públicos.** São Paulo: Almedina, 2017.

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

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. **Direito constitucional: teoria, história e métodos de trabalho.** 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2014. 624 p.

TORRES, Ricardo Lobo. **A ideia de liberdade no Estado patrimonial e no Estado fiscal.** Rio de Janeiro: Renovar, 1991. 193 p.