

DENOMINAÇÃO DE BENS PÚBLICOS COM NOMES DE PESSOAS VIVAS EM ITABAIANA-SE: POSSÍVEIS VIOLAÇÕES AOS PRINCÍPIOS DA IMPESSOALIDADE E MORALIDADE

Thyerrí José Cruz Silva¹

Luís Felipe de Jesus Barreto Araújo²

Direito



**cadernos de
graduação**
ciências humanas e sociais

ISSN IMPRESSO 1980-1785

ISSN ELETRÔNICO 2316-3143

RESUMO

A denominação de bens públicos é uma forma de homenagear personalidades que desenvolveram ações relevantes numa determinada localidade, sendo vedada a utilização de nomes de pessoas vivas para tal, em virtude da isonomia que deve nortear a Administração Pública. Nessa ótica, este artigo tem por escopo principal analisar a escolha de nomes de pessoas vivas para denominar bens públicos em Itabaiana/SE, em razão da existência de normas municipais nesse intuito. A partir de uma pesquisa bibliográfica e documental, o estudo constata que a denominação de bens e logradouros públicos com nomes de pessoas vivas no Brasil encontra óbice nos princípios administrativos da impessoalidade e moralidade, barreiras ético-morais e jurídicas impostas pelo legislador constituinte de 1988 para impedir a promoção pessoal, o que desafia a apreciação judicial a fim de evitar as vantagens antijurídicas decorrentes dessa denominação.

PALAVRAS-CHAVE

Bens Públicos. Inconstitucionalidade. Itabaiana. Princípios Administrativos.

ABSTRACT

The designation of public goods is a way of honoring personalities who have developed relevant actions in a given location, being forbidden to use the names of people alive for this purpose, due to the equality that should guide Public Administration. From this perspective, this article's main scope is to analyze the choice of names of living people to designate public goods in Itabaiana-SE, due to the existence of municipal rules in this regard. Based on bibliographic and documentary research, the study finds that the designation of public goods and public places with the names of living people finds obstacle in the administrative principles of impersonality and morality, ethical-moral and legal barriers imposed by the Brazilian constitutional legislator of 1988 to prevent the personal promotion, which challenges the judicial assessment in order to avoid the anti-legal advantages arising from that denomination.

KEYWORDS

Administrative Principles. Itabaiana. Public Goods. Unconstitutionality.

1 INTRODUÇÃO

Após a nova ordem jurídica instaurada pela Constituição de 1988, toda medida, ato ou política de governo passou a dizer respeito ao interesse público, centro de toda discussão para cumprir com os objetivos da República Federativa do Brasil, inclusive o de romper com as práticas pessoais e imorais na administração que antes eram toleradas, a partir do estabelecimento de regras e princípios a serem observados, como as impessoalidade e moralidade, por exemplo.

A esse respeito, tem-se que a atribuição de nomes de pessoas vivas em bens públicos de qualquer espécie afronta os referidos princípios, pois demonstra uma personificação desses bens, uma ação isenta de ética, honestidade e probidade – muito embora, a despeito da previsão constitucional no art. 37 e das constituições dos estados-membros do Brasil, os entes federados continuem emanando normas que permitem essa forma de denominação de bens públicos, ao arrepio do trato adequado com a coisa pública.

Neste estudo, o objeto de análise são normas do município de Itabaiana/SE, cujo Poder Público Municipal realizou uma sucessão de normas conflitantes, tendo como intenção principal a possibilidade de denominar bens e logradouros públicos com nomes de pessoas vivas, inclusive quando detentoras de mandato político.

Posto isso, o presente artigo tem como objetivo analisar a escolha de nomes de pessoas vivas para denominar bens públicos em Itabaiana/SE, sob a luz dos princípios constitucionais administrativos da impessoalidade e moralidade. Nessa perspectiva, tem-se como objetivos específicos: a) traçar considerações gerais sobre os princípios

da impessoalidade e moralidade; b) discutir a ação inconstitucional de denominar bens públicos com nomes de pessoas vivas; c) identificar e analisar normas de Itabaiana/SE que tratam da proibição ou permissão à atribuição de nomes de pessoas vivas em bens públicos de qualquer espécie.

Com vistas de cumprir com os objetivos propostos, a metodologia utilizada no artigo seguiu o seguinte roteiro: primeiramente, foi realizada uma pesquisa bibliográfica a fim de aprofundar a compreensão acerca dos princípios da impessoalidade e da moralidade, além da questão dos bens públicos e sua denominação. Em seguida, empreendeu-se uma pesquisa documental em normas diversas, que vão desde a Constituição Federal até as leis do município de Itabaiana/SE, em virtude da sucessão de antinomias ocorridas quanto à questão da intitulação de bens públicos com nomes de pessoas vivas.

Para uma melhor compreensão da proposta, o trabalho está dividido em três partes principais, de modo que o primeiro tópico dispõe sobre os princípios da impessoalidade e moralidade, importantes balizas para a consecução adequada das atividades administrativas. Em seguida, traz-se à baila a discussão sobre a denominação de bens públicos com nomes de pessoas vivas, demonstrando que não há exceções ou lacunas, nas normas a esse respeito, que permitam essa conduta. Por fim, aborda-se o conflito de normas emanadas pelo município de Itabaiana/SE, que ora vedam, ora permitem a denominação de bens públicos com nomes de pessoas vivas, ferindo, esta última conduta, os princípios supramencionados que visam sanar práticas antiéticas de promoção pessoal.

2 OS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS E ADMINISTRATIVOS DA IMPESSOALIDADE E MORALIDADE

Conforme Pestana (2014, p. 172), os princípios jurídicos representam uma categoria construída pelo homem, na qual os valores considerados mais importantes e relevantes em uma sociedade são reconhecidos pela ordem jurídica, reunindo em normas prescrições de condutas e disciplinando as relações intersubjetivas. Nesse sentido, por serem os princípios “normas jurídicas fundamentais de um sistema jurídico, dotadas de intensa carga valorativa, e por isso mesmo superiores a todas as outras” (CUNHA JÚNIOR, 2015, p. 34), o Direito Administrativo possui e sofre a influência de diversos princípios, sendo alguns deles aplicáveis a outras áreas do direito, e outros que lhe são próprios, envolvendo os órgãos, agentes e exercício de funções da Administração Pública (PESTANA, 2014, p. 173).

Nesse sentido, é consabido o art. 37 da Constituição Federal traz cinco princípios explícitos que balizam as atividades administrativas – legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência –, tendo a função de, segundo os ditames da lei, atuar sem privilegiar ou prejudicar ninguém, exercendo a função com a máxima prescribibilidade, ética e isonomia. Cumpre a ressalva que, apesar da importância dos demais princípios, a análise realizada neste artigo terá como base apenas os princípios

da impessoalidade e moralidade, pela proximidade com a questão da denominação de bens públicos com nomes de pessoas vivas.

Desta forma, no tocante ao princípio da impessoalidade, Pestana (2014, p. 208) entende aquele guarda maior relação com atos administrativos discricionários, ou seja, os que possibilitam ao agente público “adotar uma dentre tantas outras alternativas passíveis de serem adotadas diante de um caso concreto”, devendo, contudo, em obséquio ao interesse público, afastar-se de toda e qualquer motivação de índole personalíssima, para não agir “em favor deste ou daquele interesse ou preferência pessoal”, partindo, pois, da exata compreensão da natureza humana, especialmente no que tange à vaidade e ambição, proibindo a pessoalidade no âmbito da administração pública, para não afrontar a ordem concreta almejada pelo Direito (PESTANA, 2014, p. 210).

No tocante à moralidade exigida pela e para a Administração Pública, Pestana (2014, p. 218) afirma que este princípio “representa o conjunto de valores sociais, reconhecidos pelo direito, que estabelecem os domínios formais e substanciais do agir e das condutas dos agentes e da Administração Pública”, não se referindo, portanto, à moral comum, que varia de acordo com cada sociedade e região.

Assim, para Cunha Júnior (2015, p. 39), a moralidade administrativa fixa “um padrão de conduta que deve ser necessariamente observado pelos agentes públicos” como condição para uma correta e adequada gestão da coisa pública, devendo este averiguar não apenas a conveniência, oportunidade e justiça em seus atos, como também a distinção entre o que é honesto e o que é desonesto (CARVALHO FILHO, 2015, p. 22).

Conforme se observa, a introdução dos referidos princípios no ordenamento jurídico brasileiro, especialmente em estatura constitucional, desafia uma interpretação sistemática e propõe uma espécie de superação do rigor positivista e do respeito exclusivo ao direito escrito ou às regras jurídicas, definidoras de condutas. Os princípios também reclamam cumprimento, e, mais que ostentar a característica de vetores interpretativos, devem ser observados pelos gestores da coisa pública no desempenho de suas funções.

Verifica-se, deste modo, que a análise de qualquer fenômeno jurídico – seja ele relacionado ou não à disciplina administrativa da coisa pública – necessita de uma compreensão mais ampla que a simples análise das regras. Neste aspecto, o tema em estudo não foge à circunstância posta. A análise da denominação de bens públicos com nomes de pessoas vivas perpassa, necessariamente, pela análise, sobretudo, dos dois princípios aqui explorados – legalidade e moralidade. Todavia, impende ressaltar, a temática, além de encontrar subsídio na análise dos aludidos princípios, encontra também limites traçados em regras jurídicas, como bem será debatido nas linhas seguintes.

Isso posto, visando resguardar a impessoalidade e a moralidade na ordem pública, estatuiu o art. 37, § 1º da Constituição de 1988 que não podem constar nomes, símbolos ou imagens que promovam autoridades ou servidores públicos em atos, programas, obras, serviços e campanhas de órgãos públicos, visando evitar a promoção pessoal de determinadas pessoas em detrimento de outras, o que menoscabaria o caráter objetivo e impessoal da administração pública e fulminaria a eticidade exigida para atividades de dimensão pública.

Todavia, apesar da disposição constitucional, assoberbam os tribunais brasileiros uma vasta quantidade de processos que visam anular atos ou tornar inconstitucionais leis municipais e estaduais que permitem a denominação de bens e logradouros públicos com nomes de pessoas vivas, o que, independentemente da motivação, encontra óbices tanto no princípio da impessoalidade, quanto no da moralidade, dado o objetivo que ambos têm de evitar a promoção pessoal e agir com probidade e ética, respectivamente.

Como será tratado neste estudo, as discussões sobre a temática podem decorrer da falta de um regramento constitucional mais explícito sobre o tema, o que acaba sendo interpretado – erroneamente – como um permissivo por alguns gestores públicos que insistem em atuar de forma a permitir tais homenagens em bens públicos. Deve-se considerar, todavia, que há também casos em que as denominações são feitas ao arpejo de leis infraconstitucionais que materializam regras expressas de vedação a tais condutas.

3 DENOMINAÇÃO DE BENS E LOGRADOUROS PÚBLICOS COM NOMES DE PESSOAS VIVAS

A análise dos aspectos jurídicos acerca da denominação de bens e logradouros públicos com nomes de pessoas vivas perpassa, necessariamente, por uma discussão acerca do próprio ato de denominar um bem, seja ele público ou privado, levando à indagação sobre o porquê da necessidade de atribuir nomes de pessoas físicas, sejam elas vivas ou já falecidas, a estes bens e logradouros.

A esse respeito, Ikenaga (2012) dispõe que com o estabelecimento das pessoas, surgiu a necessidade de serem denominadas ruas, praças, rodovias, e outros bens, com vistas de planejar e organizar os espaços públicos, uma forma de distinguir e melhor localizar os bens e logradouro. Mas por que a atribuição de nomes de pessoas a estes espaços?

Verifica-se, cotidianamente, que há diversas formas de denominar. Desde nomes indígenas, passando por datas que marcam eventos importantes, até mesmo o nome de elementos da natureza, os bens recebem as mais variadas formas de denominação, com bem aponta Ikenaga (2012). O que desperta atenção no presente estudo, todavia, é quando e porque os bens passam a receber nome de pessoas. A autora aponta que, nestes casos, “a nomeação é usada como forma de prestigiar a importância de seres humanos pelos seus feitos – que de algum modo foram relevantes para a coletividade –, pelos ideais pelos quais lutaram e também pelas suas conquistas individuais” (IKENAGA, 2012, p. 58).

A denominação de logradouros e bens públicos como uma forma de homenagem a pessoas físicas não possui maiores implicações jurídicas. Afinal, nem a Constituição Federal, tampouco o ordenamento infraconstitucional, trazem proibições a que sejam feitas homenagens a pessoas em espaços públicos por meio da atribuição de nomes em bens e logradouros públicos. O problema, todavia, é o que já fora relatado: quando estes espaços recebem o nome de pessoas que ainda estão vivas, o

que, de forma enfática, é vedado pelo ordenamento jurídico pátrio, tanto pelo art. 37, § 1º da Constituição, quanto pela Lei nº 6.454/1977 – com redação dada pela Lei nº 12.781/2013 – que declara:

Art. 1º. É proibido, em todo o território nacional, atribuir nome de pessoa viva ou que tenha se notabilizado pela defesa ou exploração de mão de obra escrava, em qualquer modalidade, a bem público, de qualquer natureza, pertencente à União ou às pessoas jurídicas da administração indireta. (BRASIL, 2013, on-line).

Dessa forma, sendo a impessoalidade e a moralidade princípios consagrados constitucionalmente, tendo o dispositivo normativo anterior proibido a designação de nome de pessoas vivas para bens públicos – não obstante este último diga respeito aos bens da União e da administração indireta –, tem-se a lógica inconstitucionalidade da lei que escolhe nome de pessoa viva para denominar bens e logradouros públicos diversos, independentemente do ente federado que a emane.

Como visto, o tema, embora encontre regulamentação a nível constitucional e infraconstitucional, ao que parece de forma bastante elucidativa, não passou ileso pelo debate público, inclusive em nível institucional. Para ilustrar, destaque-se ainda que, já sob a vigência da Constituição Federal de 1988, um fato notório evidenciou a discussão, pois em abril de 2008 o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) chegou a expedir uma Resolução, de número 52, admitindo, no âmbito do Poder Judiciário, a atribuição de nome de pessoa viva a bem público, embora como exceção:

Art. 1º É proibido, em todo o território nacional, atribuir nome de pessoa viva a bem público sob a administração do Poder Judiciário nacional, *salvo se o homenageado for ex-integrante do Poder Público, e se encontrar na inatividade, em face da aposentadoria decorrente de tempo de serviço ou por força da idade* (BRASIL, 2008, on-line, grifo nosso).

A referida resolução, posteriormente revogada pelo próprio Conselho – por meio da Resolução nº 140/2011 –, demonstra que, apesar da proibição da Constituição e da lei, até mesmo o órgão fiscalizador do Poder Judiciário chegou a admitir possibilidade que contraria frontalmente a Constituição, numa demonstração de que mesmo órgãos técnicos, formados por juristas de larga experiência, têm conferido interpretações divergentes e contrárias ao que previu o constituinte.

No que se vislumbra, do ponto de vista constitucional federal, a existência da vedação não é explícita, mas decorre de uma correta interpretação dos princípios por ela consagrados, o que não diminui seu valor como norma – embora, possivelmente, fundamente a existência do debate em diversos níveis institucionais. Noutra sentença, do ponto de vista constitucional estadual, tem-se que apenas quatro constituições

de estados brasileiros explicitam a vedação à designação de nomes de pessoas vivas para bens públicos em seu território – Bahia³, Ceará⁴, Maranhão⁵ e Pernambuco⁶ –, de modo que as demais apenas repetem o art. 37 da Lei Maior.

Quanto aos bens públicos, estes são entendidos como “o conjunto de bens móveis e imóveis detido pelo Poder Público, submetido a regime jurídico público específico” (PESTANA, 2014, p. 498). Nesse sentido, é consabido que, no silêncio da Constituição Federal acerca da disciplina minuciosa dos bens públicos⁷ – visto que esta apenas detalhou os bens da União (art. 20) e dos Estados (art. 26), mas não o dos municípios, tampouco disposições concernentes a todos os entes federados –, ficou a cargo do Código Civil fazê-lo, classificando-os em públicos e particulares, imóveis e móveis, fungíveis e infungíveis, principais e acessórios etc., dispondo, ainda, sobre seu regime, natureza, formas de uso, dentre outros aspectos.

Neste estudo, contudo, ater-se-á à discussão sobre os bens públicos de uso comum do povo (art. 99, I, do Código Civil), mais especificamente às ruas, praças, avenidas, logradouros, pelo fato de serem comumente objetos de denominação com nomes de pessoas vivas pelo poder público dos diversos entes federados.

3 “Art. 21 - Fica vedada, no território do Estado, a utilização de nome, sobrenome ou cognome de pessoas vivas, nacionais ou estrangeiras, para denominar as cidades, localidades, artérias, logradouros, prédios e equipamentos públicos de qualquer natureza” (BAHIA, 1989, on-line).

4 “Art. 20. É vedado ao Estado: [...] V - atribuir nome de pessoa viva à avenida, praça, rua, logradouro, ponte, reservatório de água, viaduto, praça de esporte, biblioteca, hospital, maternidade, edifício público, auditórios, cidades e salas de aula.” (CEARÁ, 1989, on-line). Este dispositivo foi questionado via ADI no Supremo Tribunal Federal, oportunidade na qual o relator ministro Eros Grau assim decidiu: “Não me parece inconstitucional. *O preceito visa a impedir o culto e a promoção pessoal de pessoas vivas, tenham ou não passagem pela administração.* Cabe ressaltar que proibição similar é estipulada, no âmbito federal, pela Lei 6.454/1977.” (STF. ADI307, voto do rel. min. Eros Grau, j. 13-2-2008, DJE de 1-7-2009, grifo nosso).

5 “Art. 19. A Administração Pública direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes do Estado e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, razoabilidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...] § 9º. É proibida a denominação de obras e logradouros públicos com o nome de pessoas vivas” (MARANHÃO, 1989, on-line). Cabe ressaltar que, anteriormente, a redação do aludido parágrafo mencionava que se extenuavam da aplicação do dispositivo “as pessoas vivas consagradas notória e internacionalmente como ilustres ou que tenham prestado relevantes serviços à comunidade na qual está localizada a obra ou logradouro”, o que foi, acertadamente, alterado após a aprovação da PEC 005/2018.

6 “Art. 239. Não se darão nomes de pessoas vivas a qualquer localidade, logradouro ou estabelecimento público, nem se lhes erigirão quaisquer monumentos, e, ressalvadas as hipóteses que atendem contra os bons costumes, tampouco se dará nova designação aos que forem conhecidos do povo por sua antiga denominação.” (PERNAMBUCO, 1989, on-line).

7 Caio Mário da Silva Pereira e Maria Celina Bodin de Moraes afirmam, em tom severo, que “teria feito melhor o legislador civilista ao não cogitar dessa classificação, e nada mencionar quanto aos bens públicos, procurando abster-se de consignar matéria estranha ao direito privado [...] já que a sua disciplina escapa ao direito civil, para pertencer ao direito constitucional e ao direito administrativo” (PEREIRA; MORAES, 2018, p. 352).

Nesse sentido, é sabido que ao Estado incumbe regulamentar a nomeação de praças, avenidas, ruas, vias, órgãos e demais logradouros públicos, por isso, os nomes que são atribuídos a bens e logradouros públicos são perpetuados entre a população da localidade onde se encontram e passam a compor a comunicação cotidiana.

Todavia, tais ações devem observar os princípios estabelecidos, para não correr o risco de inobservar a objetividade, a impessoalidade e a moralidade que exige a Administração Pública, uma vez que a discricionariedade gozada pelo agente público neste tipo de ação não permite excessos, daí a vedação constante sobre a denominação de pessoas vivas em relação a estes espaços, o que não exclui, como visto, a importante função de homenagear personalidades, figuras notórias já falecidas que contribuíram para a sociedade e que, portanto, foram “imortalizadas” por meio da atribuição de seus nomes.

Ocorre que o princípio da impessoalidade procura, dentre outras questões, estabelecer uma verdadeira proibição a uma promoção ou a uma preferência ilícita de pessoas específicas em detrimento de outras no âmbito da Administração Pública. Ninguém deve lograr vantagens ilícitas dos atos da administração.

Neste sentido tem-se que, de maneira lógica, apenas pessoas vivas poderiam ser potenciais beneficiárias desta ventilada promoção, já que o privilégio a elas conferido com a denominação de um bem conferir-lhe-ia, em tese, notoriedade ou alguma vantagem, sob o patrocínio da Administração Pública, o que seria contrário ao princípio da impessoalidade – estas pessoas, por estarem vivas, estariam em condições, em tese, de utilizar esta denominação como uma vantagem pessoal para uma espécie de autopromoção; as pessoas já falecidas, todavia, vantagem nenhuma poderiam tirar da referida denominação, sendo o ato encarado como uma homenagem e deferência – e da moralidade, em virtude de preferências na designação de bens públicos com nomes de pessoas próximas por alguma razão, seja ela de parentesco, amizade, ou mesmo por aspectos políticos.

Desta feita, apesar desta conduta ser corriqueira, instituir nomes de pessoas vivas em bens e logradouros públicos de quaisquer espécies macula os princípios administrativos da impessoalidade e da moralidade administrativa, desafiando a apreciação judicial.

4 DENOMINAÇÃO DE BENS E LOGRADOUROS PÚBLICOS EM ITABAIANA-SE À LUZ DOS PRINCÍPIOS DA IMPESSOALIDADE E MORALIDADE

No que se refere à denominação de bens públicos com nomes de pessoas vivas, cumpre salientar uma celeuma normativa, envolvendo leis municipais desta estirpe em Itabaiana/SE, pois, inicialmente, a Lei Orgânica do município, aprovada em 1990, declara, em seu art. 177, *caput*, que “o Município não poderá dar nomes de pessoas vivas a bens e serviços públicos de qualquer natureza”, devendo, por força do disposto no parágrafo único, qualquer pessoa ser homenageada somente após um ano do falecimento, “salvo personalidades marcantes que tenham desempenhado altas funções na vida administrativa do Município, do Estado ou do País” (ITABAIANA, 1990,

on-line). Trata-se, como se vê, de proibição específica, constante de Lei Orgânica e que explicita aquilo que o constituinte federal preceituou.

Todavia, em 2003, foi sancionada uma lei da Câmara Municipal (Lei nº 1.091/2003) que “dispõe sobre nome de Calçadão de nossa Cidade e dá outras providências”, ocasião na qual o referido bem público, o calçadão, foi denominado com o nome de uma pessoa viva (ITABAIANA, 2003, on-line). Tal medida, diante do exame realizado neste artigo, levanta questionamentos no tocante aos princípios regentes da Administração Pública, já que há alusão a uma personalidade política viva.

Por outro lado, poder-se-ia argumentar, em favor da Lei nº 1.091/2003, que a exceção contida na segunda parte do parágrafo único do art. 177 da Lei Orgânica do município – “salvo personalidades marcantes que tenham desempenhado altas funções na vida administrativa do Município, do Estado ou do País” – permitiria a escolha do nome de pessoa viva para designar o calçadão ou outro bem público de qualquer natureza.

Todavia, o *caput* do artigo é preciso ao vedar a ação, de modo que o fragmento grifado, por interpretação literal, apenas isenta as “personalidades marcantes que tenham desempenhado altas funções na vida administrativa do Município, do Estado ou do País” de aguardarem um ano de falecimento para serem homenageadas, não sendo o trecho, portanto, uma abertura para a nomeação de bens públicos com nome de pessoa viva e, menos ainda, “autonomeação”, como aconteceu na ocasião. Se assim o fosse, a locução destacada estaria no *caput* do art. 177, ressaltando a possibilidade de serem denominados os bens públicos com nomes de pessoas vivas notórias para o município, estado ou país, o que não é o caso.

Posteriormente, assente ao que dita a Lei Orgânica, a Câmara Municipal de Itabaiana aprovou, em 3 de novembro de 2005, a Lei nº 1.182, a qual proíbe a denominação de “nome de Bairros, Logradouros e Bens Públicos com nomes de pessoas vivas no município de Itabaiana e dá outras providências” (ITABAIANA, 2005a, on-line), que revogou as disposições em contrário, mas não dispôs, especificamente, sobre a alteração dos bens públicos já intitulados com nomes de pessoas vivas, como o próprio Calçadão, por exemplo.

Se esta norma é digna de aplausos por sua finalidade, o mesmo não pode ser dito acerca da sua subsequente Lei nº 1.183/2005, que, despropositadamente, instituiu: “fica proibido a substituição do nome de bairros, logradouros e bens públicos no município aprovados através da Lei Municipal, ou mesmo consagrados pela sabedoria popular, mais de 10 anos de popularidade” (ITABAIANA, 2005b, on-line), restrição que não encontra amparo na Constituição Federal, nem estadual e nem na Lei Orgânica, limitando a atividade legislativa dos edis itabaianenses sem o menor fundamento ao impedir que estes alterem nomes de bens e demais logradouros públicos, sendo a norma, portanto, inconstitucional, formal e materialmente⁸.

⁸ Também passível de críticas, e padecendo dos mesmos vícios de inconstitucionalidade, é o art. 2º da referida lei, que traz apenas duas exceções permissivas à alteração dos logradouros públicos, nos seguintes termos: “Art. 2º - A alteração de nomes de logradouros, bairros ou bens públicos, só será possível mediante aprovação da Lei por 2/3 (dois terços) da Câmara de Vereadores nos seguintes casos:

Dois anos depois, em 2007, a Lei nº 1.182/2005 foi alterada e a referida casa legislativa aprovou uma nova norma – Lei nº 1.222/2007 –, que agora permite denominar “bairros, conjuntos habitacionais, logradouros e bens públicos com nomes de pessoas vivas, que representarão ou representa [sic] a nossa comunidade através de mandato” (ITABAIANA, 2007, on-line), sendo a última norma – até a conclusão deste artigo, em janeiro de 2021 – que trata de denominação de bens públicos com nomes de pessoas vivas em Itabaiana/SE.

Nesse diapasão, chama atenção o fragmento final do dispositivo *supra*, o qual demonstra potencial contrariedade aos princípios da impessoalidade e moralidade, ao associar a denominação de bens públicos com nomes de pessoas vivas que, exclusivamente, tenham representado ou que ainda representem o município por meio de mandato.

Trata-se de uma desconformidade com os preceitos constitucionais da administração pública, independentemente da índole, honradez ou integridade da pessoa que venha a ser homenageada, pois tanto o art. 37, § 1º da CF/88, quanto o art. 26 da Constituição de Sergipe e o art. 177 da Lei Orgânica de Itabaiana não permitem exceções nesse sentido. Outrossim, a exigência da condição de representação por mandato para que qualquer munícipe seja homenageado levanta, ainda, a discussão acerca desta “vantagem” oriunda da denominação.

Desta forma, caberá ao Tribunal de Justiça de Sergipe, quando provocado por um legitimado ativo, analisar as potenciais violações dos princípios da impessoalidade e moralidade, e, reconhecendo-as, decretar, no uso de suas competências estabelecidas pelo art. 125, § 2º, da CF/88, e pelo art. 106, I, “c”, da Constituição de Sergipe, a inconstitucionalidade das leis municipais nº 1.091/2003, nº 1.183/2005 e nº 1.222/2007, de Itabaiana, bem como ordenar a alteração do título dos bens públicos intitulados com nomes de pessoas vivas.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Sem pretensão de exaurir a discussão da temática, o presente estudo nasceu da necessidade de se discutir sobre uma forma de transgressão aos princípios da impessoalidade e moralidade na administração pública, que é a designação de bens públicos com nomes de pessoas vivas.

A abordagem sobre a própria necessidade de denominar bens com nomes de pessoas, vivas ou falecidas, demonstrou que geralmente ocorre como um ato de homenagem a personalidades, por um reconhecimento de ações relevantes de uma pessoa para determinada localidade. Verificou-se que não há proibição de que esta homenagem recaia sobre pessoas falecidas, mas que existe uma vedação no ordenamento jurídico pátrio para que pessoas vivas recebam este tipo de honraria do Poder Público.

I- Nomes em duplicata ou multiplicata salva [sic] quando em logradouros de espécies diferentes. II- Nomes de eufonia (som agradável) duvidosa, significação imprópria ou que se prestem à confusão com outro nome anteriormente dado” (ITABAIANA, 2005b, on-line)

Desta forma, observou-se que a vedação à escolha de pessoas vivas para nomear bens públicos é um princípio constitucional e administrativo federal e estadual, regulamentado de forma explícita a nível infraconstitucional pela Lei nº 6.454/1977, e sedimentado em entendimento jurisprudencial da Corte Suprema brasileira, conforme a ADI 307 e demais julgados trazidos à tona.

Esses motivos seriam, em tese, suficientes para invalidarem inúmeros atos legislativos desta seara e impedirem equívocos de ordem pessoal e moral na administração, por, a partir de uma interpretação sistemática, não comportarem lacunas, nem estabelecerem exceções, visto que as tentativas de excepcionar ou criar restrições além do que se estabelece foram rechaçadas pela Suprema Corte, como também ficou demonstrado, sendo assente o entendimento atual de que tal forma de denominação é proibida.

Todavia, constatou-se que, no município de Itabaiana/SE, houve uma sucessão de antinomias que proíbem e permitem – alternadamente, e por meio de quatro dispositivos diferentes: Lei Orgânica, Lei nº 1.091, Lei nº 1.182 e Lei nº 1.222, respectivamente – a possibilidade de se denominar um bem público com o nome de pessoa viva, com destaque para a última norma, que ainda menciona a questão do mandato político como pretexto para homenagens do tipo.

Desta forma, a conclusão que trouxe o artigo apontou para a inconstitucionalidade de se denominar bens públicos com nomes de pessoas vivas, independentemente do ente federado que emane tais normas, ou da índole e honradez do homenageado, pelos obstáculos impostos pelos princípios constitucionais explícitos que regem a Administração Pública em todos os níveis de poder.

REFERÊNCIAS

BAHIA. **Constituição do Estado da Bahia**. 1989. Disponível em: http://www.al.ba.gov.br/fserver/imagensAlbanet:upload:Constituicao_2018_EC_251.pdf. Acesso em: 22 jan. 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em: 15 jan. 2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 52**, de 8 de abril de 2008. Regulamenta a atribuição de nomes de pessoas vivas aos bens públicos sob a administração do Poder Judiciário nacional. Brasília, DF, 2008a. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/files/resolucao_52_08042008_02042019141003.pdf. Acesso em: 15 jan. 2021.

BRASIL. **Lei nº 12.781/2013**. Altera a Lei nº 6.454, de 24 de outubro de 1977, para vedar que pessoa condenada pela exploração de mão de obra escrava seja homenageada

na denominação de bens públicos. 2013. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12781.htm. Acesso em: 15 jan. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 307**. Relator Ministro Eros Grau. 2008b. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=598702>. Acesso em: 15 jan. 2021.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 28. ed. rev., ampl. e atual. até 31-12-2014. São Paulo: Atlas, 2015.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Curso de direito administrativo**. 14. ed., rev., ampl. e atual. São Paulo: JusPODIVM, 2015.

IKENAGA, Ana Lucia. **A atribuição de nome como modo de exploração de bens públicos**. 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: 15 jan. 2021.

ITABAIANA. **Lei Municipal nº 1.222**. 8 de março de 2007. Altera a Lei nº 1.182 de 03.11.2005 e dá outras providências. Disponível em: <https://cmitabaiana.se.gov.br/lei/636/lei-que-autoriza-dar-nomes-de-pessoas-vivas-a-logradouros>. Acesso em: 22 jan. 2021.

ITABAIANA. **Lei Municipal nº 1.182**. 3 de novembro de 2005. Fica proibido denominar nome de Bairros, Logradouros e Bens Públicos com nomes de pessoas vivas no município de Itabaiana e dá outras providências. 2005a. Disponível em: <https://cmitabaiana.se.gov.br/lei/579/proibi-o-da-utiliza-o-de-nomes-de-pessoas-vivas>. Acesso em: 22 jan. 2021.

ITABAIANA. **Lei Municipal nº 1.183**. 3 de novembro de 2005. Fica proibido a substituição do nome de Bairros, Logradouros e Bens Públicos do município de Itabaiana e dá outras providências. 2005b. Disponível em: <https://cmitabaiana.se.gov.br/lei/578/lei-que-pro-be-a-substitui-o-de-nome-de-bairros>. Acesso em: 22 jan. 2021.

ITABAIANA. **Lei Municipal nº 1.091**. 18 de novembro de 2003. Dispõe sobre nome de Calçada de nossa Cidade e dá outras providências. Disponível em: <https://cmitabaiana.se.gov.br/lei/470/nome-de-cal-ad-o-pref-luciano-bispo-de-lima>. Acesso em: 22 jan. 2021.

ITABAIANA. **Lei Orgânica do Município de Itabaiana**. 3 de abril de 1990. Disponível em: https://itabaiana.se.gov.br/download/17112-c4r2s3w4d5u2b4m4_e73e1abe7fb42cf86aa44b.pdf. Acesso em: 22 jan. 2021.

MARANHÃO. **Constituição do Estado do Maranhão**. Maranhão, MA, 1989. Disponível em: <http://legislacao.al.ma.gov.br/ged/cestadual.html>. Acesso em: 22 jan. 2021.

PEREIRA, Caio Mário da Silva; MORAES, Maria Celina Bodin de. **Instituições de direito civil**: introdução ao direito civil, teoria geral de direito civil. V. I. 31. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

PERNAMBUCO. **Constituição do Estado de Pernambuco**. 1989. Disponível em: <https://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?tiponorma=12&numero=1989&complemento=0&ano=1989&tipo=&url=>. Acesso em: 22 jan. 2021.

PESTANA, Marcio. **Direito administrativo brasileiro**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

SERGIPE. **Constituição do Estado de Sergipe**. 1989. Disponível em: https://www.al.se.leg.br/arq_transparencia/arq_constituicao/constituicao_estadual_2019.pdf. Acesso em: 22 jan. 2021.

Data do recebimento: 16 de janeiro de 2021

Data da avaliação: 20 de janeiro de 2021

Data de aceite: 25 de janeiro de 2021

1 Acadêmico em Direito pela Universidade Tiradentes – UNIT. E-mail: thyerricruzdireito@outlook.com

2 Mestre em Desenvolvimento e Meio Ambiente – PRODEMA/UFS; Especialista em Direito Público pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais – PUC/MG; Graduado em Direito pela Universidade Tiradentes – UNIT/SE; Professor Assistente I da Universidade Tiradentes – UNIT/SE. E-mail: lfjbaraujo@gmail.com

