



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria-Geral da República

Nº 2.359/2014-AsJConst/SAJ/PGR

EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO PRESIDENTE
DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.

O PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA, com fundamento nos arts. 102, I, *a* e *p*, 103, VI, e 129, IV, da Constituição Federal de 1988, no art. 46, parágrafo único, I, da Lei Complementar 75, de 20 de maio de 1993 (Lei Orgânica do Ministério Público da União), e na Lei 9.868, de 10 de novembro de 1999, propõe

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE,

com pedido de medida cautelar, contra parte do texto **do art. 19, § 9º, da Constituição do Estado do Maranhão, na redação da Emenda Constitucional 37, de 24 de janeiro de 2003**, que autoriza denominação de obras e logradouros públicos com nome de “pessoas vivas consagradas notória e internacionalmente como ilustres ou que tenham prestado relevantes serviços à comunidade” na qual esteja localizada a obra ou logradouro.

Esta petição inicial é acompanhada de cópia do ato impugnado (art. 3º, parágrafo único, da Lei 9.868/1999) e de documentos relevantes do processo administrativo 1.00.000.010309/2008-18, instaurado na Procuradoria-Geral da República, em virtude de apresentação pelo ajuizamento de ação direta, procedente do Ministério Público do Estado do Maranhão.

I OBJETO DA AÇÃO

A expressão impugnada nesta ação está destacada a seguir (*sic*):

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 proibido a denominação de obras e logradouros públicos com o nome de pessoas vivas, **excetuando-se da aplicação deste 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.**

Conforme se demonstrará, conquanto não seja difícil concluir desde a primeira leitura, a exceção contida no art. 19, § 9º, da Constituição do Estado do Maranhão, ao permitir atribuição de nome de pessoas vivas a obras e logradouros públicos, viola os princípios gerais da Administração Pública, em especial o da impessoalidade.

II FUNDAMENTAÇÃO

Em um de seus aspectos, o princípio da impessoalidade, consagrado no artigo 37 da Constituição da República,¹ realiza-se por meio do princípio da finalidade, que impõe à administração pública agir, em quaisquer circunstâncias, segundo o interesse e as finalidades públicas, vedada a prática de atos visando unicamente a satisfazer interesses privados, por favoritismo ou perseguição.²

São várias as normas que, com objetivo de realizar esse princípio, impõem ao poder público realização ou abstenção de determinadas condutas. É exemplo a própria Constituição da República, que, no art. 37, § 1º, proíbe divulgação de nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos na publicidade de atos, programas, obras, serviços e campanhas de órgãos e entes públicos.³

¹ “Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...]”.

² Cf. JOSÉ AFONSO DA SILVA (*Comentário contextual à Constituição*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 340-341); MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO (*Direito Administrativo*. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2011. p. 68-69); JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO (*Manual de Direito Administrativo*. 24. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. p. 18-19); LUCAS ROCHA FURTADO (*Curso de Direito Administrativo*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2010. pp. 102-105); HELY LOPES MEIRELLES (*Direito Administrativo brasileiro*. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990. p. 85-86), entre outros.

³ “§ 1º. A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.”

Esse dispositivo constitucional define contornos da publicidade governamental e garante não só o direito de o administrado ser informado acerca dos atos administrativos, com o que realiza o princípio da publicidade, mas também estabelece limites a fim de evitar promoção pessoal de gestores públicos, de acordo, portanto, com o princípio da impessoalidade. Bem o assinala JOSÉ AFONSO DA SILVA:

Dissemos antes que o texto contém duas regras. Uma autoriza a publicidade governamental, discutida *supra*, em consonância com o princípio da publicidade (*caput*). A outra estabelece os limites da publicidade governamental: *dela não podem constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridade ou de servidores públicos*. Aí os limites da publicidade governamental, em absoluta consonância com outro relevante princípio da Administração Pública: o da *impessoalidade*.⁴

No julgamento do recurso extraordinário 191.668/RS, em que a Primeira Turma do Supremo Tribunal Federal julgou inconstitucional publicidade governamental por violação ao princípio da impessoalidade, o Ministro MENEZES DIREITO, no voto condutor do acórdão, observou:

[...] A regra constitucional do artigo 37, *caput* e parágrafo 1º, objetiva assegurar a impessoalidade da divulgação dos atos governamentais que devem voltar-se exclusivamente para o interesse social. Não quis o constituinte que os atos de divulgação servissem de instrumento para a propaganda de quem está exercendo o cargo público, espalhando com recursos orçamentários a sua presença política no eleitorado. O que o constituinte quis foi marcar que os atos governamentais objeto de divulgação devem revestir-se de impessoalidade, portanto, caracterizados como atos do governo e

⁴ SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à Constituição*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 352.

não deste ou daquele governo em particular. Não foi por outra razão que a redação do parágrafo 1º do artigo 37 da Constituição de 1988, prestes a completar 20 anos, restringiu a publicidade ao caráter educativo, informativo ou de orientação social, “dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos”. No momento em que existe a possibilidade de reconhecimento ou identificação pessoal ou partidária da publicidade há, sem dúvida, o rompimento do princípio da impessoalidade determinada no *caput*, bem como configuração de promoção pessoal daquele que exerce o cargo público no padrão de sua vinculação com determinado partido político que ensejou a sua eleição. Assim, direta ou indiretamente, a vedação é alcançada toda vez que exista a menor possibilidade que seja de desvirtuar-se a lisura desejada pelo constituinte, sequer sendo necessário construir interpretação tortuosa que autorize essa vedação, nascida que é da simples leitura do texto da espécie normativa de índole constitucional. Com isso, o que se deve explicitar é que a regra constitucional veda qualquer tipo de identificação[,] pouco relevando que seja por meio de nome, de slogan ou de imagem capaz de vincular o governo à pessoa do governante ou ao seu partido. Qualquer margem de abertura nesse princípio é capaz de ensejar no tempo exceções que levam à inutilidade do dispositivo.⁵

No que diz respeito especificamente à denominação de obras e logradouros públicos, é incompatível com o princípio da impessoalidade a atribuição do nome de qualquer pessoa viva, sejam agentes públicos ou não. A designação de nome pessoal a prédio público implica promoção do indivíduo a quem identifique, à custa do patrimônio público. Promover particulares, contudo, não é nem pode ser finalidade buscada pela administração pública.

⁵ Supremo Tribunal Federal, 1ª Turma, RE 191.668/RS, Relator: Ministro MENEZES DIREITO, 15/4/2008, *Diário da Justiça eletrônico* 97, 29 maio 2008.

Com essa inspiração e ante experiências concretas inaceitáveis de passado que ainda persegue, em certos aspectos, a sociedade brasileira, a Lei 6.454, de 24 de outubro de 1977, veda, em todo território nacional, a atribuição de “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” (art. 1º) ou “às entidades que, a qualquer título, recebam subvenção ou auxílio dos cofres públicos federais” (art. 3º).

A mesma lei proíbe, igualmente, “a inscrição dos nomes de autoridades ou administradores em placas indicadores de obras ou em veículo de propriedade ou a serviço da Administração Pública direta ou indireta.” (art. 2º). É bem verdade que se trata de lei federal, não diretamente aplicável às esferas estadual e municipal, por força do princípio federativo, mas consubstancia ela relevante vetor hermenêutico de concretização da vedação constitucional de promoção pessoal e do princípio da impessoalidade, naquilo que coíbe qualquer forma de privilégio indevido a determinados integrantes da comunidade.

Por essas mesmas razões, os Estados do Ceará,⁶ da Bahia,⁷ do Paraná⁸ e de Pernambuco⁹ incluíram, em suas Constituições, disposições semelhantes. As Constituições dos Estados de São Paulo¹⁰ e do Amapá¹¹ vedam utilização de nomes de pessoas vivas para denominar municípios. Os demais Estados limitaram-se a reproduzir as disposições do artigo 37 da Constituição da República. Em nenhum deles, entretanto, encontra-se permissão para atribuir nome de pessoa viva a bens integrantes do patrimônio público.

A própria Constituição maranhense, na redação anterior do artigo 19, § 9º, dispunha:

⁶ “Art. 20. É vedado ao Estado e aos Municípios: [...] V – atribuir nome de pessoa viva a avenida, praça, rua, logradouro, ponte, reservatório de água, viaduto, praça de esporte, biblioteca, hospital, maternidade, edifício público, auditórios, cidades e salas de aula.”

⁷ “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.”

⁸ “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 dessa Constituição, inclusive a atribuição de nome de pessoa viva a bem público de qualquer natureza, pertencente ao Estado ou ao Município.”

⁹ “Art. 239. Não se darão nomes de pessoas vivas a qualquer localidade, logradouro ou estabelecimento público, nem se lhes erigirão quaisquer monumentos, e, ressalvadas as hipóteses que atentem contra os bons costumes, tampouco se dará nova designação aos que forem conhecidos do povo por sua antiga denominação.”

¹⁰ “Art. 34 [...] VI – o nome de novo Município não pode repetir outro já existente no País, bem como conter a designação de datas e nomes de pessoas vivas.”

¹¹ “Art. 35. [...] § 7º. É defeso a denominação de Municípios com nomes de pessoa viva.”

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 e, também, ao seguinte:

[...]

§ 9º. É vedada a alteração dos nomes dos próprios públicos estaduais e municipais que contenham nome de pessoas, fatos históricos ou geográficos, salvo para correção ou adequação nos termos da lei; é vedada também a inscrição de símbolos ou nomes de autoridades ou administradores em placas indicadores de obras ou em veículos de propriedade ou a serviço da administração pública direta, indireta ou fundacional do Estado e dos Municípios, inclusive a atribuição de nome de pessoa viva a bem público de qualquer natureza pertencente ao Estado e ao Município.

De maneira um tanto surpreendente, pelo retrocesso institucional e ético que representa, com a alteração efetuada pela Emenda Constitucional 37, de 24 de janeiro de 2003, a Assembleia Legislativa do Maranhão deliberou inserir, com o débil pretexto de ressaltar situações excepcionais, verdadeira licença estatal para promoção de particulares.

A possibilidade de nomeação de logradouros públicos com nome de pessoas vivas já foi objeto de análise pelo Supremo Tribunal Federal na ação direta de inconstitucionalidade 307/CE. Nela, afirmou o voto condutor do acórdão, com inabalável razão, que “o preceito visa a impedir o culto e a promoção pessoal de pessoas vivas, tenham ou não passagem pela Administração”.¹²

O interesse público da sociedade maranhense dificilmente será satisfeito por meio da permissão de “exceções” largas aos princípios da impessoalidade e da moralidade, que resultem no

¹² Supremo Tribunal Federal. Plenário. ADI 307. Rel.: Min. EROS GRAU. 13/2/2008, unânime. *DJe* 112, 19/6/2008.

batismo de bens públicos com nome de cidadãos vivos, por mais ilustres e valorosos que possam parecer ao gestor público do momento. Seguramente não faltarão na história do Estado, do país e da humanidade indivíduos merecedores de tal galardão, caso se repute que é impositivo dar nome de alguém a determinado bem público.

Não se pode ignorar que a história do Brasil é ainda fortemente influenciada pelo patrimonialismo e pelo compadrio, em diferentes graus em cada momento e lugar. A apropriação de bens públicos e a utilização deles para homenagem a poderosos não é rara, as quais por vezes são amplas a ponto de se estender a familiares do prócer, tenham eles ou não dado algum contributo à sociedade que não a ligação sanguínea ou de afinidade com aquele.

Precisamente com o fito de refrear tais práticas, a Constituição da República impôs de maneira expressa observância do princípio da impessoalidade por parte do poder público, mas isso não foi suficiente para impedir a Constituição do Maranhão de admitir homenagens a vivos mais ou menos ilustres.

É patente, portanto, a incompatibilidade do artigo 19, § 9º, da Constituição maranhense, na parte acima destacada, com o princípio da impessoalidade, expresso no artigo 37, *caput* e § 1º, da Constituição da República.

Viola a disposição também o princípio da isonomia, ao ensejar tratamento díspar, de modo injustificado, a “pessoas consagradas notória e internacionalmente como ilustres ou que

tenham prestado relevantes serviços à comunidade na qual está localizada a obra ou logradouro”. Não há correlação lógica entre o fator de *discrímen* e a desequiparação autorizada pela norma, uma vez que o simples fato de certa pessoa ser “consagrada” (e se percebe *a priori* quão subjetiva e indeterminada é essa noção) ou de prestar serviços (sejam eles quais forem) à comunidade não justifica a promoção de um indivíduo pelo Estado.

Consoante afirma CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO, para que a norma não viole o princípio da isonomia, é necessário que “seja pertinente em função dos interesses constitucionalmente protegidos, isto é, resulte em diferenciação de tratamento jurídico fundada em razão valiosa – ao lume do texto constitucional – para o bem público”.¹³ E acrescenta:

Importa que exista mais que uma correlação lógica abstrata entre o fator diferencial e a diferenciação consequente. Exige-se, ainda, haja uma correlação lógica concreta, ou seja, aferida em função dos interesses abrigados no direito positivo constitucional. E isto se traduz na consonância ou dissonância dela com as finalidades reconhecidas como valiosas na Constituição.¹⁴

A discriminação que a disposição contestada fomenta contraria princípios fundamentais da administração pública, implica desvio da finalidade precípua de realização do interesse público e não gera, em contrapartida, realização de norma constitucional alguma.

¹³ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *O conteúdo jurídico do princípio da igualdade*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 41.

¹⁴ *Idem*, p. 22.

III PEDIDOS

III.1 PEDIDO CAUTELAR

Os pressupostos (*fumus boni juris* e *periculum in mora*) para suspensão cautelar da eficácia da norma questionada estão presentes – caso de aplicação do art. 10 da Lei 9.868/1999.

O sinal do bom direito está suficientemente caracterizado pelos argumentos deduzidos nesta petição inicial.

O perigo na demora é também evidente, pois os bens públicos do Estado do Maranhão poderão ser utilizados para promoção pessoal. Não é possível a reparação da homenagem indevida já efetuada, ainda que posteriormente se declare a inconstitucionalidade da norma com efeito *ex tunc*.

A atribuição de nome de indivíduo vivo a bens do patrimônio público causa também pernicioso efeito no cidadão comum, que se desilude com a administração pública e descrê dos valores democráticos, ante a violação dos princípios constitucionais. Ela abala a respeitabilidade da gestão da coisa pública e esgarça o sentido de pertencimento do cidadão à comunidade, pois o induz a pensar que o Estado não obra em seu interesse, mas no de certos grupos poderosos, não raro os destinatários de semelhantes homenagens.

Por conseguinte, além do sinal do bom direito, há premência em que essa Corte conceda medida cautelar, a fim de obstar o emprego de nome de pessoa viva para denominação de bem do patrimônio público estadual e municipal.

III.2 PEDIDOS FINAIS

Em face do exposto, requer:

- a) concessão de medida cautelar, pelas razões acima apontadas;
- b) audiência da Assembleia Legislativa e do Governo do Estado do Maranhão acerca do ato normativo questionado;
- c) intimação para que se manifeste o Advogado-Geral da União (CR, art. 103, § 3º);
- d) remessa dos autos para exame da Procuradoria-Geral da República, após superadas as fases anteriores;
- e) julgamento de procedência do pedido, para declarar a inconstitucionalidade da expressão “excetuando-se da aplicação deste 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”, contida no art. 19, § 9º, da Constituição do Estado do Maranhão, na redação da Emenda Constitucional 37, de 24 de janeiro de 2003.

Brasília (DF), 24 de novembro de 2014.

Rodrigo Janot Monteiro de Barros
Procurador-Geral da República