

PARECER JURÍDICO

PARECER Nº 007/2021 – SECJEL

PROCESSO Nº P145154/2021

INTERESSADO: GUARANY SPORTING CLUBE

ASSUNTO: PATROCÍNIO PARA COMPETIÇÃO ESPORTIVA

I - DA BREVÍSSIMA SÍNTESE FÁTICA

Versam os autos sobre a solicitação para formalização de contrato de patrocínio com o time **Guarany Sporting Clube**, no valor de R\$ 480.000,00 (quatrocentos e oitenta mil reais), visando *“custear as despesas decorrentes da preparação e participação no Campeonato Brasileiro de Futebol, Série D, de 2021, de acordo com as especificações e quantitativos previstos na Proposta de Patrocínio do Guarany Sporting Clube”*.

Segundo consta na Proposta de Patrocínio, o requerente elenca as despesas mensais relativas a pagamentos de colaboradores do clube, aquisição de gêneros alimentícios, produtos destinados a manutenção da sede do clube, medicamentos, transporte e material esportivo, cujas descrições de gastos e contrapartida foram, previamente, analisadas e homologadas pela autoridade competente deste Órgão.

Nos autos do processo em epígrafe, está consignada justificativa técnica exarada pela Coordenadoria de Esporte e Lazer, manifestando-se *“é de suma importância à valorização e fomento da prática esportiva, profissional no Município, fazendo se necessário a Concessão de Patrocínio aos Amigos do Guarany Sporting Club, CNPJ sob o n.º 13.988.432/0001-02, considerando que o Guarany é o único time de futebol profissional de Sobral, buscando representar o Município em competições municipais, estaduais e nacionais, através da prática desportiva.”*

Consta nos autos, ainda, a autorização expressa do Secretário da Juventude, Esporte e Lazer, para proceder à realização do procedimento de inexigibilidade a fim de formalizar contrato de patrocínio com o requerente.

Instruem os autos, ainda, o estatuto social, seguido da ata de eleição, as certidões de regularidade trabalhista e fiscal, junto ao fisco federal, estadual e municipal, atestando a condição de regularidade do time e demais termos e declarações necessários à habilitação para pleitear o patrocínio municipal.

Saliente-se, na oportunidade, que a presente análise jurídica restringe-se exclusivamente aos aspectos jurídicos trazidos aos autos, sem, portanto, proceder a qualquer juízo de valor acerca da proposta de patrocínio/plano de trabalho apresentado pelo requerente - e previamente homologada pela autoridade competente desta Pasta - nem tampouco sobre o mérito do montante de recursos envolvidos na presente demanda, cuja decisão tem natureza estritamente discricionária do gestor, observados os critérios de conveniência e oportunidade administrativas.

É o relatório. Passo à análise documental do requerimento.

II - DA APLICABILIDADE DO PATROCÍNIO PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O instituto do patrocínio afigura-se como a concessão de apoio financeiro a projetos de iniciativa de terceiros, com o objetivo de vincular um Ente ou empresa a um projeto ou evento.

Nesse sentido, complementa Alexandre Libório Dias Pereira:

“patrocínios são os contratos pelos quais uma pessoa, chamada patrocinado, se obriga a garantir, pela sua participação num evento, a presença neste da marca ou demais sinais distintivos de uma outra pessoa, chamada patrocinador, com vista à sua difusão junto do público, imediato e mediato, deste acontecimento, mediante assistência financeira e/ou material fornecida pelo patrocinador.”.

A Lei municipal nº 2.058, de 08 de março de 2021, que dispõe sobre a concessão de patrocínio pela Administração Direta no Município de Sobral, conceitua patrocínio em seu art 2º, *in verbis*:

Art. 2º Para efeito desta Lei consideram-se:

I- Patrocínio: ação de comunicação que se realiza por meio da aquisição do direito de associação da imagem e/ou de produtos e serviços do patrocinador a projetos de iniciativa de terceiro, mediante a celebração de contrato do patrocínio;

Nessa esteira, corroborando com o conceito consignado pelo legislador municipal, a Instrução Normativa da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República SECOM-PR nº 01/09, que disciplina as ações de patrocínio dos órgãos ou entidades integrantes do Poder Executivo Federal, consigna que:

Art. 2º Para efeito desta Instrução Normativa, consideram-se:

I – Patrocínio: apoio financeiro concedido a projetos de iniciativa de terceiros com o objetivo de divulgar a atuação, fortalecer conceito, agregar valor à marca, incrementar vendas, gerar reconhecimento ou ampliar relacionamento do patrocinador com seus públicos de interesse.

Dessume-se, pois, que a figura do patrocínio, instituto do qual se pode valer a Administração Pública como incentivadora, mediante apoio financeiro a ações de terceiros com o objetivo de fomentar programas, projetos, políticas e ações do patrocinado junto aos seus públicos de interesse.

O patrocínio configura-se, portanto, por uma espécie de parceria que beneficia as duas partes, patrocinador e patrocinado. Ao passo que o patrocinado recebe investimentos para viabilizar seu projeto, o patrocinador recebe, em contrapartida, o direito de compartilhamento de sua marca com a do grupo patrocinado em campeonatos, eventos, uniformes, dentre outros.

Não obstante, o patrocínio de um evento pelo Poder Público não deixa de se submeter ao regramento constitucional e infraconstitucional inerente às contratações públicas. O artigo 37 da Constituição Federal determina que a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

In casu, a relação de patrocínio de que ora se trata, em que o Município dá incentivo financeiro ao evento do qual participará o requerente, mediante a obrigação de o patrocinado veicular a logomarca municipal, remete à noção ampla de contrato, nos termos contidos no parágrafo único da Lei nº 8.666/93, estando, pois, sujeito ao que determina a Lei de Licitações.

Em face disso, forma-se um vínculo e estipulam-se obrigações entre as partes. O contrato de patrocínio, que ora se pretende firmar, compreende, portanto, uma relação negocial onde haverá, por um lado, a concessão de verba para o clube-requerente, no valor de R\$ 480.000,00 (quatrocentos e oitenta mil reais), a ser utilizada obrigatoriamente para custeio das despesas especificadas na Proposta de Patrocínio/Plano de Trabalho e, por outro lado, a contrapartida consistente na divulgação da marca do Ente municipal patrocinador.

Convém mencionar, por oportuno, que a opção pelo patrocínio deve ser devidamente justificada pela Administração, mediante análise da conveniência e oportunidade administrativa, resguardando o interesse social público.

Nesse sentido, a Lei municipal nº 2.058/2021, que dispõe sobre as premissas norteadoras do patrocínio pela Administração Direta do Município de Sobral, versa, em seu art. 5º, que:

Art. 5º Deverão ser valorizados e estimulados os patrocínios que:

- I- Promovam a acessibilidade de idosos e de pessoas com mobilidade reduzida ou com deficiência física, sensorial ou cognitiva, de forma segura e autônoma, aos espaços onde se realizam eventos ou aos produtos oriundos dos patrocínios realizados;
- II- Apresentem preocupação com a preservação do meio ambiente, mediante emprego de materiais reciclados, recicláveis, ecoeficientes e biodegradáveis, baixa utilização de recursos naturais e reduzida emissão de gases poluentes;
- III- Promovam a inovação, o desenvolvimento regional sustentável e a geração de emprego e renda para população local;
- IV- Estimulem a prática de atividades físicas, culturais e socioeducativas.

Irrefutável, portanto, o caráter social de que o legislador municipal revestiu a norma, dando-lhe, prioritariamente, natureza de interesse público à concessão dos patrocínios firmados pela Administração.

Além da condição primordial de fim social, mister que o ente público-patrocinador proceda à verificação da qualificação jurídica, econômica, técnica e fiscal mínimas para formalizar o ajuste, exigindo do interessado os documentos hábeis para comprovar sua regularidade no momento do requerimento, bem como no momento prévio à realização do pagamento.

III - DA INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO NOS CONTRATOS CELEBRADOS PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

No que tange ao patrocínio fornecido pela Administração Pública para a realização de eventos promovidos por particulares, infere-se que o poder público não contrata o particular para a feitura do evento, e sim adere a projeto já existente do particular, diferente, pois, de contratar determinada empresa para realizar um evento.

Nesse sentido, o caput do art 25 apresenta função normativa autônoma, podendo uma contratação direta nele se fundar exclusivamente quando configurada a inviabilidade de competição, não se impondo, portanto, que a hipótese verificada no caso concreto esteja enquadrada em um dos seus incisos, os quais possuem natureza meramente exemplificativa, correspondendo ao que Jessé Torres Pereira Júnior denomina inviabilidade inominada, a saber:

“A cabeça do art 25 da Lei nº 8.666/93 acomoda todas as situações concretas em que for inviável a competição, ainda que sem correlação com as hipóteses definidas nos incisos. Assim, em dúvida sobre se determinado caso enquadra-se sobre tal ou qual inciso de inexigibilidade, deverá a Administração capitulá-lo, desde que segura quanto a impossibilidade de competição, no caput do art 25. (PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres. Comentários à Lei de Licitações e Contratações da Administração Pública. 7 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2007)”

No mesmo sentido, o Tribunal de Contas da União teve oportunidade de asseverar que é inviável a competição para seleção de agentes para celebração de contratos de patrocínio com o Poder Público, segundo se extrai da decisão seguinte:

É despiciendo comentar da inadequação de ser realizado procedimento licitatório quando adotada a decisão de oferecer patrocínio a alguma entidade ou evento. A decisão de patrocinar é personalíssima, adotada exatamente em função da expectativa de sucesso que possa vir a ser alcançado pela respectiva entidade ou evento, trazendo uma maior veiculação do nome do patrocinador. Assim, fica caracterizada a inviabilidade de competição que conduz à inexigibilidade prevista no caput do art 25 do estatuto das Licitações e Contratos (TC 000.925/97-7)

Com relação aos contratos de patrocínio, esse, face as suas características peculiares, podem ser celebrados sem a necessidade de um procedimento licitatório prévio. Tais contratos podem ser ajustados diretamente, com base no inciso III, do mesmo artigo, quando o patrocínio envolver a contratação de profissional de qualquer setor artístico. (TC 001.786/1998-9)

Não obstante o caráter peculiar que envolve esse tipo de contratação e a dificuldade de se estabelecer critérios objetivos de julgamento que possibilitem a

HA

competitividade dentre os projetos apresentados, é necessário observar as características e limites para a sua celebração, bem como o indissociável interesse público no qual se funda, invariavelmente, toda a atuação administrativa.

No âmbito do Município de Sobral, vige a Lei nº 2.058, de 08 de março de 2021, que dispõe sobre a concessão de patrocínio pela Administração Direta no Município de Sobral, cujo teor determina o rito procedimental que se impõe nas contratações de patrocínio, em seu art 6º, *in verbis*:

Art. 6º O patrocínio será realizado por meio do Contrato de Patrocínio e será precedido, preferencialmente, de processo de seleção pública.

§ 1º Será considerada inexigível a seleção pública de que trata o caput na hipótese de inviabilidade de concorrência entre projetos, em razão da natureza singular do objeto patrocinado.

§2º Para a contratação, os patrocinadores devem exigir do patrocinado a apresentação dos documentos de habilitação jurídica e regularidade fiscal e trabalhista, nos termos dos arts 28 e 29 da lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

§3º O patrocinador deverá exigir do patrocinado, antes da assinatura do contrato, declaração formal de que está adimplente com as exigências contratuais de eventual patrocínio anterior celebrado com órgão ou entidade da Administração Pública Municipal.

Extrai-se que, como regra geral, tem-se a obrigatoriedade de seleção pública para a celebração de contratos com particulares. Entretanto, o art 37 da Constituição Federal ressalvou algumas situações, a serem previstas pela legislação infraconstitucional, autorizando a Administração Pública do procedimento licitatório. São os casos de licitação dispensada, dispensa e inexigibilidade de licitação, institutos diversos previstos nos artigos 17, 24 e 25, respectivamente, da Lei nº. 8.666/93, Lei de Licitações.

Ressalte-se que as hipóteses legais consubstanciadas no art. 25 da Lei de Licitações são meramente exemplificativas, o que não ocorre com as dispostas no art. 24, que taxativamente enumerou os casos de dispensa.

Nesse sentido, MARÇAL JUSTEN FILHO¹ leciona:

“Em suma, a inexigibilidade é uma imposição da realidade extranormativa, enquanto a dispensa é uma criação legislativa. Como

¹ **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos.** 9ª ed. São Paulo: Dialética, 2002, p. 271.



decorrência direta, o elenco de causas de inexigibilidade contido na Lei tem cunho meramente exemplificativo.

Corroborando esse entendimento, CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO²:

“Cumpre salientar que a relação dos casos de inexigibilidade não é exaustiva. Com efeito, o art. 25 refere que a licitação é inexigível quando inviável a competição (...)

Outras hipóteses de exclusão do certame licitatório existirão, ainda que não arroladas no inciso I a III, quando se proponham situações nas quais estejam ausentes pressupostos jurídicos ou fáticos condicionadores dos certames licitatórios. Vale dizer: **naquelas hipóteses em que ou (a) o uso da licitação significaria simplesmente inviabilizar o cumprimento de um interesse jurídico prestigiado no sistema normativo e ao qual a Administração deva dar provimento (...)**”

Feitas essas considerações iniciais, impende, neste momento, analisar a presente situação – adequação do time Guarany Sporting Clube como de natureza singular capaz de caracterizar a inviabilidade de competição –, a fim de perquirir se restou configurada a premissa básica das hipóteses de inexigibilidade, conforme o disposto no artigo 25, *caput* da Lei de Licitações, transcrito a seguir:

“Art. 25. É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição (...)

No âmbito municipal, a Lei nº 2.058/2021, igualmente prevê a possibilidade de inexigibilidade de seleção pública na hipótese de inviabilidade de concorrência.

Decerto, é de visibilidade pública a condição do time-requerente, ora ocupante da série D do Campeonato Brasileiro de Futebol, e único representante dessa categoria no Município de Sobral. **Não obstante a isso, tratando-se de repasse de recurso municipal, é imperioso - prioritária e**

² Curso de direito administrativo. 22 ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p.526.

rigorosamente - observar o interesse público de que se reveste o presente caso concreto, bem como a comprovação pontual de todas as outras condições referentes ao procedimento de patrocínio pela Administração, tais como: a plena capacidade e personalidade jurídica para contratar do patrocinado, capacidade técnica, idoneidade moral, financeira e regularidade fiscal, quais sejam, todos os requisitos exigidos na lei para o processo de habilitação da pretensa contratada.

Saliente-se ainda que, manifestando-se a Administração Pública pela publicação da justificativa da inexigibilidade, o processo deve necessariamente observar ainda os requisitos da Lei municipal nº 2.058/2021, na qual se fundamenta o pleito.

A documentação acostada demonstra, nesta data, a atual habilitação jurídica e a regularidade fiscal do clube, conforme exigência dos artigos 27 e seguintes da Lei nº. 8.666/93. Contudo, é imprescindível a verificação dessas condições, novamente, se, por ventura, for formalizada a assinatura do contrato pretendido, observando-se, outrossim, o prazo de validade de cada uma.

Cumpre destacar que, com o visio de assegurar a efetiva transparência, intrínseca a utilização de recursos públicos, é imprescindível que a entidade- patrocinadora imponha a prestação de contas pelo ente patrocinado, requerendo a apresentação de todos os documentos capazes de comprovar a forma de aplicação dos bens ou serviços repassados, conforme recomenda o Tribunal de Contas da União:

“Nos contratos de patrocínio em andamento e naqueles que vierem a ser concedidos pela Empresa, desenvolva procedimentos minuciosos de forma a obter os documentos comprobatórios acerca do emprego dos recursos públicos pelo patrocinado (notas fiscais, recibos, relatório das ações desenvolvidas pelo patrocinado, comprovantes das contrapartidas avançadas, entre outros elementos)...” (Acórdão 2277/2006).

IV – DA NECESSIDADE DE ADEQUAÇÃO AO INTERESSE PÚBLICO NAS TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS MUNICIPAIS

Reitere-se, por oportuno, que a presente análise jurídica restringe-se exclusivamente aos aspectos jurídicos trazidos aos autos, sem, portanto, proceder a qualquer juízo de valor acerca da proposta de patrocínio/plano de trabalho apresentado pelo requerente - e previamente homologada pela autoridade competente desta Pasta - nem tampouco sobre o mérito

do montante de recursos envolvidos na presente demanda, cuja decisão tem natureza estritamente discricionária do gestor, observados os critérios de conveniência e oportunidade administrativas.

Desse modo, não obstante os aspectos relativos à apreciação do caso proposto perante a norma municipal que dispõe acerca de patrocínio na Administração Pública, mister salientar a indissociável necessidade de observar-se a adequação ao interesse público em proceder ao patrocínio municipal, especialmente da quantia desse montante.

Maria Sylvia Zanella DI PIETRO, em sua obra Direito Administrativo, ressalta a importância de se observar tal princípio desde a elaboração da lei até sua execução pela Administração Pública. Para Di Pietro, *todas as normas de direito público têm a função específica de resguardar interesses públicos, mesmo que reflexamente protejam direitos individuais.*

Insta salientar que os investimentos realizados no esporte, notadamente no futebol profissional, contribuem para a divulgação do potencial da nossa região, além de aquecer a economia local, a competição leva diversão e entretenimento para população e consolida o município de Sobral como espaço de visibilidade nacional da modalidade, renovando o estímulo dos atletas da categoria de base e atraindo novos praticantes.

Ademais, o fomento a prática esportiva possui um papel social de extrema importância, tendo em vista figurar como ferramenta determinante de ocupação de jovens.

Consignadas essas considerações acerca da prioritária aplicabilidade dos recursos para promoção social, ressalte-se que a manifestação pontual destas pareceristas restringe-se, exclusivamente, aos aspectos fáticos e documentais constantes nos autos, tratando-se, pois, de opinião técnico-jurídica destas subscritoras sem, conseqüentemente, possuir o condão de vincular a decisão de mérito do gestor no presente caso concreto.

Saliente-se, outrossim, que o presente parecer é meramente um ato administrativo enunciativo, de forma que não é capaz de ordenar despesa, gerenciar, guardar ou administrar bens ou valores públicos, não vinculando, assim, o gestor, conforme entendimento de Hely Lopes Meirelles (2005, p, 2005):

Atos administrativos enunciativos são todos aqueles em que a Administração se limita a **cientificar** ou atestar um fato, ou emitir uma

opinião sobre determinado assunto, sem se vincular ao seu enunciado. Dentre os atos mais comuns desta espécie merecem menção as certidões, os atestados e os **pareceres administrativos**.

Nesse mesmo sentido, escreve JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO⁴:

Por fim, temos os atos enunciativos, cuja característica é a de indicarem juízos de valor, dependendo, portanto, de outros atos de caráter decisório. **O exemplo típico é o dos pareceres.**

A vista disso, cabe a Assessoria Jurídica apenas a avaliação dos contornos jurídicos, através de uma peça opinativa, não determinando ou interferindo na conveniência e oportunidade da realização de qualquer ato de gestão, podendo, portanto, o gestor a ele se contrapor, conforme reconhecido pelo Tribunal de Contas da União³

Vale, por oportuno, referir o julgado do STF acerca do tema:

Repercussões da natureza jurídico-administrativa do parecer jurídico: (i) **quando a consulta é facultativa, a autoridade não se vincula ao parecer proferido, sendo que seu poder de decisão não se altera pela manifestação do órgão consultivo;** (...). É lícito concluir que é abusiva a responsabilização do parecerista à luz de uma alargada relação de causalidade entre seu parecer e o ato administrativo do qual tenha resultado dano ao erário. Salvo demonstração de culpa ou erro grosseiro, submetida às instâncias administrativo-disciplinares ou jurisdicionais próprias, não cabe a responsabilização do advogado público pelo conteúdo de seu parecer de natureza meramente opinativa.

[MS 24.631, rel. min. Joaquim Barbosa, j. 9-8-2007, P, DJ de 1º-2-2008.]
(grifei)

Por fim, saliente-se ainda que, além da necessária observância à Constituição Federal, é imperativo que sejam cumpridas às normas insertas no artigo 26 da Lei de Responsabilidade Fiscal para destinação de recursos a pessoas físicas ou jurídicas, autorizando-

³ Acórdão nº 2.446/2007, 1ª Câmara do TCU

⁴ Manual de direito administrativo. 31 ed. São Paulo: Atlas, 2017, p. 137

se através de lei específica, além de atender às condições estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias e previsão na Lei Orçamentária Anual, ou em seus créditos adicionais, dentro dos ditames da Lei Federal nº 4.320/64, relativamente à forma contábil e orçamentária, bem como à observância de compatibilidade das atividades desenvolvidas pelos entes beneficiados, além, por óbvio, da imprescindível prestação de contas.

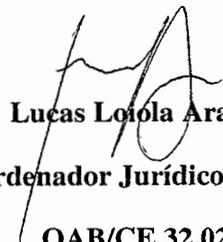
V – DAS CONCLUSÕES

Diante de todo o exposto, e considerando o conteúdo fático e legal supramencionado, entendemos que o pedido guarda conformidade com a legislação em vigor, especialmente na Lei Municipal nº 2.058, de 08 de março de 2021, que dispõe sobre a concessão de patrocínio pela Administração Direta no Município de Sobral e no artigo 25, caput, da Lei Federal nº 8.666/93, motivo pelo qual opinamos pela existência de possibilidade jurídica pretendida, com a consequente confecção do Contrato de Patrocínio, e que se proceda, posteriormente, à imprescindível e tempestiva prestação de contas do patrocinado, de modo a comprovar a esmerada aplicação dos recursos exclusivamente para esse fim.

Não obstante, reitere-se, o gestor público, no exercício do poder discricionário intrínseco à sua atuação, poderá se contrapor a esta manifestação, detendo integralmente decisão de mérito acerca da conveniência, oportunidade, necessidade e viabilidade orçamentária para a pretensa despesa, objeto dos autos.

É o parecer, à consideração superior.

Sobral/CE, 29 de março de 2021.


Lucas Lolóla Aragão

Coordenador Jurídico SECJEL

OAB/CE 32.026