



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARANÁ

Centro Legislativo Presidente Aníbal Khury

Praça Nossa Senhora de Salette S/N - Bairro Centro Cívico - CEP 80530-911 - Curitiba - PR - www.assembleia.pr.leg.br

PARECER DA PROCURADORIA-GERAL Nº 353/2022 - 0626389 - PG/DABS

Em 10 de outubro de 2022.

Protocolo nº 13354-37.2022

Interessado: ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DO PARANÁ-AMP.

Assunto: Solicitação de parceria para a realização do evento: Governo 5.0, promoção da AMP e Sebrae, com apoio do Governo do Estado.

PARECER Nº 353/2022

EMENTA: Solicitação pela Associação dos Municípios do Paraná-AMP - Apoio institucional e financeiro - Valor R\$ 400.000,00 (quatrocentos mil reais) - Participação no evento Governo 5.0, promoção da AMP e Sebrae, com apoio do Governo do Estado- Patrocínio - Inexigibilidade de licitação - Exigência de documentos do ente patrocinado demonstrando sua regularidade fiscal e habilitação jurídica - Necessidade de imposição de prestação de contas - Decisão pela concessão do patrocínio pleiteado que se encontra no apoio institucional e financeiro âmbito da oportunidade e conveniência da autoridade competente desta Assembleia Legislativa.

Senhor Procurador Geral

1 - DA SÍNTESE DOS FATOS:

Trata-se de ofício n.º 116/2022 (0625475) da Associação dos Municípios do Paraná-AMP, no qual solicita parceria para a realização do evento: Governo 5.0, promoção da AMP e Sebrae a ser realizado na cidade de Foz do Iguaçu/PR, nos dias 16, 17 e 18 de novembro 2022.

A referida solicitação foi dirigida ao Excelentíssimo Senhor Deputado Estadual Ademar Luiz Traiano, Presidente desta Assembleia Legislativa do Estado do Paraná.

Encaminhado o protocolado à Secretaria Geral da Presidência desta Assembleia Legislativa, entendeu-se por encaminhar o feito à esta Procuradoria Geral, Despacho – SGP 747/2022 (0625476), “*para emissão de parecer quanto aos aspectos jurídicos aplicáveis a matéria, bem como, em relação à possibilidade de apoio institucional e financeiro da ALEP ao citado evento*”.

No mesmo sentido o Despacho – DG 747/2022 (0625476), assim expressa:

1. De ordem.

2. Trata-se de ofício n.º 116/2022 (0625475) da Associação dos Municípios do Paraná-AMP convidando esta Casa de Leis para participar da nova edição do evento **Governo 5.0 e Desenvolve Paraná - Sustentabilidade a Serviço da População, promoção da AMP e Sebrae**, com apoio do Governo do Estado, segunda edição.

3. Solicita, ainda, uma quota de patrocínio, no valor de R\$ 400.000,00 (quatrocentos mil reais), para realização do evento, que ocorrerá na cidade de Foz do Iguaçu/PR, **nos dias 16, 17 e 18 de novembro do corrente ano**, e contará com as mais importantes presenças políticas do Estado do Paraná, serão convidados todos os gestores municipais dos 399 municípios do Estado, secretários municipais e servidores municipais, bem como o público correlato.

4. Encaminhe-se, concomitantemente, à Diretoria-Geral e 1ª Secretaria, para conhecimento e trâmites devidos, e à Procuradoria-Geral para emissão de parecer quanto aos aspectos jurídicos aplicáveis a matéria, bem como, em relação à possibilidade de apoio institucional e financeiro da ALEP ao citado evento. (grifos no original).

Encaminhado às Diretorias competentes para a necessária manifestação quanto ao interesse, bem como a devida instrução documental, essa Procuradoria Geral, desde logo, manifesta-se, para preliminarmente arguir que se trata de celebração de apoio institucional (patrocínio).

Neste sentido, passa a se posicionar para direcionar o presente feito ao adequado e regular processamento.

2 - DA FUNDAMENTAÇÃO:

Consoante relatado, trata-se de ofício n.º 116/2022 (0625475) da Associação dos Municípios do Paraná - AMP - solicitando parceria para a realização do evento: Governo 5.0, promoção da AMP e Sebrae, com apoio do Governo do Estado, a ser realizado na cidade de Foz do Iguaçu/PR, nos dias 16, 17 e 18 de novembro 2022.

A pretensão formulada se refere, a bem da verdade, de um patrocínio o qual pode ser compreendido, em suma, como a concessão de apoio financeiro a projetos de iniciativa de terceiros, para agregar valor à marca e/ou divulgar produtos, serviços, programas, projetos, políticas e ações do patrocinador junto a seus públicos de interesse.

Nesse sentido, inclusive, é o que dispõe o art. 2º, inciso I da Instrução Normativa nº 001/2009 da Secretaria de Comunicação da Presidência da República (a qual disciplina as ações de patrocínio dos órgãos e entidades integrantes do Poder Executivo Federal e dá outras providências), e que pode ser aplicado no caso em apreço para fins de conceituação:

"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 atuação, fortalecer conceito, agregar valor à marca, incrementar vendas, gerar reconhecimento ou ampliar relacionamento do patrocinador com seus públicos de interesse; (...)"

Pois bem.

De início, constata-se que, via de regra, o fundamento legal para a concessão de patrocínio por parte da Administração Pública é a inviabilidade de competição, prevista no art. 25, “*caput*” da Lei Federal nº 8.666/1993 e no art. 33 da Lei Estadual nº 15.608/2007.

Art. 25. É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial:

Art. 33. É inexigível a licitação, quando houver inviabilidade de competição, em especial:

A concessão de patrocínio consiste na conjugação de esforços para a consecução de um objetivo compartilhado entre patrocinador e patrocinado. Desse modo, é possível que o patrocinador escolha um projeto já existente ou já planejado pelo patrocinado para apoiar, não sendo viável, como dito, que, nestes casos, fosse adotada a licitação, em virtude da inviabilidade da competição.

Este entendimento quanto à inexigibilidade de licitação para a concessão de patrocínio, inclusive, já foi adotado pelo Supremo Tribunal Federal, quando do julgamento do Recurso Extraordinário nº 574.636, relatado pela Ministra Carmen Lúcia:

RECURSOS EXTRAORDINÁRIOS. CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. ALEGAÇÃO DE CONTRARIEDADE AOS ARTS. 5º, INC. II, 37, CAPUT, E INC. XXI, E 93, INC. IX, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. REALIZAÇÃO DE EVENTO ESPORTIVO POR ENTIDADE PRIVADA COM MÚLTIPLO PATROCÍNIO: DESCARACTERIZAÇÃO DO PATROCÍNIO COMO CONTRATAÇÃO ADMINISTRATIVA SUJEITA À LICITAÇÃO. A PARTICIPAÇÃO DE MUNICÍPIO COMO UM DOS PATROCINADORES DE EVENTO ESPORTIVO DE REPERCUSSÃO INTERNACIONAL NÃO CARACTERIZA A PRESENÇA DO ENTE PÚBLICO COMO CONTRATANTE DE AJUSTE ADMINISTRATIVO SUJEITO À PRÉVIA LICITAÇÃO. AUSÊNCIA DE DEVER DO PATROCINADOR PÚBLICO DE FAZER LICITAÇÃO PARA CONDICIONAR O EVENTO ESPORTIVO: OBJETO NÃO ESTATAL; INOCORRÊNCIA DE PACTO ADMINISTRATIVO PARA PRESTAR SERVIÇOS OU ADQUIRIR BENS. ACÓRDÃO RECORRIDO CONTRÁRIO À CONSTITUIÇÃO.

RECURSOS EXTRAORDINÁRIOS INTERPOSTOS CONTRA ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO PROVIDOS. RECURSO EXTRAORDINÁRIO CONTRA ACÓRDÃO DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA JULGADO PREJUDICADO POR PERDA DE OBJETO.

(STF, RE 574636 / SP, Primeira Turma, Rel. Min. Cármen Lúcia, j. 16/08/2011, DJ 13/10/2011) (grifamos).

Lê-se no corpo da decisão:

“(...) 4. Razão de direito também assiste aos Recorrentes quanto à ofensa do art. 37, caput, e inc. XXI, da Constituição da República.

Diversamente do que afirmado pelo Tribunal a quo, não se trata de contratação da Recorrente TV Globo de São Paulo Ltda., pelo Município a caracterizar ofensa àquele dispositivo constitucional e à Lei n. 8.666/93 (Lei de Licitações e Contratos).

Na espécie vertente, trata-se de patrocínio do Município — e, frise-se, não apenas dele — para a realização da 1º Maratona de São Paulo.

O art. 37, inc. XXI, da Constituição dispõe que contratações de obras, serviços, compras e alienações pelos entes estatais submetem-se a prévio processo de licitação na busca da proposta mais vantajosa aos interesses públicos, nos termos da lei (Lei n. 8.666/93).

Na espécie vertente, não se está diante de qualquer dessas hipóteses. A Recorrente idealizou, projetou e executou o evento esportivo denominado 1º Maratona de São Paulo.

O Município de São Paulo, representada por seu Secretário, com poderes delegados pelo Prefeito, patrocinou o evento como forma de promoção da cidade de São Paulo. Realce que sequer foi o único patrocinador, conforme consta dos autos.

A análise da questão posta deve ser feita de maneira inversa àquela promovida pelo Tribunal a quo. Não houve um evento realizado pelo Município de São Paulo para o qual se tivesse escolhido, selecionado a concorrente. Antes, o que houve foi a projeção e execução de um evento desportivo idealizado e concretizado pela TV Globo de São Paulo Ltda., que buscou patrocínio do Município.

O Município de São Paulo concluiu haver interesse no patrocínio porque a 1º Maratona de São Paulo divulgaria o nome do Município tanto nacional quanto internacionalmente.

Considerou ele ser o patrocínio do evento oportunidade para promover São Paulo, tal como ocorre com outros grandes Municípios em todo o mundo, por exemplo, Nova York, Chicago, Boston, Berlim, Paris, Tóquio e tantos outros que realizam maratonas, constantes de seus respectivos calendários oficiais de atividades esportivas, atraindo milhares de turistas, movimentando, desse modo, economia local.

Na espécie, não é de se aplicar a exigência constitucional porque; reitere-se, não houve contratação

administrativa para aquisição de bens ou serviços.

De tudo se tem, então, ter havido ofensa, na espécie, ao art. 37, caput, e inc. XXI, da Constituição da República, pois este não exige licitação como condição para a participação de ente da Administração Pública como patrocinadora de eventos de interesse da sociedade. (...)” (grifamos).

A esse respeito, ressalta-se igualmente o entendimento do Tribunal de Contas da União, reproduzindo-se, a propósito, trecho do voto do Ministro Ademar Ghisi, proferido no âmbito do TC nº 000.927/97-7, que assim aborda a questão:

“(..) 7. 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.

8. Nesse mister, impende destacar que a contratação de patrocínio não pode ser confundida com outros serviços comuns de publicidade, aludidos no art. 2º da Lei nº 8.443/92, que devem ser licitados. A licitação será sempre exigível quando houver a contratação de trabalhos técnicos e/ou artísticos que visem à divulgação de determinada ideia ou produto. Na verdade, a ideia de publicidade retratada na Lei nº 8.666/93 diz respeito a um produto final elaborado, e não à simples divulgação do nome de uma instituição. O próprio conceito constante do Regulamento para a execução da Lei nº 4.680/65, que dispôs sobre a profissão de publicitários, diz que essa profissão compreende as atividades daqueles que, em caráter regular e permanente, exercem funções artísticas e técnicas através das quais estuda-se, concebe-se, executa-se e distribui-se propaganda. Logo, a ideia de publicidade constante da Lei nº 8.666/93 não pode ser dissociada da existência de criação artística que é, via de regra, a essência das diversas campanhas promocionais. No caso típico de um contrato de patrocínio, entretanto, tal criação artística não existe”.

De todo modo, aplica-se, no que couber, aos contratos de patrocínio, o disposto no parágrafo único do art. 26 da Lei Federal nº 8.666/1993, em face da necessidade do administrador público de apresentar as razões da escolha do projeto a ser patrocinado e da justificativa do valor a ser investido. É, aliás, o que também determina o art. 35, “caput” da Lei Estadual nº 15.608/2007, quanto à exigência de incluir no processo de inexigibilidade o ato fundamentado da autoridade competente, indicando a necessidade, conveniência e oportunidade da contratação pretendida, bem como as razões da escolha da empresa a ser contratada (ato a ser devidamente publicado na imprensa oficial).

Art. 26. As dispensas previstas nos 88 2º e 4º do art. 17 e no inciso III e seguintes do art. 24, as situações de inexigibilidade referidas no art. 25, necessariamente justificadas, e o retardamento previsto no final do parágrafo único do art. 8º desta Lei deverão ser comunicados, dentro de 3 (três) dias, à autoridade superior, para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de 5 (cinco) dias, como condição para a eficácia dos atos.

Parágrafo único. O processo de dispensa, de inexigibilidade ou de retardamento, previsto neste artigo, será instruído, no que couber, com os seguintes elementos:

(...)

II - razão da escolha do fornecedor ou executante;

III - justificativa do preço.

IV - documento de aprovação dos projetos de pesquisa aos quais os bens serão alocados.

Art. 35. A dispensa ou a inexigibilidade de licitação requer sempre ato formal fundamentado da autoridade competente, publicado na imprensa oficial, com exceção das hipóteses previstas nos incisos I e II do art. 34 desta lei.[...]

Neste ponto, importante ressaltar as informações prestadas pelo órgão/entidade proponente

(0625475), parcialmente reproduzidas na sequência.

"A ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DO PARANÁ, pessoa jurídica de direito privado, de âmbito estadual e duração indeterminada, sem fins lucrativos, representada por seu Presidente, Aparecido José Weiller Junior, infra-assinado, tem a honra de convidar Vossa Excelência para participar da nova edição do evento Governo 5.0, promoção da AMP e Sebrae, com apoio do Governo do Estado, segunda edição.

Gostaríamos ainda de solicitar uma quota de patrocínio, no valor de R\$ 400.000,00 (quatrocentos mil reais), para a realização deste evento, que acontecerá em Foz do Iguaçu nos dias 16, 17 e 18 de novembro de 2022, e contará com as mais importantes presenças políticas do nosso Estado, serão convidados todos os gestores municipais dos 399 municípios do Estado, secretários municipais e servidores municipais, bem como o público correlato.

Sua participação como patrocinador e presença enaltecerá grandiosamente o evento, certos de contarmos com seu apoio, agradecemos sua participação e despedimo-nos com." (grifos no original).

Com efeito, faz-se necessário que o pedido de patrocínio ao ente público seja submetido a um procedimento formal, onde se justifique plenamente a existência, entre outros, de efetiva divulgação dos objetivos institucionais, a relação custo-benefício do patrocínio as ser concedido; a viabilidade técnica, econômica e financeira do acordo; o interesse da entidade patrocinadora no ramo ou segmento patrocinado; os retornos mercadológicos ou financeiros a serem obtidos e a avaliação da eficácia dos resultados do patrocínio.

Nesse sentido, é o entendimento do Tribunal de Contas da União em seus precedentes, aplicado ao caso em tela:

"1. As concessões de patrocínios por órgãos e entidades da Administração Pública Federal devem ser precedidas das devidas justificativas, especialmente os ganhos de mídia que poderão advir com esse tipo de repasse de recursos públicos a terceiros.

2. Na prestação de contas a ser apresentada pelo patrocinado devem constar os documentos comprobatórios que evidenciem o destino dado ao montante recebido às custas do erário, em consonância com a avaliação sistemática dos resultados obtidos, na forma do art. 3º, inciso VI do Decreto nº 4.799/2008.

3. Cabe ao órgão ou entidade da Administração Pública Federal que avaliar globalmente os resultados de sua política de patrocínio, por meio de pesquisas que ponderem o retorno e a aceitação do público em relação aos patrocínios concedidos (...)."

(Acórdão nº 2277/2006 - Plenário) (grifamos).

"7. No entanto, verifico que a jurisprudência desta Corte (Acórdãos 2.277/2006-Plenário e 2.224/2005-Segunda Câmara) é firme no sentido de que o retorno obtido pela empresa deve ser mensurado por meio da avaliação global de sua política de patrocínio, o que pode ser possível mediante pesquisas quantitativas que ponderem o retorno e a aceitação do público em relação aos patrocínios concedidos. Como forma de minimizar as falhas apontadas pela unidade técnica em seu relatório e, por consequência, de aprimorar o controle dos gastos com patrocínio, faz-se necessário as determinações à Caixa proposta pela 2º Secex, com as necessárias adaptações à jurisprudência apontada [...] aponte medidas com vista a estabelecer metodologia da análise de propostas de patrocínio, com base em critérios claros e objetivos para a seleção das ações de marketing mercadológico, ponderando qualitativamente e quantitativamente, a cada concessão e no conjunto de segmentos, mesmo que por métodos estimativos, seguintes aspectos: relação custo/benefício da ação; viabilidade técnica, econômica e financeira da ação; justificativa para o interesse da Caixa no segmento patrocinado; retornos a serem obtidos, em termos mercadológicos e financeiros/negociais; e avaliação da eficiência, eficácia e efetividade dos resultados a serem alcançados; (...)"

(Acórdão nº 304/2007 - Plenário)

Não há como deixar de mencionar, outrossim, que para a legitimidade da despesa com a concessão de patrocínio, deve haver necessariamente a demonstração do relevante interesse público para o tema, restando claro que os assuntos a serem discutidos nos eventos a serem patrocinados são atuais e de amplo interesse da comunidade local. Sobre o assunto, leciona Rafael Vêras de Freitas:

“(...) recomenda-se que o processo administrativo que venha a dar origem à celebração de um Contrato de Patrocínio pelo Poder Público apresente uma robusta justificativa do retorno que será obtido pela celebração desse ajuste, evidenciando o “interesse público” subjacente ao dispêndio de recursos públicos para esse fim. Embora o conceito de “interesse público” seja indeterminado, é evidente que a celebração de tais ajustes, com o fim de fomentar o desenvolvimento de valores constitucionalmente tutelados, como, por exemplo, o esporte (art. 217 da CRFB), a cultura (art. 215 da CRFB), o turismo (artigo 180 da CRFB) devem presumir-se legítimos.” (Revista de Direito Público da Economia — RPDE, ano 11, nº 43, jul./set. 2013)

Ora, a Administração Pública necessariamente deve obediência aos princípios basilares da legalidade, moralidade administrativa, finalidade, impessoalidade e publicidade. Além destes, há que se ter por prevalente a supremacia do interesse público ao particular, bem como a indisponibilidade dos interesses públicos.

À luz desses dogmas direcionados ao indispensável respeito aos princípios constitucionais e infraconstitucionais, o Poder Público deve evitar toda e qualquer discriminação benéfica ou que possa vir a causar prejuízos desnecessários ao Erário. Deve, assim, tutelar a sua preservação sobre o interesse privado.

Não bastasse isso, salienta-se, ainda, que a concessão de patrocínios deve igualmente estar estrita a eventos que estejam ligados diretamente à missão institucional do órgão/entidade patrocinador (Acórdão nº 1.998/2006 - 2º Câmara do TCU). Em outras palavras, os eventos a serem patrocinados devem estar relacionados às competências, atividades e interesses do Poder Legislativo, de modo que despesas com eventos sem correlação com as funções legislativas podem ser consideradas ilegítimas. A despesa será considerada legítima, assim, quando amparada em lei, conformada com o interesse público e com as finalidades do órgão que a produz.

Ademais, para a realização de despesa dessa natureza demonstra-se imprescindível que haja previsão orçamentária, em créditos suficientes, bem como reserva financeira suficiente para suportar os correspondentes pagamentos, notadamente quando se tratam de expressivos vultos.

Sugere-se, também, ao ente público patrocinador, ainda que se trate de inexigibilidade de licitação, visando se resguardar de quaisquer danos, verifique se aquele que pretende receber o patrocínio possui uma qualificação jurídica, econômica, técnica e fiscal mínimas para formalizar o ajuste, exigindo do interessado alguns documentos, tais como, estatuto social ou documento equivalente devidamente registrado, fotocópias das atas de eleição e posse da Diretoria em exercício, documentos de identificação pessoal do representante legal e do tesoureiro da entidade, certidões comprobatórias de regularidade fiscal nos âmbitos federal, estadual e municipal, certidão comprobatória de regularidade perante o INSS e certificado de regularidade perante o FGTS, entre outros que entender pertinentes.

Por fim, outro requisito que se reputa imprescindível na concessão de patrocínios por parte da Administração Pública, é a imposição pelo ente público patrocinador de prestação de contas pelo ente patrocinado, requerendo a apresentação de documentos capazes de comprovar a forma de aplicação dos valores repassados (como notas fiscais, fotos, vídeos e clippings).

Este é igualmente o entendimento do 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, relatórios das ações desenvolvidas pelo patrocinado, comprovantes das contrapartidas avençadas, entre outros elementos).” (Acórdão nº 2.277/2006).

Tais recomendações visam assegurar que o interesse público seja efetivamente resguardado na formalização destes ajustes.

3 - DA CONCLUSÃO:

Ante todo o exposto, sugere-se que a concessão do patrocínio pleiteado pela Associação dos Municípios do Paraná-AMP, no valor de R\$ 400.000,00 (quatrocentos mil reais), para que seja viabilizada a participação desta Casa de Leis, devendo ser devidamente apreciado pela autoridade competente deste Poder Legislativo por se encontrar tal decisão no âmbito da sua oportunidade e conveniência.

Outrossim, que se atentem para as recomendações constantes neste parecer jurídico em observância aos requisitos supramencionados, instruindo-o devidamente, especialmente demonstrando-se a justificativa da inexigibilidade de licitação e das razões de escolha do patrocinado — com a publicação dessa decisão na imprensa oficial; a demonstração de pertinência com o interesse público e a consonância com as funções precípua do Poder Legislativo; a existência de dotação orçamentária e disponibilidade financeira suficientes; a exigência de documentos do ente patrocinado demonstrando a sua regularidade fiscal e habilitação jurídica; e a imposição de prestação de contas.

Sugere-se, assim, o seu retorno à Diretoria Geral, após à Secretaria Geral da Presidência para os devidos fins.

É o parecer que submetemos a sua apreciação.



Documento assinado eletronicamente por **Marlus de Oliveira, Assessor(a) Administrativo**, em 10/10/2022, às 15:01, conforme Ato da Comissão Executiva nº 2201/2019.



Documento assinado eletronicamente por **Ruy Carneiro Teixeira Filho, Analista Legislativo - Advogado**, em 11/10/2022, às 11:08, conforme Ato da Comissão Executiva nº 2201/2019.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <http://www.assembleia.pr.leg.br/sei/verificar> informando o código verificador **0626389** e o código CRC **03523EC6**.