



Av. Loureiro da Silva, 255 - Bairro Centro Histórico, Porto Alegre/RS, CEP 90013-901

CNPJ: 89.522.437/0001-07

Telefone: (51) 3220-4316 - <http://www.camarapoa.rs.gov.br/>

## INFORMAÇÃO

Informação n. 670/23

### À Diretoria-Geral,

Trata-se de consulta encaminhada a esta Procuradoria na qual se requer análise sobre os aspectos jurídico-formais da concessão de patrocínio, pelo Poder Legislativo, em favor da 69ª edição da Feira do Livro de Porto Alegre.

É, no essencial, o relatório.

A matéria não é nova no âmbito desta Procuradoria, já tendo sido enfrentada em outras oportunidades (0149224, 0217512, 0296043, 0318781, 0448576 e 0464357).

No entanto, em deferência ao órgão consulente, passa-se a repisar os delineamentos jurídicos da matéria. Pois bem.

Por definição, o patrocínio é uma espécie de contrato em que uma parte – patrocinador – se compromete a repassar recursos a outra parte – patrocinado – a fim de subsidiar atividade ou evento de caráter esportivo, cultural, social, educacional, enquanto o patrocinado, como contrapartida, obriga-se a divulgar a marca do patrocinador, vinculando-a à ação promovida<sup>[1]</sup>. A partir da conceituação acima, é possível extrair que o contrato de patrocínio, sob a perspectiva do patrocinador, possui duas finalidades: (i) o fomento à atividade ou evento; e (ii) a divulgação da marca. É exatamente nesse ponto, aliás, que se manifesta a diferença entre o contrato de patrocínio e o de publicidade. Com efeito, diferentemente do contrato de publicidade, o de patrocínio não busca somente a divulgação da marca, mas também – e aqui reside o seu objetivo principal – fomentar determinada atividade ou evento.

Nesse contexto, então, o principal aspecto a ser enfrentado neste exame é se o Poder Legislativo detém legitimidade para promover atividade de fomento.

Como se sabe, o Poder Legislativo tem como funções precípuas a elaboração de leis e a fiscalização do Poder Executivo mediante controle externo. Atipicamente, exerce também a função administrativa ao nomear servidores, conceder férias, realizar licitações, firmar contratos, entre outras.

Muito embora não exista rigidez absoluta na separação das funções estatais, é possível intuir, por uma interpretação lógico-sistemática, que o desempenho de funções atípicas pelos Poderes constituídos somente se legitima quando relacionado à sua missão institucional (função típica). Assim não fosse, sequer seria possível distingui-los entre si, uma vez que os três Poderes, seja típica ou atipicamente, exercem as funções executiva, legislativa e judicante.

Dessa forma, a atividade administrativa exercida pelo Poder Legislativo tem apenas uma finalidade: possibilitar o regular desempenho da atividade legislativa, a sua função típica. Com efeito, a atividade administrativa do Poder Legislativo deve ser exercida na medida necessária para promover a

atividade legislativa. E só assim ela se legitima, possuindo nítido caráter acessório. Nesse quadro, a atividade de fomento, por desbordar de uma atuação administrativa ordinária à qual o Poder Legislativo está adstrito, não pode ser por ele promovida, sob pena de se adentrar indevidamente no espectro de atuação reservado ao Poder Executivo, violando, com isso, o princípio constitucional da separação dos poderes (art. 2º da CF/88). A corroborar o raciocínio aqui desenvolvido, veja-se o que ensina Marcelo Silva Souza: *“o Poder Legislativo municipal, a meu ver, não pode celebrar este modelo de ajuste, tendo em vista que dentro de suas atribuições típicas (Legislar e Fiscalizar) não se enquadra neste tipo de fomento, que possui característica de promoção de políticas públicas”*[2]. E no mesmo sentido é o entendimento dos Tribunais de Contas dos Estados de Minas Gerais e Espírito Santo:

[Câmara Municipal. Ato de cooperação e doação entre entes políticos. Impossibilidade] (...) convém não olvidar que o Poder Legislativo não possui receita, recebendo ele apenas repasse de dotação orçamentária. (...). Ademais, a parceria entre entidades governamentais, mediante colaboração mútua ou mesmo a doação de bem adquirido, pela municipalidade, configura-se ato típico de competência do prefeito, sob pena de indevida ingerência, cabendo ao Legislativo a fiscalização do ato de cooperação ultimado pelo Executivo, que, obrigatoriamente, deverá estar voltado para o fim de interesse público local. (...) Nesse contexto, (...) ato de cooperação entre o Município e o Estado, ou entre aquele e a União, reservado ao Executivo, não encontra suporte no poder político atribuído à Câmara Municipal, sendo ele, se praticado, estranho à sua atividade, que está voltada para função legiferante e fiscalizatória (TCE/MG, Consulta n. 695843)

[Câmara Municipal. Concessão de subvenções a entidades filantrópicas e patrocínio de eventos culturais e esportivos. Impossibilidade] (...) por não se inserir nas funções típicas, tampouco atípicas do Poder Legislativo, segundo Alexandre de Moraes, a concessão de subvenções econômica ou social a associações e entidades filantrópicas, bem como o patrocínio de eventos culturais e esportivos do município, (...) caberiam, se fosse o caso, ao Executivo municipal (TCE/MG, Consulta n. 699083)

[Não é cabível a atuação concreta e individualizada do Poder Legislativo na eleição de políticas públicas, bem como na adoção de medidas de fomento e execução, em matéria de assistência social]. Tratam os autos de Consulta encaminhada por Presidente de Câmara Municipal, por meio da qual formula os seguintes questionamentos: *“Com o escopo de fomentar projetos sociais mediante celebração de convênio, pode o Poder Legislativo contratar estagiários de outras áreas do ensino, distintas daquelas hodiernas do citado poder? Pode-se contratar estagiários de educação física, enfermagem, serviço social etc. para ceder a entidades beneficentes mediante convênio? Pode o Poder Legislativo subsidiar diretamente ou manter financeiramente projeto social?”* Admitida a Consulta, o conselheiro relator, Cláudio Couto Terrão, inicialmente destacou que os questionamentos passam necessariamente pelo estudo das funções de Estado, e que o art. 3º da Constituição da República, ao estabelecer que *‘são Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário’,* especializados, respectivamente, nas funções legislativa, executiva e jurisdicional, como sugerem as denominações. Fundamentando-se também na cláusula constitucional da separação dos poderes, ressaltou que esta Corte de Contas fixou a tese de que não cabe ao Poder Legislativo o patrocínio de ações típicas do Poder Executivo, consoante a conclusão exarada na Consulta n. 731284: *Pelo exposto, é forçosa a conclusão de que é possível ao Poder Público, por meio do Executivo, promover ações públicas voltadas à realização de cursos de formação ou qualificação profissional, com o objetivo de inserir os cidadãos no mercado de trabalho. A contratação de empresa para esse mister deve observar as normas legais de caráter financeiro e fiscal e, ainda, as da Lei de Licitações. Ao Poder Legislativo não é lícito patrocinar ações dessa natureza, tendo em vista que exerce, principalmente, função legiferante.* Com efeito, ao se justapor essas explanações às indagações suscitadas pelo consulente, o relator reconheceu que, em face do regramento constitucional relativo à organização do Estado, é claro o descabimento da atuação de outros poderes que não o Executivo na área de assistência social, tanto na eleição de políticas públicas quanto na adoção de medidas de fomento e execução, incluindo a aplicação de recursos financeiros para tal, por se tratar de emblemática matéria de governo e gestão, que não envolve a defesa da independência dos órgãos políticos ou o controle por eles exercido. Alteou ainda que, em matéria de assistência social, cabe ao Poder Legislativo atuar apenas no plano legiferante, com caráter geral e abstrato, respeitando, de todo modo, as regras de iniciativa para propositura, não sendo permitido planejar, criar e executar (e consequentemente aplicar seus recursos) em projetos sociais, concreta e individualmente considerados. Nesse ponto, registrou o posicionamento professado por esta Corte, desde longa data, nas Consultas n. 661919 e n. 661714, no sentido de que viola o ordenamento jurídico a atuação do Legislativo em ações de assistência social, por se tratar de função típica do Executivo. Assentada a impossibilidade de o Legislativo implementar ações

concretas e individualizadas em assistência social, respondeu o último questionamento no sentido que esse poder não está autorizado pela Constituição a realizar despesas com projetos sociais. Afirmou que essa resposta negativa refletia necessariamente nas demais indagações, que tratavam de situações que pressupõem a atuação do Poder Legislativo em função tipicamente executiva na área de assistência social, por meio da celebração de convênios para contratação de estagiários e para sua cessão a entidades beneficentes. Em face do exposto, respondeu aos questionamentos formulados pelo consulente, nos seguintes termos: 1. Não é cabível a atuação concreta e individualizada do Poder Legislativo na eleição de políticas públicas, bem como na adoção de medidas de fomento e execução, em matéria de assistência social, sob pena de inobservância da cláusula constitucional de separação de poderes, por se tratar de função típica de governo e gestão atribuída ao Poder Executivo. 2. Por consequência, também não é possível que o Poder Legislativo, com o objetivo de fomentar projetos sociais, celebre convênios para contratação de estagiários e para sua cessão a entidades beneficentes. O voto do relator foi aprovado por unanimidade. (TCE/MG, Consulta n. 1040551, Rel. Cons. Cláudio Couto Terrão, 04.12.2019)

Com relação ao segundo questionamento se 'é permitido a Câmara Municipal patrocinar eventos festivos e conceder subvenções a entidades situadas no município?' Não se pode deixar de considerar que a Câmara Municipal, não possui receita própria, sobrevivendo dos duodécimos que são repassados pelo Município, que destinam-se à manutenção da atividade legislativa e ao pagamento dos servidores, de forma que não pode a mesma pretender patrocinar qualquer que seja o evento festivo, uma vez que patrocínio de eventos não se inclui entre as funções típicas, tampouco nas funções atípicas do poder legislativo. O entendimento do Plenário deste Tribunal de Contas ao apreciar e decidiu o processo TC.1035/99, por unanimidade acolheu o voto do Relator Conselheiro Djalma Monteiro da Silva, originando o parecer/consulta 018/99, cuja ementa possui o seguinte teor: 'Impossibilidade jurídica de patrocínio, por parte do legislativo municipal, de eventos de qualquer natureza.' No que se refere a concessão de subvenções sociais a entidades municipais pela Câmara, utilizaremos do Art. 16 da Lei nº 4.320/64, pelo fato de que uma simples interpretação do mesmo, servirá de base para solucionar a inquirição proposta. 'Art. 16. Fundamentalmente, e nos limites das possibilidades financeiras, a concessão de subvenções sociais visará a prestação de serviços essenciais de assistência social, médica e educacional, sempre que a suplementação de recursos de origem privada, aplicados a esses objetivos revelar-se mais econômica.' Depreende-se do dispositivo acima mencionado que as subvenções sociais visam suplementar os recursos de origem privada, com o fim de prestação de serviços essenciais de assistência social, médica e educacional, e como estes serviços essenciais enumerados no Art. 16, não são da competência do poder legislativo, uma vez que não fazem parte das atividades incluídas como funções típicas ou atípicas do legislativo, não pode a Câmara Municipal conceder subvenções sociais, sob pena de afrontar o princípio da legalidade. (TCE/ES, Consulta nº 72/99)

Nesse cenário, considerando que a Mesa Diretora já teria aprovado a concessão de patrocínio (0566100), recomenda-se, por cautela, que ela seja efetuada diretamente pelo Poder Executivo, com repasse financeiro deste Legislativo, mediante ajuste a ser realizado entre os Poderes.

A par desse entendimento, é preciso reconhecer, por lealdade processual, que o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul – TCE/RS possui pelo menos um precedente admitindo o contrato de patrocínio no âmbito do Poder Legislativo, desde que relacionado às suas funções:

[...] b) Especificamente quanto ao tópico 1.1.2, dizente com o patrocínio publicitário de eventos e apoio cultural, de fato, compulsando-se a prova constante do processo eletrônico, verifica-se que alguns dos eventos ali financiados não dizem respeito, propriamente, às funções do Poder Legislativo. Como se extrai da peça 278870, foi custeada pela Casa divulgação no "Guia Telefônico Empresarial de 2015", a publicação de notícia referente à posse do presidente do Hospital de Caridade Frei Clemente, bem como à posse da Diretoria da APROSOL e da Corte da EXPOSOL, além de mapa de Soledade com a foto do Presidente da Câmara (fls. 30 a 43 da peça 278870 dos autos originários e fls. 14 e da peça 879762). Dessa forma, a despesa não comporta finalidade pública, desvirtuando o disposto no artigo 37, caput, da Constituição da República, resultando na manutenção de débito de R\$ 3.200,001. Concernente às demais veiculações apontadas (apoio para divulgação do Rodeio Internacional de Soledade; homenagem referente à Semana do Município; divulgações e veiculações pertinentes à promoção da Exposol e da semana farroupilha, divulgação de atos oficiais do Poder Legislativo e publicação especial em homenagem ao servidor público e Professor Municipal Destaque 2015 – fls. 01 a 29 e 46 a 52 da peça 278870 dos autos originários e fls. 01 a 20 da peça 879798), entendo não serem passíveis de devolução ao erário. (TCE/RS, Recurso de Embargos, Contas de Gestão – Exercício 2015, Processo nº 3012-0200/18-1)

Diante desse quadro, a fim de entregar nos autos uma manifestação jurídica exauriente, como recomendam as boas práticas consultivas[3], prosseguir-se-á na análise dos requisitos formais de uma eventual contratação, caso o gestor opte por seguir o posicionamento isolado contido no julgado do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul – TCE/RS acima transcrito.

No que se refere ao enquadramento legal da contratação, tem-se entendido que o contrato de patrocínio configura hipótese de inexigibilidade de licitação[4], uma vez que, em princípio, não seria possível comparar objetivamente os potenciais projetos destinatários de patrocínio, bem como o interesse do contratante em vincular a sua marca a determinado projeto, evidenciando, assim, a inviabilidade de competição[5]. É este o entendimento do Tribunal de Contas da União – TCU:

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. (TCU, Acórdão nº 925/97-7)

14. Com relação aos contratos de patrocínio, esses, 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 art. 25, caput, da Lei 8.666/93, que estabelece a inexigibilidade de licitação quando constatada a inviabilidade de competição, ou então com base no inciso III, do mesmo artigo, quando o patrocínio envolver a contratação de profissional de qualquer setor artístico. 15. É o que ocorre, por exemplo, no patrocínio de uma equipe esportiva, ou de um evento cultural. Nesses casos, não existe possibilidade de fixação de critérios objetivos de seleção, motivo pelo qual a Lei atribuiu ao Administrador a prerrogativa de escolher, justificadamente, aquele que melhor possa atender aos interesses da Administração. (TCU, Acórdão 1.789/98-9)

Convergindo nesse aspecto, cabe citar a doutrina de Diógenes Gasparini:

Em troca do benefício o patrocinador promoverá de algum modo a publicidade de seu interesse, como ocorre quando na camisa de certo time de futebol é estampada sua logomarca ou quando lhe cabe colocar placas publicitárias ou baners nas dependências de uma escola por ele reformada. A contratação, no mais das vezes, independe de prévia licitação, fulcrada que está no caput do art. 25 da Lei Federal das Licitações e Contratos da Administração Pública. Para tanto deve ser demonstrada a inviabilidade de competição e atendidas as exigências do art. 26 desse diploma legal[6].

Embora inexigível a licitação, a contratação deverá ser formalizada em procedimento de justificação, com a rigorosa observância do disposto na Lei de Licitações (artigos 7ª, 25, 26 e 27 a 32, especialmente), devendo conter, no mínimo: justificativa da contratação, caracterização do objeto (termo de referência/projeto básico), justificativa do preço, razão da escolha do patrocinado, indicação de recursos orçamentários para atender a despesa, documentação de habilitação e autorização da autoridade competente.

Além desses requisitos ordinários, comuns a todas as hipóteses de inexigibilidade, o contrato de patrocínio exige, adicionalmente, o atendimento de alguns requisitos especiais em razão de suas particularidades. Vejamo-los.

Por primeiro, deve haver a explicitação e justificação do interesse público a ser atendido com o patrocínio, bem como a demonstração do alinhamento às finalidades institucionais do patrocinador[7]. Na justificativa, devem constar ainda os ganhos de mídia que o patrocínio poderá originar, bem como uma análise da relação custo-benefício a ele atinente (TCU, Plenário, Acórdão nº 2277/2006).

Além disso, registre-se que é obrigatória a apresentação de prestação de contas de recursos públicos transferidos a entidades privadas a título de patrocínio, para fins de verificação da regular aplicação dos valores nas estritas finalidades para as quais foram destinados (TCU, Primeira Câmara, Acórdão nº 6.813/2017). E 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 (TCU, Plenário, Acórdão nº 2277/2006).

Portanto, caso a Administração opte pela contratação direta, sem intermédio do Poder Executivo, são esses os requisitos a serem observados.

ISSO POSTO, é possível sintetizar as seguintes conclusões:

- a) por desbordar de sua atuação administrativa ordinária, não se recomenda a realização de atividades de fomento por parte do Poder Legislativo, nas quais se incluem a concessão de patrocínio;
- b) caso a atividade seja de interesse da Administração, recomenda-se, por cautela, que ela seja efetuada diretamente pelo Poder Executivo, com repasse financeiro deste Legislativo, mediante ajuste a ser realizado entre os Poderes;
- c) ainda assim, caso a Administração opte pela contratação direta, sem intermédio do Poder Executivo, deverão ser observadas todas as recomendações formuladas nesta manifestação.

Era o que cabia informar.

---

[1] FERNANDES JÚNIOR, José Carlos. Patrocínio concedido pela Administração Pública. *Revista do Ministério Público do Estado de Minas Gerais*, ed. 2017, vol. 2, p. 16.

[2] SOUZA, Marcelo Silva. *Os municípios podem patrocinar eventos privados?*. Disponível em <https://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/11463/Os-municipios-podem-patrocinar-eventos-privados>. Acesso em 20 mar. 2021.

[3] Nesse sentido dispõe o Enunciado nº 19 de Boas Práticas Consultivas no âmbito da Advocacia-Geral da União: “*Se a consulta possibilitar mais de uma solução jurídica igualmente plausível e sustentável, convém que a manifestação consultiva leve ao conhecimento do consulente também o entendimento jurídico alternativo e sua respectiva fundamentação*”.

[4] Aqui se evidencia a importância da distinção entre contrato de publicidade e de patrocínio abordada no início deste trabalho: a Lei de Licitações veda expressamente a contratação de serviços de publicidade por inexigibilidade (art. 25, II, da Lei 8.666/93), não havendo óbice quanto ao contrato de patrocínio.

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

[6] GASPARINI, Diógenes. *Direito Administrativo*. 9ª ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

[7] ALVES, Diego Prandino. A Administração Pública patrocinadora: o contrato de patrocínio como instrumento de concretização do interesse público. *Revista Digital de Direito Administrativo*, vol. 4, n. 2, p. 137-174, 2017.



Documento assinado eletronicamente por **Renan Teixeira Sobreiro, Procurador-Geral**, em 16/07/2023, às 14:09, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no Art. 10, § 2º da Medida Provisória nº 2200-2/2001 e nas Resoluções de Mesa nºs 491/15, 495/15 e 504/15 da Câmara Municipal de Porto Alegre.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.camarapoa.rs.gov.br>, informando o código verificador **0589990** e o código CRC **2D5072B3**.